

تأملی در ماهیت، حدود وظایف و

اختیارات شورای نظارت بر

سازمان صدا و سیما*

مسیح بهنیا**

فریده محمدعلی پور***

سازمان صدا و سیما در جمهوری اسلامی ایران از موقعیت ویژه‌ای در عرصه عمومی برخوردار است و براساس صدر اصل ۱۷۵ قانون اساسی باید در آن «آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور» تامین گردد. ایفای این رسالت مهم و سایر وظایف قانونی سازمان صدا و سیما موجب شده است شورایی مرکب از نمایندگان قوای سه‌گانه برای نظارت بر آن در قانون اساسی پیش‌بینی شود. نظارت موثر بر این سازمان مستلزم شناخت جایگاه قانونی و قوانین حاکم بر آن است تا امکان تعبیه سازوکارهای نظارتی کارآمد فراهم گردد. در این مقاله ابتدا مقدمه‌ای در خصوص رسانه‌های جمعی آزاد و اصول حاکم بر آن‌ها ذکر و سپس بر اهمیت نظارت بر این رسانه‌ها تأکید می‌شود. در ادامه با بررسی جایگاه قانونی شورای نظارت بر سازمان صدا و سیما، ظرفیت‌های قانونی این شورا مورد بحث قرار می‌گیرد و با ارائه تصویری از سازوکارهای نظارتی موجود، نقاط ضعف و قوت آن‌ها طرح می‌گردد.

کلیدواژه‌ها: شورای نظارت، سازمان صدا و سیما، نظارت پارلمانی، نظارت بر پخش و انتشار

* این مقاله تحت نظارت علمی آقای دکتر محمدحسین زارعی تدوین شده است که از زحمات و راهنمایی‌های

ارزشمند ایشان سپاسگذاری می‌گردد. همچنین از راهنمایی‌های ارزنده آقای دکتر محمد راسخ قدردانی می‌شود.

** دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران (پردیس قم)، پژوهشگر دفتر مطالعات حقوقی مرکز

پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

E-mail: behina@majlis.ir

*** دانشجوی دوره دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه تهران، پژوهشگر دفتر مطالعات حقوقی مرکز

پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

E-mail: fm_alipour@majlis.ir

مقدمه

رسانه‌های جمعی نقش بسیار مهمی در انعکاس جنبه‌های گوناگون حیات یک ملت ایفا می‌کنند و در شکل‌گیری هویت آن تأثیر گذارند. این رسانه‌ها امکان ارائه آزادانه آرای متفاوت را فراهم می‌کنند و به ترویج و حمایت از مردم‌سالاری در جامعه می‌پردازند. در این میان، نقش رادیو و تلویزیون در زمانه‌ای که عصر ارتباطات نام گرفته است، انکار ناپذیر است.^۱ شبکه‌های رادیو و تلویزیون عمومی براساس مصالح عمومی رفتار می‌کنند و لذا یکی از نقش‌های بسیار مهم آن‌ها در آموزش مهارت‌های شهروندی، رفتارهای مدنی و مشارکت‌های اجتماعی خلاصه می‌گردد. «کسب مهارت‌های شهروندی و یا به عبارت دیگر تبدیل شدن به یک شهروند موثر و کارآمد مستلزم نگرش‌های قوام یافته نسبت به ارزش‌های اجتماعی، حساسیت نسبت به فرهنگ و آداب و سنن، احترام به شان و منزلت انسانی و تلاش برای حفظ صلح و حفظ محیط زیست است.»^۲ انجام این وظیفه خطیر بدون رعایت اصولی بنیادین امکان‌پذیر نیست.

نظام‌های رسانه‌ای در سراسر دنیا مبتنی بر اصول اخلاقی تلقی می‌شوند که وظیفه دارند اصول مربوط به اندیشه خدمت عمومی را محقق سازند. برای تحقق این رسالت، خدمت عمومی باید «همگانی» و برای عموم مردم قابل دسترسی باشد. «کثرت‌گرایی» در آن از طریق ایجاد تنوع در انواع برنامه‌ها، موضوع آن‌ها و مخاطبان تضمین شود و در برابر قدرت سیاسی و منافع خصوصی استقلال داشته باشد. رسانه عمومی ابزار کسب منافع خصوصی یا دستگاهی در خدمت منافع قدرت سیاسی حاکم نیست و با رعایت این خودمختاری است که می‌تواند در خدمت مردم قرار گیرد.^۳

1. Building a Strong and Sustainable Public Broadcasting Environment for New Zealand- A Programme of Action, Available online at: www.mch.govt.nz/publications/pdf

۲. رضایی بایندر، محمدرضا، «بررسی نقش رسانه‌ها در آموزش مهارت‌های شهروندی و رفتارهای مدنی»، فصلنامه پژوهش و سنجش، سال دهم، شماره ۳۳، بهار ۱۳۸۲، ص ۱۳۴.

۳. انکینسون دیوید و دیگران، رادیو - تلویزیون خدمت عمومی؛ چالش قرن بیست و یکم، ترجمه مرتضی ناقدفر، تهران: سروش، ۱۳۸۴، ص ۱۱۲.

اصول حاکم بر رسانه‌های عمومی

اصول مشترک راهنمایی برای فعالیت رسانه‌های عمومی در سراسر دنیا وجود دارد که اهم آن‌ها را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

عمومیت: پخش برنامه‌ها باید از حیث فنی برای همگان قابل دریافت و از حیث فرهنگی قابل دسترسی باشد. همچنین آحاد افراد جامعه را تحت پوشش قرار دهد؛ حتی الامکان تعداد بیشتری را مخاطب قرار دهد و بدین منظور باید طیف گسترده‌ای از علائق و سلائق فرهنگی و اجتماعی را در بر گیرد.

تنوع: این اصل مکمل اصل عمومیت است. عناوین برنامه‌ها باید نشان‌دهنده تنوع علائق در جامعه باشد و تنها گروه‌های خاصی را مخاطب قرار ندهد. اقشار مختلف جامعه باید قادر باشند برنامه‌هایی مطابق نیازهای خود بیابند و از بین آن‌ها دست به انتخاب زنند. این تنوع موجب می‌شود اقلیت‌های قومی یا مذهبی به حاشیه جامعه رانده نشوند و خود را به‌عنوان شهروندان جامعه تلقی نمایند.

استقلال: پخش برنامه‌ها باید به گونه‌ای باشد که عرصه‌ای معتبر برای ابراز آزاد عقاید فراهم کند و عموم افراد جامعه بتوانند به سهولت به اطلاعات دسترسی یابند. از این رو شبکه‌های رادیو تلویزیونی نباید تحت سلطه یک حزب سیاسی یا حتی آگهی‌دهندگان و حامیان مالی برنامه‌ها درآیند و منابع و امکانات باید در خدمت عموم مصرف گردند. در این صورت پخش اخبار و ارائه اطلاعات بی‌طرفانه خواهد بود و می‌تواند اطلاع‌رسانی شفاف خواننده شود. در عین حال شبکه‌های رادیو تلویزیونی به‌عنوان رابطان بین حکومت و مردم عمل می‌کنند و باید قادر باشند اخبار و اطلاعات را به درستی به مردم مخابره کنند.

کیفیت: کارآمدی و تأثیرگذاری بسیار این شبکه‌ها در گرو برنامه‌های تولیدی با کیفیت آن‌ها قرار دارد. این کیفیت نباید قربانی اهداف تجاری یا اقتصادی شود و باید به‌طور روز افزونی به ابتکار در برنامه‌های تولیدی و اصالت آن‌ها با توجه به فرهنگ جامعه توجه گردد. از این رو کپی‌برداری از برنامه‌های سایر شبکه‌ها باید در حد استثنا باقی بماند.^۱

1. Building a Strong and Sustainable Public Broadcasting Environment for New Zealand- A Programme of Action, op.cit.

چارچوب قانونی فعالیت رسانه عمومی

اغلب کشورها دارای شبکه‌های رادیو و تلویزیون ملی هستند که براساس قوانین مربوط فعالیت می‌کنند. این قوانین با فراهم کردن بستر حقوقی مناسب امکان فعالیت آزادانه این شبکه‌ها را فراهم و نظارت موثر بر آن‌ها را میسر می‌سازند.^۱ در نظام‌های حقوقی مختلف، سازوکارهای متفاوتی برای نظارت بر شبکه‌های رادیو و تلویزیونی اندیشیده شده است^۲ تا رعایت اصول یادشده کنترل شود اما در هیچ یک از آن‌ها، مقام ناظر از چنان جایگاه رفیعی برخوردار نیست که در قانون اساسی جایگاهی را به خود اختصاص داده باشد. در این میان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با ذکر مقام ناظر و ساختار آن در اصل ۱۷۵ استثنای مهمی محسوب می‌شود.

جایگاه قانونی شورای نظارت بر سازمان صدا و سیما

سازمان صدا و سیما، از جایگاه انحصاری^۳ در عرصه رسانه‌های عمومی برخوردار است و نقش تعیین‌کننده‌ای در تداوم رابطه بین حاکمیت و مردم ایفا می‌کند.^۴ این موقعیت ویژه موجب شده است در اصل ۱۷۵ قانون اساسی مقرر شود «در صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد». همچنین «نصب و عزل رئیس سازمان جمهوری اسلامی ایران با مقام رهبری است» و «شورایی مرکب

۱. برای ملاحظه الگوهای ارائه شده برای قوانین مربوط به رسانه‌های عمومی رجوع کنید به:

- A MODEL PUBLIC SERVICE BROADCASTING LAW, ARTICLE 19 June 2005 at: www.article19.org.

- MODEL PUBLIC SERVICE BROADCASTING LAW and Aspects of Regulating Commercial Broadcasting at: http://portal.unesco.org/ci/en/file_download.php

۲. برای ملاحظه برخی قوانین کشورها و پیش‌نویسهای ارائه شده رجوع کنید به:

- DRAFT DECREE LAW ON THE REGULATION OF BROADCASTING AND THE ESTABLISHMENT OF AN INDEPENDENT BROADCASTING AUTHORITY IN TIMOR LESTE, at: www.internews.tp/broadcastexeng.htm

-Broadcasting Law in Germany, at: www.iuscomp.org/gla/literature/broadcst.htm

-The Law of Azerbaijan Republic on Public TV-Radio Broadcasting, at: www.iuscomp.org/gla/literature/broadcst.htm

۳. بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رادیو و تلویزیون دولتی است.

۴. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم: حاکمیت و نهادهای سیاسی، چاپ

چهارم، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۹، ص ۶۲۰.

از نمایندگان رئیس جمهور و رئیس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی (هرکدام دو نفر) نظارت بر این سازمان خواهند داشت.» اما «خطمشی و ترتیب اداره سازمان و نظارت بر آن را قانون معین می‌کند.» بدین ترتیب سازمان صدا و سیما از یکسو با حاکمیت و از سوی دیگر با مردم در پیوند است در حالی که در صدر اهداف آن آزادی بیان و نشر افکار قرار دارد. از آنجا که آزادی جلوه و بروز مردمی دارد نظارت جمعی بر این سازمان بر عهده شورایی نهاده شده است که از نمایندگان قوای مقننه، مجریه - با انتخاب مستقیم مردم - و قضائیه تشکیل می‌شود.

در هر ساختار نظارتی باید مجموعه‌ای از قوانین و مقررات وجود داشته باشد که در آن شیوه‌های نظارت، تحقیق، گزارش‌دهی و رسیدگی بر عملکرد فعالیت موضوع نظارت با توجه به برنامه‌ریزی‌های از پیش تعیین شده، حدود اختیارات و مسئولیت‌های دست‌اندرکاران و جایگاه نظارت در کل نظام مشخص و معین شده باشد.^۱ از این رو به دنبال اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ که به تمرکز در اداره سازمان صدا و سیما و تاسیس شورای نظارت بر آن انجامید، عده‌ای از نمایندگان مجلس شورای اسلامی براساس نص صریح اصل ۱۷۵ و لزوم وضع قوانین مربوط به نظارت بر سازمان، طرحی را تحت عنوان «طرح قانونی نحوه اجراء اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت» تهیه و در تاریخ ۱۳۶۸/۷/۹ تقدیم مجلس کردند.^۲

در طرح یادشده، نوعی ضمانت اجرا برای بی‌توجهی رئیس سازمان صدا و سیما به تذکرات و نظرات اصلاحی شورای نظارت تعبیه شده بود که مورد مخالفت شورای نگهبان قرار گرفت. در نهایت، مجلس شورای اسلامی با تصویب طرح در تاریخ ۱۳۶۹/۷/۱، موضوع را برای رفع اختلاف به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع کرد. مجمع نیز در تاریخ ۱۳۷۰/۷/۱۱ «قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت» را به تصویب رساند که شباهت بسیاری با طرح مجلس دارد و با پیش‌بینی نظارت کلی و عام بر تمامی امور سازمان، به جای ضمانت اجرای پیش‌بینی شده در طرح مجلس، عبارت کلی‌تر «گزارش

۱. احمدی، مرتضی، «ساختار نظارتی در تشکیلات جمهوری اسلامی ایران»، مجموعه مقالات نخستین همایش

علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران: سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۷۶، ص ۳۳.

۲. طرح قانونی نحوه اجراء اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت، دوره سوم، سال دوم، شماره دفتر ثبت

۲۷۰، شماره ترتیب چاپ ۶۳۶، تاریخ چاپ ۱۳۶۸/۷/۹.

منظم و مستمر از جریان امور به مقام معظم رهبری و قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران» در آن درج شده است.

اجرای قانون یادشده در مقاطع مختلف با دشواری‌هایی مواجه شده است. مهم‌ترین دشواری از این مساله ناشی می‌شود که قانون نظارت تنها یکی از قوانینی است که برای کارآمدی سازمان و انجام وظایف قانونی آن ضروری است. اعمال نظارت مؤثر باید براساس قانون اداره سازمان میسر شود در حالی که بخش‌هایی از قانون اداره سازمان با تغییر قانون اساسی در موارد مغایر منسوخ و در سایر موارد غیر مغایر به قوت خود باقی و معتبر باقی مانده است و این موارد منسوخ و معتبر خود محل بحث هستند. سازمان صدا و سیما ساختار تشکیلاتی بسیار انعطاف‌پذیری دارد و قوانین حاکم بر آن حتی از بعد نظارتی ناقص هستند. بدین ترتیب زمانی که موضوع نظارت تحت حاکمیت قوانین منجزی قرار ندارد نظارت بر آن نیز نمی‌تواند به‌طور موثری اعمال شود.

تحول در قوانین راجع به سازمان صدا و سیما

با تغییر اصل ۱۷۵ قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، رئیس سازمان، اداره آن را به جای نمایندگان قوای سه‌گانه برعهده گرفت. در بررسی علل ایجاد تمرکز در مدیریت سازمان، اشاره به رخداد‌های سیاسی و جنگ عراق علیه ایران که تغییرات و تحولات خاصی را در شیوه اعمال مدیریت کشور به وجود آورد، لازم است. صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران را می‌توان از جمله نهادهایی به شمار آورد که عملاً دستخوش این تغییر و تحولات قرار گرفت. حساسیت زمان جنگ اقتضا می‌کرد که دستگاه تبلیغاتی کشور با سیاست‌های نظامی کشور هماهنگ باشد. در همین راستا، سازمان صدا و سیما تحت نظارت امام خمینی (ره) در مقام فرماندهی کل قوا قرار داشت، تا جایی که مدیر عامل سازمان که به دلیل اختلاف با شورای سرپرستی استعفا نموده بود، مجدداً با حکم ایشان در همان سمت ابقاء شد. بدین ترتیب، سازمان مذکور عملاً تحت ریاست فائقه مقام رهبری قرار گرفت و شورای سرپرستی، قسمت مهمی از اختیار خود را از دست داد.

اهمیت صدا و سیما و نقش تبلیغاتی تعیین‌کننده آن در زمان جنگ، سازمان را به شکل یک نهاد سیاسی مؤثر در آورد. پس از تحولات زمان جنگ، موضوع «تمرکز در

مدیریت صدا و سیما به صورتی که قوای سه‌گانه در آن نظارت داشته باشند»^۱ در دستور کار شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ قرار گرفت. گرچه رهبر به دلیل اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی بر مقامات منصوب از جانب خویش نظارت دارد، برای نظارت مضاعف بر سازمان، نهاد جدیدی به نام «شورای نظارت» تأسیس و مقرر شد که خط‌مشی و اختیارات و وظایف تخصصی سازمان به موجب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی تعیین شود.

در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و براساس اصل ۱۷۵ اصلاحی، شورایی مرکب از نمایندگان رئیس‌جمهور و رئیس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی (هر کدام دو نفر) بر سازمان صدا و سیما نظارت می‌کنند. مطالعه قوانین موجود و سوابق قانونگذاری در خصوص نحوه نظارت بر سازمان صدا و سیما، نشان‌دهنده قصد قانونگذار برای اعمال نظارت کلی و عام بر تمام امور سازمان است که بر اساس قوانین مربوط باید انجام شود. از این رو توجه به نکات ذیل ضروری است:

۱. در زمان تجدیدنظر در اصل ۱۷۵ قانون اساسی، دغدغه اصلی اعضای وقت شورای بازنگری قانون اساسی، وحدت یا تعدد مراجع نظارت بوده است. در همین راستا، برخلاف اصل ۱۷۵ سابق که سیاستگذاری یا خط‌مشی‌گذاری سازمان صدا و سیما، نصب و عزل رئیس سازمان صدا و سیما و بالاخره نظارت بر سازمان مذکور را به شورای سرپرستی واگذار کرده بود، در اصل ۱۷۵ پس از تجدیدنظر نصب و عزل رئیس سازمان صدا و سیما به مقام رهبری، نظارت بر سازمان به شورایی مرکب از نمایندگان رئیس‌جمهور، رئیس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی واگذار شد. تعیین خط‌مشی و ترتیب اداره سازمان و چگونگی نظارت بر آن به عهده مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

۲. با اندکی تأمل در صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی به ویژه در جلسات پانزدهم تا بیست و دوم، به خوبی قابل درک است که هدف از نظارت مضاعف، نظارت بر امور جزئی مربوط به وظایف و اختیارات خاص و تخصصی سازمان نیست بلکه تضمین مصالح نظام و پرهیز از گرایش سازمان به خروج از صلاحیت‌ها و اهداف مصرح در اصل ۱۷۵ قانون اساسی مدنظر اعضای شورای بازنگری بوده است. این نظارت، صرفاً بر عملکرد کلی سازمان از حیث مطابقت با آرمان‌ها و چارچوب نظام سیاسی و قانون اساسی است و لذا نظارت بر امور جزئی مربوط به اجرای وظایف و اختیارات سازمان از طریق قانون

۱. به نقل از نامه مورخ ۱۳۶۸/۲/۴ امام خمینی (ره) در مورد تشکیل شورای بازنگری قانون اساسی.

مصوب تعیین خواهد شد. لازم به ذکر است که در اصل ۱۷۵ قانون اساسی بین نصب و عزل رئیس سازمان از سوی مقام رهبری و نظارت بر سازمان تفکیک وجود دارد. از آنجا که تعیین شیوه نظارت برعهده مجلس است، مجلس حق دارد شیوه‌های نظارتی را تعیین کند.

۳. اصل ۱۷۵ قانون اساسی به‌گونه‌ای تنظیم شده است که صدا و سیما را از قوای سه‌گانه، مستقل می‌سازد. در واقع ماهیت کار سازمان صدا و سیما به نحوی است که فعالیت‌های تمام ارکان حکومتی را تحت پوشش دارد، به ترتیبی که نمی‌توان آن را منتسب و تحت اقتدار یکی از قوای سه‌گانه دانست بلکه تشکیلاتی مستقل را به ذهن متبادر می‌سازد. فلسفه این استقلال از نفوذ و اقتدار قوای سه‌گانه، آزادی سازمان در ابراز حقایق و نشر افکار به‌عنوان هدف عالی سازمان مطابق صدر اصل ۱۷۵ است.

۴. بر اساس بند «یک» ماده (۳) قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت، شورای نظارت وظیفه دارد «بر حسن اجرای کلیه امور سازمان» نظارت کند. ضمانت اجرای نظرات شورا در بند «۷» ماده (۳) ذکر شده است. مطابق این بند، گزارش به مقام رهبری و قوای سه‌گانه به این معناست که نه تنها رهبری در خصوص موارد گزارش شده تصمیم‌گیری می‌کند بلکه قوای سه‌گانه نیز با استفاده از سازوکارهایی که در اختیار دارند با تخلفات سازمان برابر قانون برخورد می‌کنند. سازمان صدا و سیما مانند هر دستگاه حکومتی دیگر در چارچوب قانون به ایفای وظیفه می‌پردازد؛ لذا علاوه بر نظارت شورای نظارت، مشمول دیگر سازوکارهای نظارتی قانونی نیز می‌گردد. در این باره به‌طور ویژه می‌توان از سازوکارهای نظارتی مجلس از جمله نظارت بر سازمان از طریق تصویب بودجه آن یا انجام تحقیق و تفحص می‌توان نام برد.

۵. براساس ماده ۱۳۸ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۱۰/۶، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران با رعایت قانون اداره سازمان از نظر شمول این قانون در حکم شرکت‌های دولتی است. بودجه سازمان نیز هر ساله در بخش بودجه شرکت‌های دولتی منظور می‌شود ولی سازمان براساس قوانین خاص اداره می‌شود. بدین ترتیب در حالی که وظایف حاکمیتی سازمان صدا و سیما آن را عملاً از شمول شرکت‌های دولتی خارج می‌کند، دیوان محاسبات بر اساس قوانین خاص بر آن نظارت می‌نماید.

تحلیل ظرفیت‌های قانونی شورای نظارت

قوانینی که در ارتباط با سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران قبل و بعد از بازنگری قانون اساسی بر اساس اصل ۱۷۵ آن به تصویب رسیده‌اند، عبارتند از:

۱. «قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۵۸/۱۰/۸

به موجب این قانون، شورای سرپرستی (متشکل از نمایندگان قوای سه‌گانه) اداره سازمان را بر عهده داشت. مهم‌ترین وظایف این شورا تهیه و تنظیم اساسنامه، تنظیم خط‌مشی کلی، تعیین مدیر عامل و نظارت بر کلیه امور سازمان بود.

۲. «قانون خط‌مشی کلی و اصول برنامه‌های سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران»

مصوب مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۶۱/۴/۱۷

در این قانون، حاکمیت اسلام، روح انقلاب و قانون اساسی؛ تحقق بینش رهبری؛ ارج نهادن به حیثیت انسانی؛ تکیه بر خواست اکثریت؛ انسجام جامعه؛ پذیرش انتقادات و ... به‌عنوان اصول عام و کلی خط‌مشی سازمان مطرح شده است.

۳. «اساسنامه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران» مصوب مجلس شورای

اسلامی در تاریخ ۱۳۶۲/۷/۲۷

در این اساسنامه، ارکان سازمان و تشکیلات آن بر محوریت شورای سرپرستی بنا نهاده شده است. براین اساس، تهیه و تنظیم و اصلاح خط‌مشی کلی و اساسنامه سازمان و ارائه آن برای تصویب نهایی به مجلس شورای اسلامی، انتخاب مدیر عامل سازمان، نیز تصویب عزل و نصب معاونین سازمان و مدیران مراکز شهرستان‌ها و دفاتر خارج از کشور به پیشنهاد مدیر عامل، تهیه و تصویب نمودار تشکیلاتی واحدها، معاونت‌ها و مدیریت‌های مختلف سازمان از جمله اختیارات و وظایف شورای سرپرستی محسوب شد.

۴. «قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت» مصوب مجمع

تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۷۰/۷/۱۱

در این قانون ترکیب و آئین کار شورای نظارت، موارد خاصی از موضوعات نظارت و در نهایت نظارت شورا بر کلیه امور سازمان، وظیفه سازمان برای در اختیار نهادن اطلاعات مورد درخواست شورا و گزارش منظم و مستمر از جریان امور به مقام معظم رهبری و قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران درج شده است.

ماهیت نظارت شورای نظارت؛ دیدگاه‌های متفاوت

در خصوص ماهیت نظارت شورای نظارت اختلاف نظر بسیار است. عده‌ای طرفدار «نظارت استصوابی» شورای نظارت و برخی دیگر موافق «نظارت اطلاعاتی» آن هستند. در نظارت استصوابی، امکان جایگزینی تصمیم ناظر به جای مقام تصمیم گیرنده وجود دارد در حالی که در نظارت اطلاعاتی امر نظارت تنها به دریافت اطلاعات و گزارش‌ها محدود می‌شود.

باید توجه داشت در متن اصل ۱۷۵ واژه «نظارت» برای شورای نظارت به کار رفته است اما بررسی مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، نشان می‌دهد که نمایندگان و جمعی از اعضای شورای مزبور، مسئول بودن مقام رهبری برای اشتباهات، تقصیرات و تخلفات احتمالی در سازمان صدا و سیما را به مصلحت نمی‌دانسته‌اند،^۱ لذا بهتر آن بوده که نظارت ایشان خفیف‌تر باشد تا مسئولیت کم‌تری برای ایشان داشته باشد. بررسی بندهای مختلف ماده (۳) قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۷۰/۷/۱۱ در مقام بیان وظایف شورای نظارت نشان می‌دهد رئیس سازمان و سایر مقامات واحدهای تابعه، ملزم به همکاری با شورای نظارت آن هستند؛ به ویژه آن‌که در تبصره همان ماده آمده است «رئیس سازمان صدا و سیما و معاونین وی و مدیران مراکز استان‌ها و ... موظف‌اند در اجرای دقیق وظایف شورای نظارت، اطلاعات و اسناد و مدارک مورد درخواست شورای نظارت را در اختیارشان قرار دهند».

نکته مورد تأمل دیگر به جایگاه مجلس در تصویب قوانین مربوط به خط‌مشی، اداره و نظارت بر سازمان باز می‌گردد. در این رابطه، نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۰ در خصوص اصل ۱۷۵ قابل توجه است. در این نظریه آمده است «مطابق اصل ۱۷۵ 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، به خصوص در راستای تحقق آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح

۱. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، جلسه پانزدهم، جلد دوم، ص ۵۷۱: «... گاهی اوقات در بعضی از لایالی و ایام اسلامی مثلاً رادیو صددرصد منطبق با آن روز یا آن شب برنامه ندارد. خوب یک عده‌ای را معترض می‌کند، ...، اعتراض می‌کنند. [در این حالت] شاید هم آن کسانی که آن‌جا هستند، جرمی یعنی تقصیر نداشته باشند، غفلتی اتفاق افتاده باشد یا برنامه نداشته‌اند که نتوانسته‌اند آن برنامه را ارائه کنند. خوب، همه این چیزها متوجه رهبر خواهد شد که به نظر می‌رسد که این به هیچ وجه به مصلحت نیست ...».

کشور در همه شؤون و مراتب که در صدر اصل مذکور به آن اشاره شده است، از اختیارات اختصاصی آن مقام می‌باشد.» نظریه تفسیری یاد شده با عنایت به اصل ۱۷۵ قانون اساسی و نص صریح قانون مبنی بر تعیین قوانین «خطمشی و ترتیب اداره سازمان و نظارت بر آن» توسط قانون، به معنی انکار جایگاه مجلس در قانونگذاری در خصوص موارد یادشده تلقی نمی‌شود. از آنجا که شورای نگهبان براساس اصل ۹۱ قانون اساسی وظیفه پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی را از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آن‌ها را بر عهده دارد در مصوبه یاد شده، جایگاه ویژه رهبری را در سیاستگذاری و هدایت سازمان متذکر شده است بدون اینکه اصل ۱۷۵ قانون اساسی چه از حیث شأن مجلس در قانونگذاری یا شأن شورای نظارت در نظارت بر سازمان صدا و سیما مخدوش شود. لازم به ذکر است مطابق اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام در زمره وظایف رهبری است و نظر شورای نگهبان به نوعی تبیین مجدد این موضوع تلقی می‌شود.

باید توجه داشت سازمان صدا و سیما به‌عنوان یک رسانه همگانی موظف به ارائه خدمت به قوای حاکمه و انتشار نظرات و بیانات رسمی آن‌ها است.^۱ بنابراین منافع و مصلحت عمومی اقتضاء می‌کند که بر کلیه امور سازمان نظارت داشته باشند و از آنجا که قوای سه‌گانه تحت نظارت رهبری هستند، نمایندگان این قوا علاوه بر ظرفیت نهادی خود، از طرف آن مقام بر کار صدا و سیما نظارت می‌کنند^۲ و در صورت مشاهده تخلف مراتب به ایشان و قوای سه‌گانه گزارش می‌شود.

۱. در همین راستا، در مشروح مذاکرات جلسه علنی مجلس در باب قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در روزنامه رسمی کشور به شماره ۱۳۳۱۰ آمده است که «... صدا و سیما باید دستگاهی باشد که بین قوا حفظ توازن کند، بی‌طرف باشد، دولتی نشود، به یکی از سه قوه وابستگی و پیوستگی نداشته باشد و در انحصار یک قوه قرار نگیرد، .. امکان نظارت را در قانون اساسی برای همه قوا محفوظ داشته باشد به» «این معنا که قوای سه‌گانه ضمن آن که مسائل خود را از طریق این رسانه به مردم می‌رسانند، در عین حال، ...، در جهت مسائل خود حتی در مقابل سایر قوا بتوانند از آن استفاده کنند و اصولاً به همین خاطر نیز در ابتدای انقلاب، بحث نظارت سه قوه مطرح شد ...».

۲. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلسه پانزدهم، جلد دوم، ص ۵۵۹.

نظارت‌های مضاعف بر سازمان صدا و سیما

قانون اساسی سازوکارهای نظارتی مختلفی را مقرر داشته است تا هیچ یک از ارکان حکومت خارج از حیطه نظارت و کنترل قرار نگیرند. به‌عنوان مثال در بند «۳» ماده (۳) قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت، وظیفه نظارت بر حسن اجرای قوانین که علی‌القاعده به موجب اصل ۱۷۴ از طریق سازمان بازرسی کل کشور صورت می‌گیرد، به موجب قانون عادی «نحوه اجرای اصل ۱۷۵ در بخش نظارت» در مورد سازمان صدا و سیما، به شورای نظارت نیز سپرده شده است. لیکن این امر به مفهوم نفی نظارت سازمان بازرسی کل کشور نیست. زیرا اولاً نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر حسن اجرای قوانین در کلیه دستگاه‌های اداری (از جمله صدا و سیما) براساس نص صریح قانون اساسی قابل اعمال است در حالی که نظارت شورای نظارت بر حسن اجرای قوانین در سازمان صدا و سیما دارای منشأ قانون اساسی است و تفصیل آن به موجب قانون عادی صورت گرفته است. بدیهی است که با عنایت به سلسله مراتب قوانین، حکم قانون اساسی مقدم بر قوانین عادی است و اساساً قوانین عادی باید منطبق با قانون اساسی باشند.

ثانیاً تأمل در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نشان می‌دهد که هدف شورای مذکور، تأسیس نهادی قانونی به منظور اعمال «نظارت مضاعف» بر سازمان صدا و سیما بوده است. بنابراین، شورای نظارت در راستای اعمال نظارت مضاعف، تأسیس شده و به هیچ وجه نفی سایر ابزارهای نظارتی ناشی از قانون اساسی مانند نظارت رهبری، نظارت سازمان بازرسی و نظارت مجلس شورای اسلامی، مدنظر تأسیس‌کنندگان آن نبوده است. همین استدلال در خصوص بند «۶» ماده (۳) قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی که مقرر داشته «شورای نظارت، وظیفه نظارت بر سایر اموری که سازمان صدا و سیما برعهده دارد و انجام می‌دهد را نیز دارد»، صدق می‌کند. بدیهی است هرگونه تفسیری غیر از آنچه بیان شد، نتیجه‌ای جز مستثنا کردن سازمان صدا و سیما از ابزارهای عمومی نظارت که به موجب قانون اساسی برای دستگاه‌های مختلف اداری و اجرائی کشور مقرر شده‌اند، نخواهد داشت. در غیر این صورت قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت، عملاً مغایر سایر اصول نظارتی مندرج در قانون اساسی از جمله اصل ۱۷۳ و ۱۷۴ تلقی خواهد شد.

در باب نظارت پارلمانی بر سازمان صدا و سیما، صرف‌نظر از تصویب قانون بودجه سالانه که در قالب آن بخش اعظمی از منابع درآمدی سالیانه سازمان صدا و سیما نیز تأمین

می‌شود و جدای از تدوین قوانین مختلف مربوط به سازمان مذکور که توسط مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد، سازوکار دیگری نیز در قانون اساسی در نظر گرفته شده است. مطابق اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی، دیوان محاسبات که مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی است، به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید تا هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. بنابراین، مجلس شورای اسلامی علی‌القاعده می‌تواند از طریق حسابرسی دیوان محاسبات بر عملکرد مالی دستگاه‌های اجرائی و اداری که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، نظارت نماید. این نظارت در حقیقت از سازوکارهای نظارت پارلمانی است.

در این خصوص مراجعه به قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، نکات قابل توجهی را در باب نظارت دیوان محاسبات بر سازمان صدا و سیما مشخص می‌سازد. جمع مواد (۴) و (۱۳۸) قانون محاسبات عمومی کشور چنین خواهد بود که «صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران از حیث شمول قانون محاسبات عمومی کشور در حکم شرکت دولتی محسوب می‌گردد و منظور از شرکت دولتی نیز واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون ... به‌عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد ...» بدیهی است که در چنین شرایطی دیوان محاسبات صلاحیت خواهد داشت که بر عملکرد مالی سازمان صدا و سیما، نظارت کند.

اطلاق اصل ۵۵ قانون اساسی که مقرر داشته دیوان محاسبات می‌تواند به «کلیه حساب‌های» دستگاه‌هایی که از بودجه دولتی استفاده می‌کنند، رسیدگی نماید، موجب پیدایش این شبهه گردید که در سازمان‌هایی نظیر سازمان صدا و سیما که منابع درآمدی متعددی دارد، آیا همین مساله که سازمان در بخشی از امور خویش از بودجه دولتی استفاده می‌کند، مجوز اعمال نظارت دیوان محاسبات بر کلیه حساب‌های آن خواهد بود؟ به عبارت دیگر آیا دیوان محاسبات به واسطه این که یک سازمان در بخشی از امور خویش از بودجه عمومی کشور استفاده می‌کند، می‌تواند به آن بخش از حساب‌های سازمان که خارج از درآمدهای ناشی از بودجه دولت هستند نیز، نظارت کند؟

در پاسخ به این شبهه دو نظریه مطرح است: عده‌ای بر این اعتقاد هستند که اولاً با عنایت به اطلاق اصل ۵۵ قانون اساسی که دیوان محاسبات را برای رسیدگی به کلیه

حساب‌های دستگاه‌هایی که از بودجه عمومی کشور استفاده می‌کنند، صالح می‌داند، اصل بر آن است که دیوان مذکور می‌تواند بر آن دسته از حساب‌های دستگاه‌های مختلف که از منابع دیگری غیر از بودجه عمومی کشور تأمین می‌شود نیز نظارت کند. ثانیاً به موجب اصل ۵۳ قانون اساسی «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود». از طرف دیگر، به موجب قانون محاسبات عمومی کشور، سازمان صدا و سیما از حیث شمول قانون مزبور «در حکم شرکت دولتی» است؛ نتیجه منطقی جمع این عبارات قانونی این خواهد بود که دیوان محاسبات کشور صلاحیت رسیدگی به کلیه حساب‌های سازمان‌هایی نظیر سازمان صدا و سیما را خواهد داشت زیرا به موجب قانون اساسی و بنا به اطلاق اصل ۵۳، حتی این گونه سازمان‌ها نیز موظفند کلیه دریافت‌های خویش را به حساب خزانه‌داری کل واریز نمایند و سپس براساس اعتبارات سازمانی مصوب، به هزینه بپردازند. ثالثاً علی‌القاعده سازمان‌هایی که از بودجه دولتی استفاده کرده و به ارائه خدمات و تولیدات عمومی می‌پردازند باید تحت نظارت عمومی دیوان محاسبات که زیر نظر مستقیم نمایندگان ملت می‌باشد نیز قرار گیرند.

در مقابل، عده دیگری بر این عقیده هستند که اولاً بودجه عمومی کشور صرفاً تأمین‌کننده بخشی از منابع درآمدی سازمان صدا و سیماست و همچنان‌که در ماده (۲۲) اساسنامه سازمان مذکور قید شده است، منابع درآمدی این سازمان بسیار متعدد است که مطابق مواد (۱۷) بند «۶» و «۱۹» اساسنامه وظیفه حسابرسی به چگونگی هزینه کردن آن از وظایف بازرس و بازرسان مالی شرکت و رسیدگی به آن از اختیارات شورای سرپرستی متشکل از نمایندگان قوای سه‌گانه است. بنابراین در شرایط فعلی که رئیس سازمان وظایف شورای سرپرستی - به جز وظایف مربوط به شورای نظارت - را بر عهده دارد در عمل ریاست سازمان در حکم مجمع عمومی، شورای عالی، مدیر عامل و حسابرس عمل می‌کند.

ثانیاً نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۷۵/۲۱/۱۹۶ مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۴ مؤید تحدید صلاحیت دیوان به حسابرسی آن بخش از منابع درآمدی است که در قالب اعتبارات ناشی از بودجه عمومی کشور، تأمین می‌شود. مطابق نظریه مزبور «اصل ۵۵ ناظر به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است».

علی‌رغم نظریه فوق‌الذکر باید به این واقعیت توجه داشت ماهیت امور عمومی فعالیت‌های این سازمان، ایجاب می‌کند که نه تنها نسبت به توسعه ابزارهای نظارتی قانونی

نسبت به این سازمان خاص حکومتی اقدام شود بلکه از هر گونه تحدید ابزارهای عمومی نظارت نشأت گرفته از قانون اساسی نسبت به این سازمان پرهیز شود گرچه در عمل چنانکه پیشتر اشاره شد سازمان صدا و سیما دارای قوانین خاص است و تابع نظارت دیوان محاسبات بر شرکت‌های دولتی نیز نیست. بررسی مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نشان می‌دهد که مقنن به منظور تحکیم ابزارهای نظارتی در سازمان صدا و سیما، نسبت به تأسیس نهاد نظارتی جدیدی به نام «شورای نظارت» با وظیفه «نظارت مضاعف» بر سازمان اقدام کرده است. به این ترتیب مقنن بر آن بوده است تا ضمن تأیید نظارت‌های عمومی بر دستگاه‌های اجرائی، درخصوص برخی از نهادها نظیر سازمان صدا و سیما که از موقعیت و تأثیرگذاری خاص ویژه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برخوردار هستند، حساسیت بیش‌تری به خرج دهد. از این رو تحدید صلاحیت حسابرسی دیوان محاسبات، نه تنها منافی مقصود مقنن از اعمال نظارت مضاعف خواهد بود بلکه مخالف استدلال طرفداران نظریه نخست است که به اطلاق اصول ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی استناد می‌کنند. یادآور می‌شود به موجب اصل ۵۳ قانون اساسی «کلیه دریافت‌های دولت» در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و براساس اصل ۵۵ قانون اساسی دیوان محاسبات برای رسیدگی به کلیه حساب‌های دستگاه‌هایی که از بودجه عمومی کشور استفاده می‌کنند، صلاحیت دارد. در نتیجه دیوان محاسبات دست‌کم برای نظارت بر آن بخش از بودجه که از منابع عمومی تأمین می‌شود واجد صلاحیت است.

افزون بر آن مجلس شورای اسلامی مطابق اصل ۷۶ قانون اساسی حق تحقیق و تفحص در تمامی امور را دارد که می‌تواند جنبه مالی و بودجه‌ای نیز داشته باشد.

جمع‌بندی

تأمل در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی در خصوص اصل ۱۷۵ و مشروح مذاکرات مجلس در باب تصویب قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی به وضوح نشان می‌دهد که در تمام مباحثات، دغدغه اصلی واضعان قانون، تصمیم‌گیری درباره «وحدت یا تعدد مراجع نظارت» بوده و هیچ‌گونه اشاره‌ای به تعریف واژه «نظارت» و تعیین «محدوده و قلمرو نظارت» انجام نگرفته است، واضعان اصل ۱۷۵ اصلاحی قانون اساسی، در سازوکاری جدید، عزل و نصب رئیس سازمان صدا و سیما را به مقام رهبری واگذار کردند؛ نظارت بر

عملکرد سازمان را به شورای نظارت بر صدا و سیما سپردند و با الهام از رویه قانونی پیشین (بند «۱» ماده (۱۶) اساسنامه سازمان صدا و سیما مصوب ۱۳۶۲/۷/۲۷ مجلس شورای اسلامی)،^۱ تعیین خطمشی کلی سازمان صدا و سیما یا به عبارت آخری، سیاستگذاری سازمان صدا و سیما را به نمایندگان ملت واگذار کردند.

اعضای شورای بازنگری قانون اساسی با توجه به اصلاح نحوه اداره سازمان و ایجاد شورای نظارت در ذیل اصل ۱۷۵ اصلاحی و علم به قوانین موجود در خصوص سازمان صدا و سیما، تصویب قوانین خطمشی، اداره و نظارت بر سازمان را به قانون عادی واگذار کرده‌اند. لذا به ضرورت قانونگذاری جدید با توجه به تغییرات ایجاد شده در سازمان صدا و سیما واقف بوده‌اند. کما اینکه مقام رهبری در حکم خود خطاب به آقای محمد هاشمی به‌عنوان رئیس سازمان صدا و سیما - که پس از بازنگری قانون اساسی داده شده است - ذکر کرده‌اند «مقتضی است لایحه مربوط به قانون اداره صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران به سرعت تهیه و برای طی مراحل تصویب به دولت و مجلس شورای اسلامی عرضه گردد»^۲.

تأمل و تعمق در بندهای مختلف ماده (۳) قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی، نکات قابل توجه ذیل را به ذهن متبادر می‌سازد: اولاً مطابق بند «۱»، شورای نظارت بر حسن انجام کلیه امور سازمان صدا و سیما نظارت دارد و بر همین اساس، نظارت آن کلی، عام و در همه سطوح است. این نظارت بدین منظور انجام می‌شود که سازمان از چارچوب وظایف قانونی خود خارج نشود.

ثانیاً مطابق بند «۲» یکی از وظایف شورای نظارت عبارتست از: «نظارت بر سیاست‌های اجرایی که در نظر است در سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران به مرحله اجرا در بیاید و اعلام نظر اصلاحی شورا به سازمان». بدین ترتیب با توجه به اینکه در این بند از عبارت «در نظر است» استفاده شده است نوع نظارت سازمان بر تدوین و تنظیم سیاست‌های اجرایی آن پیشینی است و سازمان نمی‌تواند بعد از تصویب سیاست‌های اجرایی آنها را به اطلاع شورای نظارت برساند. همچنین بر اساس بند «۴» شورای نظارت بر ایجاد یا انحلال هر

۱. در بند «۱» ماده (۱۶) اساسنامه سازمان صدا و سیما متعهد شده است که تهیه و تنظیم و اصلاح خطمشی

کلی و اساسنامه سازمان و اصول برنامه‌های سازمان مذکور و تقدیم آن به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب نهایی، از وظایف شورای سرپرستی نمایندگان سه قوه است.

۲. مشروح مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، جلسه ۲۳۴، روزنامه رسمی، شماره ۱۳۳۰۹، ص ۲۹.

بخش، واحد، شعبه، دفاتر و نمایندگی سازمان نظارت دارد که این نظارت نیز پیشینی است و نمی‌تواند بعد از اقدام به ایجاد یا انحلال موارد یاد شده انجام شود.

ثالثاً برخی از نظارت‌های شورای نظارت مانند نظارت مالی - که در بند «۳» ماده مذکور جزو وظایف شورای نظارت آمده است - در زمره نظارت‌هایی است که از سوی سایر نهادهای مسئول نظیر دیوان محاسبات نیز اعمال می‌شود. از این رو واگذاری چنین اختیاراتی به شورای نظارت به معنی قصد قانونگذار برای نظارت مضاعف بر سازمان است.

مطابق اصل ۱۷۵ قانون اساسی، عزل و نصب رئیس سازمان صدا و سیما به مقام رهبری واگذار شده است؛ در عین حال نظارت بر سازمان صدا و سیما به شورای نظارت متشکل از نمایندگان قوای سه‌گانه واگذار و خط‌مشی‌گذاری یا سیاست‌گذاری جزو اختیارات مقنن (مجلس شورای اسلامی) محسوب شده است.

به عبارت دیگر، مقام رهبری که رئیس سازمان صدا و سیما را نصب می‌کند، از طریق شورای نظارت با معیارهای قانون خط‌مشی مصوب نمایندگان ملت بر عملکرد رئیس سازمان صدا و سیما نظارت دارد. این نظارت می‌تواند به عزل رئیس سازمان منجر شود. اما باید توجه داشت عزل یک مقام عمومی الزاماً تنها راه اعمال نظارت نیست. شورای نظارت بر اعمال، اقدامات، تصمیمات و عملکردهای سازمان صدا و سیما نظارت می‌کند بدون اینکه این ترتیبات الزاماً به عزل رئیس سازمان منجر شود. چنانچه شکایت یا اعتراضی نسبت به اقدامات رئیس سازمان صدا و سیما مطرح شود، پس از ارائه گزارش و اعلام تخلف توسط شورای نظارت به مقام رهبری و نمایندگان قوای سه‌گانه، رسیدگی به تخلف و شکایت مطروحه از طریق مقامات اخیر از مراجع ذی‌صلاح مربوط تقاضا می‌شود. بدین ترتیب علاوه بر تصمیمات متخذه توسط رهبری، استفاده از سازوکارهای هر یک از قوای سه‌گانه نیز به قوت خود باقی است. بنابراین، شورای نظارت براساس اصل ۱۷۵ بر اعمال، اقدامات، تصمیم‌ها و سیاست‌های حاکم بر صدا و سیما نظارت موثر خواهد داشت و بنا به قاعده «اذن در شی در لوازم شی نیز هست»، سازوکارها و ابزارهای نظارتی موثر را نیز باید در اختیار داشته باشد. لذا صرف‌نظر از ابزار نظارتی عزل رئیس سازمان که در دست رهبری است شورای نظارت می‌تواند از سازوکار جلوگیری از اجرای سیاست‌های غیرقانونی، اصلاح تصمیم‌ها و اقدامات و سایر ضمانت‌اجراهی لازم استفاده کند.

منابع و مأخذ

۱. اتکینسون، دیوید و دیگران، رادیو-تلویزیون خدمت عمومی؛ چالش قرن بیست و یکم، ترجمه مرتضی ثاقبفر تهران: سروش، ۱۳۸۴.
۲. احمدی، مرتضی، «ساختار نظارتی در تشکیلات جمهوری اسلامی ایران»، مجموعه مقالات نخستین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران: سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۷۶.
۳. اساسنامه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۲/۷/۲۷، مصوبه شماره ۵۹۰۵، لوح حق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، جلد دوم. تهران: مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹.
۵. طرح قانونی نحوه اجراء اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت، دوره سوم، سال دوم، شماره دفتر ثبت ۲۷۰، شماره ترتیب چاپ ۶۳۶، تاریخ چاپ ۱۳۶۸/۷/۹.
۶. قانون اداره سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۵۸/۱۰/۸، مصوبه شماره ۵۵۹۸، لوح حق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۷. قانون خط‌مشی کلی و اصول برنامه‌های سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱/۴/۱۷، مصوبه شماره ۵۷۷۷، لوح حق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۸. قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۷۰/۷/۱۱، مصوبه شماره ۴۴، لوح حق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۹. رضایی بایندر، محمدرضا، «بررسی نقش رسانه‌ها در آموزش مهارت‌های شهروندی و رفتارهای مدنی»، فصلنامه پژوهش و سنجش، سال دهم، شماره ۳۳، بهار ۱۳۸۲.
۱۰. مشروح مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، جلسه ۲۳۴، روزنامه رسمی، شماره ۱۳۳۰۹.
۱۰. مشروح مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، جلسه ۲۳۵، روزنامه رسمی، شماره ۱۳۳۱۰.

۱۱. هاشمی، سید محمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم: حاکمیت و نهادهای سیاسی، چاپ چهارم، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۹
12. A MODEL PUBLIC SERVICE BROADCASTING LAW, ARTICLE 19 June 2005 at: www.article19.org
13. Building a Strong and Sustainable Public Broadcasting Environment for New Zealand A Programme of Action, at: <http://www.mch.govt.nz/publications/pdf>
14. MODEL PUBLIC SERVICE BROADCASTING LAW and Aspects of Regulating Commercial Broadcasting, Geneva, September 1999, ITU/BDT and UNESCO, at: http://portal.unesco.org/ci/en/file_download.php
15. Broadcasting Law in Germany, at: www.iuscomp.org/gla/literature/broadcst.htm
16. DRAFT DECREE LAW ON THE REGULATION OF BROADCASTING AND THE ESTABLISHMENT OF AN INDEPENDENT BROADCASTING AUTHORITY IN TIMOR LESTE, at: www.internews.tp/broadcastexeng.htm
17. The Law of Azerbaijan Republic on Public TV-Radio Broadcasting, at: www.iuscomp.org/gla/literature/broadcst.htm

