



امیرعلی دهقانی *

لایحه‌ای «مغالطه‌بنیاد» برای صداوسیما

اهمیت جایگاه صداوسیما در الگوسازی بر هیچ کس پنهان نیست، بنابراین می‌توان از آن به عنوان اصلی‌ترین محیط برای ارائه سبک زندگی ایرانی-اسلامی و آگاهی بخشی در مسائل اجتماعی و سیاسی نام برد. در صورت عملکرد صحیح این دستگاه می‌توان انتظار داشت تا حل بخش اعظمی از دغدغه‌های فرهنگی، مشکلات اقتصادی و حتی اصلاح رفتار مسئولان توسط این سازمان رقم بخورد. از این‌رو لازم است بر مبنای اصول ۱۷۵ و ۴۴ قانون اساسی و تفسیر شورای نگهبان این اصول قانونی جامع که در بردارنده خط مشی و ساختار، نحوه مدیریت و نظارت بر این سازمان به عنوان یک نهاد حاکمیتی است به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد تا از ابهامات به‌وجود آمده در نقش این سازمان و همچنین نحوه نظارت بر آن جلوگیری شود.

چندی پیش «مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری» طی فرآیندی در تهیه پیش‌نویس «لایحه قانون خط مشی، نحوه اداره و نظارت بر صداوسیما» اقدام به انتشار گزارش توجیهی این پیش‌نویس کرده است. این اولین طرح و لایحه‌ای نیست که برای اصلاح اداره و نظارت بر صداوسیما تدوین می‌شود؛ موضوعی که در این گزارش به تفصیل درباره آن صحبت شده است. در این گزارش توجیهی، ابتدا به جایگاه حقوقی سازمان صداوسیما پیش از بازنگری قانون اساسی و سپس جایگاه حقوقی صداوسیما پس از بازنگری قانون اساسی (اصل ۱۷۵) اشاره شده است و پس از آن موارد ذیل را به عنوان آسیب‌شناسی وضع موجود حقوقی مطرح کرده است: تمرکز در سیاستگذاری، مدیریت و نظارت، انحصار و تکصدایی، نبود حدود محتوایی، خلط کار ویژه‌های رادیو و تلویزیون‌های عمومی، تجاری، نبود تنظیم‌کننده‌های موضوعی (کودکان، تبلیغات)، ابهام در پاسخگویی، ناکارآمدی شورای نظارت، ابهام در تأمین بودجه و منابع مالی، توسعه فعالیت‌های فرعی سازمان و غلبه آنها بر مأموریت‌های اصلی و سرانجام تشتت و ابهام قوانین حاکم بر صداوسیما، آسیب‌های حقوقی مهمی هستند که در حال حاضر، متوجه صداوسیما و نظام رادیو و تلویزیونی کشور شده‌اند.

پس از مطالعه این گزارش اگر بخواهیم منصفانه به موضوع نگاه کنیم در بعضی موارد بیان شده به عنوان آسیب‌شناسی وضع موجود از جمله بحث تشتت و ابهام در قوانین حاکم بر صداوسیما قطعاً در شرایط کنونی جهت رفع ابهامات و اختلافات موجود در سیاستگذاری، مدیریت و نظارت بر صداوسیما نیازمند قانونی جامع و شامل در این حوزه هستیم اما وقتی با دقت به موارد مطرح شده در این گزارش نگاه می‌کنیم و هدفی که در این گزارش بیان شده است از جمله بحث حدود محتوایی، ایجاد شبکه‌های خصوصی، تنظیم‌کننده‌های موضوعی و... مشاهده می‌شود که تهیه‌کنندگان این متن یا علماً هیچ گونه توجهی به اصول قانون اساسی نداشته‌اند یا اینکه هیچ شناختی از مباحث حقوقی و اصول قانون اساسی ندارند؛ چرا که با نگاهی به موارد مطرح شده در این گزارش مشاهده می‌شود اغلب این موارد یا به طور صریح مغایر با قانون اساسی است یا اینکه با هدف اصلی قانونگذار اساسی ما در حوزه حقوق رسانه و صداوسیما در تعارض است که در ذیل با نگاهی حقوقی به موارد مطرح شده به بیان این تعارضات خواهیم پرداخت:

۱- قسمتی از این گزارش به بحث تمرکز در سیاستگذاری، مدیریت و نظارت در این سازمان پرداخته است که این موضوع قابل بذلش نیست؛ چرا که در اصل ۱۷۵ قانون اساسی به وضوح بحث اداره و مدیریت یکپارچه را در این سازمان و همچنین نظارت بر عملکرد آن مشخص شده است و در ارتباط با سیاستگذاری، هدایت و تدابیر لازم در جهت تحقق اهداف سازمان با توجه به تفسیر شورای نگهبان از این اصل این وظیفه بر عهده مقام معظم رهبری نهاده شده است.

۲- در بند دوم آسیب‌شناسی به بیان انحصار و تکصدایی در این سازمان پرداخته است و یکی از مشکلات موجود وضع حقوقی فعلی را نبود شبکه‌های خصوصی و عدم رقابت عنوان کرده و همچنین یک فصل از لایحه را به این‌ موضوع اختصاص داده است(فصل پنجم). یکی از مواردی که به‌ طور صریح با اصول قانون اساسی مغایر می‌باشد، مطابق نص صریح اصل ۴۴ قانون اساسی «رادیو و تلویزیون دولتی است و تأسیس و راه‌اندازی شبکه‌های خصوصی رادیو و تلویزیونی به هر نحو، مغایر این اصل می‌باشد. بدین جهت انتشار و پخش برنامه‌های صوتی و تصویری از طریق سیستم‌های فنی قابل انتشار فراگیر (همانند ماهواره، فرستنده، فیبر نوری و غیره) برای مردم در قالب امواج رادیویی و کابلی غیر از سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران خلاف اصل مذکور است»(نظر تفسیری شماره ۷۹۹/۱۲۱۹۷ مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۰ شورای نگهبان) ابلاغیه‌ای که در بالا ذکر شد تهیه‌کنندگان این متن بدون توجه به اصول قانون اساسی مواردی را طرح کرده‌اند که مغایر اصول قانون اساسی است.

۳- در بندی دیگر به موضوع حدود محتوایی و نبود تنظیم‌کننده موضوعی پرداخته است؛ مسئله‌ای که در این چند وقت اخیر تبدیل به مناقشه‌ای میان دولت و سازمان صداوسیما گردید که از این‌رو پیرو دستور مقام معظم رهبری که در تاریخ ۱۳۹۶/۶/۲۲ طی ابلاغیه‌ای به رئیس‌جمهور بیان کردند: «مسئولیت صدور مجوز و تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی منحصراً بر عهده سازمان صداوسیماست»، رئیس قوه قضائیه به درستی با صدور بخشنامه‌ای به این مناقشه خاتمه داده و تأکید کرده است هر گونه فعالیت در زمینه «صوت و تصویر فراگیر» صرفاً در صورت اخذ مجوز از صداوسیما مجاز است و مراجع قضایی و ستادی قوه قضائیه را ملزم کرد هر گونه استعالم درباره صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی را از حیث پروانه فعالیت، مقررات و موضوعات مرتبط از سازمان صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران به عمل آورند. امری که با توجه به نظام حقوقی ایران صحیح به نظر می‌رسد، لذا باید بیان کرد که صلاحیت نظارت بر محتوا به طور مشخص برعهده سازمان صداوسیماست.

در این گزارش موارد دیگری هم به عنوان آسیب‌شناسی بیان شده است که شاید بعضی از آنها صحیح باشد اما همانگونه که ملاحظه شد تهیه‌کنندگان این متن بدون هیچ گونه توجهی به قانون اساسی اقدام به تهیه این لایحه کرده‌اند که در بیشتر موارد مغایر با اصول قانون اساسی می‌باشد، لذا لازم است برای پیشنی حقوقی و مبنا قرار دادن اصول ۱۷۵ و ۴۴ قانون اساسی و تفسیر شورای نگهبان از این اصول اقدام به تهیه لایحه و طرح‌های قانونی در این زمینه کرد تا به تصویب قانونی ضعیف و مغایر با نظام حقوقی کشور جلوگیری به عمل آید.

✍️ **پژوهشگر پژوهشکده راهبردی – کاربردی**



صعود قیمت‌های پیش چشم قانون کهنه‌تعزیرات

عضو کمیسیون قضایی مجلس: اصلاحات مورد نظر سازمان تعزیرات در قانون اعمال شده و در صف طرح در صحن مجلس است

گزارش زهرا چیدری

سازمان تعزیرات حکومتی بنا بود بساط گرانی‌ها را برچیند و با گرانفروشان و گرانفروشی مقابله قانونی کند اما حالا عملکرد این سازمان به سرزدن به چند مغازه و مطب محدود شده و گرانفروشی در حوزه‌های اثرگذار تر و کلان‌تری همچون خودرو و مسکن به حال خود رها شده است. به همین خاطر هم یک بار قیمت بنزین یک شیشه افزایش سهه برابری را تجربه می‌کند و روز دیگر بی‌کیفیت‌ترین خودروی تولید داخل به حدود ۷۰ میلیون تومان می‌رسد. خلاصه کلام اینکه بر خلاف کار ویژه مورد انتظار سازمان تعزیرات حکومتی در کنترل قیمت‌ها و نظارت بر بازار، به نظر می‌رسد نبض بازار کشور بیشتر دست دلالان و سلطان‌هاست نه سازمان تعزیرات! در این میان برخی معتقدند قانون تعزیرات اشکال دارد و برخی دیگر مشکل را نه در قانون بلکه در اجرای انقون می‌بینند. به هر ترتیب گویا آخرین اصلاحات مورد درخواست این سازمان روی قانون تعزیرات حکومتی صورت گرفته و اصلاحیه قانون تعزیرات در صف طرح در صحن مجلس است؛ مجلسی که شمارش معکوس با یان آن آغاز شده است و بعید به نظر می‌رسد عمرش به اصلاح قانون تعزیرات قند بددد.

■ ■ ■

سازمان تعزیرات در کار ویژه‌اش یعنی کنترل قیمت‌ها و مقابله با گرانفروشی موفق نبوده است. آخرین مصداق جدی این عدم موفقیت هم ماجرای گرانی خودرو و ناتوانی تعزیرات از مقابله با این گرانی بی‌ضابطه است به گونه‌ای که این بار حتی صدای رئیس قوه قضائیه هم در آمده است. سیدابراهیم رئیسی با اشاره به گزارش‌هایی که درباره افزایش قیمت خودرو به دستگاه قضایی می‌رسد، این مسئله را امری غیر قابل قبول دانست و خواستار نظارت همه‌جانبه مسئولان وزارت صمت، سازمان تعزیرات و سازمان حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان در این زمینه شد. رئیس قوه قضائیه تأکید کرد: «مسئولان باید با انجام وظایف خود و تشدید نظارت، خصوصاً در ایام پایانی سال معاف افزایش کاذب قیمت کالاها شده و اجازه ندهند مردم در این زمینه نگران شوند.»

■ **عدم موفقیت سازمان تعزیرات زیر ذره بین**

چراپی عدم موفقیت سازمان تعزیرات در کنترل قیمت‌ها از نگاه برخی‌ها به قانون تعزیرات بازمی‌گردد. جمال انصاری، رئیس سازمان تعزیرات حکومتی مهم‌ترین مانع بر سر راه این سازمان را فرآیند قانونگذاری می‌داند و معتقد است: «قانون‌سازان تعزیرات در مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب و این تلافی سبب شده است ما در بخش‌هایی با موانع مجمع روبه‌رو شویم. ضرب نفوذ این سازمان باید افزایش پیدا کند. متأسفانه ما در حال حاضر مرجع تشکیل‌دهنده پرونده، مرجع تحقیق‌کننده پرونده و مرجع اجراکننده احکام نداریم.»

بنا بر تأکید وی سازمان تعزیرات حکومتی نیازمند قانونگذاری مستقل، آئین دادرسی مستقل و شاکله تحقیقی، تبیینی و استعلامی و اجرایی است اما در حال حاضر براساس ضوابط آئین دادرسی کیفری و مدنی عمل می‌کند. حالا آنطور که محمدعلی پورمختار، عضو کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس به «جوان» گفت: «اصلاح قانون تعزیرات و افزایش اختیارات این سازمان در دستور کار مجلس است و این اصلاحیه آماده مطرح شدن در صحن علنی است.» وی به اینکه پرونده اصلاحیه قانون تعزیرات در همین مجلس بسته شود امیدوار است.

■ **قانونی که باید اصلاح شود**

اصلاح قانون تعزیرات موضوعی است که اغلب مسئولان و کارشناسان درباره آن اتفاق نظر دارند. به طور مثال ۱۰ شهر یور سال گذشته بود که وزیر دادگستری در گفت‌وگویی اعلام کرد: «قانون مدنظر (تعزیرات) برای وضعیت عادی کشور پاسخگو بود ولی در شرایط سخت جنگ اقتصادی محدودیت‌هایی برای مجموعه سازمان تعزیرات حکومتی ایجاد کرده و آنچنان که

■ **سابقه شکل‌گیری سازمان تعزیرات حکومتی**

پایه‌گذاری سازمان تعزیرات حکومتی به همان اوایل انقلاب و سال ۶۲ بازمی‌گردد. بعد از پیروزی انقلاب با آغاز جنگ تحمیلی بحث تعزیرات حکومتی برای جلوگیری از وقوع تخلفات عدیده‌ای که در زمینه مسائل اقتصادی اعم از کم فروشی، گرانفروشی، احتکار و مسائلی از این دست با توجه به وضعیت

بحرانی کشور در آن زمان رخ می‌داد پایه‌ریزی شد.

بر همین اساس ابتدای سال ۱۳۶۲ با توجه به مصالح کشور و مردم و شرایط آن زمان، مجوز لازم برای تأسیس سازمان تعزیرات از سوی امام به دولت داده شد. در همین راستا کمیسیون‌هایی تحت نظارت وزارت کشور به نام کمیسیون‌های امور تعزیرات حکومتی تشکیل شد و به تمامی تخلفاتی که به نحوی جنبه اقتصادی داشت رسیدگی کرد.

با پایان جنگ تحمیلی امام (ره) حق تعزیرات حکومتی را از دولت سلب و مجمع تشخیص مصلحت نظام را مأمور به تصمیم‌گیری در این زمینه نمودند که مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در مورخ ۶۷/۱۲/۲۳ با تصویب دو قانون تحت‌عناوین قانون تعزیرات حکومتی و قانون تعزیرات حکومتی در امور بهداشتی و درمانی، رسیدگی به تخلفات بخش غیردولتی را به محاکم انقلاب اسلامی و رسیدگی به تخلفات بخش دولتی را به کمیسیون‌های تحت

نظارت وزارت کشور محول کرد که این امر تا اواسط سال ۱۳۷۳ ادامه یافت. مهر ماه سال ۷۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام، تمامی امور تعزیرات حکومتی بخش دولتی و غیردولتی اعم از بازرسی و نظارت، رسیدگی و صدور حکم قطعی و اجرای آن را به دولت محول کرد تا بر اساس قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۶۷/۱۱/۲۳ اقدام کنند.

سال ۹۲ به منظور مبارزه با پدیده قاچاق، قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز طبق مصوبه مجلس شورای اسلامی بخش اعظمی از مبارزه با قاچاق کالا و ارز پس از کشف توسط دستگاه‌های کاشف، به این سازمان محول شد و این امر تاکنون ادامه دارد. با تمام اینها اما سازمان تعزیرات نه در حوزه مبارزه با قاچاق چندان موفق عمل کرده و نه در حوزه مبارزه با گرانفروشی و گرانفروشان. برون‌داد این عملکرد را هم می‌توان به روشنی در جامعه دید.

با پایان جنگ تحمیلی امام (ره) حق تعزیرات حکومتی را از دولت سلب و مجمع تشخیص مصلحت نظام را مأمور به تصمیم‌گیری در این زمینه نمودند که مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در مورخ ۶۷/۱۲/۲۳ با تصویب دو قانون تحت‌عناوین قانون تعزیرات حکومتی و قانون تعزیرات حکومتی در امور بهداشتی و درمانی، رسیدگی به تخلفات بخش غیردولتی را به محاکم انقلاب اسلامی و رسیدگی به تخلفات بخش دولتی را به کمیسیون‌های تحت

توقعات مردم است این سازمان امروز نمی‌تواند به وظیفه خود متناسب با مطالبات بحق مردم جامعه عمل بپوشاند، به همین دلیل بسته پیشنهادی برای اصلاح پاره‌ای از قوانین به خاطر تأثیرگذاری بیشتر تعزیرات در جهت استیفای حقوق مردم به صورت جامع و کامل تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است.» رئیس مجلس هم از موافقان لزوم بازنگری در قانون تعزیرات است.

■ **عدم موفقیت در برخورد با برخی متخلفان بزرگ**

اسفند ماه سال گذشته، علی لاریجانی، رئیس مجلس شورای اسلامی در دیدار با رئیس و برخی مسئولان سازمان تعزیرات حکومتی ضمن تأکید بر لزوم اصلاح قانون تعزیرات، تصریح کرد:

«سازمان تعزیرات حکومتی تاکنون با برخی متخلفان بزرگ برخورد کرده اما با برخی از این متخلفان هم نتوانسته است برخورد کند.»

از نگاه رئیس مجلس آسیب‌شناسی اقداماتی که این سازمان تاکنون انجام داده، ضروری است. در مدل کنونی مشخص نیست تا چه میزان موفقیت حاصل شده است به ویژه در حال حاضر که شاهد گرانی و عدم رضایت مردم هستیم.

لاریجانی در این دیدار بیان کرد: «آسیب‌شناسی کمک می‌کند تا

افسار گسیخته قیمت‌ها مؤثرتر از قبل عمل کند. وی به شرایط کنونی جامعه و افزایش قیمت‌ها اشاره کرد و گفت: «در حال حاضر شاهد افزایش بی‌ضابطه قیمت‌ها هستیم و فروشندگان و تولیدکنندگان هر طور دلشان می‌خواهد قیمت‌گذاری می‌کنند و این قیمت‌ها را جانی‌اندازند و مصرف‌کننده هم بر اساس نیازش ناگزیر پس است کالاها را تهیه کند. از سوی دیگر سازمان تعزیرات هم با محدودیت‌های متعددی از نظر امکانات و نیروی انسانی مواجه است و گاهی ناچار است از جاهای دیگر نیرو قرض بگیرد و نیروهایش را تعویت کند تا بتوانند نظارتش را تقویت نماید. این مسئله به طور خاص در بازار شب عید اهمیت بیشتری می‌یابد؛ چرا که با موجی از گرانی‌های ساختگی مواجه هستیم که از حالا در بخش‌های مختلف شروع شده است.»

بنابر تأکید پورمختار تا آنکه قانون اصلاح شود زمان می‌برد اما در این مدت لازم است تا هم سازمان تعزیرات و هم سایر سازمان‌های مرتبط همچون بازارسان وزارت صمت، اتاق اصناف و سایر دستگاه‌ها به سازمان کمک کنند و حضور داشته باشند و کار سازمان را تقویت کنند تا بازرسی و نظارت بر بحث گرانی به درستی ساماندهی شود.

■ **خلأقانونی و کمبوداختیارات**

این نماینده مجلس در پاسخ به این سؤال که آیا از نگاه شما خلأهای قانونی در کمبود اختیارات سازمان تعزیرات وضعیت آشفته کنونی و عدم موفقیت این سازمان را در گرانی‌های حوزه‌های کلان‌تر موجب شده یا این ماجرا به‌واسطه خلأهای مدیریتی و اجرا نکردن در دست قوانین موجود است؟ اینگونه پاسخ داد: «این موضوع از زوایای مختلفی قابل بررسی است. یک وقت‌هایی سازمان تعزیرات واقعاً نیرو و توان مقابله با تخلفات را ندارد و بازرسی اصناف یا سازمان حمایت هم در این زمینه نقش دارند و اینگونه نیست که سازمان به راحتی و مستقلاً بتواند در این زمینه پاسخگو باشد. تمام بخش‌های مرتبط باید کمک کنند و هر کسی کارش را به درستی انجام دهد. سازمان تعزیرات هم وظایف ذاتی خودش را دارد که به اعتقاد من این اراده در سازمان وجود دارد که با اصلاح قانون با پیگیری‌های میدانی بتواند اثرگذار باشد.»

پورمختار در پاسخ به این سؤال که پیش‌بینی شما از زمان تصویب و بررسی اصلاح قانون تعزیرات در صحن مجلس چیست افزود: «پیش از سال جدید که به دلیل بحث بودجه بعید است این اصلاحیه به صحن برسد اما برای سال جدید و بعد از تعطیلات می‌توان با قیعد فوریت این قانون را مطرح کرد تا در صحن بررسی و تصویب شود.»

آخرین باری که اصلاح قانون تعزیرات از سوی وزیر دادگستری مطرح شد مربوط به سه سال پیش است. علیرضا آوایی وقتی در جایگاه وزارت دادگستری قرار گرفت، وعده داد عزم و اراده آن را دارد که قانون تعزیرات را اصلاح کند. اما حالا سه سال از این ماجرا می‌گذرد و خبری از این اصلاحات نیست. سه سال اخیر پر التهاب‌ترین شرایط بر بازار کشور حاکم بوده و رشد قیمت‌ها به شکلی بی‌سابقه معیشت مردم را تحت تأثیر قرار داده است. بدیهی است اگر اراده‌ای برای اصلاح قانون تعزیرات در میان بود و اگر چالش اصلی رهانشدگی بازار به محدودیت اختیارات این کمیسیون باز می‌گشت، سه سال فرصت کافی را برای اصلاح قانون در اختیار دولت و وزارت دادگستری قرار می‌داد. اینجاست که به باور برخی کارشناسان کمبود اختیارات سازمان تعزیرات در عمل بهانه‌ای برای پوشش کم کاری و عدم موفقیت این سازمان در انجام مأموریت‌های محوله‌اش است؛ ماجرای که حکایت دیروز و امروز نیست و سال‌ها گر باینگیر جامعه و بازار بوده است.

حالا اما قوه قضائیه آمادگی همراهی با سازمان تعزیرات را دارد و از سوی دیگر اصلاحیه قانون تعزیرات هم در راه است؛ اصلاحیه‌ای که بناسط تاراه را برای عملکرد این سازمان باز کند. باید دید آیا این سازمان با اصلاح قانون تعزیرات عزم کافی برای کنترل بازار و جلوگیری از گرانی‌های یک شبه خودرو، مسکن، بنزین یا سایر کالاهای مورد نیاز مردم را دارد؟