

نظارت هم‌زمان سازمان بازرسی کل کشور و شورای نظارت بر سازمان صدا و سیما ج.ا. ایران

عباس وفايي

دانشجوی دکترای حقوق عمومی، واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، سمنان، ایران.

abbas.vaffaei@iaua.ac.ir

بیژن عباسی (نویسنده مسئول)

استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

Babbasi@ut.ac.ir

**قابل انتشار در دوره ۲۵ شماره ۶۵ (بهار ۱۴۰۵) نشریه پژوهش‌های حقوقی**

## چکیده

پس از بازنگری اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی و ایجاد تمرکز در مدیریت سازمان صدا و سیما با حذف نهاد شورای سرپرستی، قانونگذار اساسی به دلیل گستره تأثیرات این رسانه بر عملکرد قوای نظام، شورای نظارت، مرکب از نمایندگان سه قوه را به عنوان ناظر اختصاصی صدا و سیما ایجاد کرد. با اطلاق اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی و قانون تشکیل سازمان بازرسی و صلاحیت عام این سازمان برای نظارت بر دستگاه‌های اداری و اجرایی، از آنجا که مؤسس هر دو نهاد قانونگذار اساسی می‌باشد، می‌توان گفت شورای نظارت به عنوان اعمال نظارت مضاعف بر صدا و سیما ایجاد شده است. اما با تصویب قانون مربوط به شورای نظارت و قرار گرفتن وظایف سازمان بازرسی کل کشور بر عهده این شورا، این پرسش مطرح است که دیگر سازمان بازرسی چگونه و با چه مستندی می‌تواند بر عملکرد سازمان صدا و سیما نظارت کند و در صورت بروز اختلاف در نتیجه نظارت این دو نهاد، نظر کدام یک ارجحیت دارد؟ در واقع با تصویب قانون نحوه اجرای اصل 175 قانون اساسی در بخش نظارت به عنوان قانون مؤخر، قائل شدن نظارت مضاعف برای شورای نظارت منتفی است. چرا که قوانین مربوط به هر دو نهاد از اعتبار یکسان برخوردار بوده و نمی‌توان از فقدان ضمانت اجرای کافی برای نظرها و تصمیمات شورای نظارت نتیجه گرفت که سازمان بازرسی کل کشور نهاد نظارتی اصلی بوده و شورای نظارت بر صدا و سیما به عنوان نظارت مضاعف پیش‌بینی شده است. همچنین باید توجه داشت اگر چه مجمع تشخیص مصلحت نظام در مقام حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان در صدد حذف برخی از بندهای مصوبه نحوه اجرای اصل 175 قانون اساسی در بخش نظارت برآمده و این امر سبب شد تا اختلاف نظر در حوزه صلاحیت‌های دو نهاد نظارتی کاهش یابد، اما باز هم بروز اختلاف در نظارت هم‌زمان این دو نهاد بر عملکرد مجری (صدا و سیما) محتمل است. از آنجا که در حوزه صلاحیت دو نهاد نظارتی تداخل وجود داشته و وظایف آنها نیز در عرض یکدیگر قرار ندارد و از طرفی به طور عام سازمان بازرسی کل کشور وظیفه نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین را بر عهده دارد، لذا باید نسبت به اصلاح قانون مربوط به شورای نظارت که فاقد ضمانت اجرای لازم است و تقویت اعمال نظارت سازمان بازرسی در ارتباط با صدا و سیما اقدام بایسته صورت پذیرد. به گونه‌ای که هیچ تداخلی در انجام وظایف دو نهاد نظارتی وجود نداشته باشد.

**کلید واژه ها:** نظارت بر صدا و سیما، شورای نظارت، سازمان بازرسی، نظارت مضاعف.

## مقدمه

امروزه و باتوجه به پیدایش مفهوم حکمرانی خوب، بحث نظارت و مسئولیت‌پذیری از عناصر حکومت‌های مردم سالار به شمار می‌آید. نظارت بر نهادهای حاکمیتی توسط مردم و نهادهای برآمده از آن علاوه بر حاکمیت قانون، موجب شفافیت در عملکرد و ایجاد روبه مطلوب در امر حکمرانی خوب است. دولت قانون‌مدار در سودای مقید کردن قلمرو اختیارات اربابان قدرت به قواعد و حدود از پیش تعیین شده می‌باشد. در چنین دولتی قدرت عمومی تنها از طریق قانون یعنی به ترتیبی که نظام حقوقی اجازه می‌دهد اعمال شده و قدرت تبدیل به صلاحیت می‌شود.

اگر چه ترسیم حدود و قلمرو صلاحیت‌های نهادهای سیاسی و اداری نخستین گام برای صیانت از حقوق شهروندان در مقابل دولت به شمار می‌رود، اما دستیابی به چنین هدفی بدون وجود ساز و کارهای دقیق و کارآمد نظارت امکان‌پذیر نیست. با قلم‌فرسایی‌های انجام شده در خصوص دولت قانون‌مدار، امروزه ضرورت نظارت بر نهادهای حکومتی و دستگاه‌های اداری بر کسی پوشیده نیست. اما مهم‌ترین تنگنای نظارت، نقطه تلاقی آن با دستگاه‌هایی است که از وضعیت، جایگاه و قوانین خاص برخوردارند. از میان نهادهای حاکم در نظام حقوقی ایران، سازمان صدا و سیما دارای جایگاهی متمایز و متفاوت از سایر دستگاه‌ها و نهادها است. این دستگاه از یک سو زیر نظر مقام رهبری اداره و سیاست‌گذاری شده و از سوی دیگر نظارت خاص بر آن توسط قوای سه‌گانه و از طریق شورای نظارت انجام می‌شود. علت این امر گستره تاثیر این رسانه بر عملکرد قوای نظام است، تا حدی که با تعادل قوای حاکم کشور بستگی پیدا کرده است. از آنجا که صدا و سیما به عنوان یک رسانه همگانی موظف به ارائه خدمت به قوای حاکمه و انتشار نظرات و بیانات رسمی آن‌ها می‌باشد، بنابراین منافع و مصلحت عمومی اقتضاء دارد تا سه قوه بتوانند بر امور آن نظارت داشته باشند. همچنین این رسانه نقش ممتاز و موثری در افکار و اذهان عمومی جامعه بر عهده داشته و قانون‌گذار اساسی با اشراف بر اهمیت و جایگاه این رسانه نظارتی خاص برای آن پیش‌بینی کرده است. اما پیش‌بینی نظارت خاص و مضاعف نباید با وظایف و اختیارات سایر نهادهای نظارتی کشور تداخل داشته باشد. در غیر این صورت نظارت مضاعف نه تنها باعث ایجاد اختلاف میان نهادهای نظارتی می‌شود، بلکه در مواقعی بطئی شدن انجام امور در آن دستگاه را به دنبال خواهد داشت.

اساساً پیش‌بینی شورای نظارت برای صدا و سیما به این علت بود که بر اساس اصل 175 سابق، رادیو و تلویزیون زیر نظر مشترک قوای سه‌گانه اداره می‌شد. وقتی در فرمان بازنگری قانون اساسی تمرکز در مدیریت صدا و سیما به نحوی که قوای سه‌گانه در آن نظارت داشته باشند از جمله مسائل مورد بحث در جریان بازنگری قرار گرفت، قانون‌گذار اساسی برای ایجاد تمرکز در مدیریت این رسانه، نصب و عزل رییس صدا و سیما را بر عهده مقام رهبری قرار داده و شورایی مرکب از قوای سه‌گانه را برای نظارت پیش‌بینی کرد تا قوای حاکمه بدون دخالت در اداره این رسانه، بتوانند حداقل اثرگذاری را داشته باشند. بدین ترتیب قانون‌گذار در اجرای قسمت اخیر اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی، در تصویب قانون اجرای اصل 175 قانون اساسی در بخش نظارت، وظایف و اختیاراتی که پیش‌تر طبق قانون بر عهده سازمان بازرسی کل کشور قرار داشت را برای این شورا پیش‌بینی کرد و با تصویب آن تداخل در حوزه وظایف و اختیارات دو نهاد نظارتی ایجاد شد. به منظور تبیین موضوع، ابتدا اصطلاح نظارت مورد بررسی قرار گرفته و سپس

جایگاه حقوقی صدا و سیما و ماهیت حقوقی نظارت شورای نظارت و در نهایت وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور و تداخل در وظایف این دو نهاد نظارتی بررسی می‌شود .

## • نظارت

دستگاه‌های دولتی به دلیل اداره امور عمومی و با در اختیار داشتن بیشترین امکانات، وسایل و منابع مالی و انسانی، قدرت و زمامداری را اعمال می‌کنند. از سوی دیگر در اختیار داشتن قدرت زیاد می‌تواند زمینه انحراف و سوءاستفاده از اختیارات قانونی را فراهم نماید. ترسیم قلمرو صلاحیت نهادهای سیاسی و اداری نخستین گام ضروری برای صیانت از حقوق شهروندان در برابر دولت به‌شمار می‌رود. از این‌رو بهترین روش برای مبارزه با بی‌قانونی و سوء جریان در اداره امور کشور وجود نظارت مستمر و ایجاد نهادهای خاص نظارتی در کشور است. اما دستیابی به چنین هدفی بدون وجود ساز و کارهای دقیق و کارآمد نظارت ممکن نیست. امروزه و با پدید آمدن مباحث مربوط به حکمرانی مطلوب در حوزه حقوق عمومی و در سطح تصمیم‌گیری‌های کلان سیاسی و اجتماعی که توسط حاکمیت اتخاذ می‌شود، نظارت کردن و نظارت شدن از جمله اصول اساسی شمرده شده است. نظارت بر دستگاه‌های اجرایی نقش بی‌بدیل در تامین و تحقق اهداف قانونگذاری و تضمین همه‌جانبه حقوق ملت و خواسته‌های حکومت و تعمیم عدالت، امنیت و آزادی به تمامی سطوح و ابعاد جامعه و صیانت از اموال عمومی و در نهایت تحقق دولت و نظام اداری کارآمد داشته صدا و سیما نیز به عنوان یک نهاد حاکمیتی از این امر مستثنی نیست.

### 1-2- معنای لغوی

نظارت در اصل یک واژه عربی و از ماده نظر می‌باشد. این واژه در لغت به معنای بازرسی، بررسی، سرپرستی، مباشرت، مراقبت، تماشا، نظر، نگرش پاییدن، دیدوری و یا به معنای مراقبت برای اطمینان از درستی کار، کنترل اجرای درستی پروژه از لحاظ کمی و کیفی طبق مشخصات فنی و زمان‌بندی طرح تعبیر شده است.

### 1-3- معنای اصطلاحی

نظارت یکی از مهم‌ترین ارکان مدیریت نوین در همه نظام‌ها محسوب می‌شود. در رشته‌های مختلف علمی از جمله علوم اجتماعی، حقوق، سیاست و مدیریت تعاریف گوناگونی از اصطلاح نظارت به‌عمل آمده است. جامعه‌شناسان آمریکایی که برای نخستین بار اصطلاح نظارت را به کار بردند، به موضوع نظارت تحت عنوان نیروهایی که در گروه، رسم، باور، عقیده عمومی و تابو وجود دارد و افراد را از انحراف باز می‌دارد و به آنها جهت می‌دهد اشاره کرده‌اند. به گفته نوربرت واینر یکی از معروف‌ترین صاحب‌نظران مدیریت، نظارت چیزی نیست، جز ارسال پیام‌هایی که به طور موثر رفتار گیرنده پیام‌ها را تغییر می‌دهد. اما آنچه در این نوشتار مدنظر است، معنای حقوقی نظارت می‌باشد. برای نظارت تعریفی جامع و مانع در حقوق ارائه نشده است و دیدگاه‌های متفاوتی در این خصوص وجود دارد. این تفاوت دیدگاه زمانی واضح‌تر می‌شود که بدانیم نظارت نیز انواعی دارد که در ذیل به آن خواهیم پرداخت. در تعریف نظارت چندین دیدگاه وجود دارد از جمله گفته‌اند: «نظارت به مشاهده و بررسی مستمر، به منظور کنترل و هدایت فعالیت اعضا و سازمان‌ها و یگان‌های تابعه در اجرای صحیح خط‌مشی‌ها، طرح‌ها و برنامه‌های ابلاغی اطلاق می‌شود.» (نظارت در این تعریف

اصل سلسله مراتبی و نظارت قیمومتی است و نهاد بالادستی مقام ناظر بر نهادها و اعضای زیر مجموعه خود است. دیدگاه دیگر وظیفه نظارت، بررسی و ممیزی و ارزشیابی کارهای انجام شده یا در حین انجام و انطباق آنها با تصمیمات اتخاذ شده و همچنین با قانون و مقررات در جهت جلوگیری از انحرافات اجرایی است. این نوع نظارت ناظر بر نظارت برون سازمانی و توسط نهادهای مستقل از نهاد مجری است. به عبارت دیگر، اصل سلسله مراتب و خودمراقبتی از شمول تعریف اخیر خارج است. برخی نیز گفته اند نظارت به مجموعه عملیاتی گفته می شود که طی آن، میزان تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده می شود تا از این طریق به مطابقت نتایج عملکرد با هدفهای مطلوب، اطمینان به دست آید. از دیدگاه این نگارنده، نظارت یعنی سنجش عملکرد و اقدامات یک شخص یا نهاد با اهداف تعیین شده قانونی. شخصی که عمل یا اعمال نماینده یا اشخاصی را مورد توجه قرار داده و صحت و سقم آن عمل یا اعمال را به مقیاس معینی که معهود است می سنجد و برای این کار اختیار قانونی داشته باشد.

## • انواع نظارت

همانطور که در سطور پیشین نیز بیان شد؛ نظارت انواع مختلفی دارد که با توجه به ماهیت و هدفی که مقنن برای امری در نظر داشته، متفاوت است.

### -2-1 نظارت استطلاعی

در این نوع از نظارت، اعمال حقوقی با اطلاع ناظر صورت می پذیرد و ناظر از چگونگی جریان امور باخبر می شود، اما نمی تواند در تصمیم گیری ها دخالت کند. یعنی صحت و اعتبار اعمال حقوقی به موافقت ناظر وابسته نیست. در موضوعات مربوط به حقوق خصوصی «نظارت اطلاعاتی در موردی است که اعمال متولی تنها به اطلاع ناظر می رسد تا اگر خیانت یا تقصیر و ناتوانی مشاهده کند، به مقام های عمومی اعلام دارد. «همچنین نظارت اطلاعاتی آگاه شدن بر امور مربوطه به موقوفه از عایدات و مصارف آن می باشد و بدین جهت متولی باید عملیات خود را به اطلاع ناظر برساند، ولی لازم نیست که در امور موقوفه با او شور نماید و تصمیم مشترک اتخاذ کنند و هرگاه ناظر امری را که متولی انجام داده است برخلاف ترتیب معینه در وقف نامه بداند، می تواند آن را اعلام دارد و در صورتی که متولی تسلیم نگردید، ناظر می تواند به دادگاه مراجعه و متولی را وادار به متابعت از مندرجات وقف نامه بنماید و هرگاه خسارتی از عمل متولی متوجه موقوفه یا موقف علیهم گردیده، متولی مسئول آن خواهد بود». در نظارت استطلاعی، ناظر بر اساس قانون یا قرارداد معین، بدون حق دخالت در تصمیم گیری و اجرا بر مجری (نماینده، متولی (نظارت می کند. این ناظر، مرجع نهایی نیست و مرجع مافوق دارد. بنابراین مجری دارای قدرت تصمیم گیری مستقل از ناظر و اختیار تام است. یعنی اقدامات او به تصویب و موافقت ناظر نیازی ندارد و در صورت دستور و صدور حکم ناظر، اطاعت از او لازم نیست؛ ولی باید عملکرد خود را به اطلاع ناظر برساند. از این رو اعمال مجری بدون موافقت ناظر می تواند معتبر و نافذ باشد. ناظر در صورت نداشتن صلاحیت، تخلف یا ضعف و ناتوانی مجری، به مراجع تعیین شده (مقام ذی صلاح مافوق (اطلاع و گزارش می دهد یا در صورت لزوم درخواست تغییر، یا اقدام به شکایت می کند. «ناظری که بدون قید معین می شود اطلاعاتی است و لزوم تصویب عمل متولی باید به تصریح یا قرینه اثبات شود.

## 2-2- نظارت استصوابی

استصواب واژه‌ای عربی بوده و با واژه صواب، هم ماده (ریشه) است. صواب به معنای درست در برابر خطا و استصواب به معنای صائب دانستن و درست شمردن است. منظور از نظارت استصوابی آن است که مجریان هر دستگاه اجرایی و حکومتی که ناظری برای آن تعیین شده، باید بر اساس نظر ناظران عمل کنند. از این رو هر نوع عمل مخالف با رأی رسمی اعلام شده از سوی دستگاه نظارت کننده، غیر قانونی و فاقد اعتبار و اثر حقوقی می‌باشد. به عبارت دیگر در نظارت استصوابی علاوه بر کسب اطلاع و آگاهی، صلاحیت، مصوبات یا عملکرد اشخاص نیز باید به تأیید و تصویب ناظر برسد. در این نوع نظارت، ناظر طبق قانون با حق تصمیم‌گیری نهایی بر مجری نظارت کرده و ناظر مرجع نهایی است. از این رو مجری قدرت تصمیم‌گیری مستقل از ناظر ندارد. چرا که اقدامات او نیازمند تصویب و موافقت ناظر بوده و تأیید و تصویب ناظر، شرط صحت و اعتبار حقوقی صلاحیت تصمیم و اقدامات مجری می‌باشد و بدون تصویب ناظر تصمیم و اقدامات مجری از اعتبار قانونی برخوردار نیست. با این توصیف در نظارت استصوابی مقام ناظر نه تنها صلاحیت تشخیص تخلف یا فساد در امور مورد نظارت را دارد، بلکه صلاحیت تصمیم‌گیری راجع به این تخلف را نیز داراست.

## 2-3- نظارت انضباطی

نوع دیگری از نظارت که در ادبیات حقوق اساسی ایران باب شد؛ نظارت انضباطی است که توسط دکتر محمد هاشمی ابداع شد. ایشان معتقد بودند که نوع نظارت شورای نگهبان نه استصوابی است نه استطلاعی، بلکه نظارت انضباطی است. بدین معنی که « هدف قانونگذار اساسی آن است که شورای نگهبان، به عنوان مقام ناظر بیطرف، با تطبیق مشخصات داوطلبان با شرایط انتخاب شدن و اجرای آن و با نظارت بر جریان انتخابات و حصول اطمینان از درستی و عدم فساد ساز و کار انتخاباتی و تأیید صحت برگزاری انتخابات و نیز اعلام نتیجه آن، تضمین کننده یک انتخابات شایسته باشد تا از غل و غش‌های محتمل در نمایندگی مردم جلوگیری کند. بدیهی است که در این نظارت، چنانچه شرایط انتخاب شدن داوطلب نمایندگی فراهم نباشد، شورا حق رد صلاحیت آن داوطلب و در صورت اثبات نادرستی انتخابات و اعلام نتیجه آن، حق ابطال آن را خواهد داشت.

## 2-4- نظارت استرجاعی

ارجاع مساله در صورت مشاهده تخلف توسط مجری به دادگاه یا هر مرجع دیگر می‌تواند معنای دیگری برای نظارت محسوب شود. در این خصوص می‌توان گفت نظارت به این معنا لازمه نظارت استطلاعی است.

- جایگاه حقوقی سازمان صدا و سیما

سازمان صدا و سیما به عنوان یکی از نهادهای دولتی از حیث تشکیلات دارای ویژگی خاصی است که این ویژگی در سایر نهادهای دولتی به چشم نمی‌خورد. اصل 175 سابق، اداره رادیو و تلویزیون را زیر نظر مشترک قوای سه‌گانه قرار داده و به تبع آن طبق ماده (1) قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، اداره این نهاد مستقیماً زیر نظر قوای سه‌گانه قرار گرفت.

پس از گذشت یک دهه از پیروزی انقلاب اسلامی مشخص شد اداره نهادها خصوصاً صدا و سیما به صورت شورایی امری نامطلوب بوده و باید در این شیوه تجدیدنظر شود. لذا پس از دستور امام خمینی (ره) مبنی بر تجدیدنظر در برخی اصول قانون اساسی، مدیریت این سازمان از حالت شورایی به متمرکز و ریاستی تغییر یافت و در عوض برای اینکه ارتباط قوای سه‌گانه با سازمان به طور کامل قطع نشود، نهادی به نام شورای نظارت متشکل از نمایندگان قوای سه‌گانه پیش‌بینی شد. چرا که صدا و سیما به عنوان یک رسانه همگانی موظف به ارائه خدمت به قوای مذکور و انتشار نظرات و بیانات رسمی آنها می‌باشد. بنابراین منافع آنها اقتضاء دارد که از کم و کیف کار این نهاد مطلع شوند و عنداللزوم توقعات منطقی و نظر صواب خود را به ریاست آن سازمان اعلام دارند. اگر چه بر اساس نظریه تفسیری شورای نگهبان نسبت به اصل 175 قانون اساسی، صدا و سیما زیر نظر مستقیم مقام رهبری قرار دارد، اما سیاق نگارش اصل مذکور که برگرفته از بحث‌های اعضای شورای بازنگری قانون اساسی است، نشان می‌دهد هدف قانونگذار اساسی اداره این نهاد زیر نظر مقام رهبری نبوده است. به عنوان مثال در مذاکرات انجام شده یکی از اعضای شورای بازنگری بیان داشت که «...اینکه سیئات صدا و سیما دامن رهبر را خواهد گرفت، این را هم چیز کمی نگیرید. به هر حال سوء تفاهم‌هایی در مردم هست. یک وقت غفلتی پیش می‌آید همه مردم را به رهبر بدبین می‌کند.» حتی در این زمینه پیشنهادی ارائه شد که نصب و عزل رییس سازمان به اتفاق سران سه قوه و با حکم رییس جمهور انجام شود. اگر چه طبق اصل 175 نصب و عزل رییس سازمان بر عهده رهبری قرار گرفت اما برای انتصاب یک دستگاه به رهبری معیارهایی همچون، اول: انتصاب بالاترین مقام نهاد توسط رهبری، دوم: لزوم حضور نماینده رهبری در آن نهاد، سوم: دستور تشکیل آن نهاد توسط رهبری، چهارم: انتصاب همه اعضای یک نهاد توسط رهبری، پنجم: لزوم تأیید مصوبات آن نهاد توسط رهبری، ششم: مسئولیت مستقیم رهبری در اداره یک نهاد، هفتم: نظارت مستقیم بیت رهبری بر یک نهاد تعیین شده است. اگر چه برخی نهادها را می‌توان با چند ملاک زیر نظر رهبری محسوب کرد. در مورد صدا و سیما فقط معیار اول مصداق دارد که در این خصوص باید گفت وظیفه نصب و عزل رییس صدا و سیما توسط رهبری به معنای سپردن صلاحیت مدیریت سازمان به رهبری نبوده و اساساً بحث تفویض اختیار مطرح نیست. در نهایت می‌توان گفت که در این گونه موارد مقام منصوب پاسخگوست و مقام نصب کننده صرفاً در قبال اصل انتصاب مدیران و اینکه رعایت شرایط لازم در این انتصاب انجام شده باشد و اعمال نظارت کافی بر زیردستان پاسخگو خواهد بود. لذا سازمان صدا و سیما نهادی است که رییس آن توسط رهبری منصوب می‌شود اما به جای نهادهای نظارتی دفتری مقام رهبری، قوای سه‌گانه بر آن نظارت دارند.

#### **- 14 اصول حاکم بر رسانه های فراگیر**

از آنجاکه رسانه‌های فراگیر مانند صدا و سیما، خدمات عمومی ارائه می‌کنند بایستی اصول و قواعدی را رعایت نمایند.

#### **- 4-1 اصل اولویت منافع عمومی**

چون رادیو و تلویزیون رسانه‌ای است که همگان از آن بهره‌مند می‌شوند، بهره‌برداری از آن باید به گونه‌ای باشد که منافع عمومی من حیث المجموع در مخاطره قرار نگیرد. این منافع، در حفظ همزمان قدرت دولت، آزادی مردم و ارزش‌های حاکم بر جامعه است. فلذا اجرای هر طرح و برنامه‌ای بدون در نظر گرفتن منافع و مصالح همه جانبه کشور مخدوش خواهد بود. بنابراین می‌توان گفت باتوجه به عمومیت سازمان صدا و سیما، منافع تک تک ملت در اولویت است و نایبستی در اجرای آن منافع فردی، گروهی یا حزبی مدنظر قرار گیرد.

#### **-4-2 اصل تداوم**

رادیو و تلویزیون ارائه کننده خدمت عمومی در زمینه تبلیغات و اخبار و اطلاعات به شمار می‌رود. امروزه، رابطه اداره کنندگان و اداره شونده‌گان از این طریق تنظیم می‌شود. مذاکرات مجلس نمایندگان، اعلامیه‌ها و بیانیه‌های دولت، وقایع اتفاقیه و نظایر آن، از جمله اموری است که آگاهی روزمره نسبت به آنها جزء زندگی مردم به شمار می‌رود. به همین جهت، می‌توان گفت که تعطیل و یا توقف رسانه‌ها قابل قبول نبوده و کوتاهی و تخلف در ارائه خدمت عمومی محسوب می‌شود. این اصل اجرای برخی از نظریه‌ها و قواعد مربوط به حقوق اداری را توجیه می‌نماید و از این اصل قواعد گوناگونی مثلاً در حوزه حقوق استخدامی ناشی می‌شود. در این زمینه، اداره و کارکنان متولی خدمات عمومی تکالیف و وظایف متعددی برعهده دارند که عبارتند از:

1- ارائه نکردن خدمات عمومی توسط اداره مربوط، تخلف به شمار آمده و می‌توان علیه مقامات آن دستگاه به علت ترک فعل و عدم انجام وظیفه اقامه دعوا نمود.

2- کارکنان متولی خدمات عمومی از انجام وظیفه و خدمت و زمان حضور در محل کار خود تابع الزامات و محدودیت‌های خاصی هستند مثلاً همه کارکنان یک دستگاه نمی‌توانند در یک زمان به مرخصی بروند. به گونه‌ای که اداره امور آن دستگاه تعطیل شود.

#### **-4-3 اصل تساوی**

عدالت اجتماعی حکم می‌کند که اقشار مختلف مردم به طور یکسان از مزایای عمومی برخوردار باشند و خدمات عمومی بدون تبعیض به کلیه افراد ارائه شود. چون خدمات عمومی متعلق به عموم جامعه است، اصل تساوی حکم می‌کند که تمام افراد به طور مساوی از مزایا و منافع امور خدمات عمومی که به منظور تامین منافع عموم به وجود آمده‌اند، بهره‌مند گردند. موسسات و بنگاه‌های خصوصی حق دارند برای هر دسته از مشتریان خود شرایط خاصی را وضع کنند. ولی ادارات دولتی فاقد چنین آزادی‌ای هستند و حق ندارند نسبت به ارباب رجوع خود تبعیض غیرقانونی قائل شوند.

#### **-5 نظارت بر صدا و سیما در قوانین و مقررات**

طبق اصل سابق 175 قانون اساسی، اداره رادیو و تلویزیون زیرنظر مشترک قوای سه گانه قرار داشت. به تبع این اصل، وفق بند «و» ماده (5) قانون اداره و بند «3» ماده (16) قانون اساسنامه صدا و سیما، نظارت بر صدا و سیما جزو وظایف شورای سرپرستی

نهاده شد. علاوه بر نظارت مذکور، سایر نهادهای نظارتی از جمله سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات نیز به طور متناسب بر عملکرد این دستگاه نظارت داشتند. پس از صدور فرمان امام خمینی(ره) برای بازنگری در برخی اصول قانون اساسی که یکی از موارد آن تمرکز در مدیریت صدا و سیما بود و تصویب اصل 175 کنونی، نهاد شورای سرپرستی از ساختار این دستگاه حذف شد و شورای نظارت متشکل از نمایندگان سه قوه، جایگزین آن گردید. این شورا ساختاری فراقوه‌ای و بیرونی دارد، به این معنا که اعضای شش‌گانه آن به صورت مساوی از سوی قوای مقننه، مجریه و قضائیه انتخاب می‌شوند. تامل در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نشان می‌دهد که شورای نظارت در راستای اعمال نظارت مضاعف تاسیس شده و به هیچ وجه نافی سایر ابزارهای نظارتی ناشی از قانون اساسی مانند نظارت رهبری، نظارت سازمان بازرسی و نظارت مجلس شورای اسلامی، مدنظر تاسیس کنندگان آن نبوده است. لازم به ذکر است که نظارت این شورا را تا زمانی می‌توان به عنوان نظارت مضاعف در نظر گرفت که تداخلی در حوزه وظایف و اختیارات این شورا و سایر نهادهای نظارتی وجود نداشته باشد. در غیر این صورت به محض اینکه تداخلی در وظایف این شورا و هر یک از نهادهای نظارتی ایجاد شود، نظارت این شورا به عنوان ناظر اختصاصی صدا و سیما ارجحیت دارد. همچنانکه با ایجاد شورای نظارت، معاونت نظارت و حسابرسی دفتر مقام رهبری که نهاد ناظر بر دستگاه‌های زیرنظر مقام رهبری است بر عملکرد این سازمان نظارت نداشته و گزارش مستمر از جریان امور در سازمان صدا و سیما از طریق شورای مذکور به مقام رهبری ارائه می‌شود.

## 6- شورای نظارت و ماهیت نظارت آن

در پی بازنگری اصل 175 قانون اساسی، نمایندگان مجلس شورای اسلامی پس از بررسی طرح « نحوه اجرای اصل 175 قانون اساسی در بخش نظارت»، مصوبه‌ای را به تصویب رساندند که در آن نظارت شورای نظارت به صورت استصوابی لحاظ شد. طبق ماده (3) این مصوبه، ایجاد یا انحلال هر بخش، واحد، شعبه و دفتر نمایندگی، نظارت بر انعقاد قراردادها و خریدهای داخلی و خارجی و ... بر عهده شورای مذکور بوده و طبق مفاد تبصره (1) این ماده، رییس صدا و سیما مسئول اجرای نظرات اصلاحی شورای نظارت می‌باشد. به نظر می‌رسد نمایندگان مجلس با نگرش پیش از بازنگری اصل 175 قانون اساسی این مصوبه را گذرانده‌اند، به گونه‌ای که شورای نظارت حتی بر انعقاد قراردادهای این دستگاه نظارت داشته و بتواند نظرات خود را اعمال کند. در حالیکه این امر خلاف اصل مذکور و هدف بازنگری آن (تمرکز در مدیریت صدا و سیما) می‌باشد. اگر بنا باشد رییس صدا و سیما را مقام رهبری منصوب کرده و برای این دستگاه سیاست‌گذاری نماید و از طرفی قوای سه‌گانه نیز در ریزترین امورات اجرایی آن همچون خریدهای داخلی و خارجی اعمال سلیقه و یا دخالتی داشته باشند، وضعیت دشوارتر از قبل خواهد شد. چرا که در وضعیت پیش از بازنگری، مدیرعامل را اعضای شورای سرپرستی (نمایندگان سه قوه) انتخاب می‌کردند و در این وضعیت قاعدتاً باید اختلاف نظر میان مدیرعامل و شورای سرپرستی به حداقل ممکن می‌رسید. لذا مصوبه مذکور به درستی مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت و با اصرار مجلس به مصوبه خود و ایراد شورای نگهبان، در اجرای اصل 112 قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد و مجمع نیز با حذف برخی احکام مصوبه، نقش شورای نظارت را از دخالت در امور اجرایی سازمان به نظارت استطلاعی تقلیل داد. بر اساس این مصوبه

حداکثر اختیار شورای نظارت ارائه گزارش به مقام رهبری و قوای سه گانه می باشد و این در حالی است که در صورت انعکاس گزارش تخلفات به قوای سه گانه، این قوا از ضمانت اجرای کافی برای اصلاح جریان امور برخوردار نیستند. اگر جز این باشد هدف اصلی بازنگری اصل 175 که همانا تمرکز در مدیریت رسانه ملی است نقض شده و مجدداً مدیریت شورایی در آن احیا می گردد.

از طرفی اقتضات کار رسانه نظیر سرعت در تصمیم گیری و اجرا، بروز حوادث و رخدادهای غیرمترقبه، پیچیدگی و تخصصی بودن فعالیت ها و از همه مهم تر، فرماندهی این رسانه در صحنه جنگ نرم با رسانه ها ایجاد دارد نظارت شورا استصوابی نباشد. از این رو مقام رهبری در ابلاغ راهبردهای رسانه ملی در پیوست حکم ریاست وقت سازمان صدا و سیما بر عدم استصوابی بودن نظارت شورای نظارت و عدم دخالت این شورا در امور اجرایی و مدیریتی رسانه تاکید داشته اند.

از طرفی استطلاعی بودن نظارت نیز ناکارآمدی آن را در پی دارد. به همین دلیل است که در کلیه طرح هایی که بیش از دو دهه برای اصلاح قانون اداره صدا و سیما از سوی نمایندگان مجلس ارائه شده است، همواره دلالت بر استصوابی بودن نظارت شورا دارند. به عبارت دیگر به زعم نمایندگان امضاء کننده این طرح ها، گسترش دامنه اختیارات شورای نظارت، بالا رفتن اثر بخشی این شورا را در پی خواهد داشت. در حالی که این موضوع بسیار نگران کننده بوده و در وهله اول باعث بطنی شدن امور اجرایی رسانه می گردد و در وهله دوم اگر تداخلی در شرح وظایف شورا و هر یک از نهادهای نظارتی عام وجود داشته باشد، اختلاف نظرهای پی در پی میان نهادهای نظارتی را به همراه خواهد داشت. لذا نمایندگان باید به جای کارآمدتر سازی شورای نظارت، مذاقه ای در اساس ایجاد این نهاد داشته باشند. اگر ساختار صدا و سیما با اصلاح اصل 175 قانون اساسی تغییر کرده است، چه ضرورتی دارد با وجود نهادهای نظارتی متعدد، قوای سه گانه همچنان در اداره رسانه نقش آفرینی کنند. اگر نصب و عزل رییس و سیاست گذاری برای صدا و سیما از وظایف و اختیارات مقام رهبری است، چه ضرورتی برای نظارت سه قوه بر عملکرد صدا و سیما وجود دارد؟ یکی از مهم ترین دلایلی که طرح اداره و نظارت بر صدا و سیما از دوره ششم قانون گذاری تا کنون به سرانجام نرسیده پافشاری مجلس بر گسترش اختیارات شورای نظارت است. در حالی که بدون ایجاد این شورا هم رسانه تکلیف به انعکاس اخبار دستگاه های اجرایی و قوای سه گانه دارد و کاستی های موجود هم باید با اصلاح قانون خطامشی کلی و اصولی برنامه های صدا و سیما مرتفع شود. ضمناً وظیفه رسانه ملی صرفاً انعکاس اخبار و فعالیت های قوای سه گانه نیست، بلکه حق مردم است که از برنامه های ورزشی، علمی، فرهنگی، مذهبی، سیاسی، اجتماعی، سرگرمی و... استفاده کرده و از قوت و ضعف عملکرد همه نهادها من جمله شهرداری ها، شوراها، اصناف و... آگاه شوند. ضمن اینکه سهم قوای سه گانه از اطلاع رسانی صدا و سیما نمی تواند یکسان باشد. به عبارت دیگر مقایسه اخبار و وقایع قوای مجریه و قضائیه مع الفارق است، اما وجود شورای نظارت، رقابتی میان قوا در سهم خواهی از صدا و سیما ایجاد می کند. لذا شایسته است نهاد شورای نظارت در بازنگری بعدی قانون اساسی حذف و روش های دیگر نظارتی جایگزین آن شود.

## 7- تشکیل سازمان بازرسی کل کشور

ایجاد نهادهایی جهت کنترل مامورین و سازمان های حکومتی توسط حکومت تقریباً در همه اعصار در تاریخ ایران دیده می شود. در ایران باستان دستگاهی از افراد مورد اعتماد شاه به نام چشم و گوش شاه تشکیل شده بود که به صورت ناگهانی به اقصى نقاط کشور

سرکشی می کردند و امور مالی و اداری دستگاه حکومتی را مورد بازرسی قرار می دادند. در دوران معاصر در سال ۱۳۱۵ دفتر بازرسی کل کشور تحت ریاست وزیر دادگستری تشکیل شده و در سال ۱۳۴۷ قانون تشکیل بازرسی شاهنشاهی بع تصویب نمایندگان مجلس رسید و وظایف اداره کل بازرسی کل کشور به عهده سازمان بازرسی شاهنشاهی تحت نظارت شخص شاه قرار گرفت. پس از پیروزی انقلاب اسلامی سازمان بازرسی کل کشور به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی و بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه های اداری در زیر مجموعه قوه قضائیه در نظر گرفته شد و قانون تشکیل این سازمان در مهر سال ۱۳۶۰ به تصویب مجلس رسید و در سال های ۱۳۷۵ و ۱۳۸۷ موادی از آن اصلاح شد.

## 8- ساختار سازمان بازرسی و اهداف آن

سازمان بازرسی کل کشور مانند هر نهادی، ساختاری را برای خود تعریف کرده است. ساختار کلی این نهاد عبارت از رئیس سازمان، قائم مقام یا معاون در صورت لزوم و بازرسی یا هیأت بازرسی می باشد. رئیس سازمان توسط رئیس قوه قضائیه از میان قضات شرع و یا قضاتی که دارای رتبه ۱۰ قضایی باشند انتخاب می شود. رئیس سازمان می تواند از میان قضات با صلاحیت، یک نفر را به عنوان قائم مقام انتخاب کند که با پیشنهاد او و تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین می شود. همچنین رئیس سازمان می تواند به تعداد لازم معاون داشته باشد.

مطابق ماده ۵ (قانون اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۷۵/۰۵/۰۷، بازرسی توسط بازرسی یا هیأت های بازرسی به عمل می آید و رئیس هیأت بازرسی توسط رئیس سازمان حسب مورد از بین قضات یا متخصصین و کارشناسان برجسته و مورد اعتماد انتخاب می گردد.

با توجه به اصل 174 قانون اساسی، اهداف سازمان بازرسی را می توان در دو بخش بررسی نمود.

### الف - نظارت بر اجرای صحیح قوانین در دستگاه های اداری

دستگاه های اداری موظف به اجرای صحیح قوانین و مقررات هستند و ماده ۲ (قانون تشکیل سازمان نیز حکایت از نظارت سازمان بازرسی بر اجرای صحیح قوانین و مقررات، شامل آیین نامه ها، تصویب نامه ها، بخش نامه ها و دستورالعمل ها در دستگاه های اجرایی دارد. ابعاد نظارت بر اجرای صحیح قوانین تا حدودی روشن و قابل فهم است و سازمان بازرسی کل کشور وظیفه دارد تا بررسی کند که اقدامات دستگاه های اجرایی تا چه میزان با قوانین و مقررات کشور سازگار است و اساساً عمده فعالیت این سازمان حول محور این وظیفه صورت می پذیرد.

### ب - نظارت بر حسن جریان امور در دستگاه های اداری

در خصوص حسن جریان امور موضوع چندان روشن به نظر نمی رسد. در نگاه اول حسن جریان امور واجد پیچیدگی جدی نیست. حسن در لغت به معنای زیبایی و نیکویی و حسن جریان امور به معنای خوب اداره شدن امورات دستگاه مورد بازرسی بوده و در مقابل سوء جریان امور قرار دارد. در سوء جریان امور، سازمان بازرسی در اقدامات انجام شده دستگاه ها نقائص و ضعف هایی را مشاهده و اعلام می کند. در حالی که ممکن است نقض قانونی اتفاق نیافتاده باشد، اما نظر بازرسی بر این باشد که امور به نحو مطلوب پیش نمی

رود. در واقع اینکه در جریان امور چه چیزی حسن است و چه چیزی قبیح، مرزهای چندان روشنی ندارد. به عنوان مثال ممکن است آنچه را که سازمان بازرسی کل کشور ضعف مدیران یک دستگاه می‌داند از نظر آن دستگاه این اقدام نقطه قوت محسوب شود. چنانچه نظر سازمان بازرسی کل کشور در خصوص موارد مربوط به حسن جریان امور جنبه ارشادی داشت مشکلی به وجود نمی‌آمد، اما چنین نبوده و دیدگاه سازمان در خصوص حسن جریان امور همانند حسن اجرای قوانین دارای ضمانت اجرای قانونی است. لذا به نظر می‌رسد سازمان بازرسی برای چارچوب‌های حسن جریان امور نیاز به تدوین معیارهایی در قالب آیین‌نامه و دستورالعمل دارد تا حدود و ثغور نظارت این مجموعه نسبت به حسن جریان امور و وضعیت اختلاف میان دستگاه و سازمان بازرسی در تشخیص حسن جریان امور روشن شود. مع الوصف حسن جریان امور به این معنی است که دستگاه‌های اداری باید به انجام امور و وظایف قانونی خود بپردازند و در راستای منافع عموم مردم و تأمین نیازهای آنها حرکت نمایند.

اما در خصوص اهداف سازمان بازرسی باید گفت آنچه که حسن جریان امور و اجرای قوانین را محقق می‌کند تنها قانون خوب و کامل نیست، بلکه شیوه اجرای قانون است که قانون را به اهدافش می‌رساند و یا قانون را بی اثر یا کم اثر می‌کند و در این خصوص بررسی عملکرد سازمان بازرسی در انجام وظایف قانونی مهم‌تر از بررسی جامع الاطراف قانون سازمان بازرسی کل کشور است.

## 9- نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر صدا و سیما

یکی دیگر از نهادهایی که که وظیفه نظارت و بازرسی بر سازمان صدا و سیما را دارد، سازمان بازرسی کل کشور است. زیرا طبق اصل 174 قانون اساسی سازمان بازرسی دو وظیفه نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری را بر عهده دارد. «هرچند حسن جریان امور مفهوم روشنی ندارد ولی حسن جریان در مقابل سوء جریان قرار می‌گیرد که می‌توان گفت منظور این است که دستگاه‌های اداری باید در امور خود، اهداف مقنن را مورد توجه قرار دهند» «هرگونه خروج از اهداف فوق و اعتدال باعث می‌شود نتوانند به وظایف خود بپردازند». «آن جریان اموری خوب یا حسن است که در راستای اهداف فلسفه حقوق، متناسب با ماهیت قوه قضاییه، ماهیت سازمان بازرسی و ماهیت دستگاه اداری طراحی شده باشد. براساس ماده (2) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (اصلاحی) (15/07/1393)، بازرسی و نظارت مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمانها و دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداریها و مؤسسات وابسته به آنها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمانهایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت یا کمک مینماید و کلیه سازمانهایی که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آنها است، از وظایف و اختیارات سازمان بازرسی می‌باشد. سازمان صدا و سیما در زمره دستگاههایی است که شمول قوانین بر آن مستلزم ذکر نام بوده و بودجه آن توسط دولت تأمین می‌شود، لذا می‌توان گفت این دستگاه از دستگاه‌های اداری است که تحت نظارت سازمان بازرسی قرار می‌گیرد. اما در نظارت سازمان بازرسی و تداخل آن با وظایف شورای نظارت مناقشه و بحث وجود دارد.

با فرض عدم وجود قانون نحوه اجرای اصل 175 قانون اساسی در بخش نظارت، شمولیت نظارت سازمان بازرسی بر صدا و سیما محل هیچ‌گونه تردید نیست. اما قانون مذکور حدود وظایف و اختیارات نهاد نظارتی اختصاصی صدا و سیما را مشخص کرده و از آنجا که این قانون مؤخر بر قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور است، باید ملاک عمل قرار گیرد. زیرا قانون‌گذار با علم به اینکه نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین از وظایف سازمان بازرسی است، در خصوص صدا و سیما این وظیفه را بر عهده

شورای نظارت نهاده است. اگر بپذیریم که هر دو نهاد به موازات هم نظارت بر یک امر خاص را عهده‌دارند، باید مشخص شود در صورت اختلاف میان دو نهاد نظارتی مرجع حل اختلاف کدام مرجع است؟ یا اینکه نظر کدام نهاد بر دیگری ارجح است؟ حال اگر بپذیریم که مرجع ناظر بر صدا و سیما در موضوعات حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین شورای نظارت می باشد، این ایراد وارد است که ابزارهای نظارتی سازمان بازرسی وسیع بوده در حالیکه ماهیت نظارت شورای نظارت، استطلاعی و فاقد اثر مؤثر است. از آنجاکه مؤسس هر دو نهاد نظارتی قانون‌گذار اساسی است می‌توان ایجاد شورای نظارت را به عنوان اعمال نظارت مضاعف دانست، اما با تصویب قانون مربوط به شورای نظارت، موضوع اعمال نظارت مضاعف منتفی است. چرا که نظارت مضاعف زمانی معنا دارد که تداخلی در وظایف و اختیارات دو نهاد نظارتی وجود نداشته باشد.

با اطلاق اصل 174 قانون اساسی و قانون تشکیل سازمان بازرسی به نظر می‌رسد هدف از تصویب نحوه اجرای اصل 175 قانون اساسی در بخش نظارت نفی وظایف و اختیارات سازمان بازرسی نبوده، بلکه هدف احیاء بخشی از وظایف و اختیارات شورای سرپرستی و محول کردن آن بر عهده شورای نظارت بوده است. اگر این مصوبه در مجمع تشخیص مصلحت نظام دستخوش تغییرات نشده و ماهیت نظارت شورای نظارت به صورت استصوابی باقی می‌ماند، در طول این سه دهه بروز اختلاف نظرهای فراوان بین شورای نظارت و سازمان بازرسی قابل پیش‌بینی بود. استطلاعی شدن ماهیت نظارت شورای نظارت و فقدان ضمانت اجرای کافی برای تصمیمات آن و مآلاً عدم استفاده مؤثر قوای سه‌گانه از این ابزار نظارتی، موجب شده تا اختلافی میان دو نهاد نظارتی در حیطه صلاحیت بروز نکند، اما این امر به معنای فقدان تداخل در صلاحیت دو نهاد نظارتی نیست.

لذا در مقام جمع‌بندی مباحث مطروحه می‌توان گفت اگر چه صلاحیت سازمان بازرسی عام بوده و عقلاً و منطقاً باید بتواند بر اعمال سازمان صدا و سیما نظارت کند، اما به هر حال نمی‌توان قانون اختصاصی صدا و سیما را نادیده گرفت. تداخل در حیطه وظایف و اختیارات دو نهاد نظارتی در هیچ شرایطی قابل پذیرش نیست. لذا تا زمان مجرا بودن قانون مربوط به شورای نظارت، ایراد مطروحه نیز باقی بوده و محل مناقشه است. از این رو پیشنهاد می‌شود این موضوع مهم در بازنگری قوانین صدا و سیما که بیش از دو دهه در مجلس شورای اسلامی در جریان رسیدگی است مدنظر قرار گرفته و با اصلاح قانون موجود، صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور تقویت شود. لازم به ذکر است در کلیه طرح‌هایی که از مجلس ششم تا کنون در ادوار مختلف اعلام وصول شده و در حال رسیدگی است، نقش شورای نظارت پررنگ‌تر در نظر گرفته شده و این امر باعث حادث شدن مسأله می‌گردد.

## 8- نتیجه گیری

همانطوریکه پیشتر نیز بیان شد، سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان یک نهاد حاکمیتی وظایف نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری را بر عهده دارد. این وظایف به‌صورت مبسوط و مشخص در ماده (2) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب 19/07/1360 بیان شده است. از طرفی با بازنگری اصل یکصد و هفتاد و پنجم و حذف نهاد شورای سرپرستی، قانون‌گذار اساسی، شورای نظارت را به عنوان ناظر اختصاصی بر صدا و سیما ایجاد کرده است. از آنجا که مؤسس سازمان بازرسی کل کشور و شورای نظارت هر دو قانون اساسی است، باتوجه به اصل عقلانیت قوه قانون‌گذاری می‌توان گفت که هر دو نهاد در عرض یکدیگر قرار داشته و شورای نظارت به عنوان اعمال نظارت مضاعف پیش‌بینی شده است. اما وقتی مجلس شورای اسلامی در مصوبه نحوه اجرای اصل 175 قانون اساسی در بخش نظارت، به عنوان یک قانون مؤخر عیناً وظایف اصلی سازمان بازرسی کل کشور را بر عهده شورای نظارت قرار می‌دهد دیگر نمی‌توان نظارت این شورا را به عنوان نظارت مضاعف در نظر گرفت. چرا که نظارت مضاعف زمانی معنا دارد که تداخلی در حیطه وظایف و اختیارات دو نهاد وجود نداشته باشد. از یکسو سازمان بازرسی کل کشور به عنوان ناظر عام با دارا بودن وظایف و اختیارات وسیع و ضمانت‌اجرای لازم مورد حمایت قانون‌گذار بوده و فارغ

دانستن آن از نظارت بر صدا و سیما فاقد وجاهت است و از سوی دیگر ماهیت نظارت شورای نظارت، استطلاعی و فاقد هر گونه ضمانت اجرا بوده و خالی از اثر است. همچنین باید توجه داشت که قوانین مربوط به هر دو نهاد از اعتبار یکسان برخوردار بوده و فقدان ضمانت اجرا برای تصمیمات شورای نظارت را نمی‌توان مساوی با نظارت مضاعف آن شورا دانست. به عبارت دیگر وقتی مجمع تشخیص مصلحت نظام برای حل اختلاف مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان بندهایی از مصوبه را حذف و نقش شورای نظارت را بلااثر و ابتر می‌کند، نمی‌توان نظارت این شورا را نظارتی مضاعف دانست. لذا نظارت هر دو نهاد بر امر واحد بر مبنای قوانین هم‌عرض محل مناقشه بوده و از آنجا که قانون مربوط به شورای نظارت مؤخر بر قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور است می‌توان حکم بر خروج موضوعی سازمان بازرسی از نظارت بر صدا و سیما داد. از این رو برای رفع هرگونه ابهام از انجام نظارت سازمان بازرسی بر صدا و سیما لازم است در اصلاح و بازنگری قوانین این دستگاه، حوزه وظایف و اختیارات هر دو نهاد نظارتی به صورت دقیق و کارشناسانه احصاء شده و تداخل وظایف موجود کاملاً مرتفع شود.

## فهرست منابع

### الف - کتاب‌ها

- اخوان کاظمی، بهرام، نظارت در نظام اسلامی، چاپ اول، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، 1391.
- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، مشروح مذاکرات شورای بازرسی قانون اساسی، تهران، 1381، جلد 2
- امامی، سید حسن، حقوق مدنی، جلد اول، چاپ سی و هشتم، تهران: انتشارات اسلامیه، 1374.
- امامی، محمد و کورش استوار سنگری، حقوق اداری، جلد اول، چاپ چهاردهم، تهران: انتشارات میزان، 1390.
- انوری، حسن، فرهنگ بزرگ سخن، چاپ دوم، تهران: انتشارات سخن، 1382.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، چاپ بیست و پنجم، تهران: انتشارات گنج دانش، 1392.

- جوان آراسته، حسین، گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، 1388.
- دهخدا، علی اکبر، لغتنامه دهخدا، جلد سیزدهم، چاپ دوم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، 1377.
- راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ اول، تهران: دراک، 1388.
- رضایی زاده، محمدجواد، حقوق اداری 1، چاپ اول، تهران: انتشارات میزان، 1385.
- شعبانی، قاسم، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، چاپ چهل و چهارم، تهران: انتشارات اطلاعات، 1390.
- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ اول، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، 1369.
- عباسی، بیژن، حقوق اداری، چاپ چهارم، تهران: انتشارات دادگستر، 1395.
- عباسی، بیژن، حقوق اداری تطبیقی، چاپ سوم، تهران: انتشارات دادگستر، 1402.
- عمید زنجانی، عباسعلی، فقه سیاسی، جلد دوم، چاپ دوم، تهران: انتشارات امیرکبیر، 1373.
- عمید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی زاده، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، 1389.
- قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ دوازدهم، تهران: انتشارات میزان، 1383.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظریات تفسیری مشورتی شورای نگهبان، انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، 1398.
- کاتوزیان، ناصر، عقود معین، جلد سوم، چاپ هشتم، تهران: انتشارات گنج دانش، 1398.
- کاتوزیان، ناصر، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، چاپ شصتم، تهران: انتشارات میزان، 1399.
- مدنی، سیدجلال الدین، حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، ج 5، چاپ اول، تهران: انتشارات سروش، 1369.
- محسن شیخی، علی اصغر، نظارت و بازرسی، چاپ اول، تهران: زمزم هدایت، 1390.
- مصباح یزدی، محمد تقی، پرسش‌ها و پاسخ‌ها، جلد سوم، چاپ دوم، قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی، 1385.
- معین، محمد، فرهنگ معین، جلد سوم، چاپ سوم، تهران: انتشارات زرین، 1386.
- مومنی طباطبایی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ سوم، تهران: انتشارات سمت، 1387.
- موسی زاده، رضا، حقوق اداری 1 و 2، چاپ سیزدهم، تهران: انتشارات میزان، 1389.
- وکیل، امیر ساعد و پوریا عسکری، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، چاپ ششم، تهران: انتشارات مجد، 1394.

- هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم - حاکمیت و نهادهای سیاسی، چاپ بیست و دوم، تهران: انتشارات میزان، 1389.
- هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی، چاپ اول، تهران: انتشارات میزان، 1390.

## ب- مقالات

- افشار، سجاد، « جایگاه نظارتی سازمان بازرسی کل کشور نسبت به رعایت حسن جریان امور»، مطالعات حقوق عمومی، 54، 4(1403)، 2593-2573.
- بهنیا، مسیح و فریده محمدعلی پور، « تاملی در ماهیت، حدود وظایف و اختیارات شورای نظارت بر سازمان صدا و سیما»، مجلس و پژوهش، 13، 51(1385)، 119-137.
- پروین، خیراله و حسین دلیر، « ارزیابی و اصلاح فرایندهای اداری در آیین سازمان بازرسی کل کشور»، پژوهش حقوق عمومی، 15، 42(1393)، 111-140.
- رستمی، ولی و میلاد قطبی و مصطفی حضوری، « نظارت بر نهادهای زیر نظر رهبری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، حکومت اسلامی، 23، 2(1397)، 59-86.
- عارف، رضا و مهدی دهباشی، « سازمان بازرسی؛ معنانشناسی حسن جریان امور و روش شناسی شاخص ها»، فصلنامه حقوق اداری، 3، 10(1395)، 38-59.
- کمالی، یحیی، « درآمدی بر نظارت همگانی»، دو هفته نامه علمی - تحلیلی سازمان بازرسی کل کشور، 2، 5(1388)، 4-27.
- مرتضایی، سید احمد و سید ابراهیم حسینی، « بررسی نظریه نظارت انتخاباتی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهش های انقلاب اسلامی، 3، 11(1393)، 143-171.
- موسی خانی، محمد، « نظارت و کنترل با کدام رویکرد؟ روندگرایی یا نتیجه گرایی»، مجموعه مقالات نخستین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، نشر بازرسی کل کشور، 1376.
- موسی زاده، ابراهیم، « بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آموذمان»، دیدگاه های حقوق قضایی، 17، 157-180، 57(1391).
- نصراللهی، محمدصادق و علی رشیدی کوچی، « صورت بندی مسائل نظارت بر صدا و سیما، با تاکید بر شورای نظارت بر صدا و سیما»، مطالعات راهبردی سیاست گذاری عمومی، 10، 37(1399)، 2-21.
- هاشمی، سیدمحمد، « نظارت شورای نگهبان انضباطی است نه استصوابی و نه استطلاعی»، مدرس علوم انسانی - پژوهش های حقوق تطبیقی، 7، 4(1382)، 179-189.

## ج- قوانین و مقررات

- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب 19/07/1360 مجلس شورای اسلامی
- قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب 08/07/1386 مجلس شورای اسلامی
- قانون نحوه اجرای اصل 175 قانون اساسی در بخش نظارت"
- قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب 1359
- قانون اساسنامه صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب 1362