

# پژوهش‌های حقوقی

علمی - ترویجی

شماره ۳۲

هزار و سیصد و نود و شش - نیمسال دوم (دوفصلنامه)

- ۷ **تبیین اصول مقررات‌گذاری بانکی در پرتو نظام حقوقی ایران**  
دکتر علی اکبر گرچی - دکتر هدیه سادات میرترابی
- ۳۷ **تعیین مسؤوّل حادثه رانندگی از میان مالک و راننده اتومبیل با نگاهی به قانون بیمه اجباری**  
مسؤولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی  
دکتر حمید بهرامی احمدی - رضا آقاعباسی
- ۵۹ **مبنا و حدود مسؤوّلیت مدنی پیمانکار**  
شهرام کریمی تازه کند - دکتر محمود عرفانی - دکتر جواد واحدی زاده
- ۹۹ **حقوق بین الملل معاصر: حقوق مبتنی بر تعامل یا تعارض؟**  
دکتر حوریه حسینی اکبرنژاد - دکتر هاله حسینی اکبرنژاد
- ۱۲۹ **بررسی مبانی فقهی و حقوقی ماده ۸۵۲ قانون مدنی**  
دکتر سید محمدصادق طباطبایی - فاطمه کریمی
- ۱۴۵ **اصول استقلال و بی طرفی در رادیو و تلویزیون‌های خدمت عمومی با تأکید بر ایران**  
نفیسه معارفی
- ۱۷۷ **تعیین نظام حقوقی حاکم بر پروازهای تفریحی فضایی**  
امینه فراستمند
- ۲۰۹ **بررسی تحلیلی برخی از جنبه‌های حقوقی برات از دریچه لایحه نوین تجارت**  
دکتر حمید میری - سیروس شهربازی - مصطفی عابدین پور
- ۲۴۵ **بررسی حوزه‌بندی انتخابات قوه مقننه ایران از منظر معیارهای حوزه‌بندی انتخابات آزاد و منصفانه**  
سید یاسین حسینی
- ۲۶۹ **بررسی نظام حقوقی بیمه‌های خدمات درمانی در ایران با مقایسه بیمه‌های درمانی در آمریکا**  
دکتر عمران نعیمی - محمد شریفی سلطانی
- ۲۹۳ **تأثیر قوانین مربوط به تملک املاک بر معاملات املاک شهری**  
شهناز سیف‌الهی





## اصول استقلال و بی‌طرفی در رادیو و تلویزیون‌های خدمت عمومی با تأکید بر ایران

نفیسه معارفی\*

چکیده:

در این مقاله ضمن تعریف مفهوم رادیو و تلویزیون عمومی، انواع آن و بررسی اصول مشترک تشکیل‌دهنده این نوع رادیو و تلویزیون‌ها به بحث اصلی یعنی اصول استقلال و بی‌طرفی که از جمله اصول مهم شکل‌دهنده آنها هستند، می‌پردازیم. هم‌اکنون این موضوع کاملاً واضح است که احزاب سیاسی، دولت یا بنگاه‌های خصوصی سعی می‌نمایند بر پخش‌کننده‌های عمومی تأثیر بگذارند و از این طریق در پی کسب منافع خود باشند. به همین دلیل در این مقاله راه‌های تأمین این اصول مورد بررسی قرار می‌گیرد. از طرفی این نکته را مدنظر قرار می‌دهیم که هرچند شائبه آن می‌رود که اصل بی‌طرفی با اصل استقلال یکی پنداشته شود، اما هریک از این اصول از جنبه‌های مختلفی برخوردارند که ضمن تعریف هریک از جنبه‌ها به این نتیجه می‌رسیم که این اصول به صورت کلی از یکدیگر جدا هستند که در بعضی مواقع با یکدیگر تداخل نموده و یکی معلول دیگری می‌گردد و این از خاصیت اصول رادیو و تلویزیون‌های عمومی است که دستیابی به یکی از آنها می‌تواند موجب دستیابی به دیگر اصول نیز گردد و به این ترتیب و همچنین با استفاده از راهکارهای پیشنهادی جهت تأمین استقلال و بی‌طرفی، راه ایجاد رادیو و تلویزیون عمومی هموار می‌شود.

کلیدواژه‌ها:

رادیو و تلویزیون، خدمت عمومی، اصل استقلال، اصل بی‌طرفی، صدا و سیما.

## مقدمه

در گذشته نه‌چندان دور هنگامی که سخن از رسانه‌ها به میان می‌آمد، غالب این رسانه‌ها به دو دسته عمده نوشتاری و شنیداری تقسیم می‌شدند. در سال ۱۹۳۶ بود که وسیله ارتباطی جدیدی در انگلستان ظهور نمود و تا امروز با قدرت به سلطه خود ادامه می‌دهد یعنی تلویزیون. تلویزیون به همراه رادیو با امکانات وسیعی که داشتند نوید دنیایی را می‌دادند که با استفاده از این ابزارها بتوان فرهنگ، آموزش و اطلاعات را توسعه بخشید. به همین علت رادیو و تلویزیون ابزارهایی در دست دولت‌ها شدند تا به ارائه خدمات عمومی بپردازند یعنی ابزاری که در خدمت منافع عمومی باشد و نه برای تأمین منافع تجاری یا تنها سرگرم کردن مخاطبان.<sup>۱</sup> و بدین طریق رادیو و تلویزیون خدمت عمومی پا به عرصه وجود نهاد، رادیو و تلویزیون‌هایی که هدف اصلی آنها تأمین نیازها و منافع عمومی در زمینه اخبار و اطلاعات است. در ضرورت وجود اینگونه از رادیو و تلویزیون‌ها به علت تأثیری که بر روند دموکراسی دارند، شکی نیست و این موضوع ما را ناگزیر می‌نماید تا به بررسی گونه‌ای بپردازیم که با اهداف و اصول خود در سرتاسر جهان شناخته می‌شوند. اصولی که هرچند در بعضی از آنها اختلاف نظر به چشم می‌خورد اما به طور کلی اصولی هستند که رعایت آنها ما را به داشتن یک رادیو یا تلویزیون خدمت عمومی امیدوار می‌نماید.

### ۱- مفهوم رادیو و تلویزیون خدمت عمومی

هیچ‌گاه یک تعریف توافق‌شده جهان‌شمول از رادیو و تلویزیون‌های خدمت عمومی ارائه نشده است. در هر کشوری بنا بر اصولی که برای این رادیو و تلویزیون‌ها تعریف می‌نمایند و کمیته‌های ناظری که بر آنها قرار می‌دهند این مفاهیم تفاوت نموده و اغلب با معانی متفاوتی به کار رفته است. اما سؤال این است که دلیل این تفاوت و اختلاف در معانی چیست؟! یک دلیل مهم فقدان تعریف برای این رادیو و تلویزیون‌ها، ابهام در مفاهیم بنیادی آن یعنی تعریف عمومی و منفعت عمومی و فضای عمومی است.

#### ۱-۱- ابهام در مفهوم عمومی و منفعت عمومی

منظور از عمومی چیست؟ آیا منظور تعداد افراد مورد هدف این رادیو و تلویزیون‌ها است. یعنی آیا شهروندان از لحاظ کمی باید جمعیتی را تشکیل دهند تا به آنان عموم گوئیم یا اینکه

۱. تقی آزاد ارمکی، «تلویزیون در ایران: ابزار توسعه یا نمادساز»، مجله نامه علوم اجتماعی ۱۴ (۱۳۷۸)، ۴-۶.

منظور خدمت‌رسانی به عموم به مثابه منفعت عمومی است. یعنی آنچه سودمندتر به نظر می‌رسد؛ صرف‌نظر از جذب مخاطبان بیشتر یا کمتر؟ با طرح این سؤال به سؤال دیگری می‌رسیم و آن تعریف منفعت عمومی است زیرا آنچه ممکن است به نظر یک گروه خاص منفعت عمومی به نظر آید، می‌تواند به وسیلهٔ گروه دیگر به طور اساسی نامناسب در نظر آید. به دلیل همین پیچیدگی است که تصمیم‌گیری در مورد اینکه چه دسته‌ای از منافع سودمندتر هستند مشکل است. برای پاسخ بدین پرسش‌ها باید به کارکرد اینگونه رسانه‌ها در عمل و همچنین اصول تشکیل‌دهندهٔ آنها توجه نمود. با مشاهده این کارکرد درمی‌یابیم که هرچند خدمت عمومی به معنی فراهم نمودن برنامه‌هایی با کیفیت بالا و سودمند است اما این برنامه‌ها باید برای اقشار مختلف و متفاوت مردم آماده گردند و این از پخش انواع برنامه‌های اطلاعاتی، آموزشی و سرگرمی توسط اینگونه رسانه‌ها قابل درک است.<sup>۲</sup> همچنین یکی از اصول پایه‌ای این رادیو و تلویزیون‌ها پوشش تنوع فرهنگی است. بنابراین نه‌تنها عموم به معنی منفعت عموم و پخش برنامه‌های مناسب است بلکه به معنای پوشش تمام مردم با تمام سلیقه‌ها و علایق آنها نیز می‌باشد.

### ۱-۲- ابهام در مفهوم فضای عمومی

یکی دیگر از مشکلات تعریف مفهوم، ابهام در تعریف فضای عمومی است. سؤال این است که فضای عمومی چیست و چه ارتباطی با مفهوم رادیو و تلویزیون عمومی و خدمت عمومی دارد؟ جیمز کارن معتقد است حوزهٔ عمومی یا همگانی در مباحثهٔ آزاد شکل می‌گیرد و تأثیر و برندگی آن نیز به روشنی بستگی به کیفیت، در دسترس بودن و مبادلهٔ اطلاعات دارد. اطلاعات بی‌پرده و قابل اطمینان کافی، تسهیل‌کننده بحث منطقی است.<sup>۳</sup> یورگن هابرماس نیز حوزهٔ عمومی را قلمرویی مستقل از حکومت (ولو از حیث دریافت اعتبارات دولتی) و نیز مستقل از نیروهای اقتصادی حزبی می‌داند که مختص مباحثه عقلانی است و شهروندان هم امکان ورود به آن را دارند و هم می‌توانند دربارهٔ آن تحقیق و تفحص کنند. در این فضای عمومی است که افکار عمومی شکل می‌گیرد. این یک فضای آرمانی و هدف است.<sup>۴</sup> از همین

۲. علیرضا حسینی پاکدهی، «رادیو و تلویزیون خدمت عمومی: مفهوم، ویژگی‌ها، پیشینهٔ تاریخی و علل بحران آن در دو دههٔ پایانی قرن بیستم»، *مجله رسانه* ۷۱ (۱۳۸۶)، ۱۲۴.

3. James Curran, *Rethinking the Media as a Public Sphere* (London: Routledge, 1991), 29; James Curran, *Mass Media and Democracy: A Reappraisal* (London: Edward Arnold, 1991), 82-117.

4. Robert C. Holub, Jürgen Habermas, *Critic in the Public Sphere* (London and New York: Manchester University Press, 1991), 2-8.

تعریف است که به ارتباط میان فضای عمومی و خدمات عمومی و به طریق اولی رادیو و تلویزیون عمومی می‌رسیم. بدین ترتیب شرایطی لازم است تا فضا و حوزه عمومی ایجاد گردد. این شرایط همان ارائه خدمات عمومی است و این خدمات از کیفیت برخوردار نخواهند بود مگر آنکه به صورت مستقل از حکومت و نیروهای حزبی بازشناسی شوند و برای این خدمات عمومی، رادیو و تلویزیون‌های عمومی به عنوان یکی از بهترین ابزارها می‌توانند مورد استفاده قرار گیرند. همان‌گونه که هابرماس نیز عقیده دارد یکی از کارکردهای این رادیو و تلویزیون‌ها حفظ این فضای عمومی است.

### ۱-۳- تعریف رادیو و تلویزیون عمومی

بنابراین با رفع ابهام از مفاهیم پیش‌گفته می‌توان تعریف شورای جهانی رادیو و تلویزیون را بدین‌گونه ارائه داد: «پخش‌کننده‌های عمومی تنها به خدمت‌رسانی عمومی می‌پردازند و تحت کنترل دولت و بخش خصوصی نیستند. در واقع نوعی سازمان پخش‌کننده عمومی هستند که همه شهروندان را مورد خطاب قرار می‌دهند و دسترسی و شرکت در زندگی اجتماعی و عمومی را تشویق می‌نمایند. آنها سطح دانش و فهم شهروندان را توسعه می‌دهند. از دید این رسانه‌ها، تمام شهروندان برابر هستند. در واقع وسیله‌ای هستند برای دسترسی به اطلاعات و دانش ولی برنامه‌های آنها محدود به توسعه اطلاعات و فرهنگ نیست و بر سرگرمی نیز تکیه دارند اما برنامه‌های مبتنی بر سرگرمی آنان نسبت به برنامه‌های رادیو و تلویزیون‌های خصوصی از کیفیت بالاتری برخوردارند.»<sup>۵</sup>

با این حال یکی از بهترین تعاریف از رادیو و تلویزیون عمومی تعریف فرانک وبستر استاد دانشگاه آکسفورد و بیرمنگام است. او برنامه‌پراکنی عمومی را نوعی از خدمات برنامه‌پراکنی می‌داند که در فعالیت‌های روزانه‌اش از نظر نهادی برکنار از فشارهای سیاسی، تجاری و حتی تقاضاهای مخاطبان خود است، سرویسی که زیر فشار الزامات فعال تجاری نیست و در دسترس کل جامعه است و به سود همه جامعه نیز برنامه تولید می‌کند، نه اینکه تنها کسانی را در نظر داشته باشد که قادر به پرداخت حق اشتراک باشند یا بتوانند تبلیغاتچی‌ها و درآمدهای برگزارکنندگان برنامه‌ها را به خود جلب کنند. سخن‌پراکنی خدمت عمومی خود را متعهد می‌داند که خدماتی با کیفیت بهتر و هرچه فراگیرتر را به مردم عرضه دارد، مردمی که از اقلیت‌های گوناگونی تشکیل شده‌اند و باید برنامه‌هایی مناسب برای آنان تولید کرد و در

5. Claude Ondobo, "Public Broadcasting, Why? How?" (Paris, World Radio and Television Council and UNESCO, 2001), 7.

عین حال از تولید برنامه - اخبار، مسائل روز، نمایشنامه و برنامه‌های مستند - برای کل مخاطبان نیز غافل نشد. دست‌اندرکاران این حوزه دل به این آرمان سپرده‌اند که بدون پنهان ساختن انگیزه‌های خود و با هدف روشن ساختن ذهن مخاطبان دربارهٔ طیف گسترده‌ای از مسائل و موضوعات - از سیاست گرفته تا رفتار در منزل - خدمات‌رسانی کنند.<sup>۶</sup>

در نهایت شاید یکی دیگر از راه‌های بازشناسی رادیو و تلویزیون خدمت عمومی از انواع دیگر آن یعنی دولتی و خصوصی توجه به تفاوت‌های آنها باشد. این وجوه ممیزه عبارتند از تعریف، نوع اداره، مخاطبان و منابع درآمدزا. قدرت‌های دولتی در سیستم رادیو و تلویزیون دولتی رسانه را نظارت می‌نمایند و کنترل کاملی بر محتویات آن دارند، برنامه‌ها با توجه به منافع سیاسی اداره می‌گردند، مخاطبان آن شهروندان هستند و منابع درآمدی آن از مالیات تأمین می‌گردد، این در حالی است که در سیستم خصوصی مالکیت خصوصی حکمفرما است که توسط بعضی قوانین دولتی همراهی می‌گردد، برنامه‌ها با توجه به منافع اقتصادی اداره می‌گردند، مخاطبان مصرف‌کننده به شمار می‌روند و درآمد آنها از تبلیغات و سرمایه‌گذاری‌های خصوصی تأمین می‌گردد و در نهایت سیستم خدمت عمومی که در آن رسانه وسیله‌ای عمومی است، برنامه‌ها با توجه به منافع عمومی اداره می‌گردند، مخاطبان شهروندان هستند و درآمد آنها از طریق کمک‌هزینه بینندگان - شنوندگان، بودجه دولتی و مقدار کمی تبلیغات تأمین می‌گردد.<sup>۷</sup>

#### ۱-۴- انواع رادیو و تلویزیون عمومی

رادیو و تلویزیون خدمت عمومی معمولاً به سه نوع رادیو و تلویزیون خدمت عمومی دولتی، نیمه‌دولتی و خصوصی تقسیم می‌گردد اما پذیرش وجود رادیو و تلویزیون‌های خدمت عمومی از نوع دولتی یا خصوصی مورد تردید است و در پاره‌ای از اسناد<sup>۸</sup> در تعریف اینگونه پخش‌کننده‌ها، آنها را نوعی از رادیو و تلویزیون‌هایی می‌دانند که به طور کلی از بخش خصوصی و دولتی جدا باشند، به طور مثال در گزارشی که شورای رادیو و تلویزیون جهانی تهیه کرده است، رادیو و تلویزیون را بر سه قسم کلی نموده‌اند. رادیو و تلویزیون دولتی، خصوصی و خدمت عمومی و شکل‌گیری رادیو و تلویزیون خدمت عمومی را در نتیجهٔ ضعف

6. Frank Webster, *Information Management and Manipulation: Jurgen Habermas and the Decline of the public sphere* (London: Routledge, 1996), 106-107.

7. Alexandra Wilde, Elizabeth McCall, "Supporting Public Service Broadcasting: Learning from Bosnia and Herzegovina's Experience" (New York: United Nation Development Programme Bureau for Development Policy, 2004), 8.

8. World Radio and Television Council.

دو نوع اول دانسته‌اند. همچنین تأمین علایق عمومی را همسو با علایق خصوصی و علایق قدرتمندان سیاسی ندانسته‌اند و بر این نکته تأکید می‌ورزند که منافع عمومی با منافع اقتصادی یا منافع سیاسی دولت سازگاری ندارد و تطبیق نمی‌کند. در نتیجه نه تلویزیون خصوصی و نه تلویزیون دولتی هیچ‌یک مترادف با تلویزیون خدمت عمومی نیستند.<sup>۹</sup> از طرفی همان‌گونه که گفته شد یکی از کارکردهای رادیو و تلویزیون‌های خدمت عمومی، حفظ فضای عمومی است و در فضای عمومی خدماتی ارائه می‌گردد که باید مستقل از حکومت و نیروهای حزبی باشد. حال چگونه رادیو و تلویزیون خدمت عمومی از نوع دولتی می‌تواند داعیه استقلال از حکومت و نیروهای حزبی را داشته باشد و در نتیجه چگونه می‌تواند ادعا نماید خدمت عمومی می‌رساند و در جهت حفظ فضای عمومی گام برمی‌دارد؟!

یکی از پاسخ‌هایی که به این پرسش داده‌اند با در نظر گرفتن موقعیت این رادیو و تلویزیون‌ها در ارتباط با بنگاه‌های خصوصی بوده است. هابرماس معتقد است بنگاه‌های عمومی رادیو و تلویزیونی بدین علت تشکیل شدند که «جز از این راه نمی‌شد از کارکرد همگانی آنها به شکل شایسته‌ای در برابر تجاوزات بنگاه‌های برنامه‌پراکنی سرمایه‌داری محافظت کرد»<sup>۱۰</sup> بنابراین بنا بر نظر این جامعه‌شناس در میان دو خطر موجود یعنی عدم استقلال از حکومت و تجاوزات بنگاه‌های خصوصی، بهتر آن است که شکل دولتی این رادیو و تلویزیون‌ها را بپذیریم. بنابراین پاسخ به این پرسش به صورت ضمنی دخالت دولت را نیز شایسته ندانسته بلکه تنها به علت حضور بنگاه‌های خصوصی و خطر ناشی از آنها، حضور دولت را بهتر از دست‌اندازی شرکت‌های خصوصی دانسته است.

همچنین بعضی مؤلفان عقیده دارند که مؤسسات رادیو و تلویزیونی خدمت عمومی باید ترجیحاً برحسب تعهد و الزام به یک مجموعه از اصول تعریف شود تا برحسب شکل مالکیت یا نحوه اداره مالی مؤسسات رادیو و تلویزیونی. بنابراین رادیو و تلویزیون خدمت عمومی یک فلسفه نیست که بتواند به مؤسسات رادیو و تلویزیون ملی یا شرکت‌های دولتی محدود شود، بلکه به سبب قانون‌گذاری، چارچوب‌های مقررات‌گذاری متفاوت است و همچنین باید چارچوب‌های مقررات‌گذاری آن در ایستگاه‌ها و شبکه‌های با مالکیت خصوصی نیز نفوذ و رسوخ کند.<sup>۱۱</sup>

9. Ondobo, op.cit., 9-10.

10. Jurgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere* (Combridge, MA: MIT Press, 1989), 188.

11. Steven Barent, David Docherty, *Purity or Pragmatism: Principles and Practic of Public-service Broadcasting* (Oxford: Oxford University Press, 1991), 23-37.

از جمله کشورهایی که بودجه رادیو و تلویزیون‌های خدمت عمومی آنها را دولت تعیین می‌نماید، کانادا و استرالیا هستند. صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران نیز رادیو و تلویزیونی دولتی است که داعیهٔ ارائهٔ خدمات عمومی دارد. اما شبکه‌های انگلیس از روش‌های متفاوتی متابعت می‌نمایند. می‌توان بی‌بی‌سی و کانال ۴ را رادیو و تلویزیون خدمت عمومی نیمه‌دولتی محسوب کرد. اما آی تی وی و کانال ۵ رادیو و تلویزیون خدمت عمومی خصوصی هستند. رادیو و تلویزیون فرانسه را نیز می‌توان با توجه نوع ساختار نظارتی و همچنین نوع تأمین منابع مالی‌اش رادیو و تلویزیون عمومی نیمه‌دولتی دانست.

### ۱-۵- اهمیت رادیو و تلویزیون عمومی

اهمیت وجود این نوع رادیو و تلویزیون‌ها به اصلی چون آزادی بیان بازمی‌گردد که هرچند در بعضی منابع به صورت مستقیم از اصول این نوع رادیو و تلویزیون‌ها نمی‌باشد اما وجود رادیو و تلویزیونی که به تمام عقاید و علایق احترام گذارده و برای تمام اقشار مختلف مردم فارق از اقلیت و اکثریت بودن آنها برنامه تولید نماید، مستلزم وجود آزادی بیان است که در کنوانسیون‌ها و اعلامیه‌های حقوق بشر مختلف مورد حمایت قرار گرفته است. استقلال تحریریه‌ای و استقلال ساختاری از حکومت و عوامل خصوصی نیز که از ویژگی‌هایی است که مفید بودن آن مورد اتفاق است و وجود آنها موجب تأمین هرچه بهتر آزادی بیان به معنای واقعی کلمه است.

اما بحث اصلی این است که آیا تنها رادیو و تلویزیون‌های خدمت عمومی قادر به تأمین این ویژگی‌ها هستند؟ این بحث بسیار روشن است که در تعریف مفهوم رادیو و تلویزیون‌های خدمت عمومی متوسل به تعریف اصول و ویژگی‌های این نوع رادیو و تلویزیون‌ها می‌شویم که در بالا بدان‌ها اشاره شد. بنابراین تعریف مفهوم این نوع نظام رادیو و تلویزیونی جدا از ویژگی‌های آنها نمی‌باشد. چنانچه ویژگی‌های آنها را پرفایده دانستیم، ضرورت وجود خود رادیو و تلویزیون را نیز تأیید نموده‌ایم.

علاوه بر آن به طور کلی نیز دلایل خوبی برای حمایت از وجود رادیو و تلویزیون‌های خدمت عمومی وجود دارد. آنها پتانسیل تکمیل مؤثر خدمات تجاری را دارند، نیازهای اطلاعاتی و علایقی را که بازار قادر به برآوردن آنها نیست را برآورده می‌نمایند، به صورت سنتی نیز رادیو و تلویزیون‌های خدمت عمومی میزان یا عامل سنجشی برای کل رادیو و تلویزیون‌ها بوده‌اند؛ آنها می‌توانند این اطمینان را بدهند که برنامه‌های در حال پخش طیف



گسترده‌ای از علایق را پوشش می‌دهند و به نیازهای تمام اقشار مختلف مردم پاسخ می‌دهند، در بهترین حالت آنها تنوع در برنامه‌ها را اطمینان می‌دهند و سهم مهمی در ارضای حق عموم مبنی بر دانستن دارند و در نهایت آنکه آنها نقش اساسی و مرکزی در توسعه احساس هویت ملی و پرورش فرهنگ دموکراتیک و احترام به حقوق ایفاء می‌نمایند.<sup>۱۲</sup>

## ۲- اصول حاکم بر رادیو و تلویزیون‌های عمومی

در اسناد و اعلامیه‌های<sup>۱۳</sup> مختلف اصول و ویژگی‌هایی برای این نوع رادیو و تلویزیون نام برده شده است. واحد تحقیقات رسانه در انگلستان در سال ۱۹۸۶ کتاب راهنمایی تهیه نمود با این عنوان: «ایده خدمات عمومی در پخش کننده‌های انگلیسی: اصول مهم»<sup>۱۴</sup> و در این کتاب هشت اصل مهم پخش کننده‌های عمومی در انگلستان را برشمرده است. در واقع نگارش این کتاب راهنما، شروعی برای تهیه اصول رادیو و تلویزیون‌های خدمت عمومی گردید.<sup>۱۵</sup> با دقت در این اسناد و با در نظر گرفتن کتاب راهنما می‌بینیم که بعضی اصول متفاوت از یکدیگر هستند اما به طور کلی تمام اصول موجود عبارتند از:

۱. جهان‌شمولی (دسترس بودن برای همه)؛
۲. تنوع داشتن (خوشایند همگان بودن)؛
۳. توجه خاص داشتن به اقلیت‌ها؛
۴. کمک کردن به احساس هویت ملی و اجتماعی؛
۵. استقلال مالی؛
۶. استقلال تحریریه‌ای؛
۷. تأمین منابع مالی مستقیم که همگان در آن شرکت داشته باشند؛
۸. رهنمودهایی که برنامه‌سازان را آزادتر سازد نه آنکه محدودتر کند؛
۹. متمایز بودن از سایر انواع رادیو و تلویزیون‌ها از لحاظ کیفیت برنامه‌ها؛
۱۰. بهره‌مندی از منابع انسانی حرفه‌ای و خلاق؛
۱۱. وفاداری به مسؤلیت‌ها؛

12. Toby Mendal, *Public Service Broadcasting: A Comparative Legal Survey* (Paris: United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization, 2011), 3.

13. Ondobo, op.cit., 9-10.

14. "The Public Service Idea in British Broadcasting: Main Principle".

15. W.E.Biernatzki, "Communication Research Trends," *A Quarterly Information Service from the Center for the Study of Communication and Culture* 13(4) (1993): 6, accessed June 23, 2013, cscs.scu.edu/trends/v13/V134.pdf.

۱۲. گسترش همکاری‌ها و سیاست‌های مشارکتی میان مردم و شبکه خدمات عمومی.<sup>۱۶</sup>

### ۳- تأمین استقلال در رادیو و تلویزیون‌های خدمت عمومی

از نظر جامعه‌شناسی ارتباطی و جامعه‌شناسی تلویزیون و یا وسایل ارتباطی دیگر، یکی از ویژگی‌های جامعه سنتی، حضور کم تلویزیون به لحاظ وجود روابط چهره به چهره و غلبه سازمان‌های سنتی بر روابط اجتماعی است. افراد در ارتباط چهره به چهره کسب خبر می‌کنند و روند فرهنگ‌پذیری و اجتماعی شدن‌شان بیش‌تر در گروه‌های هم‌سالان و خانواده شکل می‌پذیرد. در جامعه جدید با تقلیل روابط چهره به چهره و در مقابل با توسعه روابط رسمی، سازمان‌ها و مؤسسه‌های اجتماعی و وسایل ارتباط جمعی نقش مهم‌تری از خانواده دارند. افراد بیش از پدر و مادر از وسایل ارتباط جمعی از قبیل رادیو و تلویزیون تأثیر می‌پذیرند.<sup>۱۷</sup> در نتیجه رسانه‌های جمعی نقش بسیار مهمی در انعکاس جنبه‌های گوناگون حیات یک ملت ایفاء می‌کنند و در شکل‌گیری هویت جمعی و فردی آنها تأثیر می‌گذارند. 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 انکارناپذیر است.<sup>۱۸</sup>

در واقع تلویزیون در دوره مدرن ابزار مناسبی در انتقال اطلاعات، آموزش عمومی، ایجاد نگرش مثبت یا منفی و یا تغییر نگرش سیاسی، اجتماعی و اقتصادی مردم است. به همین دلیل است که تلویزیون و رادیو از ابزارهای مورد استفاده برنامه‌ریزان، دولت‌مردان و سیاستمداران هر کشور برای اداره امور در جریان تغییر دیدگاه‌ها و رفتار افراد بوده است.<sup>۱۹</sup> با این حال یکی از خصوصیات و ویژگی‌های رادیو و تلویزیون خدمت عمومی استقلال آن است. استقلال یعنی آزادی سرویس عمومی در قبال منافع خصوصی و قدرت سیاسی حاکم بر جامعه. پخش برنامه‌ها باید به گونه‌ای باشد که عرصه‌ای معتبر برای ابراز آزاد عقاید فراهم

۱۶. دیوید اتکینسون، مارک رابوی و دیگران، *رادیو - تلویزیون خدمت عمومی چالش قرن بیست و یکم*، ترجمه مرتضی ثاقب‌فر (تهران: انتشارات سروش و مرکز تحقیقات، ۱۳۹۰)، ۱۸۳.

۱۷. امیل دورکیم، *تقسیم کار اجتماعی*، ترجمه حسن حبیبی (تهران: نشر قلم، ۱۳۵۹)، ۳۵.

18. "Building a Strong and Sustainable Public Broadcasting Environment for New Zealand- A Program of Action" Manatu Taogna Ministry for Culture & Heritage, June 23, 2013, [www.mch.govt.nz/publications/pdf](http://www.mch.govt.nz/publications/pdf).

۱۹. ژان کازنو، *جامعه‌شناسی وسایل ارتباط جمعی*، ترجمه باقر ساروخانی و منوچهر محسنی (تهران: انتشارات

کند و عموم افراد جامعه بتوانند به سهولت به اطلاعات دسترسی یابند. از این رو شبکه‌های رادیو و تلویزیونی نباید تحت سلطه یک حزب یا حتی آگهی‌دهندگان و حامیان مالی برنامه‌ها درآیند و منابع و امکانات باید در خدمت عموم مصرف گردند.<sup>۲۰</sup>

برای آنکه بتوان استقلال این پخش‌کننده‌ها را تأمین نمود به ناچار باید جنبه‌های مختلف استقلال را مورد بررسی قرار داد. این جنبه‌ها عبارتند از استقلال ساختاری، استقلال محتوایی، استقلال مالی و استقلال سیاسی.

### ۳-۱- استقلال ساختاری

منظور از استقلال ساختاری یک رسانه این است که آن رسانه از نظر سازمانی به تشکیلات دیگر و به ویژه به تشکیلات حکومتی وابسته نباشد و شخصیت حقوقی مستقل داشته باشد. منظور از شخصیت حقوقی مستقل آن است که آن رسانه، دارایی مستقل و مخصوص به خود، ارکان تصمیم‌گیری، اجرایی و اداری مستقل داشته باشد. زیرا وابستگی سازمانی یا ساختاری سبب سایر وابستگی‌های رسانه‌ای و زمینه‌ای برای اعمال نفوذ ساختار متبوع در رسانه تابع می‌شود. با این وجود برخلاف قوانین حقوق عام و قوانین اختصاصی مربوط به مطبوعات، که اصل انتشار آزادانه نشریات دوره‌ای را تضمین و محدودیت‌های پیش از انتشار را ممنوع کرده‌اند، برای تأسیس فرستنده‌های رادیویی و تلویزیونی و پخش برنامه‌های سمعی و بصری، ضرورت دریافت اجازه‌نامه از نهادهای مستقل اداری دولتی، پیش‌بینی شده است.<sup>۲۱</sup> و این به دلایل جغرافیایی، فنی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی مختلفی از جمله محدود بودن امواج الکترومغناطیسی جو زمین، امکان‌پذیر نبودن ایجاد فرستنده‌های فراوان، هزینه بالای تجهیزات و تأسیسات فنی رادیویی و تلویزیونی، خطر تمرکزگرایی اقتصادی و ... می‌باشد.<sup>۲۲</sup>

اما با راهکارهایی چون عدم وابستگی به حزب یا قوای سه‌گانه و در نظر گرفتن سازوکارهایی چون تعیین شرایط عزل و نصب، حدود وظایف و اختیارات و شیوه حل و فصل اختلافات بین اعضای این شوراها، می‌توان استقلال این مراجع را تا حدودی تضمین نمود. استقلال ساختاری در دو سطح مطرح می‌گردد: ۱- استقلال ساختاری سازمان پخش‌کننده رادیویی و تلویزیونی؛ و ۲- استقلال ساختاری مرجع ناظر بر این سازمان.

۲۰. مسیح بهنیا، فریده محمدعلی‌پور، «تأملی در ماهیت، حدود وظایف و اختیارات شورای نظارت بر سازمان صدا و سیما»، مجله مجلس و پژوهش ۵۱ (۱۳۸۵)، ۱۲۱.

21. Ithiel de sola pool, *Technologies of Freedom: on Free Speech in an Electronic Age* (Cambridge Mass: The Belknap Press of Harvard University Press, 1983), 91-92.

22. *ibid*, 108-130.

## ۳-۱-۱- صدا و سیما و استقلال ساختاری

سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران بر اساس قوانین موجود از جمله قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۱۰/۰۸، قانون خطمشی کلی و اصول برنامه‌های سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۶۱/۰۴/۱۷ و اساسنامه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مورخ ۱۳۶۲/۰۷/۲۷، اداره می‌گردد.

ماده ۱ اساسنامه سازمان صدا و سیما بیان می‌دارد: «سازمان به موجب قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران سازمانی است مستقل و زیر نظر مشترک قوای سه‌گانه کشور که بر طبق قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی، قانون خطمشی و مفاد این اساسنامه اداره می‌شود.» و هرچند طبق اصل ۴۴ قانون اساسی، مالکیت صدا و سیما عمومی اعلام شده و در اختیار دولت است و شورای نگهبان نیز در تفسیر این اصل، مبادرت هر شخص خصوصی یا عمومی غیر از سازمان صدا و سیما به ایجاد ایستگاه‌های رادیویی و تلویزیونی را مغایر اصل ۴۴ اعلام کرده است<sup>۲۳</sup> و در نتیجه سازمان صدا و سیما یک رسانه دولتی محسوب می‌شود و از نظر ساختاری به دولت وابسته است اما مطابق با اصل ۱۷۵ قانون اساسی، «نصب و عزل رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران با مقام رهبری است.» این تغییر بر اثر اصلاحات صورت‌گرفته در قانون اساسی رخ نمود. قبل از آن، اداره این سازمان زیر نظر مشترک قوای سه‌گانه بود. و علی‌رغم اینکه خطمشی و ترتیب اداره سازمان و نظارت بر آن را قانون تعیین می‌کند و قانون یعنی مصوبات مجلس شورای اسلامی اما شورای نگهبان در یک نظریه تفسیری و در پاسخ به استعلام یکی از فقهای شورای نگهبان در خصوص صدر اصل ۱۷۵، چنین تفسیر نموده: «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 خصوصاً در راستای تحقق آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور در همه شؤون و مراتب که در صدر اصل مذکور به آن اشاره شده است از اختیارات اختصاصی آن مقام می‌باشد.»<sup>۲۴</sup>

۲۳. نظر تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۰۷/۱۰ شورای نگهبان در خصوص اصول ۱۷۵ و ۴۴ قانون

اساسی.

۲۴. همان.

با این حال گفته می‌شود علی‌رغم نظر شورای نگهبان، این تفسیر به معنی انکار جایگاه مجلس در قانون‌گذاری در خصوص موارد یادشده تلقی نمی‌شود. از آنجا که شورای نگهبان بر اساس اصل ۹۱ قانون اساسی وظیفه پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی را از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها برعهده دارد، در مصوبه یاد شده جایگاه ویژه رهبری در سیاست‌گذاری و هدایت سازمان را 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.<sup>۲۵</sup>

میان دو نظر مطرح‌شده در بالا می‌توان چنین نتیجه گرفت که ماهیت این سازمان به گونه‌ای است که نمی‌توان آن را منتسب و تحت اقتدار یکی از قوای سه‌گانه یا حتی رسانه‌ای در اختیار عموم دانست. بلکه تشکیلاتی مستقل را به ذهن متبادر می‌سازد. تشکیلاتی که در آن عزل و نصب رئیس سازمان برعهده مقام رهبری است، نظارت برعهده شورای نظارت متشکل از سه قوه و قانون‌گذاری برعهده مجلس شورای اسلامی.

### ۳-۱-۲- شورای نظارت و استقلال ساختاری

اصل ۱۷۵ قانون اساسی ۱۳۵۸ وجود تشکیلاتی را که بتواند فعالیت‌های رسانه‌ای را در کشور تنظیم کند به طور ضمنی مورد شناسایی قرار داده بود، اما به عمل چنین تشکیلاتی ایجاد نشد و اصل مذکور در اصلاحات سال ۱۳۶۷ مورد بازنگری قرار گرفت و ضرورت مذکور را از بین برد. با اصلاحات قانون اساسی اداره مشترک شورای مدیران از بین رفته و شورای نظارت جایگزین آن گردید. این شورا، طبق قوانین و مقررات موجود، مهمترین نهاد تنظیم‌کننده فعالیت‌های سازمان صدا و سیما است. هرچند که در عمل از اختیارات قانونی خود کمتر استفاده کرده است. با این وجود پیش‌بینی شورای نظارت در این اصل به علت تأمین استقلال سازمان مدنظر قرار گرفته است. اصل ۱۷۵ قانون اساسی پیش‌بینی کرده است که «شورایی مرکب از نمایندگان رئیس‌جمهور و رئیس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی (هرکدام دو نفر) نظارت بر این سازمان را خواهند داشت».

با توجه به این ترکیب، شورا مانع از وابستگی سازمان صدا و سیما به یکی از قوای مذکور می‌شود. اما به دلیل ناکارآمدی این مرجع ناظر در سال ۱۳۶۸، عده‌ای از نمایندگان مجلس شورای اسلامی بر اساس نص صریح اصل ۱۷۵ و لزوم وضع قوانین مربوط به نظارت بر سازمان، طرحی را تحت عنوان «طرح قانونی نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت» تهیه و در تاریخ ۱۳۶۸/۰۷/۰۹ تقدیم مجلس کردند. اما این طرح مورد مخالفت شورای نگهبان قرار گرفت و در نهایت مجلس با تصویب طرح در تاریخ ۱۳۶۹/۰۷/۰۱ موضوع را برای حل اختلاف به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع کرد و این مرجع نیز نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت بر صدا و سیما را به شکل قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی مورد مقررات‌گذاری قرار داد.

با این وجود، از آنجا که اساسنامه و قانون اداره سازمان صدا و سیما قبل از اصلاحات قانون اساسی تدوین گشته‌اند، در شرح وظایف هریک از ارکان سازمان پیچیدگی‌هایی به چشم می‌خورد. اما با دقت نظر در شرح وظایف شاید بتوان گفت وظایف شورای سرپرستی هم‌اکنون به رئیس سازمان صدا و سیما واگذار گردیده است و شورای نظارت بر سازمان، مطابق با قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، دارای وظایف برشمرده در این قانون می‌باشد. در اطلاعی یا استصوابی بودن نظارت بحث و اختلاف بسیار وجود دارد. بنا بر یک نظر اولاً با توجه به اصل ۶۷ قانون اساسی این قوا زیر نظر مقام رهبری انجام وظیفه می‌کنند و دوم آنکه به موجب مصوبه ۱۳۷۰/۰۷/۱۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت، نمایندگان قوای سه‌گانه صرفاً نظارت داشته و در روند کار صدا و سیما حق دخالت ندارند و اتخاذ تصمیم نهایی در هر مورد با مقام رهبری است.<sup>۲۶</sup>

اما از طرف دیگر بررسی مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نشان می‌دهد که نمایندگان و جمعی از اعضای شورای مزبور، مسؤول بودن مقام رهبری برای اشتباهات، تقصیرات و تخلفات احتمالی در سازمان صدا و سیما را به مصلحت نمی‌دانسته‌اند.<sup>۲۷</sup> لذا بهتر آن بوده که نظارت ایشان خفیف‌تر باشد تا مسؤولیت کمتری برای ایشان داشته باشد. از

۲۶. حسین رحمت‌الهی، «خطوط قرمز رسانه‌ها در قوانین» در مجموعه مقالات همایش رسانه‌ها و ثبات سیاسی - اجتماعی جمهوری اسلامی ایران (تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۱)، ۲۶۸.

۲۷. اداره کل قوانین، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: مجلس شورای اسلامی، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی)، جلد دوم، ۵۷۱.

طرفی با بررسی بندهای مختلف ماده ۳ قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی، رئیس سازمان و سایر مقامات واحدهای تابعه ملزم به همکاری با شورای نظارت هستند. به خصوص در مورد بند ۲ که بیان می‌دارد: «نظارت بر سیاست‌های اجرایی که در نظر است در سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران به مرحله اجرا دربیاید و اعلام نظر اصلاحی شورا به رئیس سازمان». به نظر می‌رسد منظور از اعلام نظر اصلاحی این بوده که سازمان باید بر اساس نظر شورا عمل نماید.

با این حال مشخص است که این مصوبه تنها به بیان کلیات بسنده کرده و این امر موجب شده تا شورای نظارت با مشکلاتی از جمله نامفهوم بودن عبارت «نظارت» و انواع نظارت، مشخص نبودن محدوده و دامنه نظارت و عدم پیش‌بینی ضمانت اجرا، تاکنون نتوانسته بر عملکرد سازمان نظارتی مؤثر داشته باشد و نظارت این شورا معمولاً ضمانت اجرایی ندارد.<sup>۲۸</sup>

### ۳-۲- استقلال محتوایی

منظور از استقلال محتوایی آن است که رسانه‌ها در تنظیم محتوای مطالب و گزارش‌هایی که می‌خواهند منتشر کنند زیر انواع فشارها قرار نگیرند و بدون وابستگی و به طور آزادانه عمل کنند. این استقلال به «استقلال هیئت تحریریه» نیز معروف است. یکی از راه‌های بازشناسی رادیو و تلویزیون خدمت عمومی از رادیو و تلویزیون دولتی و در واقع یکی از راه‌های اطمینان از اینکه رادیو و تلویزیون خدمت عمومی همچون رادیو و تلویزیون دولتی عمل نمی‌نماید این است که استقلال محتوایی تضمین گردد.

توصیه‌نامه شماره ۱۰ (۱۹۹۶) شورای اروپا که اعلامیه‌ای بین‌المللی است چارچوب‌های قانونی برای استقلال تحریریه‌ای و بی‌طرفی اساسی را که رسانه‌ها باید رعایت نمایند بیان نموده، به خصوص در مورد تعریف جدول برنامه‌ها، محتوای برنامه‌ها، تهیه و ارائه اخبار و برنامه‌های مسائل روزمره، به کارگیری، استخدام و مدیریت کارکنان این سرویس، خرید، اجاره، فروش و استفاده از کالاها و خدمات، مدیریت منابع مالی، تهیه و اجرای بودجه و ... اصول اساسی مورد توافق قرار گرفته‌اند. توصیه‌نامه خواستار ساختارهای نظارتی است تا به روشی انتخاب شوند که از قرار گرفتن آنها در خطر دخالت‌های سیاسی و غیرسیاسی مصون

باشند.<sup>۲۹</sup> اعضای اداره‌کننده علاوه بر مصونیت از این دخالت‌ها باید مسؤول منافع عمومی باشند. نوع اداره سازمان باید به گونه‌ای باشد که مسؤولان روزانه در مقابل مقام ناظر پاسخگو باشند. تصمیمات مقام ناظر علیه اعضای اداره‌کننده باید مستند به دلیل و مدرک باشد و همچنین قابل تجدیدنظرخواهی در مراجع بالاتر.

راه دیگر برای حصول اطمینان در مورد استقلال این است که مقررات خاصی برای این رادیو و تلویزیون‌ها در نظر گرفته شود تا متوازن و بی‌طرف باشند. به خصوص در رابطه با اخبار و برنامه‌های روزمره خود. به همین دلیل اعلامیه آفریقایی خواستار آن است که پخش‌کننده‌های خدمت عمومی تحت مقرراتی باشند که به وسیله آن این اطمینان را دهند که عموم مردم اطلاعات کافی و از لحاظ سیاسی متوازن را دریافت می‌دارند. توصیه‌نامه شماره ۱۰ (۱۹۹۶) شورای اروپا نیز همچنین خواستار ارائه اخبار بر مبنای اتفاقات واقعی است و همچنین استثنایی بودن پخش پیغام‌های رسمی اعضای حکومت.<sup>۳۰</sup>

همچنین برخی رسانه‌ها به خصوص مطبوعات در نحوه تهیه و گزارش و پخش اخبار و اطلاعات، دارای مجموعه قواعد اخلاق حرفه‌ای هستند زیرا هرچند قانون برای ایجاد نظام مطلوب در هر عرصه‌ای لازم است اما کافی نیست. تجربه بشری نشان داده علاوه بر استفاده از ابزارهای قانونی باید به تقویت انگیزه‌های مشارکت‌جویانه نیز تأکید کرد و نظارت‌های درونی را کمک گرفت. فعالان رسانه‌ای نیز از این قاعده مستثنا نیستند و به همین دلیل به موازات وضع قوانین، تدوین نظام‌نامه‌های اخلاق حرفه‌ای نیز متداول شده است.<sup>۳۱</sup> در اصول اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری، اصل «استقلال» یک رسانه جایگاه ویژه و معتبری دارد و استقلال، از ارکان رفتار حرفه‌ای و اخلاقی یک رسانه به شمار می‌رود. اگر رسانه نتواند در نزد افکار عمومی هویت مستقل خود از نهادهای قدرت و ثروت را تثبیت کند به قطع و یقین اعتماد و ایمان مخاطبان به خود را از دست خواهد داد که نتیجه آن ریزش مخاطبان و رویگردانی آنها به سوی رسانه‌های دیگر است. استقلال یک رسانه منوط به رعایت چارچوب‌های اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری و اینکه یک رسانه فارغ از اینکه در ساختار

29. "Recommendation No. R (96) 10", Committee of Ministers to Member States on the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting, Council of Europe, Committee of Ministers, Last Accessed June 23, 2013, [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec\(1996\)010&expmem\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(1996)010&expmem_EN.asp).

30. Mendal, op.cit., 16.

۳۱. کاظم معتمدنژاد، «ویژگی‌های نظام حقوقی رادیو و تلویزیون»، فصلنامه پژوهش و سنجش ۳۹ و ۴۰



سیاسی کشور چه کسی مسؤول است و او چه می‌گوید، باید بر این نکته تأکید ورزد که حفظ اعتماد مخاطبان برایش در درجه نخست اهمیت قرار داد.<sup>۳۲</sup> رادیو و تلویزیون نیز به عنوان یک رسانه می‌تواند با الگوبرداری از روش میثاق اخلاق حرفه‌ای، بر تأمین استقلال محتوایی یاری رساند.

### ۳-۲-۱. صدا و سیما و استقلال محتوایی

رادیو و تلویزیون ایران از نظر محتوا صرف‌نظر از تبعیت از قوانین و مقررات عمومی تابع محدودیت‌ها و مقررات خاصی است که مراجع نظارتی و قوانین خاص موجود آنها را وضع می‌کنند. قانون خطامشی کلی و اصول برنامه‌های صدا و سیما تنها قانونی است که در خصوص محدودیت‌های مورد نظر یعنی ضوابطی که هدف آن حفظ نظم و حمایت از اخلاقیات مورد قبول جامعه است می‌تواند قابل استناد باشد. مواد ۱، ۲ و ۳ به صورت کلی محتوای برنامه‌های صدا و سیما را مشخص نموده‌اند و سایر مواد نیز به صورت جزئی اهداف و محتوای برنامه‌ها را در امور مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ... بیان نموده‌اند.

علاوه بر اینها در درون سازمان صدا و سیما، از سوی مراجع مختلف درون سازمان از جمله ریاست سازمان یا شوراهای عالی سیاستگذاری که در حوزه ریاست تشکیل می‌شود، دستورالعمل‌ها یا بخشنامه‌هایی به تصویب رسیده‌اند و متصدیان تولید و پخش برنامه موظف به رعایت آنها در روند تهیه و پخش برنامه‌ها هستند. البته برای نظارت بر تمام ابعاد تولیدات، مرکز نظارت و ارزیابی در سازمان صدا و سیما تشکیل شده است که وظیفه نظارت و ارزیابی برنامه‌های صدا و سیما سراسری و مراکز استان‌ها را بر عهده گرفته است. اما وظیفه این مرکز صرفاً نظارت پسینی بر برنامه‌های تولیدی است.<sup>۳۳</sup>

با وجود این موارد، در پژوهشی دانشگاهی که اخیراً با موضوع «نقش اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری در توسعه این پیشه» صورت گرفت، یکی از ۶۰ گویه مورد پرسش به رعایت اخلاق حرفه‌ای در صدا و سیما اختصاص داده شد. این گویه با بیشترین توافق از سوی دو گروه در رده نخست قرار گرفت و دو گروه از پرسش‌شوندگان (۲۰ سردبیر روزنامه و سایت‌های خبری و ۲۰ استاد و مدرس علوم ارتباطات و روزنامه‌نگاری) بر این نکته اتفاق نظر

۳۲. ابوالحسن مختاباد، «صدا و سیما و تعهد به اخلاق حرفه‌ای»، روزنامه بهار، ۷ اسفند ۱۳۹۱، ۱۳.

۳۳. احمد رنجبر، فرشته جعفری، «محدودیت‌های اخلاقی حاکم بر پخش در انگلستان و ایران»، فصلنامه

پژوهش و سنجش ۳۹ و ۴۰ (۱۳۸۳): ۳۳۲-۳۳۰.

داشتند که «صدا و سیما به اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری پایبند نیست.» با توجه به اینکه صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران با بودجه سالانه‌ای بیش از یک میلیارد دلار (به اذعان معاون صدا و سیما) و راه‌اندازی و اداره بیش از صد شبکه رادیویی و تلویزیونی و اینترنتی، سهمی جدی و عمده از نظر کمی در میان رسانه‌های ایران بر عهده دارد، طبیعی است که مدام زیر ذره‌بین و رصد اهل رسانه باشد و برنامه‌های مختلف آن، به خصوص بخش‌های مرتبط با خبر و تحلیل‌های خبری در حوزه‌های مختلف سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی مورد نقد و بررسی قرار بگیرد. این نکته از آن نظر اهمیت دارد که هیچ رسانه دیگری در بخش‌های دولتی و خصوصی اجازه استفاده یا تأسیس شبکه‌های تلویزیونی و رادیویی را ندارد و از این منظر تولید این برنامه‌ها و شبکه‌ها در انحصار صدا و سیماست.<sup>۳۴</sup>

### ۳-۳- استقلال مالی

مسئله نحوه تأمین هزینه‌های رادیو و تلویزیون خدمت عمومی مسئله‌ای حیاتی است و کمتر کسی می‌تواند معتقد باشد که مقدار مبالغی که این تلویزیون به عنوان منابع مالی خود در اختیار دارد هیچ تأثیری بر توانایی آن در انجام وظایف و رسالت‌هایش ندارد. به طور کلی چند نوع روش تأمین هزینه وجود دارد که به تنهایی یا با ترکیب یکدیگر مورد استفاده رادیو و تلویزیون‌های خدمت عمومی واقع می‌شود: درآمدهای حاصل از حق اشتراک، درآمدهای تجاری حاصل از تبلیغات و بودجه دولت.

### ۳-۳-۱- حق اشتراک

حق اشتراک مالیاتی است که به دریافت‌کننده خدمات مربوط است. این روش شکل سنتی تأمین منابع مالی بخش‌کننده‌های عمومی است. هرچند این روش رایج‌ترین شیوه در اروپا است اما در خارج از اروپا این مقدار شایع نیست. و هرچند گفته می‌شود که شیوه تأمین منابع مالی از طریق حق اشتراک بهترین روش و سازگارترین شیوه با استقلال رسانه‌های مذکور است اما در همین روش نیز باید قائل به تفکیک گردید. چنانچه عایدی حاصل از حق اشتراک مستقیماً به خود رادیو و تلویزیون تعلق گیرد می‌توان از آن به عنوان بهترین شیوه

تأمین منابع مالی نام برد اما چنانچه این عایدی در بودجه دولتی منظور گردد و دولت ردیف بودجه کمکی را به آنان اختصاص دهد همان معایب بودجه دولتی را خواهد داشت.<sup>۳۵</sup>

مزیت این روش این است که پخش‌کننده عمومی از دخالت‌های دولت و حکومت مصون باقی می‌ماند، سطحی از پایداری در منابع مالی ایجاد می‌گردد، منبع تأمین هزینه کاملاً مشخص است و به مردم هزینه‌ای که بابت پخش عمومی نموده‌اند را یادآوری می‌نماید یعنی در واقع حقوق آنها برای داشتن شبکه‌ای عمومی را همواره به یاد می‌آورد و موجب ایجاد فشار بر پخش‌کننده‌های خدمت عمومی برای بالا نگه داشتن سطح کیفی برنامه‌هایشان می‌گردد. اما این شیوه معایبی نیز دارد، به این ترتیب که این روش باعث ایجاد هزینه جمع‌آوری پول (حق اشتراک) می‌گردد که خود یک بی‌کفایتی است. البته چنانچه از سیستم پرداخت‌های موجود همچون سیستم پرداخت الکترونیکی جهت جمع‌آوری استفاده شود این هزینه‌ها کاهش می‌یابند. به علاوه ثابت شده است که به کارگیری این روش در کشورهای که سنت جمع‌آوری پول برای چنین مواردی را ندارند بسیار سخت است.<sup>۳۶</sup> همچنین پرداخت همه مردم به تلویزیون عمومی برای کسانی که به آن نگاه نمی‌کنند غیرعادلانه است. اما مهمترین مزیت این روش این است که از ثبات و پایداری برخوردار است. بررسی‌های مکنزی نیز نشان می‌دهد که روش تأمین منابع مالی از طریق حق اشتراک خیلی باثبات‌تر و قابل پیش‌بینی‌تر از روش‌های دیگر است و از این بابت به این پخش‌کننده‌ها اجازه می‌دهد تا بر برنامه‌سازی و توسعه عملکرد خود سرمایه‌گذاری نمایند.<sup>۳۷</sup>

### ۳-۳-۲- تبلیغات بازرگانی

تبلیغات از نظر تکنیکی عبارت است از هر نوع معرفی غیرشخصی و ترویج ایده‌ها، کالاها و یا خدمات در مقابل پول که یک فرد یا مؤسسه مشخصی آن را انجام می‌دهد. بدون شک هرگاه صحبت از وسایل تبلیغات بازرگانی به میان می‌آید بیشتر رادیو و تلویزیون و به ویژه تلویزیون در نظر مجسم می‌گردد. دلیل این امر چنین است که رادیو و تلویزیون از هر نوع وسیله دیگر تبلیغ، بیشتر مورد استفاده مردم واقع می‌شود.<sup>۳۸</sup>

35. Manfred Kops, *What is Public Service Broadcasting and How Should it Be Financed?* (Germany: Institute for Broadcasting Economics, University of Cologne, 2001), 7.

36. Mendal, op.cit., 92.

37. MaKinsey & Company, "Public Service Broadcasters Around the World" (A McKinsey Report for the BBC, London, January 1999), 31.

۳۸. هادی ترضیزی، «ضرورت تبلیغات در عرصه رقابت»، *ماهنامه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تعاون* ۱۸۵ و

گرچه بسیاری از کارشناسان طرفدار اصل سرمایه‌های عمومی برای تلویزیون‌های عمومی و سرمایه‌های خصوصی برای تلویزیون‌های خصوصی‌اند، در عین حال عده‌ی زیادی نیز از این فکر دفاع می‌کنند که تلویزیون‌های خدمت عمومی می‌توانند و باید به منابع مالی تجاری و به خصوص تبلیغات بازرگانی دسترسی داشته باشند. برخی نیز معتقدند تبلیغات بازرگانی یکی از مؤلفه‌های زندگی به سبک جدید است و اگر رادیو و تلویزیون‌های خدمت عمومی از روی آوردن به آنها پرهیز کنند در واقع از سبک زندگی جدید عقب مانده‌اند.<sup>۳۹</sup> بعضی نیز معتقدند استفاده تلویزیون از تبلیغات بازرگانی آنها را مجبور می‌کند که تعداد و آمار بینندگان خود را در نظر داشته باشند، هرچند تنها با استفاده از این روش نمی‌توان به این هدف رسید. (در واقع با استفاده از روش حق اشتراک نیز می‌توان آمار و تعداد بینندگان را حتی بهتر به دست آورد.) از دیگر مزایای این روش این است که تبلیغات بازرگانی به رادیو و تلویزیون خدمت عمومی امکان می‌دهد به تقاضای بینندگان توجه کند و در مقابل قدرت سیاسی که بدین ترتیب دیگر نمی‌تواند از حق تأمین سرمایه برای دخالت در امور تلویزیون بهره‌برداری کند، نوعی استقلال به آن می‌بخشد. همچنین باید توجه نمود که تبلیغات به خودی خود لزوماً به تجاری شدن برنامه تلویزیون عمومی نمی‌انجامد و از این لحاظ خطرناک نیست، بلکه وابستگی به این منبع و تأثیر آن بر کیفیت برنامه‌ها است که این روش را خطرناک می‌نماید. بنابراین آنچه برای پخش‌کننده‌های عمومی مضر است این است که به موقعیت رقابتی کشانده شوند و برای کسب منافع ناشی از تبلیغات زیر فشار قرار گیرند.<sup>۴۰</sup> با این حال به طور کلی این منبع مالی همچون کمک‌های دولتی بی‌ثبات است زیرا در این حالت رادیو و تلویزیون به چرخه بازار و فشارهای ناشی از رقابت در بازار وابسته خواهد شد.<sup>۴۱</sup>

### ۳-۳-۳- بودجه دولت

تلویزیونی که با آگهی‌های تجاری یا حق اشتراک تغذیه مالی می‌شود جویای مصرف‌کنندگان است اما تلویزیونی که با سرمایه‌های عمومی تغذیه مالی می‌شود باید جویای شهروندان باشد. با این حال روشن است که توسل به سرمایه‌های عمومی زیان‌هایی نیز دارد و انتقادهای متعددی را علیه آن برمی‌انگیزد:

39. Ondobo, op.cit., 15.

۴۰. اتکینسون، رابوی و دیگران، پیشین، ۱۱۸.

41. MaKinsey & Company, op.cit., 31.

یارانه‌های دولتی و کمک‌های بلاعوض گرچه تلویزیون خدمت عمومی را از فشارهای تجاری دور نگاه می‌دارند ولی می‌توانند برای آن نوعی وابستگی سیاسی به مقامات حاکم نیز ایجاد کنند، در واقع کمک‌های دولتی به معنای برکنار بودن این تلویزیون‌ها از فشارهای خارجی و حفظ توانایی‌اش برای ایفای نقش به عنوان تأمین‌کننده اطلاعات بی‌طرفانه و آزاد نیست.<sup>۴۲</sup> این سرمایه‌ها به ویژه در دوره‌ای که حکومت‌ها هزینه‌های خود را کاهش می‌دهند دیگر تضمین شده نیستند و اجازه نمی‌دهند تلویزیون عمومی به برنامه‌ریزی و توسعه راهبردهای برنامه‌سازی خود در میان مدت و بلندمدت بپردازد.<sup>۴۳</sup> و بالاخره اینکه کسب درآمد این پخش‌کننده‌ها در کشورهایی که به شدت به کمک‌های دولتی وابسته هستند، کاملاً بی‌ثبات است.<sup>۴۴</sup>

### ۳-۳-۴- صدا و سیما و تأمین منابع مالی

مطابق با ماده ۲۲ اساسنامه صدا و سیما، درآمد و منابع اعتبارات سازمان از طریق بودجه دولتی، تبلیغات بازرگانی، قراردادهای خرید و فروش، سرمایه‌گذاری و مشارکت و روش‌های دیگری چون عواید حاصل از اجرای قانون توسعه شبکه تلویزیونی کشور، کمک‌های نقدی و غیرنقدی اشخاص حقیقی و حقوقی و عواید دیگر که به سازمان تعلق می‌گیرد، تأمین می‌گردد. بنابراین مشاهده می‌نماییم که صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران از میان سه روش اصلی تأمین منابع مالی در رادیو و تلویزیون‌های خدمت عمومی، دو روش بودجه دولتی و تبلیغات بازرگانی را برگزیده است و معایب و مزایای به کارگیری هریک از روش‌های فوق را مورد بررسی قرار دادیم.

### ۳-۴- استقلال سیاسی

یکی دیگر از معیارهای استقلال رسانه‌ای، تأثیرپذیری رسانه‌ها و مراجع تنظیم‌کننده فعالیت‌های رسانه‌ای از فشارهای سیاسی است. رسانه‌ها فی‌نفسه پدیده‌هایی هستند که احساس خطر را در حاکمیت سیاسی برمی‌انگیزند، اینکه رسانه‌ها را قوه چهارم نامیده‌اند به این احساس خطر دامن می‌زند. رسانه‌ها با تحت‌تأثیر قرار دادن افکار عمومی می‌توانند سبب جابجایی حکومت‌ها شوند. از این رو و به باور اندیشمندان رسانه‌های جمعی همانند رادیو و

۴۲. پاکدهی، پیشین، ۱۳۰-۱۲۹.

۴۳. اتکینسون، رابوی و دیگران، پیشین، ۱۲۳-۱۲۲.

تلویزیون با نظام کنترل‌شده خود در ایجاد یکپارچگی و هماهنگی نظریات افراد نسبت به نظام سیاسی می‌توانند با اهمیت باشند.<sup>۴۵</sup>

به همین علت در میانه قرن بیستم کسانی مانند رایت میلز رسانه‌ها را ابزار قدرتمند مهار جامعه در دست نخبگان قدرت دانستند و وسیله‌ای برای همساز و همسان کردن مردم با دولت و نظم اقتصادی.<sup>۴۶</sup> در مورد رادیو و تلویزیون خدمت عمومی نیز مطالعات نشان داده که چگونگی انتصاب اعضاء و مراجع تنظیم‌کننده آنها بر امکان اعمال فشارهای سیاسی یا تأمین استقلال عملیاتی سازمان مذکور تأثیر مهمی دارد. از دیگر روش‌های مقابله با فشارهای سیاسی و حفظ درجه‌ای از استقلال پخش‌کننده‌ها، حمایت از عقاید عمومی، افزایش قدرت اتحادیه‌های صنفی کارکنان این رسانه‌ها و صفاتی چون استقلال، اعتبار و بی‌طرفی را مدنظر قرار دادن است.<sup>۴۷</sup>

در اعلامیه شماره ۱ شورای اروپا نیز راه‌هایی برای حفظ استقلال بیان گردیده است از جمله به کارگیری هیئت‌های داخلی کثرت‌گرا و دیگر اجزای مستقل. همچنین این اعلامیه بیان نموده که رسانه‌های عمومی باید در مقابل مردم پاسخگو باشند و آن بدین طریق است که اطلاعات خود را در خصوص آخرین فعالیت‌های خود به مردم گزارش دهند و روش‌های به کار گرفته‌شده برای اینکه بینندگان و شنوندگان بتوانند در مورد برنامه‌ها نظر دهند را توسعه داده و بدین طریق در مقابل عموم مسؤول باشند.<sup>۴۸</sup>

در نهایت اینکه تکثر، تنوع و تعدد در رسانه‌ها علاوه بر آنکه موجب گشایش فضای سیاسی جامعه و ترویج آزادی اندیشه و بیان می‌گردد، موجب کم شدن فشارهای دولتی بر رسانه‌های موجود یا انحصاری نیز می‌گردد. چه آنکه با وجود یک رسانه انحصاری بار تبلیغ سیاسی نیز بر دوش همان رسانه قرار می‌گیرد و به این ترتیب رسانه ناگزیر استقلال سیاسی نخواهد داشت.

### ۳-۴-۱- صدا و سیما و استقلال سیاسی

با وجود اینکه در بند ۷ ماده ۳ قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی به لزوم گزارش منظم و مستمر از جریان امور در سازمان به مقام رهبری و قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی

۴۵. عبدالرحمن عالم، *بنیادهای علم سیاست* (تهران: نشر نی، ۱۳۷۳)، ۱۲۲.

۴۶. حسن نمکدوست تهرانی، «دولت‌ها مانع گسترش رسانه‌های مستقل»، *ماهنامه پژوهشی اطلاعات حکمت و*

معرفت ۴ (۱۳۸۶)، ۸.

47. Biernatzki, op.cit., 5.

48. Resolution No.1, The Future of Public Service Broadcasting, Council of Europe.

ایران مورد مقررات‌گذاری قرار گرفته و این پیش‌بینی یکی از نقاط قوت در جهت حفظ استقلال سیاسی است اما دلایل دیگری وجود دارد که موجب عدم استقلال سیاسی این سازمان می‌گردد:

بلاشکال بودن تجدید انتخاب اعضای شورای نظارت. (تبصره ۱ ماده ۲ قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام)، وجود شرط زمینه‌سازی برای سرعت بخشیدن به اجرای برنامه‌های قوای سه‌گانه کشور. (ماده ۱۴ قانون خطامشی کلی و اصول برنامه‌های صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران) که بدین طریق صدا و سیما به عنوان صدای قوای سه‌گانه عمل می‌کند و در واقع ابزاری در دست حکومت به معنای عام است، وجود سیاست تبلیغی خارجی تدوین‌شده در ماده ۵۶ قانون خطامشی کلی و اصول برنامه‌ها که نوع برخورد با انواع مختلف کشورها از منظر حکومت مشخص گردیده است، ممنوعیت کارکنان این سازمان در فعالیتهای صنفی. (ماده ۲۹ اساسنامه سازمان صدا و سیما) هرچند که در این مورد گفتیم که یکی از راه‌های تقابل با وابستگی سیاسی، توسعه فعالیتهای صنفی اعضاء و کارکنان این عرصه است اما اساسنامه این سازمان به روشنی اینگونه فعالیتهای ممنوع اعلام نموده است و در نهایت عدم شرط سواد و آگاهی رسانه‌ای در میان اعضای شورای نظارت و تأکید بر آگاهی کافی از سیاست داخلی و خارجی و مسائل روز و اوضاع بین‌الملل. (ماده ۳ قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران) این شروط بر هرچه سیاسی بودن عرصه رادیو و تلویزیون ایران تأکید می‌نمایند.

بنابراین به صورت کلی وجود مواد متعارض با استقلال سیاسی در قوانین مربوط به صدا و سیما و عدم اصلاح آنها دلیلی شده است بر اینکه این دستگاه از صدر تا ذیل زیر نظر مقام رهبری تصور شود و مدیران صدا و سیما همه چیز را به نظرات و تصمیمات و سیاست‌های ابلاغی از طرف مقام رهبری احاله دهند. در شرایط فعلی با فقد قانون اصلاح‌شده و با تفسیری که شورای نگهبان از اصل ۱۷۵ قانون اساسی صورت داده و اطلاعی پنداشتن نوع نظارت شورای نظارت، همچنان مشکل استقلال سیاسی پابرجا می‌ماند. و این عدم استقلال سیاسی موجب از دست دادن مخاطبان و افکار عمومی است. نمونه بارز آن عملکرد صدا و سیما بعد از انتخابات سال ۱۳۸۸ بود که بررسی‌های معمول در داخل سازمان و به خصوص نمونه‌گیری اتفاقی از افکار عمومی حکایت از این داشته که مقبولیت صدا و سیما به عنوان

یک رسانه مرجع به خصوص در حوزه اطلاع‌رسانی و خبر و در عرصه مسائل سیاسی بسیار کاهش یافته است.<sup>۴۹</sup>

#### ۴- بی‌طرفی در رادیو و تلویزیون خدمت عمومی

رسالت اجتماعی حرفه روزنامه‌نگاری ایجاب می‌کند که روزنامه‌نگار همیشه در خدمت کشف و بیان حقیقت باشد. بیان حقیقت در واقع شالوده آگاهی‌دهی را تحکیم می‌کند. به موجب این اصل، روزنامه‌نگاران وظیفه دارند آنچه را که به راستی روی داده است و در آن شائبه دروغ وجود ندارد، منعکس کنند. این اصل که همان اصل بی‌طرفی و عینی‌گرایی است جنبه حرفه‌ای داشته و از دهه چهارم قرن نوزدهم طرف توجه قرار گرفته است.<sup>۵۰</sup> با توجه به این اصل بر لزوم جدایی بین ذهنیت فردی خبرنگار و عینیت واقعه یا مسئله مورد گزارش، تأثیر ندادن احساسات و تمایلات شخصی و رعایت بی‌طرفی کامل در کسب و انتشار اخبار تأکید می‌شود. همچنین روزنامه‌نگاران باید از گزارش مغرضانه رویدادها و مسائل و یا کتمان حقایق پرهیز کنند.

با این وجود امروزه چارچوب و مفهوم بی‌طرفی رسانه‌ای با گذشته تفاوت کرده است، چرا که در گذشته رسانه‌ها برای جلب اعتماد مخاطب ادعای بی‌طرفی می‌کردند، در حالی که بی‌طرفی رسانه‌ای یک مفهوم نسبی است و نمی‌تواند وجود داشته باشد تا جایی که بعضی‌ها به صراحت گفته‌اند: بی‌طرفی رسانه‌ای یک افسانه است. یعنی باید این موضوع را به خاطر داشت که هر روزنامه‌نگار یا تولیدکننده محتوایی نظر و دیدگاه خود را دارد و این موضوع به تنهایی نمی‌تواند ایرادی بر یک رسانه باشد، چرا که هر رسانه‌ای دیدگاه خود را دارد بنابراین یک سازمان رسانه‌ای و روزنامه‌نگار هم دیدگاه‌های خود را دارند ولی در اصول اخلاقی روزنامه‌نگاری تصریح شده است که نباید دیدگاه شخصی خود را در خبری دخالت بدهند. تا پیش از این گفته می‌شد روزنامه‌نگار باید به صورت دقیق به تنظیم خبر بپردازد و در دخالت ندادن عقاید خود در تهیه خبر تلاش کند؛ این مفهوم درستی است اما کامل نیست. امروزه می‌گویند بی‌طرفی رسانه‌ای یعنی بدون تعصب، منصفانه و متعادل، خبری کسب و منتشر

۴۹. هومان دوران‌دیش، احمد پورنجاتی، «صدا و سیما ابزار عملیات روانی شده است»، مجله گزارش ۲۱۶ (اسفند

۱۳۸۸ و فروردین ۱۳۸۹) ۶۳-۶۱.

۵۰. حسن نمکدوست تهرانی، «کنکاشی در مفهوم عینی‌گرایی در روزنامه‌نگاری معاصر»، پژوهش‌های ارتباطی

۲۷ (۱۳۸۰)، ۴۸-۴۶.



شود.<sup>۵۱</sup> لزوم رعایت این اصل در برنامه‌سازی به دو شکل متجلی می‌گردد: بی‌طرفی در موضوع و بی‌طرفی در نقطه‌نظرات.

#### ۴-۱- بی‌طرفی در موضوع و نقطه‌نظرات

بی‌طرفی در موضوع به این معناست که رسانه ارتباطی (در اینجا رادیو و تلویزیون) در انتخاب موضوعات برنامه‌هایی که پخش و منتشر می‌نماید بی‌طرفی را رعایت نماید؛ یعنی سعی نماید تمام موضوعات و اخبار و مسائل روز را پوشش دهد و بدون جانبداری و غرض‌ورزی، تنها به گزینش اخبار و موضوعاتی که موجب برانگیختن احساس از پیش برنامه‌ریزی شده باشد، نپردازد. بی‌طرفی در این مفهوم با اصل تنوع هماهنگی می‌یابد یعنی پوشش انواع متعدد برنامه‌ها برای تمام اقشار از جمله اقلیت‌های مختلف.

سطح بعدی از بی‌طرفی، رعایت آن در ارائه نقطه‌نظرات است. در واقع آنچه از گذشته تا امروز بر آن تأکید شده و همان معنای سریعی که از بی‌طرفی به ذهن متبادر می‌گردد همانا بی‌طرفی در ارائه نقطه‌نظرات است. در واقع پس از آنکه یک رسانه، موضوعی جهت انتقال برگزید نوبت به رعایت بی‌طرفی در نقطه‌نظرات می‌رسد. چه آنکه در رابطه با یک موضوع واحد می‌توان نظرات گوناگون و گاه متعارض بیان داشت. از این روست که گفته می‌شود رعایت بی‌طرفی، نسبی است. با این حال وسیله ارتباطی تنها در صورتی می‌تواند در زندگی اجتماعی تأثیر خوب باقی بگذارد که اطلاعات واقعی را در اختیار افراد قرار دهد. اگر اطلاعات تحریف و حقیقت‌واقیع دگرگون شود دیگر نمی‌توان از آگاهی کامل افراد سخن گفت. تهیه و پخش اطلاعات در صورتی که با نظریات و اغراض خاص توأم باشد، جنبه خبری ندارد و شکل تبلیغ پیدا می‌کند.<sup>۵۲</sup>

انتظار این سطح از بی‌طرفی در رادیو و تلویزیون‌های مختلف و در شرایط سیاسی، اجتماعی و حقوقی هر کشور و جامعه‌ای، متفاوت است. در شرایطی که رادیو و تلویزیون‌های مختلف در یک جامعه به فعالیت مشغول هستند یعنی انحصار در دستان یک رادیو و تلویزیون نیست، می‌توان انتظار داشت که هریک به منظور ارائه برنامه‌های خاصی ایجاد شده باشند. اما مسئله مهم در مورد این رادیو و تلویزیون‌ها این است که هریک از رادیو و تلویزیون‌هایی که به منظور پخش برنامه‌ای خاص ایجاد شده‌اند نیز بی‌طرفی را در انتخاب موضوع و

۵۱. حسین امامی، «مفهوم جدید از بی‌طرفی رسانه‌ای»، *روزنامه/عتماد*، ۲۰ آذر ۱۳۹۱.

۵۲. کاظم معتمدنژاد، «تبلیغات سیاسی (۱)»، *مجله هنر هشتم* ۸ و ۹ (زمستان ۱۳۷۶ و بهار ۱۳۷۷)، ۴۳-۴۱.

نقطه‌نظرات در حیطه سیاست برنامه‌ای و شبکه خود رعایت کنند. مثلاً اگر سیاست شبکه تلویزیونی، پخش اخبار محلی است باید تمام اخبار و وقایع محلی مهم را پوشش دهد - واژه مهم در اینجا نیز باید تعریف گردد تا خود موجب عدم رعایت بی‌طرفی نگردد - و نه اینکه به گزینش اخبار و وقایعی بپردازد که قصد تأثیرگذاری به وسیله آنها برای رسیدن به هدفی خاص منظور است. با این وجود، رادیو و تلویزیون‌های خدمت عمومی در این جوامع کمتر چنین خطری می‌کنند زیرا موجب از دست دادن مخاطبان خود در بازار رقابتی‌ای می‌گردند که در آن، هر رسانه‌ای به دنبال افزایش مخاطبان خویش است.

اما چنانچه رادیو و تلویزیونی به عنوان تنها رادیو و تلویزیون مجاز در جامعه، قادر به فعالیت باشد و داعیه رادیو و تلویزیون خدمت عمومی را نیز داشته باشد در جهت حمایت از بی‌طرفی در موضوع و نقطه‌نظرات باید تمام انواع متنوع برنامه‌ها با توجه به دیدگاه‌های متفاوت را پخش و منتشر نماید. در غیر این صورت، نه تنها یکی از اصول رادیو و تلویزیون خدمت عمومی را زیرپا گذارده بلکه از آن مهمتر روند توسعه جامعه را کندتر و اصل دموکراسی را نقض نموده است. هرچند در ابتدا به نظر می‌رسد اینگونه رادیو و تلویزیون‌ها به علت انحصار بازار رسانه‌ای در حوزه رادیو و تلویزیونی، ترس از دست دادن مخاطبان خود را نداشته باشند اما رشد و توسعه سریع وسایل ارتباط جمعی به خصوص شبکه‌های ماهواره‌ای، اینترنت و شبکه‌های اجتماعی که به رقیبی جدی برای اینگونه پخش‌کننده‌ها تبدیل شده‌اند و تمام وقایع و رویدادها را در کسری از ثانیه در کل جهان به مثابه یک دهکده جهانی پخش و منتشر می‌کنند، این رادیو و تلویزیون‌ها را نیز مجبور به هماهنگی می‌نمایند. زیرا در غیر این صورت مخاطبان خود را هرچند انحصاری باشند از دست خواهند داد.

به طور مختصر رعایت اصل بی‌طرفی در موضوع و نقطه‌نظرات را می‌توان با راهکارهای ذیل به انجام رساند:

- ۱- ایجاد و گسترش رادیو و تلویزیون‌های متعدد با سیاست‌های برنامه‌ای خاص خود. زیرا بهترین ضمانت و حفاظت از بی‌طرفی، امکان دسترسی به حق انتخاب است و اینکه مخاطبان توانایی تغییر شبکه تلویزیونی را داشته باشند؛<sup>۵۳</sup>

53. Sue Beeby, "Plurality in a New Media Age: The Future of Public Service Broadcasting, A Conservative Discussion Document", <https://www.conservatives.com/~media/files/downloadable%20files/download%20plurality%20in%20a%20new%20media%20age.ashx?dl=true>, Last Accessed June 23, 2013, 15.

- ۲- برنامه‌ریزی دقیق برای پخش برنامه‌ها با موضوع‌های متفاوت با در نظر گرفتن تمام اقبال با هر نوع سلیقه‌ای. این راه‌حل همان رعایت اصل تنوع در رادیو و تلویزیون خدمت عمومی است؛
- ۳- استفاده از حق اشتراک به عنوان روش تأمین منابع مالی رادیو و تلویزیون عمومی. در این روش رادیو و تلویزیون برای توجیه عملکرد خود مجبور به رعایت منافع عمومی می‌گردد. به این ترتیب استفاده از حق اشتراک نه تنها منجر به رعایت اصل تأمین منابع مالی توسط مردم می‌گردد، بلکه از طرف دیگر موجب رعایت اصل بی‌طرفی نیز خواهد شد. در حالی که درآمدهای ناشی از کمک‌های دولتی ممکن است نگرش غرض‌ورزانه ایجاد نماید. زیرا وابستگی به کمک‌های دولتی به صورت اجتناب‌ناپذیری منجر به پوپولیسم و عدم تولید برنامه‌های متنوع و متمایز می‌گردد؛<sup>۵۴</sup>
- ۴- شکایت به مراجع ناظر که ساختار انتخابی آنها حتی‌المقدر از استقلال کافی برخوردار باشند؛
- ۵- استقلال ساختاری نهاد اداره‌کننده سازمان رادیو و تلویزیونی از دولت یا شرکت‌های تجاری بزرگ؛
- ۶- استقلال محتوایی برنامه‌ها از سیاست‌های عمومی دولت یا شرکت‌های بزرگ تجاری.

#### ۴-۲- صدا و سیما و بی‌طرفی

همان‌طور که گفتیم صدا و سیما تنها رسانه دیداری - شنیداری در ایران است زیرا هرچند اصل ۴۴ قانون اساسی که اشاره بر مشارکت بخش خصوصی دارد مدتی است به اجرا درآمده ولی یکی از موانع قانونی درباره خصوصی‌سازی رادیو و تلویزیون تفسیر شورای نگهبان<sup>۵۵</sup> درباره این اصل است. همچنین مطابق ماده ۷ اساسنامه صدا و سیما نیز تأسیس فرستنده و پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی در هر نقطه از کشور در انحصار این سازمان بوده و چنانچه اشخاص حقیقی یا حقوقی اقدام به تأسیس یا بهره‌برداری از چنین رسانه‌هایی کنند از

54. MaKinsey & Company, op.cit, 31.

۵۵. نظر تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۰۷/۱۰ شورای نگهبان در خصوص اصول ۱۷۵ و ۴۴ قانون اساسی؛ مطابق نص صریح اصل ۴۴ قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران رادیو و تلویزیون دولتی است و تأسیس و راه‌اندازی شبکه‌های خصوصی رادیویی 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 صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران خلاف اصل مذکور است.

ادامه کار آنان جلوگیری به عمل آمده و تحت تعقیب قانونی قرار خواهند گرفت. بنابراین صدا و سیما تنها رادیو و تلویزیونی است که به صورت قانونی حق پخش و انتشار برنامه در جمهوری اسلامی ایران را دارد.

اما مطابق ماده ۷ قانون خط‌مشی کلی و اصول برنامه‌ها، «صدا و سیما جمهوری اسلامی متعلق به تمامی ملت است و باید منعکس‌کننده زندگی و احوال تمامی اقوام مختلف کشور باشد، بدیهی است که در این میان تکیه اصلی باید بر اکثریت‌های اعتقادی (مسلمانان)، اقتصادی (مستضعفان) و سنی (کودکان و نوجوانان) باشد». مطابق ماده ۱۰ همین قانون نیز: «سازمان موظف است به منظور نفوذ در اندیشه و احساس جامعه، پیام خود را ... متناسب با احوال و روحیات اقشار مختلف جامعه عرضه نماید.»، ماده ۱۷ همین قانون نیز اذعان می‌دارد: «صدا و سیما باید رویدادها، فعالیت‌ها و مسائل سراسر کشور را با توجه به اولویت‌های منطقه‌ای به طور عادلانه در برنامه سراسری منعکس نماید.» و در آخر اینکه مطابق ماده ۱۸ همین قانون: «صدا و سیما موظف است آخرین اخبار و اطلاعات صحیح و مهم کشور را که مفید و مورد نظر اکثریت مردم باشد به صورتی گویا منتشر کند.» مطابق مواد ذکرشده، صدا و سیما خود را متعلق به ملت می‌داند و وظیفه خود را پوشش تمام اخبار و وقایع دانسته است البته آن را محدود به اخبار مهم کشور و جهان که مفید و مورد نظر اکثریت مردم باشد دانسته. بنابراین می‌توانیم بگوییم صدا و سیما در اسناد خود بر لزوم بی‌طرفی در موضوع تأکید نموده است.

روش تأمین منابع مالی در صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران همان‌گونه که بحث گردید از طرق مختلفی است اما به صورت کلی از طریق بودجه دولتی و تبلیغات بازرگانی است. بنابراین از حق اشتراک به عنوان تأمین هزینه استفاده نمی‌کند و استفاده از بودجه دولتی به صدا و سیما این امکان را می‌دهد که بدون نگرانی از بازخورد برنامه‌هایش و عدم رضایت مخاطب به فعالیت خود ادامه دهد. بنابراین عدم استفاده از حق اشتراک نقطه‌ضعفی است که می‌تواند منجر به عدم رعایت بی‌طرفی گردد. استفاده از تبلیغات تجاری نیز به عنوان منبع فرعی کسب هزینه‌ها آنچنان تأثیری در حفظ استقلال و بی‌طرفی سازمان ندارد.

مرجع ناظر در صدا و سیما نیز شورای نظارت است که ترکیب آن متشکل از نمایندگان قوای سه‌گانه است. با این حال حتی اگر این ترکیب شورا را بپذیریم باز هم این شورا عملکرد چندانی به عنوان ناظر و مرجع شکایت نداشته و ندارد. برای شکایت از عملکرد صدا و سیما

باید به همان طرق عمومی که قانون مجازات اسلامی و قانون مسؤلیت مدنی مقرر نموده توسل جست.

### نتیجه

به طور کلی اصول استقلال و بی‌طرفی به صورت تنگاتنگی به یکدیگر وابستگی دارند. نه تنها این دو اصل، بلکه سایر اصول چون تنوع، عمومیت، تأمین منابع مالی از طریق مردم، حفظ هویت فرهنگی و ... نیز با این دو اصل و با یکدیگر همبستگی دارند و هریک بر دیگری تأثیر می‌گذارد. بنابراین رعایت یک اصل به خودی خود موجب رعایت اصول دیگر نیز می‌گردد و عدم توجه به یک اصل بر عدم رعایت سایر اصول نیز تأثیر می‌گذارد.

اما راه‌های تأمین استقلال و بی‌طرفی به‌طور کلی عبارتند از:

۱- تأمین استقلال ساختاری نهاد اداره‌کننده رادیو و تلویزیون؛

۲- استقلال ساختاری مرجع ناظر بر نهاد اداره‌کننده؛

۳- استفاده از روش تأمین منابع مالی به صورت حق اشتراک؛

۴- وجود رادیو و تلویزیون‌های متعدد و متنوع؛

۵- تولید برنامه‌های متنوع؛

۶- ارائه گزارش به صورت مرتب به نهادهای ناظر و انتشار عمومی گزارش‌ها.

اما در مورد صدا و سیما و اینکه آیا رسانه‌ای عمومی هست یا نه باید پاسخ داد که با این سطح تعارض در اهداف یک رسانه، به طور قطع نمی‌توان نظر به رادیو و تلویزیون خدمت عمومی بودن آن داد. زیرا نگارنده این اثر پس از مطالعه بسیاری از آثار نگاشته‌شده اساسی و مهم در باب حقوق عمومی، نتوانست عملاً خطی کاملاً واضح و مشخص در عملکرد صدا و سیما به عنوان تنها متولی رسانه‌ای رادیو و تلویزیون در جمهوری اسلامی ایران مشاهده نماید. با این حال به صورت کلی می‌توان برای تغییر و بهبود شرایط، پیشنهادات ذیل را مطرح نمود:

### ۱- تدوین قانون جامع رسانه‌ای:

مقصود آن است که در حوزه مشترک میان انواع وسایل ارتباط جمعی نظم واحدی حکومت کند و این منافاتی با اشاره به جنبه‌های اختصاصی هر رسانه ندارد. یکی از موارد

پیش‌بینی شده در برنامه چهارم توسعه در زمینه ارتباطات نیز بازنگری در قوانین رسانه‌ای و تدوین قانون جامع فراگیر و روزآمد ارتباطات است.

## ۲- اصلاح قوانین صدا و سیما:

جالب است که برای مجموعه نشریات کشور چندین ماده قانونی و شفاف برای تبیین حدود و ثغور آنها وجود دارد اما برای شبکه‌های تلویزیونی داخلی با گستره مخاطبان میلیونی یک ماده قانونی صریح و روشن وجود ندارد. بنابراین شایسته است قوانین مربوط به صدا و سیما اصلاح گردد.

## ۳- تجویز تأسیس رادیو و تلویزیون خصوصی:

از جمله مواردی نیز که به تأمین استقلال رسانه‌ها به طور کلی و به خصوص استقلال سیاسی و محتوایی آنها کمک می‌نماید وجود رادیو و تلویزیون‌های متعدد و متنوع است چرا که از این طریق انواع فشارهای سیاسی، تجاری بر یک رسانه وارد نخواهد آمد. با تفسیر اصل ۴۴ قانون اساسی نیز تأسیس این شبکه‌ها نه تنها مغایر با قانون نیست بلکه سازگار با روح آن است. یکی از موارد عنوان شده در برنامه چهارم توسعه در بخش ارتباطات نیز تشویق بخش خصوصی و تعاونی به فعالیت رسانه‌ای و رقابت در این عرصه بوده است.

## ۴- وجود نهادهای صنفی و غیردولتی:

نظارت دولتی که گاه نظارت قانونی هم نامیده می‌شود ضمن آنکه هزینه‌های مادی و معنوی فراوانی بر حکومت‌ها تحمیل می‌کند، به طور طبیعی نمی‌تواند چنان گسترده باشد که همه فعالیت‌های مطبوعات، رادیو و تلویزیون، سینما و دیگر انواع وسایل ارتباط جمعی را دربرگیرد. به همین جهت استمداد از نهادهای صنفی و مدنی می‌تواند جایگزین مناسب و یا همکار سودمندی برای نظارت‌های دولتی محسوب شود. همچنین برای نظارت بر عملکرد رسانه‌ها می‌توان از نهادهای مردمی و مدنی (NGO)<sup>۵۶</sup> ها بهره برد.

## فهرست منابع

### الف) منابع فارسی

- آزاد ارمکی، تقی. «تلویزیون در ایران: ابزار توسعه یا نمادساز». *مجله نامه علوم اجتماعی* ۱۴ (۱۳۷۸): ۳-۲۰.
- اتکینسون، دیوید، مارک رابوی و دیگران. *رادیو - تلویزیون خدمت عمومی چالش قرن بیست و یکم*. ترجمه مرتضی ثاقب‌فر. تهران: سروش و مرکز تحقیقات، ۱۳۹۰.
- اداره کل قوانین. *صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. جلد دوم. تهران: مجلس شورای اسلامی، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، جلسه پانزدهم.
- اساسنامه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۶۲/۰۷/۲۷.
- امامی، حسین. «مفهومی جدید از بی‌طرفی رسانه‌ای». *روزنامه اعتماد*، ۲۰ آذر ۱۳۹۱.
- په‌نیا، مسیح، فریده محمدعلی‌پور. «تأملی در ماهیت، حدود وظایف و اختیارات شورای نظارت بر سازمان صدا و سیما». *مجله مجلس و پژوهش* ۵۱ (۱۳۸۵): ۱۴۰-۱۱۹.
- ترشیزی، هادی. «ضرورت تبلیغات در عرصه رقابت». *ماهنامه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تعاون* ۱۸۵ و ۱۸۶ (بهمن و اسفند ۱۳۸۵): ۱۱۰-۱۰۳.
- حسینی پاکدهی، علیرضا. «رادیو و تلویزیون خدمت عمومی: مفهوم، ویژگی‌ها، پیشینه تاریخی و علل بحران آن در دو دهه پایانی قرن بیستم». *مجله رسانه* ۷۱ (۱۳۸۶): ۱۳۰-۱۲۴.
- دوراندیش، هومان، احمد پورنجاتی. «صدا و سیما ابزار عملیات روانی شده است». *مجله گزارش* ۲۱۶ (اسفند ۱۳۸۸ و فروردین ۱۳۸۹): ۶۳-۶۱.
- رحمت‌الهی، حسین. *خطوط قرمز رسانه‌ها در قوانین*. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۱.
- رنجبر، احمد، فرشته جعفری. «محدودیت‌های اخلاقی حاکم بر پخش در انگلستان و ایران». *فصلنامه پژوهش و سنجش* ۳۹ و ۴۰ (۱۳۸۳): ۳۳۶-۲۹۵.
- عالم، عبدالرحمن. *بنیادهای علم سیاست*. تهران: نی، ۱۳۷۳.
- قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۱۰/۰۸.
- قانون خطامشی کلی و اصول برنامه‌های سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۶۱/۰۴/۱۷.
- قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام مورخ ۱۳۷۰/۰۷/۱۱.
- کازنوو، ژان. *جامعه‌شناسی وسایل ارتباط جمعی*. ترجمه باقر ساروخانی و منوچهر محسنی. تهران: سروش، ۱۳۶۵.
- مختاباد، ابوالحسن. «صدا و سیما و تعهد به اخلاق حرفه‌ای». *روزنامه بهار*، ۷ اسفند ۱۳۹۱.
- معمد نژاد، کاظم. «تبلیغات سیاسی (۱)». *مجله هنر هشتم* ۸ و ۹ (زمستان ۱۳۷۶ و بهار ۱۳۷۷): ۴۳-۴۱.

معمدنزاد، کاظم. «ویژگی‌های نظام حقوقی رادیو و تلویزیون». فصلنامه پژوهش و سنجش ۳۹ و ۴۰ (۱۳۸۳): ۴۳-۶۸.

نظر تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۰۷/۱۰ شورای نگهبان در خصوص اصول ۱۷۵ و ۴۴ قانون اساسی.

نمکدوست تهرانی، حسن. «دولت‌ها مانع گسترش رسانه‌های مستقل». ماهنامه پژوهشی اطلاعات حکمت و معرفت ۴ (۱۳۸۶): ۸-۹.

نمکدوست تهرانی، حسن. «کنکاشی در مفهوم عینی‌گرایی در روزنامه‌نگاری معاصر». پژوهش‌های ارتباطی ۲۷ (۱۳۸۰): ۴۱-۵۹.

### ب) منابع انگلیسی

Barent, Steven, David Docherty, *Purity or Pragmatism: Principles and Practice of Public-service Broadcasting*. Oxford: Oxford University Press, 1991.

Beeby, Sue. "Plurality in a New Media Age: The Future of Public Service Broadcasting, A Conservative Discussion Document". <https://www.conservatives.com/~media/files/downloadable%20files/download%20plurality%20in%20a%20new%20media%20age.ashx?dl=true>. Last Accessed June 23, 2013.

Biernatzki, W.E. "Communication Research Trends," *A Quarterly Information Service from the Center for the Study of Communication and Culture* 13(4) (1993): 1-36, accessed June 23, 2013. [cscsc.scu.edu/trends/v13/V134.pdf](http://cscsc.scu.edu/trends/v13/V134.pdf)

Committee of Ministers to Member States on the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting, Council of Europe, Committee of Ministers. "Recommendation No. R (96) 10". Last Accessed June 23, 2013, [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec\(1996\)010&expmem\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(1996)010&expmem_EN.asp)

Curran, James. *Mass Media and Democracy: A Reappraisal*. London: Edward Arnold, 1991.

Curran, James. *Rethinking the Media as a Public Sphere*. London: Routledge, 1991.

Habermas, Jurgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge, MA: MIT Press, 1989.

Holub, Robert C., Rgen Habermas. *Critic in the Public Sphere*. London and New York: Manchester University Press, 1991.

Kops, Manfred, *What is Public Service Broadcasting and How Should it Be Financed?*. Germany: Institute for Broadcasting Economics, University of Cologne, 2001.

MaKinsey & Company. "Public Service Broadcasters around the World." A McKinsey Report for the BBC, London, January 1999.

Mch. "Building a Strong and Sustainable Public Broadcasting Environment for New Zealand- A Program of Action." Last Accessed June 23, 2013. [www.mch.govt.nz/publications/pdf](http://www.mch.govt.nz/publications/pdf).

Mendal, Toby. *Public Service Broadcasting: A Comparative Legal Survey*. Paris: United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization, 2011.

Ondobo, Claude. "Public Broadcasting, Why? How?". Paris: World Radio and Television Council and UNESCO, 2001.

Pool, Ithiel de sola. *Technologies of Freedom: on Free Speech in an Electronic Age*. Cambridge Mass: The Belknap Press of Harvard University Press, 1983.

Resolution No. 1, The Future of Public Service Broadcasting, Council of Europe.

Webster, Frank. *Information Management and Manipulation: Jourgen Habermas and the Decline of the Public Sphere*. London: Routledge, 1996.

Wilde, Alexandra, Elizabeth McCall. "Supporting Public Service Broadcasting: Learning from Bosnia and Herzegovina's Experience". United Nation Development Programme Bureau for Development Policy, 2004.



## **The Principles of Independence and Impartiality in the Public Service Broadcasting with Emphasis on Iran**

*Nafiseh Moarefi*

Graduated Master of Art in Communication law, Allameh Tabataba'i University  
Email: Nafiseh.moarefi@gmail.com

In this article besides defining public service broadcasting (psb), kinds of psbs and common principles, Principles of independence and impartiality has been considered. It is fairly obvious that particular political party, government or commercial companies exercise to influence over a public service broadcaster to promote its own interests. So the article has proposed methods to ensure the independence and impartiality.

On the other hand each principle has different aspects and they are apart from each other generally. However one could affect another one in some cases and this would be the property of public service broadcasting. So with this feature and the proposed methods, the creation of psbs would be easier.

**Keywords:** Radio and Television, Public Service, Principle of Independence, Principle of Impartiality, Islamic Republic of Iran Broadcasting.

# Journal of LEGAL RESEARCH

**VOL. XVI, No. 2**

**2017-2**

- **Explaining the Principles of Banking Regulation in the Perspective of the Legal System of Iran**  
Dr. Ali Akbar Gorji - Dr. Hedieh Sadat Mirtorabi
- **Determination Responsible for the Accident between Car Owner and Driver in Mandatory Insurance Law of Civil Liability Owner of Motorized Vehicles**  
Dr. Hamid Bahrami Ahmadi - Reza Aghaabbasi
- **The Basis and Extent of Civil Liability of the Contractor**  
Shahram Karimi Tazehkand - Dr. Mahmoud Erfani - Dr. Javad Vahedi Zadeh
- **International Law: The Law Based on the Coordination or Conflict?**  
Dr. Hoorieh Hosseini Akbarnezhad - Dr. Hale Hosseini Akbarnezhad
- **Investigation of Juridical Principles of Article 852 of Civil Code**  
Dr. Sayyed Mohammad Sadegh Tabatabaei - Fatemeh Karimi
- **The Principles of Independence and Impartiality in the Public Service Broadcasting with Emphasis on Iran**  
Nafiseh Moarefi
- **Determination of Legal Regime Governing Commercial - Tourism Space Flights**  
Amineh Farasatmand
- **The Fundamental Survey on Some Aspects of Bill of Exchange Based on Regulations of the New Commercial by-Law**  
Dr. Hamid Miri - Sirous Shahriari - Mostafa Abedinpour
- **Review Iranian Legislative Election Venue from the Viewpoint of the Criteria for Free and Fair Election Venue**  
Seyed Yasin Hosseini
- **Examining Law System of Health Service Insurance in Iran with Comparing Health Insurance in America**  
Dr. Emran Naimi - Mohammad Sharifi Soltani
- **The Impact of Laws on Property Ownership on Urban Real Estate Transactions**  
Shahnaz Seifolahi



**S. D. I. L.**

**The S.D. Institute of Law**  
Research & Study