

A model for fair distribution of broadcasting rights for sports competitions between the Iranian Broadcasting Corporation and sports institutions from the perspective of jurisprudence and public law

Mohammadsadegh Farahani¹

Hamid Feli²

Abstract

The method of distributing income from the right to broadcast sports competitions in the IRIB has always been a source of challenge between this institution and sports institutions. On the one hand, the IRIB, based on evidence such as legislative precedent and the opinions of the Guardian Council in accordance with Article 175 of the Constitution and the principles of media administration, claims to allocate the majority of this financial source to the IRIB, and on the other hand, sports clubs and federations evaluate the current situation with the predominance of the level playing field and in favor of the IRIB based on intellectual property rights and unfair legal principles and comparative models. The main question of this research is how and in what format a fair model can be determined to determine the share of each party to this dispute. The research findings show that although entrusting the initiative of preparing the regulations on this issue in the Seventh Progress Plan to the IRIB can create challenges such as conflict of interests for the IRIB, by forming an independent committee, determining specific shares, financial transparency, and continuous monitoring, a fairer model can be achieved. Considering the jurisprudential and legal foundations of the legal system of the Islamic Republic of Iran, by amending the interpretation of Article 175 of the Constitution and based on the jurisprudential rule of justice, it is possible to establish a fair distribution balance in this context through legislation by determining transparent criteria.

Keywords: Economic justice, monopoly, broadcasting rights for sports competitions, intellectual property rights, the Iranian Broadcasting Organization, sports federations, sports clubs.

1. POSTDOCTORAL FELLOW IN TECHNOLOGY LAW, TARBIAT MODARES UNIVERSITY AND LEGAL ASSISTANT OF THE NATIONAL CYBERSPACE CENTER, TEHRAN, IRAN
FARAHANI@MAJAZI.IR

2. PHD STUDENT IN PUBLIC LAW, IMAM SADEQ UNIVERSITY, TEHRAN, IRAN
HAMIDFELI110@GMAIL.COM

الگوی تسهیم عادلانه حق پخش مسابقات ورزشی میان سازمان صداوسیما و نهادهای ورزشی از منظر فقه و حقوق عمومی

نوع مقاله: پژوهشی

محمدصادق فراهانی^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۲/۲۵

حمید فعلی*^۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۵/۱۹

چکیده

شیوه تسهیم درآمد حاصل از حق پخش مسابقات ورزشی در سازمان صداوسیما همواره محل چالش میان این نهاد و نهادهای ورزشی بوده است. از سویی سازمان صداوسیما مبتنی بر ادله‌ای چون سابقه قانون‌گذاری، نظرهای شورای نگهبان و مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام، مطابق اصول ۷۵ و ۱۷۵ قانون اساسی و اصول اداره رسانه، مدعی اختصاص بخش عمده این منبع مالی به سازمان صداوسیما است و از سوی دیگر باشگاه‌ها و فدراسیون‌های ورزشی وضعیت موجود غلبه کفه ترازو به نفع سازمان صداوسیما را بر اساس حقوق مالکیت معنوی، مبانی حقوقی، ضوابط بین‌المللی و کشورهای مشابه ناعادلانه ارزیابی می‌کنند. پرسش اصلی این پژوهش اینجاست که چگونه می‌توان الگوی عادلانه‌ای برای تعیین سهم هر کدام از طرفین این دعوا تعیین کرد؟ یافته‌های پژوهش از خلال کاربست روش پژوهش توصیفی - تحلیلی نشان می‌دهد با تشکیل کمیته‌ای مستقل به‌عنوان نهاد تنظیمی بخشی، تعیین سهم‌های مشخص با دو معیار عدالت توزیعی و تناسب با درآمدزایی، شفافیت مالی و نظارت مستمر می‌توان به سمت الگویی عادلانه‌تر رفت. در نظر داشتن مبانی حقوقی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با اصلاح برداشت از اصل ۱۷۵ قانون اساسی می‌توان برخلاف نگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان، با جایگزینی اصل حاکمیت قانون به جای حاکمیت اراده در قراردادهای بین سازمان صداوسیما و فدراسیون‌های ورزشی به‌ویژه فوتبال، از طریق تنظیم یک قانون دائم دربردارنده ضوابط تسهیم حق پخش، به همراه پیش‌بینی قوانین بودجه سالانه برای لحاظ کردن متغیرهای ورزشی و متغیرهای رسانه‌های دولتی و پیش‌بینی طرق جبران کاهش درآمد از بسترهای درآمدی نوین چون سکوپلتفرم‌های مجازی می‌تواند راهگشا باشد.

واژگان کلیدی

حق پخش مسابقات ورزشی، حقوق رقابت، عدالت، سازمان صداوسیما، فدراسیون‌های ورزشی، فدراسیون فوتبال، قانون بودجه، مالکیت معنوی، فقه، حقوق عمومی.

۱. پس‌ادکتری حقوق فناوری دانشگاه تربیت مدرس و معاون حقوقی مرکز ملی فضای مجازی، تهران، ایران
FARAHANI@MAJAZLI.R

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق(ع)، تهران، ایران
HAMIDFELI110@GMAIL.COM

مقدمه

پیش‌بینی و طراحی طرق تأمین منابع مالی به‌نحوی عادلانه در عرصه‌هایی که نهادهای مختلفی را با خود درگیر می‌سازد، به‌دلایلی چون وجود تعارض منافع، فقدان استقلال در تصمیم‌گیری، محدودیت‌های حاصل از کمبود منابع مالی، به‌روز نبودن شیوه‌های تأمین منابع مالی و غیره، چالش‌های زیادی را در عرصه حکمرانی به‌بار می‌آورد. ازجمله عرصه‌های مهم محل تلاقی منافع در ایران ورزش است که نهادهای متولی امور رسانه، در رأس آنها سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و از سوی دیگر نهادهای متولی امر ورزش همچون فدراسیون‌های ورزشی، سازمان‌های لیگ و باشگاه‌های ورزشی را به کشاکش تسهیم منابع مالی قابل استحصال از پوشش رسانه‌ای رویدادهای ورزشی مبتلا ساخته است. تلاش مقنن برای حل این مسئله با مسائلی نظیر کمبود منابع مالی سازمان صداوسیما و اشکال نقض اصل ۷۵ قانون اساسی به جهت دولتی بودن بخش قابل توجهی از بودجه این سازمان و چالش اختیارات گسترده سازمان صداوسیما ناشی از اصل ۱۷۵ قانون اساسی و اساسنامه این سازمان مواجه شده است. مشکلاتی چون ابهامات وضعیت حقوقی نهادهای ورزشی و آشفتگی نظام باشگاه‌داری ورزشی در ایران بر این چالش افزوده است تا درنهایت وضعیتی ناعادلانه از توزیع و تسهیم درآمد حاصل از پخش مسابقات و رویدادهای ورزشی رقم بخورد.

پژوهش حاضر پیرامون پاسخ به این پرسش اصلی شکل گرفته است که الگوی تسهیم عادلانه حق پخش مسابقات ورزشی میان سازمان صداوسیما و نهادهای ورزشی چیست؟ برای نیل به این پاسخ ابتدا پرسش از چیستی مبانی حقوقی وضعیت عادلانه تسهیم حق پخش مسابقات ورزشی از لحاظ حقوقی مطرح می‌شود. سپس سابقه تقنینی این مسئله نیز محل پرسش است. همچنین پرسش دیگر در مورد نحوه مواجهه سایر کشورها به‌ویژه کشورهای الگوی رادیو و تلویزیون دولتی و توزیع موفق درآمد مزبور بین نهادهای متولی رسانه و ورزش در آنها وجود داشته دارد، مطرح می‌شود. فرضیه این پژوهش این است که با کاهش درصدی از حق پخش سازمان صداوسیما در رویدادهای ورزشی و جبران آن از طرق نوین تأمین منابع مالی در رسانه‌ها در کنار پیش‌بینی سازوکار مستقل

تصمیم‌گیری و اعمال نظارت مؤثر با در نظر داشتن متغیرهای ورزشی و رسانه‌ای می‌توان انحصارگری در این زمینه را کاست و به منابع مالی نهادهای ورزشی افزود. پیشینه پژوهش نشان می‌دهد مقالاتی چون «تحلیلی تطبیقی بر مبانی و مفاهیم حق پخش رویدادهای ورزشی» اثر محمد شمس و سیدحسام‌الدین رفیعی طباطبایی و مقاله «مطالعه تطبیقی قرارداد واگذاری حق پخش ورزشی» اثر مصطفی‌السان اگرچه به جهات حقوقی تطبیقی موضوع توجهی داشته‌اند؛ اما متناسب با شرایط روز قوانین و مقررات مربوط این حوزه نگاشته نشده و به مبانی الگوی عادلانه این مسئله به‌ویژه از نظر حقوق عمومی کمتر توجه داشته‌اند و درنهایت الگویی عادلانه در این زمینه ارائه نکرده‌اند. همچنین مقالاتی چون «امکان‌سنجی تلقی مسابقات ورزشی به‌عنوان اثر ادبی و هنری» اثر محمود حکمت‌نیا، رحیم پیلوار و مسعود زنگنه نیز به جهت خاص مالکیت معنوی رویداد ورزشی توجه داشته‌اند و از ابعادی مثل ظرفیت‌های قوانین بودجه و برنامه و مقررات مربوطه و همچنین کاربست نگاه حقوق عمومی به‌منظور تأمین منافع عمومی درجایی‌که قواعد حقوق خصوصی کارآمد نیست، غافل بوده‌اند؛ بنابراین در میان آثار تخصصی حقوقی این اثر واجد نوآوری به‌نظر می‌رسد.

۱- مبانی حقوقی توزیع عادلانه حق پخش مسابقات ورزشی در ایران

۱-۱. اصل عدالت اقتصادی

تحقق عدالت در همه عرصه‌های زندگی اجتماعی از جمله عرصه‌های اقتصادی و ورزشی از اهداف اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران است. درحالی‌که برخی از رشته‌های ورزشی حرفه‌ای مانند فوتبال، بسکتبال، تنیس، مشت‌زنی در سطح بین‌المللی و فوتبال حرفه‌ای در سطح ملی، منجر به تبعیض ناروا بین این رشته‌ها با رشته‌های دیگر شده است و بعضاً هویت ملی و سلامت ورزشکاران را نیز به جهت غلبه ابعاد تجاری و مالی خدشه‌دار و آسیب‌پذیر کرده است و با دگرگونی ماهیت ورزش، ارزش ذاتی آن را با جاذبه‌های نمایشی برای جذب تماشاگر و تأثیرات منفی متقابل بر ورزشکار و جامعه و رواج الگوهای فرهنگی منفی مثل دوپینگ و غیره مبدل کرده است (رحمتی، ۱۳۸۶، صص. ۱۶۹-۱۷۰). رها کردن

ورزش اعم از ورزش حرفه‌ای و قهرمانی یا ورزش پایه و همگانی در دامان این آسیب‌های اجتماعی با مبانی فقهی و حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران سازگار نیست. در ادامه نگاهی به این مبانی که اقتضای فراهم کردن شرایط عادلانه را در تأمین منابع مالی ورزش می‌نماید، به‌ویژه با توجه به وضعیت ناعادلانه‌ای که در تسهیم و توزیع درآمد حاصل از پخش مسابقات و رویدادهای ورزشی وجود دارد.

وضعیت ناعادلانه و تبعیض‌آمیز در ورزش چه از حیث درونی جامعه ورزشی در مقایسه میان رشته‌های مختلف ورزشی و حمایت‌های تبعیض‌آمیزی که از آنها می‌شود و چه از جهت بیرونی شرایط نابرابر باشگاه‌ها و نهادهای ورزشی با سایر نهادها به‌ویژه نهادهای مختلف دارای قدرت رسانه‌ای؛ مانند روزنامه‌ها و مجلات، رسانه‌های دیجیتال و شبکه‌های اجتماعی و در رأس آنها سازمان سازمان صداوسیما نگریسته شود، با تکالیف دولت در بندهای (۱) و (۳) اصل سوم قانون اساسی مبنی بر «۱- ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی» و «۳- آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح ...» مغایرت دارد.

علاوه‌براین، از منظر اقتصادی، نظام اقتصادی حاکم بر ورزش باید تابع اصول مقرر شده در قانون اساسی مبنی بر ضرورت استقرار عدالت در جامعه باشد. چه آنکه پایداری نظام‌های اقتصادی علاوه بر حکومت مردم‌سالار مستلزم چهارچوب توزیع عادلانه است (دادگر و رحمانی، ۱۳۹۱، ص. ۳۹). مقنن اساسی خود را موظف دانسته که قانون اساسی را منطبق با موازین شرع و متناسب با هدف رشد همه‌جانبه اقتصاد و پیشرفت ملت تنظیم کند و قسط را به‌عنوان مبنای نظم در نظام‌های مختلف جامعه قرار داده است (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۳، ص. ۱۴۵۶؛ ج ۲، ص. ۲۱۲). براین اساس بندهای (۹) و (۱۲) اصل سوم قانون اساسی تبعیض ناروا را منع نموده و دولت را مکلف به اجرا اقتصاد صحیح و عادلانه کرده است. همچنین اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی همه افراد ملت و مردم ایران را چه از حیث قومیتی و چه جنسیتی برخوردار از انواع حقوق از جمله حقوق اقتصادی به نحو یکسان و برابر مقرر کرده است. همچنین اصل ۲۲ و ۴۷ مالکیت را محترم برشمرده است و تعرض به اموال اشخاص را ممنوع کرده است، درحالی‌که وضعیت ناعادلانه در توزیع حق پخش مسابقات ورزشی

می‌تواند تعرض به اموال اصحاب ورزش اعم از باشگاه‌داران و یا دیگر نهادهای ورزشی را رقم بزند.

۲-۱. تسهیم حق پخش در پرتو حقوق رقابت منصفانه

ضرورت وجود وضعیت رقابت عادلانه منصفانه در همه عرصه‌های اقتصادی از جمله اقتصاد ورزش نیز لازمه ممنوعیت انحصارگری مقرر شده بند (۶) اصل ۳ و بند (۵) اصل ۴۳ و ذیل اصل ۴۶ قانون اساسی است. در این راستا پس از ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری که منتج به تصویب قانون اجرای این سیاست‌ها شد، ضوابطی در عرصه رقابت مقرر کرده است که رعایت آن در مورد پخش مسابقات ورزشی نیز الزامی است. کما اینکه سازمان صداوسیما مطابق ماده (۴۳) قانون مزبور مشمول این قانون بوده و شرایطی نظیر محدود کردن یا تحت کنترل درآوردن مقدار تولید، خرید یا فروش کالا یا خدمت در بازار و همچنین تحمیل شرایط تبعیض‌آمیز در معاملات همسان به طرف‌های تجار در بندهای (۲) و (۳) ماده (۴۴) این قانون، اخلاف در رقابت محسوب می‌شود. طبق این قانون خصوصی‌سازی باشگاه‌های ورزشی نیز ضروری است که با توجه به ضرورت حرفه‌ای شدن ورزش، وابسته به دولت بودن غالب فعالیت‌های ورزشی، حرفه‌ای شدن ورزش را با چالش مواجه کرده است، در حالی که طبق مطالعات شیوه‌های درآمدزایی باشگاه‌های حرفه‌ای به‌ویژه در فوتبال شامل برند و فعالیت‌های تجاری، حامیان مالی، حق پخش تلویزیونی، تبلیغات و ... از جمله مهمترین زیرساخت‌های واگذاری و خصوصی‌سازی باشگاه‌های ورزشی است (مرادی، بیات و محسنیان، ۱۴۰۲، صص. ۱ و ۲).

با وجود مبانی فوق که توزیع عادلانه حق مزبور بین طرفین رسانه و ورزش را ایجاب می‌کند، از منظر حقوق رقابت عادلانه در ورزش نمی‌توان کفه ترازو را یکجانبه به نفع ورزش با لحاظ نکردن منافع رسانه تعریف و تنظیم کرد. با توجه به اینکه مبتنی بر مبانی نظری قانون اساسی عدالت اقتصادی همگام با عناصر مقوم کارآمدی اقتصادی از جمله کارایی است و این دو مؤلفه تضمین‌کننده پایداری نظام است (کدخدایی و عباسیان، ۱۳۹۹، ص. ۱۸)؛ البته قرائت‌هایی افراطی در مورد کارایی و کارآمدی نیز در حقوق رقابت وجود دارد. از منظر

مکتب شیکاگو در حوزه نظریه‌های حقوق رقابت کارایی اساسی‌ترین عنصر در تعیین قواعد حقوق رقابت است. بر اساس این رویکرد اگر تمرکز بالا در بازار ناشی از رقابت در فرایند طبیعی بازار از بستر کارآمد بودن یک بازیگر قدرتمند باشد و منجر به حذف رقبای ناکارآمدی بشود که منابع را تلف می‌کنند، مطلوب است. در نتیجه دخالت دولت ضدانحصار در ساختار بازار، به جای افزایش رفاه، آن را کاهش می‌دهد (Van Cayseele & Van den Bergh, 2000, p. 475). همین شیوه از الگوی حقوق رقابت با دخالت حداقلی دولت در ایالات متحده آمریکا منجر به تضعیف ایفای نقش دولت در تنظیم رقابت در اقتصاد ورزش نیز شده است که نتیجه آن کاهش نقش حقوق رقابت عادلانه در اقتصاد ورزش بوده است. در ایالات متحده آمریکا، دیوان عالی کشور حکم داد که قرارداد NFL^۳ در سال ۱۹۶۰ که تیم‌های انفرادی را از فروش بازی‌های خود به پخش‌کنندگان رقیب منع می‌کرد، نقض قانون شرمین است. این امر منتج به تصویب قانون پخش ورزشی (SBA)^۴ در سال ۱۹۶۱ در کنگره شد و فروش جمعی حقوق پخش توسط لیگ‌های ورزشی ملی مجاز شد. این معافیت از قانون ضد انحصار، تمام لیگ‌های حرفه‌ای بزرگ ایالات متحده را قادر ساخته است تا با شبکه‌های ملی قراردادهای جمعی پرسود منعقد کنند و همچنین قوانین «قطع موقت پخش»^۵ را اجرا کنند که هدف آن محافظت از تیم میزبان در برابر بازی‌های پخش محلی در روزهایی است که در خانه بازی می‌کند. با این حال، معافیت فروش جمعی حقوق پخش، فقط در مورد «پخش‌های تلویزیونی حمایت‌شده»^۶ یعنی پخش‌کنندگان رایگان اعمال می‌شود و نه خدمات کابلی تلویزیون پولی (Evens, Iosifidis & Smith, 2013, p. 89).

در حوزه اقتصاد ورزش نیز کارایی را مبتنی بر میانی مذکور در نظام حقوقی ایران باید همگام با انصاف و عدالت اقتصادی لحاظ کرد؛ بنابراین باید در نظر داشت که رسانه‌ها به‌ویژه سازمان صداوسیما اثر ویژه‌ای در توسعه و پیشرفت ورزش دارند. همچنان‌که مقوله‌های تعلق اجتماعی، تعامل‌گرایی، نوگرایی و توسعه، نهادینه‌سازی و برجسته‌سازی ورزش، توسعه جامعه اطلاعاتی، اطلاع‌رسانی و آموزش رسانه‌ای و سرگرمی و تبلیغات

3. NATIONAL FOOTBALL LEAGUE

4. SPORTS BROADCASTING ACT

5. blackout rules

6. sponsored telecasts

در رسانه‌ها نقش به‌سزایی در توسعه ورزش دارند؛ بنابراین جهانی شدن صنعت ورزش را باید مرهون تولید برنامه رسانه‌ها دانست، چه آنکه بخش زیادی از تراکنش‌های مالی در صنعت ورزش در نتیجه تولید برنامه در رسانه‌ها است (احمدی و ذوالفقاری، ۱۴۰۱، صص. ۲۴۳-۲۴۴)؛ بنابراین در سوی مقابل نیز باید در نظر داشت که کاهش سهم رسانه‌ها از درآمدهایی چون حق پخش مسابقات ورزشی، به میزانی که رغبت رسانه‌هایی چون سازمان صداوسیما را از پوشش و پخش ورزش بگیرد، خود می‌تواند علیه توسعه ورزش تلقی بشود؛ بنابراین آنچه مطلوب است رسیدن به حد میانه‌ای است که طرفین ذی‌نفع نهاد رسانه‌ای و نهاد ورزشی از سود فعالیت خود بهره‌مند شده و بتواند بهره‌برداری حداکثری از حق پخش مسابقات ورزشی بنماید و درعین حال سهم طرفین متناسب با سهم خود از برنامه ورزشی تولیدشده و نه اینکه صرفاً متناسب با قدرت موجود در دست آن طرف باشد. برای تضمین چنین امری، نیاز به نهاد تنظیمی بخشی مستقل از طرفین قرارداد حق پخش وجود دارد تا بتواند تعادل را میان طرفین ایجاد نماید.

مطالعات تطبیقی نیز در راستای تأیید نتیجه فوق نشان می‌دهد که تقریباً در قریب به اتفاق کشورهای دارای بازار رقابتی در حق پخش مسابقات ورزشی، بازار برنامه‌های ورزشی تحت تأثیر قدرت بازار پخش‌کنندگان غالب تلویزیون پولی (مانند Foxtel، BSkyB، MultiChoice، Sky Italia و TV Globo) مشخص شده است. تا حدودی، قدرت بازار پخش‌کنندگان تلویزیون پولی از طریق فروش جداگانه بسته‌های حق پخش کاهش یافته است و یا اینکه می‌تواند کاهش یابد؛ اما این رویکرد به‌طور خودکار منافع مصرف‌کنندگان را افزایش نمی‌دهد؛ به‌عنوان مثال، رویکرد جداسازی، احتمال دستیابی یک‌طرف به مهم‌ترین بسته‌های حق پخش و تسلط بر بازار برنامه‌های ورزشی را رد نمی‌کند؛ بنابراین به‌منظور مقابله با انحصار و تضمین رقابت در بازار تلویزیون پولی، مداخله نظارتی به شکل تعهد عمده‌فروشی برای عرضه کانال‌های ورزشی به سکوه‌های توزیع رقیب همان‌طور که حداقل تا حدی در بریتانیا اعمال می‌شود، مورد نیاز است (Smith, Evens & Iosifidis, 2015, p. 733).

۳-۱. تأمین منابع تضمین حق بر اشتغال عادلانه در ورزش حرفه‌ای

علاوه بر این حرفه‌ای شدن ورزش به‌ویژه در باشگاه‌های ورزشی ایجاب می‌کند ضوابط قانون اساسی در زمینه اشتغال و تأمین مقدمات شرایط درآمد عادلانه در ورزش نیز رعایت بشود. از جمله این ضوابط نیز در بند (۲) اصل ۴۳ قانون اساسی این است که دولت شرایط و امکانات کار را به نحوی فراهم کند که به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی نشود و دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق نیز درنیورد؛ بنابراین در صورتی که حق پخش رویدادهای ورزشی به نحوی بین سازمان صداوسیما و باشگاه‌ها و نهادهای عهده‌دار ورزش حرفه‌ای توزیع بشود که سازمان صداوسیما را به یک کارفرمای بزرگ تبدیل نماید و اشتغال ورزشکاران حرفه‌ای را با چالش مواجه خواهد کرد که مغایر اصل ۴۳ قانون اساسی است.

۲- پیشینه تقنینی تسهیم حق پخش مسابقات ورزشی

بخشی از منابع مالی و درآمدهای منعکس‌شده در قانون بودجه سالانه کل کشور، ناشی از فعالیت‌های ورزشی است. به نظر می‌رسد بین این دسته از منابع و منابعی که از سایر بخش‌های اقتصادی به خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود از حیث کم‌وکیف اختصاص آنها به نهادهای ورزشی به‌ویژه بخش‌هایی که به‌عنوان کمک به بخش‌های غیردولتی و خصوصی ورزشی اعطا می‌شود، باید تفکیک کرد. از جمله مهمترین این منابع می‌توان حق پخش مسابقات ورزشی را مثال زد. همان‌طور که در بند (ط) تبصره (۹) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور آمده است، طبق بند (پ) ماده (۹۲) قانون برنامه ششم توسعه تمهیدات لازم برای تسهیم درآمد ناشی از پخش مسابقات ورزشی برای واریز به خزانه‌داری کل کشور پیش‌بینی شده است و با نسبت سی درصد (۳۰٪) به‌عنوان کمک به فدراسیون‌های ورزشی و هفتاد درصد (۷۰٪) سهم سازمان سازمان صداوسیما توزیع شده است. همچنین بند (ک) تبصره (۹) قانون بودجه ۱۳۹۹ کل کشور نیز به‌عنوان کمک به فدراسیون‌ها همین میزان از درآمد حاصل از پخش مسابقات ورزشی را به آنها اختصاص داده بود و این رویه کماکان در بند (ح) تبصره (۹) لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نیز ادامه داشت.

در تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۴۰۲ نه تنها حکمی در مورد وجوه حاصل از پخش مسابقات ورزشی و سهم فدراسیون‌ها از آن نیامده بود بلکه در جزء (۲) بند (ف) تبصره (۶) این قانون پرداخت هرگونه وجهی از بودجه کل کشور به ورزش حرفه‌ای ممنوع و جرم‌انگاری شده بود؛ البته این ممنوعیت در قوانین بودجه سال‌های دیگر نیز بود؛ اما این درحالی بود که در بودجه سال ۱۴۰۲ حق پخش مسابقات ورزشی داخلی معادل ۲۴۳ میلیارد تومان برآورد شده بود که حتی نسبت به سال ماقبل آن یعنی ۱۴۰۱ که ۳۱۵ میلیارد تومان بود، کاهش یافته بود. در صورتی که مبلغ حق پخش مسابقات ورزشی سال ۱۳۹۹ معادل ۵۰ میلیارد تومان و سال ۱۴۰۰ معادل ۱۵۰ میلیارد تومان بوده است که به اختصاص درصد بیشتری به سازمان صداوسیما بخشی نیز به وزارت ورزش و جوانان داده می‌شد.^۷ با این حال در سال ۱۴۰۳ این رقم معادل ۵۰۰ میلیارد تومان در نظر گرفته شده است.^۸ این وضعیت در حالی است که طبق جزء (۲) و (۳) بند (ب) ماده (۴) «قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان»، این وزارتخانه باید تبلیغات رسانه‌ای و محیطی ناشی از پخش مسابقات ورزشی و فروش بلیط را به فدراسیون‌ها و باشگاه‌های ورزشی اختصاص دهد و سالانه در قالب بودجه‌های سنواتی طی ردیف اختصاصی جهت تحقق اهداف و وظایف محوله در این قانون، وجوه واریزی را تخصیص دهد.

این در حالی است که ماده (۱۳) قانون برنامه پنجم توسعه علی‌رغم تکلیف دولت به توسعه ورزش قهرمانی در قالب‌هایی مانند اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و هزینه‌ای، در تبصره این ماده پرداخت هرگونه وجه از محل بودجه عمومی به هر شکل به ورزش حرفه‌ای را ممنوع کرده بود. این ممنوعیت در قانون برنامه ششم نیز در تبصره (۲) ماده (۹۴) قانون برنامه ششم توسعه تکرار شد. تکرار این حکم در قوانین بودجه سنواتی از جمله در جزء (۲-۵) بند (ذ) قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، هرچند در جهت استقلال بیشتر ورزش حرفه‌ای از دولت بوده است؛ اما این چالش را ایجاد می‌کند که آیا پرداخت مبالغی در قالب حق پخش مسابقات ورزشی که به خزانه واریز شده بود به

۷. قابل مشاهده در نشانی زیر: isna.ir/xdn7sz

۸. قابل مشاهده در نشانی زیر: hamshahrionline.ir/x9bwy

فدراسیون‌های ورزشی ممنوعیت ندارد؟

جهت حل این چالش باید توجه داشت که اولاً تعریف ورزش حرفه‌ای از ورزش قهرمانی در قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۹ متفاوت بوده و وجه تمایز آنها در هدف کسب انتفاع مالی در ورزش حرفه‌ای است. از آنجاکه در بند (۲) ماده (۶) اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری از جمله اهداف این فدراسیون‌ها ارتقای ورزش قهرمانی برشمرده شده است، پس در نتیجه حتی اختصاص بودجه مذکور در بودجه ۱۴۰۳ به این فدراسیون‌ها خالی از اشکال است؛ البته باید نظارت صورت پذیرد که این وجوه در محل خود صرف شده و به ورزش حرفه‌ای تخصیص داده نشود. مؤید دیگر این مدعا جزء (۷) بند (ب) ماده (۴) قانون تشکیل وزارت ورزش است که این‌گونه مقرر کرده است: «۷- کمک به تأمین هزینه‌های برگزاری مسابقات و مراسم و رویدادهای ورزشی و اعطای جوایز و کمک به قهرمانان، فدراسیون‌ها، انجمن‌ها، هیئت‌های ورزشی و باشگاه‌های فعال در زمینه‌های مختلف ورزشی به جز ورزش حرفه‌ای از محل اعتبارات سنواتی بودجه کل کشور، در چهارچوب مصوبات هیئت وزیران». ثانیاً بندهای (۱) و (۱۰) ماده (۳۳) اساسنامه فدراسیون‌های آماتوری بخشی از منابع مالی آنها را این‌گونه مقرر کرده است: «ماده ۳۳- منابع مالی فدراسیون در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط به شرح زیر می‌باشد: ۱- کمک‌های مالی دولت و دستگاه‌های اجرایی و مجامع ملی و بین‌المللی. ... ۱۰- درآمد حاصل از حق پخش تلویزیونی و چندرسانه‌ای، تبلیغات، سامانه هواداری و سایر موارد مشابه». فدراسیون‌های ورزشی آماتوری نوعاً از آن قسم مؤسسات عمومی غیردولتی هستند که با توجه به وظایف و کارکردها و هزینه‌های بالاتر از درآمد آنها، وجه پرداختی به آنها جنبه کمک دارد؛ اما به نظر برخی نویسندگان به علت وابستگی مالی به دولت موجب خدشه به استقلال آنها شده و با توجه به شرط ماده (۳) قانون مدیریت مبنی بر لزوم غلبه سرمایه غیردولتی در این مؤسسات، عمومی و غیردولتی محسوب شدن آنها محل اشکال است (افشاری و رستمی، ۱۳۹۸، ص. ۱۰۷). در پاسخ باید گفت باید بین این نهادها قائل به تفصیل شد، برخی از آنها مانند فدراسیون‌های ورزشی از طریق ورزش حرفه‌ای درآمدهای مناسب‌تری از سایر مؤسسات عمومی غیردولتی دارند و اساساً

علت ممنوعیت مقرر در قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه برای پرداخت وجه از بودجه عمومی به این قسمت از ورزش بر همین مبنا و برای جلوگیری از هزینه‌های غیرضرور دولت است.

۳- تأثیر جایگاه سازمان صداوسیما بر حق پخش مسابقات ورزشی

با توجه به اثرپذیری کیفیت تأمین منابع مالی از شخصیت حقوقی سازمان‌های اداری و اساسی، ماهیت حقوقی سازمان صداوسیما نیز بر نحوه اختصاص پیدا کردن حق پخش مؤثر است. با توجه به در حکم مؤسسه دولتی بودن سازمان صداوسیما طبق ذیل ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری^۹ و اصول ۱۷۵ و ۴۴ قانون اساسی، عدم درج درآمد سازمان صداوسیما در لایحه بودجه نیز منطقی نیست و به جهت جنبه درآمدی داشتن برای دولت باید در لایحه بودجه بیاید و بر مصرف صحیح آن نظارت شود، کما اینکه استقلال مؤسسات عمومی غیردولتی نیز مانع نظارت بر مصرف منابع مالی آنها نمی‌شود. با این حال سازمان صداوسیما منابع درآمدی گوناگونی دارد که تمامی آنها در قانون بودجه سالانه کشور منعکس نمی‌شود و البته این مسئله نظارت‌پذیری مالی این سازمان را تضعیف کرده است. مطابق بند (۱) و (۶) ماده (۲۲) قانون اساسنامه سازمان صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران برخی منابع مالی این سازمان بدین‌قرار است: «ماده ۲۲ - درآمد و منابع اعتبارات سازمان عبارت است از:

۱- درآمدهای ناشی از واگذاری حق پخش و توزیع محصولات و ارائه خدمات سازمان به اشکال مختلف.

۶- درآمدهای ناشی از اجراء و پخش برنامه‌های تبلیغاتی و آگهی‌های بازرگانی.»
در اینجا باید توجه داشت که روش‌های تأمین مالی رسانه‌های عمومی و دولتی با در نظر داشتن منابع فرعی بسیار متنوع بوده و بیش از ۲۰ نوع دانسته شده است (صلواتیان و محسنی، ۱۳۹۴، ص. ۵۴). بند (۱) ماده فوق، شامل حق پخش مسابقات ورزشی نیز می‌تواند

۹. ماده ۲- ... کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.

باشد؛ اما از آنجاکه حق پخش مسابقات ورزشی در بودجه سالانه کشور انعکاس پیدا می‌کند، اقتضائات خاص قانون بودجه را نیز از جهاتی نظیر رعایت اصل ۷۵ قانون اساسی پیدا می‌کند که در ادامه با اشاره به نظرهای شورای نگهبان و مصوبه خاص مجمع تشخیص مصلحت نظام، این مسئله را در کنار جایگاه سازمان صداوسیما در قانون اساسی از منظر رویکرد این دو نهاد توضیح می‌دهیم.

۳-۱. تحلیل سابقه رویکرد شورای نگهبان به کاهش سهم سازمان صداوسیما

در زمینه اختصاص دادن حق پخش مسابقات ورزشی به فدراسیون‌های ورزشی ملی، سابق بر این «طرح اختصاص درصدی از درآمد حاصل از پخش مسابقات ورزشی توسط سازمان صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران به فدراسیون‌های ورزشی» مصوب ۱۳۸۰/۷/۴ مجلس شورای اسلامی به شورای نگهبان ارسال شده بود که طی بند (۱) نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۴۲۵ مورخ ۱۳۸۰/۷/۲۸ شورای نگهبان^{۱۰}، ماده واحده این طرح^{۱۱} مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی دانسته شد. این ماده سهم حق پخش مسابقه ورزشی را به فدراسیون‌ها اختصاص داده بود تا از طریق فدراسیون‌ها مطابق مقررات مربوطه به باشگاه‌ها تزریق بشود. استدلال شورا این بود که واریز کردن ارزش پخش مسابقات ورزشی به حساب فدراسیون‌های مربوطه برای سازمان صداوسیما کاهش درآمد خواهد

۱۰. «۱- در این طرح سازمان صداوسیما در قبال پخش مسابقات ورزشی ملزم به پرداخت وجوهی از محل افزایش آگهی‌های بازرگانی شده است، با توجه به لزوم تولید و پخش برنامه‌هایی که از وظایف اصلی این سازمان است، افزایش تعداد آگهی‌های بازرگانی متناسب با مسابقات ورزشی مقدور نیست، و افزایش قیمت پخش آگهی‌های بازرگانی نیز باعث کاهش تقاضا و تقلیل درآمد می‌باشد؛ بنابراین تأمین درآمد از محل مذکور غیرممکن است؛ بنابراین این طرح از این جهت که موجب افزایش هزینه عمومی می‌گردد مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.»

۱۱. «ماده واحده- از تاریخ تصویب این قانون سازمان صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران مکلف است بابت ارزش پخش مسابقات ورزشی معادل ارزش تولید زمان مربوط به مسابقات که در محدوده مرزهای جمهوری اسلامی ایران برگزار می‌شود، به حساب فدراسیون ورزشی مربوط واریز نماید. مبلغ مربوطه بر اساس ضوابط و مقررات فدراسیون‌ها، متناسباً بین باشگاه‌ها توزیع می‌گردد.»

داشت و افزایش تعرفه آگهی‌های بازرگانی که در تبصره (۳) این طرح^{۱۲} آمده بود، نمی‌توانست این کاهش درآمد را جبران کند؛ زیرا تقاضای انتشار آگهی به تبع افزایش قیمت آن، احتمالاً کاسته می‌شود و نمی‌توان از این محل کاهش درآمد سازمان صداوسیما را جبران کرد. علی‌رغم این استدلال که در جای خود نسبت به بودجه سال ۱۳۸۰ درست مطرح شده است؛ اما ایراد مغایرت با اصل ۷۵ اساساً نسبت به مغایرت با قانون بودجه همان سال وارد می‌شود، درحالی‌که چنین طرحی برای بیش از یک سال و به صورت دائمی ارائه شده بود. به علاوه، در این طرح یا از طریقی دیگر قانون می‌تواند دولت را ملزم به پیش‌بینی درآمدی در لایحه بودجه سالانه کشور نماید، به نحوی که بودجه را از دستگاہی گرفته و در محل دیگری صرف نماید؛ البته مصوبه مذکور بخش اعظم حق پخش را از سازمان صداوسیما سلب می‌کرد و چنین حکمی مبتنی بر بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری قابل اجرا نبوده و با اصول قانون‌گذاری همخوان نیست. در فرض کاسته شدن بخش کمتری از درآمد سازمان صداوسیما نیز استدلال شورای نگهبان در راستای ارزیابی تأثیر اجرای چنین حکمی، باز موضوعیت پیدا می‌کند و افزایش قیمت آگهی به‌هرحال جبران‌کننده میزان کمتری از بار مالی هم نیست؛ اما در این فرض هم قابلیت جابه‌جایی محل بودجه و اختصاص دادن بخش بیشتری از آن به ورزش (غیر از ورزش حرفه‌ای) از طریق وزارت ورزش و جوانان وجود دارد.

از سوی دیگر اساساً اگر در مبنای درآمد حاصل‌شده از مسابقات ورزشی بازرگاری کنیم، با توجه به روشن‌تر شدن وضعیت و ماهیت حقوقی فدراسیون‌های ورزشی در سال‌های بعد به‌ویژه با غیردولتی اعلام شدن این نهاد ورزشی ملی، رابطه مالکیت دولت با تمام درآمدهای به دست‌آمده از طریق مسابقات ورزشی زیر سؤال است و با پذیرش مالکیت معنوی و فکری نهادهای ورزشی نسبت به مسابقاتی که برای برگزاری آنها هزینه‌ها و فعالیت‌های زیادی صورت پذیرفته است، همانند بحث فروش بلیط برای تماشای مسابقه، باید اصل را بر تعلق این درآمدها به نهاد ورزشی گذاشت و سهم کمتری برای

۱۲. «تبصره ۲- کاهش احتمالی درآمد سازمان صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران از محل افزایش تعرفه آگهی‌های بازرگانی جبران گردد».

کسب درآمد از طریق آن را برای نهادی که صرفاً وظیفه پخش این مسابقات را دارد قائل شد. چه آنکه برخلاف استدلال شورای نگهبان در بند (۴) نظر مزبور^{۱۳} مبنی بر نقض بند (۲) اصل سوم قانون اساسی در خصوص وظیفه سازمان صداوسیما برای بالا بردن آگاهی‌های عمومی از جمله در ورزش، درست بر همین مبنا باید پخش مسابقات را وظیفه ذاتی سازمان صداوسیما دانست بدون اینکه از طریق آن لزوماً درآمدی داشته باشد و نباید پخش مسابقات توسط سازمان صداوسیما را منوط بر داشتن درآمد کرد؛ البته در سوی مقابل نیز ادله طرف رسانه مبنی بر ارزش اقتصادی یافتن مسابقه ورزشی ناشی از فعالیت‌های رسانه‌ای وجود دارد که ماحصل آن وجود رابطه مالکیت معنوی مشترک نهادهای متولی رسانه و ورزش در پخش مسابقات است. در نتیجه برای ارزیابی تأثیر اجرای قانون به صورت پیشینی توسط شورای نگهبان تعیین نقطه تعادل میان مالکیت معنوی رسانه و ورزش ضرورت دارد.

۳-۲- تفسیر مطلوب از اصول ۷۵ و ۱۷۵ قانون اساسی در مورد حق پخش مسابقات ورزشی

با توجه به ابعاد فوق به نظر می‌رسد بایستی حق پخش مسابقات ورزشی را با یک بازنگری در سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌ها به سمت بیشتر شدن سهم فدراسیون‌ها و هیئت‌های ورزشی پیش برد. اگرچه در مرحله اصلاح ماده واحده «طرح اختصاص درصدی از درآمد حاصل از پخش مسابقات ورزشی توسط صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران به فدراسیون‌های ورزشی» مصوب ۱۳۸۰/۹/۶،^{۱۴} حتی توافق فدراسیون برگزارکننده با

۱۳. «۴- یکی از وظایف صداوسیما اطلاع‌رسانی و بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها از جمله ورزش می‌باشد، مرتبط نمودن پخش مسابقات ورزشی به پرداخت وجه موجب اخلاص در اطلاع‌رسانی و پخش این مسابقات می‌گردد؛ بنابراین طرح مذکور مغایر بند دوم اصل سوم قانون اساسی شناخته شد».

۱۴. «ماده واحده- از تاریخ تصویب این قانون سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران مکلف است برای ضبط و پخش مسابقات ورزشی که در محدوده مرزهای جمهوری اسلامی ایران برگزار می‌گردد، توافق فدراسیون برگزارکننده مسابقات را جلب نماید. فدراسیون‌های ذی‌ربط مجازند برای ضبط و پخش مسابقات مبالغی که متناسب با نوع مسابقه با سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران به توافق می‌رسند دریافت

سازمان صداوسیما نیز رافع ایرادهای شورای نگهبان در مرحله قبل نشد و ایراد مغایرت با اصل ۷۵ نیز با درج پیش‌بینی در لوایح بودجه سالانه بر جای خود باقی ماند؛ اما تغییر نگاه شورا به اصل ۷۵ قانون اساسی و مالکیت منبع درآمدی مزبور از آن زمان به امروز شاید بتواند تغییر رویکردهایی را در این زمینه رقم بزند. چه آنکه در قالب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی «تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت» را شاهد بوده‌ایم که پیرو آن بحث خصوصی‌سازی در زمینه‌های مختلفی در «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ مطرح شده است.

خصوصی‌سازی در عرصه‌های ورزشی مشمول گروه یک ماده (۲) این قانون است و مطابق ماده (۳) این قانون و تبصره‌های آن مالکیت، سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های اقتصادی و تجاری دولت در عرصه‌های ورزشی نیز باید تا پایان برنامه چهارم توسعه پایان می‌یافت که البته به‌درستی این حکم اجرا نشده است. سازمان صداوسیما نیز که مطابق ملاک قانون مدیریت خدمات کشوری جزء بخش دولتی محسوب می‌شود، بایستی در جهت این هدف‌گذاری حرکت نماید و بخش خصوصی و غیردولتی از جمله باشگاه‌ها و فدراسیون‌های ورزشی را با اختصاص درآمدهای مربوطه به آن بخش تقویت نماید. حتی ایرادهای ناظر به اصل ۱۷۵ قانون اساسی که در نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۷۷۷ مورخ ۱۳۸۰/۹/۲ شورای نگهبان^{۱۵} نسبت به طرح فوق مجدداً تکرار شده بود و سیاست‌گذاری در مورد

نمایند. هزینه‌های مذکور از محل ردیفی که برای این امر در لوایح بودجه سنواتی سازمان صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران منظور می‌گردد تأمین خواهد شد».

۱۵. «۲- مطابق اصل ۱۷۵ قانون اساسی و نظریه تفسیری آن، صداوسیما مستقیماً زیر نظر مقام معظم رهبری مدظله‌العالی است و سیاست‌گذاری، هدایت و تدابیر لازم در همه ابعاد از اختیارات اختصاصی آن مقام می‌باشد که معظم‌له در خصوص پخش برنامه‌های ورزشی سیاست‌هایی را ابلاغ فرمودند. همچنین در مواردی مراجع قانونی بنابر مصالح عمومی دستور پخش برخی مسابقات را صادر می‌نمایند؛ لکن چون در این طرح، ضبط و پخش مسابقات ورزشی منوط به توافق فدراسیون‌های ذی‌ربط گردیده است؛ بنابراین طرح مذکور در مواردی مانع اجرای سیاست‌های مقام معظم رهبری مدظله‌العالی و مصوبات لازم‌الاجرای مراجع قانونی می‌گردد، از این جهت خلاف موازین شرعی شناخته شد.

سازمان صداوسیما را مختص مقام معظم رهبری دانسته بود، با چنین تغییراتی می‌تواند دستخوش بازنگری شود؛ البته سیاست‌های کلی نظام که حکمی مستقیم نسبت به مسئله حق پخش برنامه‌های ورزشی مقرر کرده باشد، آن‌گونه که در نظر شورا تصریح شده است نیز یافت نشد.

۳-۳- رویکرد مجمع تشخیص مصلحت نظام

با توجه به اینکه در زمان تصویب «طرح اختصاص درصدی از درآمد حاصل از پخش مسابقات ورزشی توسط سازمان صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران به فدراسیون‌های ورزشی»، نظر تفسیری شورای نگهبان مبنی بر عدم امکان اصرار مجلس بر مصوبات مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی برای بررسی در مجمع تشخیص مصلحت نظام هنوز صادر نشده بود، پس از اصرار مجلس بر این مصوبه، مجمع نیز در قالب مصوبه‌ای به‌نحوی به اختلاف طرفین رسیدگی کرده است و همسو با نظر شورای نگهبان به‌نحو ضمنی توصیه‌هایی را به نهادهای ذی‌ربط به‌ویژه سازمان صداوسیما ارائه داده است. در مصوبه مورخ ۱۳۸۱/۵/۲۶ مجمع این‌گونه مقرر شده است: «مجمع تشخیص مصلحت نظام با بررسی مفاد مصوبه مجلس شورای اسلامی و استماع اظهارات نماینده دولت (رئیس سازمان تربیت بدنی) و دفاعیات رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی و یکی از نمایندگان ارائه‌دهنده طرح و پس از اظهارات موافقان و مخالفان به این نتیجه رسید که این مصوبه ضمن ایجاد اختلال در ضبط و پخش مسابقات ورزشی، به روابط جاری و تفاهم باشگاه‌ها و سازمان صداوسیما آسیب خواهد زد و سازمان صداوسیما را به سمت برنامه ورزشی خاص و محدود سوق خواهد داد که نتیجه نهایی آن تقلیل برنامه‌های ورزشی صداوسیما، تضعیف مسابقات ورزشی و در نهایت تنزل ورزش کشور خواهد بود ...».

۳- طبق اصل ۱۷۵ قانون اساسی در صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد. در این طرح چون ضبط و پخش مسابقات ورزشی می‌گردد و موجب اختلال در وظایف صداوسیما و در مواردی مانع انجام وظایف فوق‌الذکر می‌شود؛ بنابراین این طرح مغایر اصل ۱۷۵ قانون اساسی شناخته شد.»

بخش اول مصوبه مجمع نیز با رویکرد ارزیابی تأثیر اجرای قانون به صورت پیشینی، پرداخت عمده حق پخش مسابقات ورزشی به فدراسیون‌ها را به زیان هر دو نهاد متولی رسانه و ورزش دانسته است. دلیل اول مجمع پیش‌بینی اختلال در ضبط و پخش مسابقات است، درحالی‌که زمانی که الزام قانونی برای سازمان صداوسیما برای پوشش وجود داشته باشد، نمی‌توان انتظار داشت سازمان صداوسیما از تکلیف قانونی سرپیچی کند. تفاهم باشگاه‌ها و سازمان صداوسیما نیز مسئله‌ای است که ناشی از اصل حاکمیت قانون بر حاکمیت اراده و با نگاه حقوق عمومی به قضیه قابل حل است؛ زیرا در صورت تعیین الزامات قانونی باید الزامات قراردادی را تابع قواعد آمره دانست. اینکه نتیجه چنین الزام قانونی سوق دادن سازمان صداوسیما به سمت برنامه ورزشی خاص و محدود باشد، خود محل ابهام است. در صورت دولتی تلقی نکردن تمام درآمد حاصل از حق پخش و مشترک دانستن بخش دولتی و خصوصی در این درآمد، نه تنها دولت نباید مجاز به سوءاستفاده از قدرت باشد و حمایت عادلانه از ورزش‌های مختلف را کنار بگذارد بلکه بخش دولتی درآمد مزبور را باید صرف تأمین هزینه پخش ورزش‌های کم‌درآمدتر نموده و ورزش‌های حرفه‌ای و دارای درآمد در بخش خصوصی را هرچه بیشتر به سمت اداره مستقل شدن و اختصاص منابعی مالی خصوصی به بخش خصوصی سوق دهد. این مسئله با توجه به دولتی بودن سازمان صداوسیما و ضرورت انعکاس منابع مالی این نهاد در قانون بودجه، کاملاً قابل مدیریت به نظر می‌رسد و نمی‌توان همان نگاه حاکم بر حقوق خصوصی را بر اشخاص حقوقی عمومی اعمال کرد؛ بنابراین هدف قرار دادن کسب سود از این قبیل فعالیت‌های سازمان صداوسیما، آن را از نهادی فرهنگی به سمت وسیله شدن برای تصدی‌گری و دخالت دولت در اقتصاد و به‌طور خاص در اینجا تصدی‌گری در اقتصاد ورزش سوق می‌دهد که با اهداف سیاست‌های کلی اجرای اصل ۴۴ نیز در تعارض است.

در ادامه مصوبه مجمع این‌گونه مقرر کرده است: «... ضمن اینکه اختلاف نظر دولت و مجلس شورای اسلامی در نحوه تقسیم وجوه حاصله از این مصوبه، اجرای آن را مشکل خواهد کرد و باعث اختلافات جدیدی بین باشگاه‌ها، فدراسیون‌ها و دولت خواهد شد. با عنایت به مراتب فوق و فقدان مصلحت ملزومه برای عدول از قانون اساسی مصوبه مجلس

شورای اسلامی مورد تأیید قرار نگرفت. همچنین مجمع تشخیص مصلحت نظام ضمن تأکید بر اهمیت ورزش و ضرورت ارتقاء سطح ورزش کشور تقویت و توسعه باشگاه‌های ورزشی و با توجه به اینکه سازمان صداوسیما از بابت پخش مسابقات ورزشی درآمدی کسب نمی‌کند و هرگونه پرداخت به فدراسیون‌ها ضرورتاً از محل بودجه‌های دولتی تأمین خواهد شد، توصیه می‌نماید دولت سهم مناسبی از بودجه کشور به ورزش اختصاص دهد و با عنایت به اهمیت برنامه‌های سازمان صداوسیما در گسترش ورزش و با در نظر گرفتن تفاهم موجود بین باشگاه‌ها و سازمان صداوسیما، توصیه می‌شود برای ترغیب باشگاه‌های ورزشی به مشارکت فعال و گسترده در برنامه‌های ورزشی کشور، سازمان صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران همکاری و مساعدت بیشتری به عمل آورد. اختلافی که مجمع تشخیص مصلحت نظام به‌خاطر فرض اجرا شدن این مصوبه پیش‌بینی کرده است، به‌نظر می‌رسد در حال حاضر نیز به کرات بروز کرده است و در نهایت منجر به پیش‌بینی راهکاری برای حل آن از طریق تصویب آیین‌نامه‌ای با پیشنهاد سازمان صداوسیما در دولت شده است. به‌علاوه اینکه ساختار مدیریت ورزشی کشور در شرایط امروز نسبت به زمان تصویب این مصوبه تغییراتی داشته است، از جمله اینکه سازمان تربیت بدنی به وزارت ورزش و جوانان ارتقا یافته و طبعاً قدرت بیشتری در هیئت دولت یافته است؛ بنابراین پس از تصویب قانونی مبنی بر تعیین ضوابط تسهیم حق پخش، وجود اختلاف بین مجلس با دولت به جهت نقش‌آفرینی بیشتر وزارت ورزش در تعیین سهم ورزش در لایحه بودجه همزمان با اعمال نظرهای سازمان صداوسیما و رسیدن به تفاهم در مراحل تهیه لایحه بودجه در هر سال و همراه با نقش‌آفرینی مجلس به‌عنوان مرجع نهایی حل این اختلاف در مقام تصویب قانون بودجه، دیگر در مقام اجرای قانون بودجه و قانون مربوط به ضوابط حق پخش توقع بروز اختلاف در تعیین سهم طرفین رسانه‌ای و ورزشی وجود ندارد. همان‌طور که در وضعیت امروز با گذشت بیش از ۲۰ از توصیه مجمع در انتهای مصوبه مشاهده می‌شود، سازمان صداوسیما مساعدت مطلوبی در اختصاص سهم بیشتری از حق پخش به باشگاه‌ها و فدراسیون‌ها نداشته است؛ زیرا این توصیه هیچ‌گونه بار حقوقی الزام‌آوری نداشته است.

۴- راهکارهای تسهیم عادلانه حق پخش مسابقات ورزشی

حال برای رسیدن به راهکار عادلانه و کارآمد حق پخش ورزش در ایران، ضرورت دارد الگوهای دیگر کشورها در حق پخش ورزش به‌ویژه فوتبال بررسی شود و الگوی بومی، عادلانه و هماهنگ با ضوابط بین‌المللی در ایران طراحی بشود. سایر جهات مالکیت معنوی برنامه‌های مسابقات ورزشی در رسانه، ابعاد حقوقی پیش‌بینی حق پخش در قانون بودجه از منظر مالیه عمومی و درنهایت بررسی الزامات تهیه آیین‌نامه موضوع برنامه هفتم پیشرفت ناظر به الگوی عادلانه حاصل از مباحث فوق تحلیل و بررسی گردد.

۴-۱- بررسی تطبیقی راهکاری توزیع حق پخش رویدادهای ورزشی فوتبال

بررسی ضوابط بین‌المللی حاکم بر حق پخش مسابقات نشان می‌دهد، از نظر مراجع بین‌المللی ورزشی عمده این حق در اختیار نهادهای متولی اداره امر ورزش است. به‌طورخاص در مورد ورزش فوتبال بند (۱) ماده (۶۷) اساسنامه فدراسیون جهانی فوتبال (FIFA) مصوب ۲۰۱۹ این‌گونه مقرر کرده است: «۱. فیفا، انجمن‌های عضو آن و کنفدراسیون‌ها، صاحبان اصلی تمام حقوق ناشی از مسابقات و سایر رویدادهای تحت صلاحیت مربوط به خود هستند، بدون هیچ محدودیتی در مورد محتوا، زمان، مکان و قانون. این حقوق شامل موارد زیر است: هر نوع حقوق مالی، ضبط صوتی و تصویری و رادیویی، حقوق تکثیر و پخش، حقوق چندرسانه‌ای، حقوق بازاریابی و تبلیغات و حقوق غیرمادی مانند نمادها و حقوق ناشی از قانون کپی‌رایت» (FIFA, 2019, p. 64). در این بند علاوه بر ضبط صوتی و تصویری و رادیویی، حقوق مربوط به پخش مسابقات نیز در زمره حقوق متعلق به فیفا و سازمان‌های وابسته مانند کنفدراسیون‌های فوتبال دانسته شده است که شامل کنفدراسیون فوتبال آسیا شده و طبعاً این ماده مسابقات فوتبال آسیایی و جهانی با شرکت تیم‌های ایرانی را دربرمی‌گیرد. در بند (۲) این ماده نیز مرجع تعیین استفاده از این حقوق به‌صورت انحصاری یا مشترک با اشخاص دیگر در صلاحیت شورای نظارت فیفا مقرر شده است.

اساسنامه فدراسیون فوتبال ایران نیز به تبعیت از بند (۱) این ماده اساسنامه فیفا، عیناً

حقوق مزبور از جمله حق پخش و بازتولید را در حوزه صلاحیت مربوط، در بند (۱) ماده (۸۰) متعلق به فدراسیون فوتبال و اعضای آن مقرر کرده است؛ لیکن در بند (۲) صرفاً مرجع تعیین چگونگی و میزان استفاده از این حقوق از جمله حق پخش، هیئت رئیسه فدراسیون مقرر شده است و تعیین تکلیف باقی مقررات برخلاف اساسنامه فیفا که امکان استفاده مشترک یا انحصاری از این حقوق را مقرر کرده، به هیئت رئیسه فدراسیون محول شده است. ماده (۸۱) اساسنامه فدراسیون فوتبال ایران نیز مانند بند (۱) ماده (۶۸) اساسنامه فیفا صدور مجوز بهره‌برداری از حقوق سمعی و بصری و هرگونه حامل داده‌های مسابقات فوتبال را در انحصار فدراسیون (متناسب با حدود صلاحیتش) مقرر کرده است. بند (ب) ماده (۷۱) نیز درآمدهای بازاریابی و واگذاری حقوق فدراسیون را متعلق به فدراسیون دانسته است که شامل درآمد حاصل از واگذاری حق پخش تلویزیونی نیز می‌شود. باین‌حال از نگاه حقوق عمومی با توجه به ضرورت تصویب اساسنامه‌های نهادها وابسته به دولت در هیئت وزیران طبق اصل ۸۵ قانون اساسی و تصویب اساسنامه فدراسیون فوتبال توسط مجمع عمومی فدراسیون، الزام‌آور بودن این مفاد برای دولت و سازمان صداوسیما محل چالش است؛ اما مسلماً در صورت نپذیرفتن احکام فوق در نظام حقوقی ایران، مسابقات ورزشی و به‌طورخاص فوتبال در ایران با چالش‌های جدی از جانب مراجع بین‌المللی ورزشی مواجه خواهد شد، کما اینکه در مواردی منجر به محرومیت از حق پخش مسابقه و حتی خودداری از صدور مجوز خبرنگاران ایرانی برای پوشش مسابقات شده است.^{۱۶}

در ورزش فوتبال، قوانین و مقررات اروپا جایگاه ویژه‌ای در میان نظام‌های حقوقی حاکم بر فوتبال دنیا دارد و کشورها در حوزه اتحادیه اغلب پیش‌رو هستند، تاجایی‌که امروز صحبت از اروپایی شدن فوتبال مطرح است و قوانین و سیاست‌های اتحادیه اروپا بر جنبه‌های مختلف فوتبال، از قوانین نقل و انتقالات گرفته تا تأمین مالی باشگاه‌ها و فروش حقوق پخش، تأثیر گذاشته است (Witte & Zglinski, 2022, p. 286). در سطح لیگ قهرمانان

۱۶. برای مثال محرومیت از پخش فینال لیگ قهرمانان آسیا توسط AFC، قابل مشاهده در: <https://www.pishkhan.com/news/207000>

فوتبال اروپا نقض قواعد حقوق رقابت برای توزیع عادلانه حق پخش مسابقات فوتبال در پرونده‌ای در سال‌های اخیر به‌نحوی برجسته مطرح بوده است و مواد مزبور اساسنامه فیفا نیز محل چالش بوده است. در ۱۸ آوریل ۲۰۲۱، شرکت سوپرلیگ اروپا (ELSC)^{۱۷} که تحت قانون اسپانیا اداره می‌شود، از ایجاد سوپرلیگ اروپا (ESL)، یک رقابت مستقل اروپایی که قرار بود به‌عنوان جایگزینی برای رقابت اصلی یوفا - لیگ قهرمانان - راه‌اندازی شود، خبر داد. در روز اعلام اولیه، یوفا با انتشار بیانیه‌ای مطبوعاتی حتی تیم‌های ملی شرکت‌کننده در آن را تهدید به محرومیت کرد. کمیسیون حقوق بشر اروپا (ESL) به سرعت ادعایی را در دادگاهی در اسپانیا مطرح کرد که در آن ادعا شده بود، رفتار یوفا «ضد رقابتی و ناسازگار» با مواد (۱۰۱) و (۱۰۲) معاهده عملکرد اتحادیه اروپا (TFEU)^{۱۸} و همچنین ناقض چندین مورد از آزادی‌های اساسی اقتصادی مندرج در قانون اساسی اتحادیه اروپا است. این پرونده این پرسش را مطرح می‌کند که آیا مواد (۶۷) و (۶۸) اساسنامه فیفا با مواد (۱۰۱) و (۱۰۲) قانون اساسی اتحادیه اروپا ناسازگار هستند، تاجایی‌که آنها یوفا را به‌عنوان «مالک اصلی تمام حقوق ناشی از مسابقات ... که تحت صلاحیت‌های مربوطه آنها قرار دارد» شناسایی می‌کنند و همچنین مسئولیت انحصاری بازاریابی این حقوق را به خود اختصاص می‌دهند. در نهایت دیوان دادگستری نتیجه می‌گیرد که ماده (۶۸) اساسنامه فیفا به‌طور ضروری و کامل، ترتیبی را برای بهره‌برداری انحصاری از تمام حقوق ناشی از مسابقات بین باشگاهی سازماندهی شده توسط یوفا، جایگزین هر روش بهره‌برداری دیگری می‌کند که می‌توانست در غیاب چنین قانونی آزادانه انتخاب شود (Añiguez, 2025, pp. 35-36).

قانون اتحادیه اروپا، در قالب یک تصمیم کمیسیون، محدودیت رقابت ناشی از فروش جمعی حقوق پخش توسط یوفا را بر اساس افزایش بهره‌وری و فرصت توزیع مجدد سود اضافی بین تمام سطوح هرم فوتبال توجیه کرد. ممکن است که افزایش بهره‌وری واقعی باشد، به‌ویژه از آنجا که هزینه‌های معامله را کاهش می‌دهد و محصول یکنواخت‌تری را در سراسر اتحادیه اروپا ارائه می‌دهد. با این حال، تجزیه و تحلیل مورد نیاز برای تعیین اینکه

17. EUROPEAN SUPER LEAGUE COMPANY

18. TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION

آیا این‌ها واقعاً واقعی هستند و علاوه‌براین، از معایب پخش‌کنندگان و رقابت در بازار بیشتر است، اصلاً انجام نشده است؛ بنابراین، این استدلال صرفاً نظری است و می‌تواند اشتباه باشد. در هر صورت، درست نیست که معافیت از قانون رقابت - که در نهایت برای محافظت از مصرف‌کنندگان در نظر گرفته شده است - بر اساس یک استدلال مبهم باشد. استدلال همبستگی بهتر اثبات شده است، اگرچه، همان‌طور که دادگاه در پرونده شرکت سوپرلیگ اروپا اشاره می‌کند، به‌هیچ‌وجه رسمی ثابت نشده است که آیا فروش جمعی حقوق پخش توسط یوفا واقعاً منجر به سود بیشتری می‌شود که می‌تواند بعداً توزیع شود؛ بنابراین، استدلال دوم از این دو نیز بر پایه‌ای لرزان بنا شده است. به‌نظر برخی نویسندگان، معافیتی که ۲۰ سال پیش اعطا شد، باید مشروط‌تر از آنچه بود، می‌شد و تضمین‌هایی را مطالبه می‌کرد که بخش قابل‌توجهی از آن سود اضافی باید در کل هرم فوتبال، تا فوتبال پایه، توزیع مجدد شود (Iñiguez, 2025, p. 52)؛ بنابراین با وجود حاکمیت قواعد حقوق رقابت در اقتصاد اروپا و برجستگی نظریه فرایبورگ در حقوق رقابت اروپا که نسبت به مدل آمریکایی رقابت منصفانه را به کارایی ترجیح می‌دهد، همچنان نمی‌توان با قاطعیت حتی در مورد فوتبال در حوزه اتحادیه اروپا نیز قائل به عادلانه بودن الگوی توزیع حق پخش مسابقات ورزشی و رعایت حقوق رقابت عادلانه شد و معافیت کشورها از حقوق رقابت در اروپا نیاز به بازنگری دارد.

در کشورهای دیگر اگرچه رویه واحدی در این زمینه نیست؛ اما در کشورهای که ورزش توسعه‌یافته‌تری دارند، مانند کشورهای اروپایی این موضوع فعالیت تجاری تلقی شده و باید تابع قواعد حقوق رقابت باشد و منجر به تبعیض نشود و درعین‌حال منافع عمومی نیز تأمین گردد. در کشورهای رومی ژرمنی مانند آلمان، تیم میزبان می‌تواند حقوقی را نسبت به پخش مسابقه‌اش اعمال کرده و واگذاری حق پخش از سوی فدراسیون فوتبال باید با رضایت میزبان باشد؛ البته از منظر حقوق خصوصی باشگاه میزبان مالک حق پخش است؛ اما تحلیل سازمانی اثبات‌کننده ذی‌حقی سازمانی است که مسابقات را سازماندهی و اجرا کرده است که انگلیس این دو نظریه را تلفیق کرده است. چه آنکه اعتبار مؤثر در جلب مخاطب لزوماً متعلق به تیم‌های شرکت‌کننده نیست بلکه به امکانات و تبلیغات

سازمان برگزارکننده نیز بستگی دارد (السان، ۱۳۹۲، صص. ۱۵-۱۷).

الگوی حق پخش مسابقات ورزشی در کشور ایالات متحده آمریکا را با وجود پیش‌بینی امکان انعقاد قرارداد تیم و نهاد ورزشی جهت دریافت هزینه حق امتیاز برای رعایت حقوق مالکیت توسط سازمان‌های خریدار حق پخش مسابقات اعم از شبکه، تبلیغ‌کنندگان و شرکت‌های کابلی، مطابق با قانون پخش ورزشی ۱۹۶۱، (Gleen, 2010, p. 708)؛ اما به جهت ساختار خصوصی شبکه‌ها و رسانه‌ها در آمریکا نمی‌توان آن را با ایران مقایسه کرد و مبنا قرار داد. در آلمان، فدراسیون فوتبال (DFB)^{۱۹} نقش کلیدی در توزیع درآمدها دارد و بخشی از درآمد به توسعه زیرساخت‌ها و ورزش پایه اختصاص می‌یابد. از سوی دیگر در این کشور سیستم رسانه‌ای به‌گونه‌ای طراحی شده است که ترکیبی از رسانه‌های عمومی (دولتی) و خصوصی را شامل می‌شود. در مورد پخش مسابقات ورزشی، این سیستم به‌طور خاص برای تضمین دسترسی عمومی به رویدادهای مهم ورزشی و همچنین حمایت از توسعه ورزش تنظیم شده است. پخش در آلمان توسط «موافقتنامه بین‌ایالتی در مورد پخش»^{۲۰} تنظیم می‌شود که آخرین نسخه آن در ۱ ژانویه ۱۹۹۷ لازم‌الاجرا شد. این توافقنامه توصیه شماره 5 (91) R شورای اروپا را در مورد «حق گزارش کوتاه در مورد رویدادهای مهم که در آن حقوق انحصاری برای پخش تلویزیونی آنها در یک زمینه فرامرزی به‌دست آمده است» را تغییر می‌دهد. ماده ۴ این موافقتنامه تصریح می‌کند که هر پخش‌کننده دارای مجوز در اروپا برای اهداف پخش خود به‌طور رایگان حق پوشش کوتاه‌مدت از عملکردها و رویدادهایی را دارد که برای عموم آزاد و با منافع عمومی است (European Commission, 1997, p. 5).

رسانه‌های عمومی آلمان به‌عنوان رسانه‌های عمومی و غیرانتفاعی عمل می‌کنند و بودجه آنها از طریق حق اشتراک (Rundfunkbeitrag) تأمین می‌شود. این حق اشتراک توسط تمام خانوارها و کسب‌وکارها در آلمان پرداخت می‌شود. رسانه‌های خصوصی آلمان شبکه‌هایی مانند RTL، Sat.1، و Sky Deutschland هستند که به‌عنوان رسانه‌های خصوصی و تجاری فعالیت می‌کنند و از طریق تبلیغات و اشتراک‌های پولی درآمدزایی می‌کنند. در آلمان، حقوق پخش بوندسلیگا به‌صورت مزایده به شبکه‌های تلویزیونی (اعم از عمومی و

19. DEUTSCHER FUßBALL-BUND

20. Inter-State Agreement on Broadcasting

خصوصی) فروخته می‌شود. در سال‌های اخیر، شبکه‌هایی مانند Sky Deutschland و DAZN (سکوی استریمینگ) بخش عمده‌ای از حقوق پخش را خریداری کرده‌اند. درآمد حاصل از فروش حقوق پخش به‌طور عمده بین باشگاه‌های شرکت‌کننده در لیگ توزیع می‌شود؛ به‌عنوان مثال، در بوندسلیگا، حدود ۷۰-۸۰٪ از درآمد به باشگاه‌ها می‌رسد و مابقی به فدراسیون فوتبال آلمان (DFB) و توسعه فوتبال اختصاص می‌یابد.

برای رویدادهای مهم مانند مسابقات ملی تیم آلمان یا فینال جام حذفی آلمان (DFB-Pokal)، شبکه‌های عمومی مانند ARD و ZDF معمولاً حقوق پخش را خریداری می‌کنند تا دسترسی رایگان به این رویدادها را تضمین کنند. درآمد حاصل از این پخش‌ها به فدراسیون فوتبال آلمان (DFB) و سازمان‌های مرتبط می‌رسد و بخشی از آن به توسعه ورزش و زیرساخت‌ها اختصاص می‌یابد. قانون ضد سیفونینگ (Anti-Siphoning Law) در آلمان از انتقال انحصاری رویدادهای مهم ورزشی به سکوی پولی جلوگیری می‌کند. این قوانین تضمین می‌کنند که رویدادهای ملی و بین‌المللی مهم به‌صورت رایگان در دسترس عموم قرار گیرند؛ بنابراین درآمد حاصل از حقوق پخش به‌گونه‌ای توزیع می‌شود که تعادل رقابتی بین باشگاه‌ها حفظ شود و از توسعه ورزش پایه حمایت گردد؛ برای نمونه در فصل ۲۰۲۲-۲۰۲۱، درآمد حقوق پخش بوندسلیگا حدود ۱.۴ میلیارد یورو بود. این درآمد به‌صورت زیر توزیع شد:

- ۷۰-۸۰٪ به باشگاه‌ها (بر اساس عملکرد و محبوبیت).

- ۱۰-۲۰٪ به فدراسیون فوتبال آلمان (DFB) برای توسعه فوتبال.

- ۵-۱۰٪ به سایر برنامه‌های توسعه‌ای و زیرساخت‌ها.

شبکه‌های عمومی مانند ARD و ZDF معمولاً حقوق پخش مسابقات ملی را خریداری می‌کنند و درآمد حاصل از تبلیغات به فدراسیون فوتبال آلمان می‌رسد.

استفاده اتحادیه اروپا از قانون رقابت در پخش برنامه‌های ورزشی از رویکرد متعادلی پیروی کرده است. به‌جای محکوم کردن فروش دسته‌جمعی حق پخش فوتبال، کمیسیون به‌دنبال اصلاح این رویه است تا تمایلات ضد رقابتی خود را کمرنگ کند؛ به‌عنوان مثال، در اوایل دهه ۲۰۰۰، کمیسیون درباره تعدادی از تغییرات مهم در نحوه فروش حقوق مسابقات

فوتبال لیگ قهرمانان اروپا توسط یوفا مذاکره کرد، از جمله تعیین محدودیت سه‌ساله برای مدت هر قرارداد انحصاری، تسهیم حق پخش تلویزیون به تعدادی بسته جداگانه (طلا و نقره) و تفکیک حقوق رسانه‌های جدید. به گفته کمیسیون، ترتیبات اصلاح شده یوفا کافی بود تا به یوفا اجازه دهد تا به فروش دسته‌جمعی حقوق خود «به نفع همه سهامداران در بازی» ادامه دهد. مورد یوفا بسیار مهم بود؛ زیرا الگویی برای رویکرد کمیسیون در مورد سایر موارد فروش دسته‌جمعی حق پخش فوتبال توسط لیگ‌های ملی، به‌ویژه بوندسلیگا در آلمان و لیگ برتر (PL) در انگلیس ارائه کرد. در مورد بوندسلیگا، مجدداً مدت زمان هر معامله انحصاری به سه سال محدود شد و حقوق به ۹ بسته مختلف، از جمله بسته‌های جداگانه برای حقوق تلویزیون و رسانه‌های جدید تقسیم شد. به‌طور کلی، رویکرد اتحادیه اروپا به اعمال قانون رقابت به این معنی است که فروش دسته‌جمعی مدل غالب برای فروش حق پخش به فوتبال سطح بالا در اروپا باقی می‌ماند. در واقع، کمیسیون اروپا فروش جمعی را به‌عنوان «ابزاری برای دستیابی به همبستگی بیشتر در ورزش» ستایش کرده است (Smith, Evens & Iosifidis, 2015).

در انگلستان نیز دولت انگلیس فهرستی از رویدادهای ورزشی مهم را تعیین کرده است که باید به‌صورت رایگان در دسترس عموم قرار گیرند. این رویدادها شامل مسابقاتی مانند فینال جام حذفی، مسابقات تیم ملی انگلیس، و المپیک است. تلویزیون دولتی معمولاً حقوق پخش این رویدادها را خریداری می‌کند تا دسترسی عمومی را تضمین کند. درآمد حاصل از فروش حقوق پخش رویدادهایی مانند جام حذفی (FA Cup) به FA می‌رسد. این درآمد سپس به توسعه فوتبال پایه، زیرساخت‌ها، و باشگاه‌های شرکت‌کننده توزیع می‌شود. درآمد حاصل از حقوق پخش لیگ برتر انگلیس به‌طور عمده بین باشگاه‌های شرکت‌کننده تقسیم می‌شود. این درآمد از طریق فروش حق پخش به شبکه‌های خصوصی (مانند اسکای اسپورتنس و BT Sport) و سکوها دیجیتالی (مانند آمازون پرایم) به‌دست می‌آید.

۴-۲. ماهیت مالکیت درآمد حاصل از حق پخش

امروزه در حقوق ورزشی در خصوص مسابقات حرفه‌ای ورزشی بحث از «اثر کپی‌رایت» یا به تعبیر نظام کامن‌لا «اثر هنری» تلقی شدن مطرح است و از حداقل اصالت در نظام

مالکیت فکری برخوردار است (حکمت‌نیا، پیلوار و زنگنه، ۱۴۰۰، صص. ۱۰۲-۱۰۳). در نتیجه باید در زمینه حق پخش مسابقات ورزشی نیز به سمت اعطای حق بیشتری به صاحبان اصلی اثر مسابقات حرفه‌ای رفت و به جای سهم کمتر، سهم بیشتر را به آنان پرداخت تا استقلال مالی آنها نیز بیشتر تأمین گردد. فدراسیون‌های ورزشی موظف به حمایت از ورزش همگانی هستند؛ اما در این زمینه نیز به جهت تکلیف وزارت ورزش و جوانان بر حمایت از ورزش همگانی تمام درآمد فدراسیون نیز صرف این زمینه نمی‌شود. به‌ویژه که در اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری درآمد حاصل از پخش مسابقات از کمک‌های دولت جدا شده است.

اگرچه در حوزه قانون‌گذاری برای حمایت از مالکیت معنوی فعالان ورزش با خلأ حکم قانونی خاص مواجهیم؛ اما تا حدودی با استفاده از قوانین عام موجود نیز می‌توان با تفسیری موسع از قانون به حمایت از مالکیت معنوی باشگاه‌ها و فدراسیون‌های ورزشی نیز دست یازید. در سطح اسناد بالادستی بند (۱) سیاست‌های کلی نظام در بخش تشویق سرمایه‌گذاری ابلاغی ۱۳۸۲/۹/۱۰ مقام معظم رهبری «حمایت از مالکیت و کلیه حقوق ناشی از آن از جمله مالکیت معنوی» را مقرر کرده است. مسلماً در حوزه اقتصاد ورزش نیز مسئله مالکیت و به‌طور خاص مالکیت معنوی موضوعیت دارد نمی‌توان بدون دلیل این عرصه را شمول این حکم سیاست‌های کلی نظام خارج کرد. در سطح قوانین عادی نیز قانون حمایت حقوق مؤلفان و مصنفان و هنرمندان مصوب ۱۳۴۸ اصلاحی ۱۳۸۹ در ماده (۱) به آنچه از ابتکار به دست آید، بدون لحاظ طریقه بیان و ایجاد آن، «اثر» اطلاق کرده و در بند (۳) ماده (۲) اثر سمعی و بصری به‌منظور اجراء در صحنه‌های نمایش یا پرده سینما یا پخش از رادیو یا تلویزیون که به‌ترتیب و روش نوشته یا ضبط یا نشر شده باشد را مشمول حمایت این قانون دانسته است. این تعریف می‌تواند شامل پخش اثر تهیه شده از مسابقات ورزشی نیز گردد و خروج این برنامه تهیه‌شده ورزشی از شمول این حکم نیاز به دلیل دارد که مطابق این قانون مفقود است. ماده (۳) این قانون نیز حق انحصاری نشر و پخش و عرضه اثر را حق پدیدآورنده دانسته است و بند (۴) ماده (۵) پخش از رادیو و تلویزیون و وسایل دیگر را توسط پدیدآورنده قابل واگذاری به غیر دانسته است؛ البته

همان‌طور که در ماده (۶) ذکر شده است، ممکن است اثری با مشارکت دو یا چند مشارکت‌کننده پدید آمده باشد که در نتیجه حقوق ناشی از آن را بین پدیدآورندگان مشاع می‌کند؛ بنابراین با توجه به مشارکت سازمان سازمان صداوسیما یا حتی سایر رسانه‌ها با فدراسیون‌ها و باشگاه‌های ورزشی در تهیه برنامه پخش مسابقه ورزشی، باید هر دو طرف را حسب مورد در هر برنامه پدیدآورنده مشترک دانست و حق معنوی حاصل از آن را مشاع تلقی کرد.

۳-۴- تخصیص حق پخش مسابقات ورزشی در قانون بودجه به نهادهای ورزشی

قانون بودجه سالانه کشور در میان نهادهای متخلفی توزیع می‌شود که یا به‌صورت کامل دولتی هستند و یا حدی از وابستگی به دولت را دارند. فدراسیون‌های ورزشی نیز به‌مثابه نهاد عمومی غیردولتی تا حدودی وابستگی به بودجه را دارند؛ اما برای تعیین میزان مطلوب اختصاص از درآمد حاصل از پخش مسابقات ورزشی در قالب منابع بودجه عمومی کشور، ابتدا لازم است با توجه به ماهیت حقوقی فدراسیون‌های ورزشی، معیار تعیین میزان وابستگی مالی و بودجه‌ای آنها به دولت مشخص شود.

در نظام حقوقی ایران یکی دیگر از الگوهای اداره امور به‌صورت مستقل از دولت مرکزی، مؤسسات عمومی غیردولتی است که حدی از استقلال لازم نسبت به شخصیت حقوقی این مؤسسات را ایجاد می‌کند. در قوانین موجود ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶^{۲۱}، این مؤسسات را تعریف کرده است به‌نحوی که دارای استقلال شخصیت حقوقی بوده و بیش از نیمی از سرمایه آنها از منابع غیردولتی باشد و عهده‌دار وظایف و خدمات عمومی باشند و با تصویب قانون ایجاد شوند. فدراسیون‌های ورزشی نیز چه به‌عنوان فدراسیون ورزشی آماتوری در قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و چه برگرفته از بند (۷) ماده (۱) اساسنامه کمیته ملی المپیک و پیوست

۲۱. ماده ۳. مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

این سند، برخلاف برخی آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری^{۲۲} نهاد عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند (فعلی و غمامی، ۱۴۰۱، صص. ۱۸۴-۱۸۸).

با توجه به معیار فوق در قانون مدیریت از حیث بیش از ۵۰ درصد بودن منابع مالی غیردولتی برای غیردولتی محسوب کردن مؤسسه عمومی غیردولتی، نکته قابل توجه این است که در عمل میزان وابستگی نهادهای عمومی غیردولتی و از جمله فدراسیون‌های ورزشی به بودجه دولتی با یکدیگر متفاوت است و حتی برخی نهادها و فدراسیون‌ها در برهه‌هایی ممکن است متغیر باشد که در نتیجه با معیار قانونی در ماده (۳) قانون مدیریت گاهی همخوانی نداشته باشد. در این زمینه قابل ذکر است که مؤسسات عمومی از حیث میزان وابستگی به بودجه در سه دسته جای دارند: اول مؤسساتی که ارتباطی با بودجه ندارند و درآمدهای آنها کاملاً مکفی است، مانند بنیاد مستضعفان و سازمان تأمین اجتماعی؛ دوم مؤسساتی که درآمدی دارند؛ اما هزینه‌هایشان از درآمدهای بیشتر بوده و طبق ماده (۷۱) و تبصره (۳) ماده (۷۲) قانون محاسبات عمومی به بودجه دولتی به‌عنوان کمک نیاز دارند، مانند شهرداری‌ها؛ سوم مؤسسات فاقد درآمد و وابسته کامل به بودجه کشور؛ مانند جمعیت هلال احمر (افشاری و رستمی، ۱۳۹۸، صص. ۱۰۵-۱۰۶).

با توجه به وجود برخی درآمدهای غیردولتی در فدراسیون‌های ورزشی اعم از قراردادهای باشگاه‌ها و درآمد اماکن ورزشی و حق پخش مسابقات ورزشی، باقی نیازهای فدراسیون‌های ورزشی از طریق کمک دولت مندرج در بودجه تأمین می‌شود که فدراسیون‌ها را از این حیث در دسته دوم جای می‌دهد؛ لیکن امکان تغییر اوضاع و احوال منابع درآمدی غیردولتی از فدراسیونی به فدراسیون دیگر با توجه به سطح متفاوت درآمدهای آنها و از زمانی به زمان دیگر با توجه به رخدادهای ورزشی و وقایعی درون‌ورزشی از این قبیل یا تأثیرپذیری از وقایع برون‌ورزشی مانند وضعیت اقتصادی، سیاسی و جنگ و ناآرامی‌های اجتماعی و ... همیشه و همه‌جا وجود دارد؛ بنابراین برای همیشه و به‌طور کامل نمی‌توان وابستگی فدراسیون‌ها به کمک‌های دولتی را منقطع کرد، به‌ویژه آنکه دولت جمهوری اسلامی ایران مطابق بند (۳) اصل سوم قانون اساسی ملکف

۲۲. دادنامه‌های شماره ۱۶۶۵ و ۱۶۶۶ مورخ ۱۴۰۰/۷/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

به حمایت از تربیت بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح است. با این حال، فدراسیون‌ها قاعدتاً نهادهای عمومی غیردولتی هستند که یا نباید از بودجه عمومی کشور استفاده کنند یا به میزان کمتر از نیمی از سرمایه خود استفاده کنند؛ البته موارد استثنائی نیز وجود دارد. در تعریف مذکور در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه مؤسسات عمومی غیردولتی از منابع غیردولتی باید تأمین شود، هرچند که تا کمتر از این مقدار، استفاده آنها از بودجه عمومی کشور مجاز است؛ اما در قیاس با مؤسسات و شرکت‌های دولتی که تمام یا عمده بودجه آنها از منابع دولتی است، غیردولتی بودن مؤسسات مزبور در منبع مالی آنها تأثیر به‌سزایی دارد. علی‌رغم این وضع موجود، وضعیت مطلوب آن است که منابع غیردولتی فدراسیون‌های ورزشی تقویت شوند تا این قبیل مؤسسات عمومی غیردولتی از منابع دولتی کمتر استفاده کنند.

به‌علاوه، مؤسسات عمومی غیردولتی در قانون مدیریت دو دسته‌اند: یک‌دسته مشمول ماده (۳) این قانون هستند که مؤسسات عمومی غیردولتی را تعریف می‌کند و یک‌دسته هم از مفهوم مخالف عبارت «نهادهای عمومی غیر دولتی که با تعریف مذکور در ماده ۳ تطبیق دارند» در ماده (۱۱۷) این قانون^{۲۳} قابل استنباط هستند که مؤسسات عمومی غیردولتی‌ای هستند که با تعریف ماده (۳) تطبیق ندارند و به نحو دیگری از منابع دولتی و بودجه عمومی کشور استفاده می‌کنند؛ بنابراین با تعریف ماده (۳) مزبور در کنار قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، آنها را از این حیث در دو دسته قابل تعریف می‌بینیم به‌نحوی که یک دسته از آنها، کمتر از پنجاه درصد بودجه‌ی خود را از بودجه عمومی کل کشور به‌دست می‌آورند و برخی از آنها این‌طور نیستند. براین‌اساس آن دسته از فدراسیون‌های ورزشی که درآمدهای آنها برای تأمین نیمی از مخارجشان مکفی نیست و بیش

۲۳. ماده ۱۱۷- کلیه دستگاه‌های اجرایی به استثناء نهادها، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده ۳ تطبیق دارند، اعضاء هیئت علمی و قضاوت هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات شورا نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات این قانون می‌شوند و در خصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود.

از نیمی از منابعشان دولتی است، از نهادهای مشمول ماده (۳) قانون مدیریت محسوب نشده و می‌توان آنها را از دسته دوم دانست. در هر صورت اگرچه با این تحلیل می‌توان گفت اگر استثنائاً فدراسیونی برخلاف برخی فدراسیون‌های پردرآمدتر مانند فدراسیون فوتبال، نتوانست منابع مالی غیردولتی لازم را کسب نماید، از بودجه دولت به میزان بیش از نیمی از سرمایه‌اش استفاده کند، لزوماً دولتی محسوب نمی‌شود؛ اما با توجه به دور شدن از هدف مقنن از حیث کاهش وابستگی به دولت در این شرایط ضرورت دارد دولت به نحوی برنامه‌ریزی نماید که منابع مالی غیردولتی به سمت فدراسیون‌های مزبور سوق داده شود تا به استقلال مالی برسند.

۴-۴. نظارت بر تخصیص حق پخش

فدراسیون‌ها و سازمان‌های ورزشی چالش نظارت‌پذیری مالی را مانند سایر نهادهای عمومی غیردولتی دارند. شاید بتوان یکی از علل عدم اعمال نظارت دقیق دیوان محاسبات بر بودجه اختصاص یافته در قانون بودجه به فدراسیون‌های ورزشی را کمک تلقی کردن بخشی از جوهی که دولت به فدراسیون‌ها اختصاص می‌دهد دانست. از جمله این موارد همان حق پخش مسابقات ورزشی است که پیش از این در مورد آن مفصلاً بحث شد؛ اما در اینجا لازم است گفته شود که با کاربست نگاه صحیح به این منبع درآمدی فدراسیون‌ها، باید آنها را کمک تلقی نکرد و اختصاص ردیف بودجه در قانون بودجه برای حق پخش مسابقات ورزشی را بدین‌ترتیب نظارت‌پذیر نمود.

ممکن است گفته شود که برای مثال دولت در عمل وجوه مربوط به پخش مسابقات فوتبال را به فدراسیون فوتبال پرداخت نمی‌کند و یا ناقص پرداخت می‌کند و یا اینکه وزارت ورزش و جوانان سازمان سازمان صداوسیما مطابق بند (۲-۲) بخش دوم خلاصه گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۹ دیوان محاسبات کشور^{۲۴} درآمدهای مزبور را به خزانه‌داری کل کشور واریز نکرده است تا بین فدراسیون فوتبال و سازمان صداوسیما تقسیم شود و در نتیجه فدراسیون فوتبال از بودجه عمومی استفاده نکرده است. در پاسخ باید گفت اولاً

۲۴. خلاصه گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، ص ۱۶، قابل مشاهده در نشانی زیر:

سازمان صداوسیما هرچند در سال ۱۳۹۹ وجوه مزبور را به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز نکرده است؛ اما مطابق گزارش تفصیلی تفریح بودجه نیمی از مبلغ مزبور که سهم سازمان صداوسیما بوده است در تاریخ ۱۴۰۰/۱/۳۰ به خزانه‌داری واریز کرده است^{۲۵} و تنها وزارت ورزش و جوانان سهم خود را واریز نکرده است، ثانیاً اگر دولت یا سازمان صداوسیما به وظیفه قانونی خود در قانون بودجه عمل نکردند، این تخلف از قانون بودجه تأثیری در ماهیت وجوه دریافتی فدراسیون ورزشی و ضرورت نظارت‌پذیری آنها ندارد. کما اینکه در موارد دیگر نیز تخلف از قانون بودجه تأثیری در ماهیت دیگر نهادها و شرکت‌های دولتی و غیره نداشته است بلکه همان‌طور که گفته شد با توجه به وجود ممنوعیت‌هایی مانند هزینه کردن بخشی از وجوه اختصاص یافته به فدراسیون‌ها در ورزش حرفه‌ای و برخی ضوابط دیگر، باید کلیه وجوه دریافتی وزارت ورزش و جوانان و فدراسیون‌ها قابل نظارت باشد تا از محل مربوطه منحرف نشود و به اشخاص و فعالیت‌های قانونی تخصیص داده شود.

۴-۵. حق پخش مسابقات ورزشی سکوه‌های مجازی

مطابق ماده (۷) اساسنامه سازمان سازمان صداوسیما «تأسیس فرستنده و پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی در هر نقطه کشور در انحصار این سازمان بوده و چنانچه اشخاص حقیقی یا حقوقی اقدام به تأسیس یا بهره‌برداری از چنین رسانه‌هایی کنند از ادامه کار آنان جلوگیری به عمل آمده و تحت تعقیب قانونی قرار خواهند گرفت». هم‌راستا با این انحصار برگرفته از قانون اساسی، نظر تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۰ اشعار داشته است: «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 سازمان صداوسیما

۲۵. گزارش تفریح بودجه سال ۱۳۹۹، قسمت دوم، ص ۶۶. قابل مشاهده در نشانی زیر:

جمهوری اسلامی ایران خلاف اصل مذکور است». بنابراین مادام که این تفسیر به قوت خود باقی است، نمی‌توان انتظار توزیع حق پخش مسابقات ورزشی به سایر ارائه‌دهندگان خدمات رادیویی و تلویزیونی در ایران را داشت؛ اما در خصوص شبکه‌های فضای مجازی به نظر می‌رسد که مصداق این نظر تفسیری شورای نگهبان قرار نگیرند و بتوانند از حق پخش مسابقات ورزشی نیز بهره‌مند گردند؛ لیکن در صورت ایجاد این امکان باید نحوه تقسیم حق پخش در سکوه‌های مجازی را با ضوابطی نظیر حق پخش در تلویزیون به نحوی تنظیم کرد که متناسب با سهم هر بازیگر مؤثر در درآمد حاصل شده از رویداد ورزشی از ابعاد مختلف تبلیغات، سطح جذب‌کننده بودن رقابت برای مخاطب، میزان درآمد حاصل شده از سایر منابع در رویداد ورزشی و غیره، عادلانه توزیع بشود.

۴-۶. جبران کاهش سهم سازمان صداوسیما از حق پخش ورزش با افزایش سایر درآمدهای سازمان صداوسیما

طبعاً با اختصاص دادن سهم بیشتری از درآمد حق پخش ورزش به بازیگران ورزشی و خروج از وضعیت انحصار سازمان صداوسیما، این سازمان به دلیل کاهش درآمد خود در مقابل چنین تغییری مقاومت خواهد کرد. بدین منظور راهکار قابل پیش‌بینی افزایش سایر منابع درآمدی سازمان صداوسیما چه از طریق ورزش و چه از سایر طرق است. بررسی‌های کارشناسی شده در این حوزه نشان می‌دهد در قالب قانون بودجه سالانه کل کشور می‌توان سازمان صداوسیما را ملزم به کسب درآمد از محل فروش محتوا و تولیدات تا سقف ۳ درصد از کل بودجه خود کرد. با استناد به بندهای (۱) و (۳) ماده (۲۲) اساسنامه سازمان صداوسیما از طریق درآمدزایی از تولیدات از طریق فروش ثانویه در بازارهای بین‌المللی و نه پولی شدن تولیدات برای مخاطب داخلی و همچنین با در نظر داشتن ملاحظه سالانه بودن بودجه چنین درآمدی را برای یک سال می‌توان برای سازمان صداوسیما قابل تحقق دانست. از طرف دیگر با ایجاد الزام قانونی نسبت به سازمان صداوسیما کسب درآمد از محل تبلیغات برخط تا سقف ۵ درصد از درآمدهای تبلیغاتی قابل پیش‌بینی است. از این طریق حتی می‌توان بخشی از تبلیغات پخش رادیو و تلویزیون را به فضای مجازی

انتقال داد و فشار تبلیغات در آنتن را کاهش داد تا هدف تقویت کیفیت محتوا و جذب مخاطب در ساعت طلایی کنداکتور (۱۷-۲۳) تأمین بشود (خلیلی و دیگران، ۱۴۰۲، ص. ۲۶). با توجه به وجود ظرفیت بالای سرویس‌های تقاضامحور رسانه‌های عمومی برای ایفای نقش در تبلیغات همان‌طور که در سایر کشورها دیده می‌شود (Thinkbox, 2015)، چنین راهکاری برای افزایش درآمد سازمان صداوسیما از طریق سکویهای مجازی در اختیار سازمان صداوسیما و به‌طور خاص تلویزیون قابل تحقق به‌نظر می‌رسد و از جمله راه‌های رفع مانع توزیع عادلانه حق پخش رویداد ورزشی است. مضاف بر اینکه در رویداد ورزشی که از طریق سکوهایی مانند تلویزیون پخش می‌شود، می‌توان درآمد مضاعفی را برای سازمان صداوسیما متصور شد که البته همان‌طور که در بند قبل گفته شد، این درآمد نیز باید عادلانه میان طرفین ذی‌حق توزیع بشود.

۴-۷. الزامات تهیه آیین‌نامه تقسیم حق پخش موضوع برنامه هفتم پیشرفت

بر اساس نتایج حاصله به اینجا می‌توان اعطای ابتکار عمل به سازمان سازمان صداوسیما در ماده (۷۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت^{۲۶} برای تهیه آیین‌نامه نحوه تعیین میزان حق پخش مسابقات ورزشی را مورد انتقاد قرار داد. چنان‌که مطابق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی این ماده چندان تمایزی از بند (پ) ماده (۹۲) قانون برنامه ششم توسعه ندارد که پیش‌بینی تمهیدات لازم برای حصول توافق بین سازمان صداوسیما و وزارت ورزش و جوانان را مقرر کرده بود؛ اما پس از ۶ سال توافقی بین آنها صورت نپذیرفت؛ بنابراین مطابق همین گزارش راهکار مطلوب می‌توانست تعیین تکلیف در همین قانون نسبت به کیفیت تسهیم این منبع مالی باشد، به این طریق که هر دو نهاد وزارتخانه ورزش و سازمان سازمان صداوسیما همه درآمدهای قبل، حین و بعد از مسابقات ورزشی ملی و باشگاهی را به ردیف درآمدی ۱۴۰۱۸۴ نزد خزانه‌داری کل واریز نمایند و کل مبلغ به‌طور

۲۶. «ماده ۷۸- به منظور توسعه ورزش‌های همگانی و قهرمانی، سازمان صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران مکلف است با هماهنگی وزارت ورزش و جوانان، آیین‌نامه نحوه تعیین میزان حق پخش تلویزیونی مسابقات ورزشی و چگونگی تأمین و تسهیم آن بین ذینفعان را با لحاظ کیفیت و کمیت مسابقات و تعداد مخاطبان ظرف سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه نموده و به تصویب هیئت وزیران برساند».

مساوی بین سازمان صداوسیما و وزارت ورزش تقسیم شده و وزارت ورزش مبالغ مربوطه را به فدراسیون‌ها و باشگاه‌ها تخصیص بدهد. همچنین ده درصد مبالغ حاصل از پخش برخط و تلویزیون تعاملی و امثالهم نیز مساوی تقسیم شود (مرادی، بیات و محسنیان، ۱۴۰۲، صص. ۵-۶).

با این حال سپردن تهیه آیین‌نامه تعیین نحوه توزیع درآمدهای حاصل از پخش مسابقات ورزشی به سازمان سازمان صداوسیما با همکاری وزارت ورزش و جوانان و تصویب آن توسط هیئت وزیران، می‌تواند به‌ویژه به جهت ایفای نقش وزارت ورزش و جوانان برای بهبود توزیع این درآمدها ظرفیت‌ها و نقاط مثبتی نیز داشته باشد. اولاً تخصص سازمان سازمان صداوسیما در این زمینه را باید در نظر داشت. سازمان صداوسیما به‌عنوان نهاد اصلی پخش مسابقات ورزشی، از تجربه و تخصص لازم در زمینه خرید و فروش حقوق پخش برخوردار است. ثانیاً مشارکت وزارت ورزش و جوانان می‌تواند اطمینان حاصل کند که درآمدها به توسعه ورزش و حمایت از باشگاه‌ها و فدراسیون‌ها اختصاص یابد. تصویب آیین‌نامه توسط هیئت وزیران نسبت به وضعیت خلأ هنجار حقوقی در این زمینه، می‌تواند به آن وزن قانونی بدهد و از اجرای آن اطمینان حاصل کند.

با توجه به اینکه در حال حاضر پیش‌نویس آیین‌نامه مزبور از سازمان صداوسیما تهیه شده و در دولت در دست بررسی و تصویب است، باید چالش‌های پیش‌روی این آیین‌نامه را برای رسیدن به الگویی عادلانه‌تر در آن در نظر داشت. از جمله چالش‌های احتمالی تنظیم این آیین‌نامه، تعارض منافع سازمان صداوسیما است؛ بنابراین سازمان صداوسیما به‌عنوان یکی از ذینفعان اصلی درآمدهای پخش، ممکن است در تهیه آیین‌نامه به نفع خود عمل کند. علاوه‌براین در خصوص عدم شفافیت نیز باید گفت اگر فرایند تهیه آیین‌نامه به‌صورت شفاف و با مشارکت واقعی و مؤثر همه ذی‌نفعان اعم از فدراسیون‌های ورزشی، سازمان‌های لیگ و حتی نمایندگان باشگاه‌های ورزشی انجام نشود، ممکن است به توزیع ناعادلانه درآمدها منجر شود. کم‌توجهی به ورزش پایه نیز در این آیین‌نامه محتمل‌الوقوع است، چه آنکه ممکن است درآمدها بیشتر به باشگاه‌ها و فدراسیون‌های بزرگ اختصاص یابد و ورزش پایه و ورزش‌های کمتر محبوب مورد غفلت قرار گیرند و بدین‌صورت تبعیضی ناروا در توزیع داخلی منابع حق پخش در میان رشته‌های مختلف ورزشی و

باشگاه‌های مختلف بروز کند، به‌ویژه آنکه نفوذ باشگاه‌های دولتی در این زمینه بیش از سایر باشگاه‌ها است.

از راهکارهای تکمیلی برای تضمین توزیع عادلانه حق پخش در این آیین‌نامه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف) تشکیل کمیته مستقل

ایجاد کمیته‌ای مستقل متشکل از نمایندگان سازمان صداوسیما، وزارت ورزش و جوانان، فدراسیون‌های ورزشی، باشگاه‌ها، و کارشناسان حقوقی و اقتصادی برای تهیه آیین‌نامه. این کمیته باید به‌صورت شفاف عمل کند و گزارش‌های خود را به‌طور عمومی منتشر کند.

ب) تعیین سهم‌های مشخص

آیین‌نامه باید سهم هر نهاد (سازمان صداوسیما، فدراسیون‌ها، باشگاه‌ها، و ورزش پایه) را به‌طور دقیق مشخص کند؛ به‌عنوان مثال:

۳۰٪ به باشگاه‌ها (با توجه به عملکرد و مشارکت در پخش).

۳۰٪ به فدراسیون‌ها (برای توسعه ورزش ملی).

۳۰٪ به سازمان سازمان صداوسیما (برای پوشش هزینه‌های پخش).

۱۰٪ به ورزش پایه و توسعه‌ای (مانند ورزش بانوان و ورزش‌های کمتر محبوب).

البته موارد فوق صرفاً گمانه‌زنی بوده و قطعیت ندارد، چه آنکه با در نظر داشتن عوامل متغیر و ثابت در تعیین این سهام می‌توان بخشی از سهم هر طرف را ثابت و بخشی را متغیر تعیین کرد. به‌منظور تعیین سهم عادلانه هر طرف لازم است معیار سنجش داشته باشیم و نکته ضروری برای تضمین عدالت در میزان سهام هر نهاد در زمان تعیین نسبت سهام‌های نهادهای رسانه‌ای و ورزشی از دو منظر عدالت توزیعی و کارایی و استحقاق قابل طرح است. به‌این‌ترتیب که با در نظر داشتن عدالت توزیعی برای تضمین حق پخش فدراسیون‌های کم‌درآمد، میزان ثابتی از حق پخش حداقلی برای تأمین حداقل‌های لازم در برخی ورزش‌های کمتر مورد توجه عموم باید در بودجه اختصاص داده بشود که البته در بخش ورزش پایه چنین امری مقدور بوده و ورزش حرفه‌ای در این زمینه از طریق اختصاص بودجه دولتی با مانع قانونی مواجه است. همچنین معیار تناسب با میزان

درآمدهای به‌منظور افزایش کارایی در اقتصاد ورزش به‌ویژه در ورزش‌های درآمدزایی مانند فوتبال می‌تواند در کنار عدالت توزیعی، مشوق لازم جهت انگیزه‌بخشی به باشگاه‌ها و فدراسیون‌ها جهت سرمایه‌گذاری و پیشرفت در ورزش را به همراه داشته باشد و زمینه غالب شدن قواعد رقابت بر وضعیت انحصاری موجود در ورزش را نیز فراهم کند.

ج) شفافیت مالی

سازمان سازمان صداوسیما و وزارت ورزش و جوانان باید گزارش‌های مالی دقیقی از درآمدهای حاصل از پخش و نحوه توزیع آن ارائه دهند. این گزارش‌ها باید به‌طور عمومی در دسترس باشد تا از شفافیت مالی اطمینان حاصل شود.

د) نظارت مستمر

ایجاد یک نهاد نظارتی مستقل برای نظارت بر اجرای آیین‌نامه و اطمینان از توزیع عادلانه درآمدها. این نهاد باید اختیار بررسی شکایات و اصلاح آیین‌نامه در صورت لزوم را داشته باشد.

نتیجه‌گیری

مطالعه مبانی حقوقی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مبانی فقهی در خصوص مسئله توزیع عادلانه حق پخش مسابقات ورزشی ایجاب می‌کند که با وضعیت انحصارگری در توزیع درآمدهای حاصل از پخش ورزش مقابل بشود و مقدمات تحقق قسط و عدالت در میان بازیگران و نهادهای ذی‌نفع برقرار بشود. بررسی‌های تطبیقی نشان می‌دهد در بسیاری از کشورها، توزیع درآمدهای پخش ورزشی از طریق قوانین و آیین‌نامه‌های شفاف و با مشارکت نهادهای مختلف انجام می‌شود؛ به‌عنوان مثال در انگلیس، درآمدهای پخش لیگ برتر به‌طور مساوی بین باشگاه‌ها توزیع می‌شود و بخشی از آن به توسعه ورزش پایه اختصاص می‌یابد و در آلمان، فدراسیون فوتبال (DFB) نقش کلیدی در توزیع درآمدها دارد و بخشی از درآمد به توسعه زیرساخت‌ها و ورزش پایه اختصاص می‌یابد. قانون بودجه در ایران می‌تواند بستری برای پیش‌بینی و توزیع درآمدهای پخش مسابقات ورزشی باشد؛ اما این امر نیازمند شفافیت بیشتر، تدوین قوانین خاص و هماهنگی بین نهادهای ذی‌ربط است. با این حال تصویب یک قانون دائمی در این حوزه به‌نحوی که

ضوابط کلی تسهیم حق پخش مسابقات ورزشی را معین کند در کنار قوانین بودجه سالانه که اقتضائات موقتی و سالیانه رویدادهای ورزشی را لحاظ کند، می‌تواند توأمان بستر قانونی مناسبی برای حل این مسئله باشد.

در قانون برنامه هفتم پیشرفت سپردن تهیه آیین‌نامه تعیین نحوه توزیع درآمدهای پخش مسابقات ورزشی به سازمان صداوسیما با همکاری وزارت ورزش و جوانان و تصویب هیئت وزیران، با وجود چالش‌هایی چون تعارض منافع سازمان صداوسیما در اعمال ابتکار تهیه آیین‌نامه مربوطه، می‌تواند یک راهکارهایی را نیز در بر داشته باشد؛ اما نیل به آنها از یک سو مستلزم تشکیل کمیته‌ای مستقل به‌عنوان نهاد تنظیمی بخشی متشکل از نمایندگان نهادهای رسانه‌ای و ورزشی مرتبط در بخش دولتی و خصوصی است. از سوی دیگر تعیین سهم‌های مشخص با معیارهای در نظر داشتن عدالت توزیعی برای تضمین حق پخش فدراسیون‌های کم‌درآمد و نیز معیار تناسب با میزان درآمذزایی به‌منظور افزایش کارایی در اقتصاد ورزش به‌ویژه در ورزش‌های درآمذزایی مانند فوتبال، شفافیت مالی و نظارت مستمر است. این رویکرد می‌تواند به توزیع عادلانه‌تر درآمدها و توسعه پایدار ورزش در ایران کمک کند.

کتابنامه

- احمدی، مهرداد و ذوالفقاری، ماریا (۱۴۰۱)، «شناسایی نقش‌های رسانه در توسعه ورزش با رویکرد فراترکیب»، نشریه مدیریت ورزشی، ۳ (۱۴)، ۲۲۹-۲۴۹.
- افشاری، فاطمه، رستمی، ولی (۱۳۹۸)، «واکاوی استقلال مالی مؤسسات عمومی غیردولتی از منظر حقوق مالیه عمومی»، *دوفصلنامه پژوهشنامه حقوق اسلامی*، سال بیستم، شماره اول (پیاپی ۴۹)، ۹۷-۱۲۴.
- السان، مصطفی (۱۳۹۲)، «مطالعه تطبیقی قرارداد واگذاری حق پخش ورزشی»، *پژوهش‌های حقوق تطبیقی*، دوره ۱۷، شماره ۳، ۱-۲۳.
- حکمت‌نیا، محمود؛ پیلوار، رحیم و زنگنه، مسعود (۱۴۰۰)، «امکان‌سنجی تلقی مسابقات ورزشی به‌عنوان اثر ادبی و هنری»، *پژوهشنامه حقوق تطبیقی*، شماره ۷، ۸۹-۱۰۶.

خلیلی، سیدمحمدحسین؛ عبدالهی، راضیه؛ حقی، محدثه و حسن‌نژاد، فاطمه (۱۴۰۲)، «کارآمدسازی شیوه‌های تأمین مالی سازمان صداوسیما»، گزارش پژوهشی دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۱۶۵.

دادگر، یدالله و رحمانی، تیمور، (۱۳۹۱)، *مبانی و اصول علم اقتصاد*، قم: بوستان کتاب قم. رحمتی، محمدمهدی (۱۳۸۶)، «تأملی جامعه‌شناسانه بر تجاری شدن ورزش»، *فصلنامه حرکت*، شماره ۳۲، ۱۸۶-۱۶۱.

صلواتیان، س. و محسنی، م. (۱۳۹۴)، مطالعه تطبیقی شیوه‌های تأمین مالی سازمان‌های رسانه‌ای رادیویی و تلویزیونی عمومی و تحت مالکیت دولتی در دنیا، رسانه، ۴، ۷۲-۴۹. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۶۴)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی. فعلی، حمید و غمامی، سیدمحمد مهدی (۱۴۰۱)، «فدراسیون فوتبال به مثابه مؤسسه عمومی غیردولتی؛ رویکردی انتقادی به آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری»، *حقوق اداری*، ۱۰ (۳۳)، ۱۹۳-۱۶۳.

کدخدایی، عباسعلی و عباسیان، محبوبه، (۱۳۹۹)، «مبانی نظری عدالت اقتصادی در پرتو کارآمدی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *مطالعات حقوق عمومی*، ۵۰ (۱)، ۲۱-۱. مرادی، مهدی؛ بیات، موسی و محسنیان، سیدعلی (۱۴۰۲)، ارائه راهکارهای اثربخش جهت حق پخش رسانه‌ای، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۷۰۱۸۹۰۳.

European Commission, (1997), Television without frontiers and major (sports) events: Commission Communication, *Brussels*, 1-5.

Evens, T., Iosifidis, P. and Smith, P. (2013), "Competition Law and Sports Broadcasting", In *The Political Economy of Television Sports Rights*, London: Palgrave Macmillan.

FIFA, (2019), Fifa Statutes, regulations governing the application of the statutes, standing orders of the congress. See:

<https://api.spoleg.com/storage/regulations/2019/10/VP2eHWUsa25g9azHwLh83PZHsSsLqdt2cOc1lvws.pdf>

Gleen, Wong (2010), *Essentials of Sports Law*, ABC-CLIO, fourth edition.

Iñiguez, Sergio, (2025), "The Sporting Exemption of Broadcasting Rights: Why and How Does EU Law Exempt the Collective Sale of Broadcasting Rights by UEFA?",

- Journal of Legal Aspects of Sport*, Vol. 35 No. 1, DOI: <https://doi.org/10.18060/28775>.
- Smith, P.; Evens, T. & Iosifidis, P. (2015)., The regulation of television sports broadcasting: a comparative analysis. *Media, Culture & Society*, 37(5), 720-736. DOI: 10.1177/0163443715577244
- Thinkbox. (2015), Planning & buying Broadcaster VOD. -: Thinkbox, See: www.thinkbox.tv/how-to-use-tv/vod/planning-and-buying-broadcaster-vod/
- Van Cayseele, P. & Van den Bergh, R. (2000), "Antitrust law" *Encyclopedia of Law and Economics*, springer press.
- Witte, F., & Zglinski, J. (2022)., The idea of Europe in football. *European Law Open*, 1(2), 286-315. <https://doi.org/10.1017/el0.2022.15>.