

مقدمه‌ای بر حقوق رسانه‌ها

دکتر محسن اسماعیلی

استاد حقوق ارتباطات و رئیس دانشکده حقوق دانشگاه امام صادق (ع)

مقدمه

حقوق رسانه‌ها از زمره رشته‌های نوپیدای دانش حقوق است که با شتابی فراوان در حال گسترش و تکامل است. جذابیت مباحث حقوقی رسانه‌ها به دلیل تأثیر روزافزون وسایل ارتباط جمعی در زندگی روزگار ما و ابتلای همگانی به آن است. میان رشته‌ای بودن این موضوع و ارتباط آن با دانش‌های دیگر نظیر جامعه‌شناسی، روان‌شناسی و سیاست نیز بر جذابیت آن افزوده است. البته نباید تحول و دگرگونی روزانه فناوری را هم نایده گرفت. برای مثال ماهواره یا اینترنت را در نظر بگیرید که چگونه پرسش‌های حقوقی بی‌شماری را در زندگی اجتماعی ما پدید آورده است؛ پرسش‌هایی که هر روز بر انبوه آنها افزوده می‌شود و نمی‌تواند بی‌پاسخ بماند. این چنین است که قلمرو مباحث حقوق رسانه‌ها در جهان امروز به سرعت گسترده و گسترده‌تر می‌شود. با وجود این، حقوق رسانه‌ها در ایران، چنانکه شایسته است، رایج نبوده و رشد نکرده است. مقاله حاضر در صدد آن است که مبانی و پایه‌های نظام جامع حقوق رسانه‌ها را تبیین کند نماید و بایسته‌های آن را گوشزد کند.

گفتار نخست: پایه‌های حقوق رسانه‌ها

در این گفتار ابتدا مقصود از حقوق رسانه‌ها را تبیین می‌کنیم و پس از توضیح کوتاهی درباره تقسیم‌بندی‌های رایج در علم حقوق به تبیین جایگاه و فواید استقلال این رشته از حقوق حرفه‌ای می‌پردازیم.

اینک به گونه‌ای کوتاه و مختصر به شرح هر یک از این بخشها می‌پردازیم:

الف. حقوق عمومی^۳ و خصوصی^۴

مقصود از «حقوق عمومی» قواعدی است که بر روابط دولت و مأموران او با مردم حکومت می‌کند و سازمانهای دولتی را منظم می‌سازد و حقوق خصوصی مجموع قواعد حاکم بر روابط افراد است.^۵

برای بیان تفاوت این دو گفته‌اند: «میان حقوق عمومی و حقوق خصوصی سه جدایی برجسته وجود دارد:

۱. **جدایی در هدف:** هدف و نشانه حقوق عمومی تأمین مصالح جمعی و همگانی مردم است. به سخن دیگر، حقوق عمومی می‌کوشد با حکومت و اداره به وسیله کارمندان و کارگزاران در خدمات همگانی، منافع عمومی مردم را برآورده سازد. هدف حقوق خصوصی تأمین مصالح و منافع خصوصی افراد است.

۲. **جدایی در ماهیت:** حقوق عمومی، حقوق قدرت عالی و حاکم و منافع همگانی است و اساساً «امری» است. همگی قواعد حقوق عمومی مربوط به نظم عمومی است. اشخاص حتی با توافق و همگامی خود نمی‌توانند برخلاف این مقررات و قواعد عمل کنند و آن را بشکنند. برعکس، حقوق خصوصی قواعدی است که افراد با تراضی و توافق میان خود آنها را برقرار یا برکنار می‌سازند. این قواعد تکمیلی است و تفسیربردار است. پس، سرشت قواعد حقوق خصوصی «تکمیلی» و گوهر قواعد حقوق عمومی «امری» است.

۳. **جدایی در ضمانت اجرا:** اگر حقوق خصوصی نامعلوم است و در خصوص قواعد آن اختلاف و ناهماهنگی وجود دارد، ولی دولت به وسیله دادگاهها برای دادرسی و فرونشاندن کشمکشها دخالت می‌کند و با فشار اجتماعی خواننده یا مشتکی عنه را محکوم می‌سازد. بدین گونه، ضمانت اجرای حقوق عمومی، نیروی رسمی و فشار اجتماعی است که از سوی دولت انجام می‌گیرد. نقض و شکستن قواعد حقوق عمومی و تخلف از آنها به وسیله اشخاص با واکنشی همراه است که «ضمانت اجرا»^۶ نام دارد.^۷

البته به دلیل پیچیدگی روزافزون نوع روابط اجتماعی و دخالت روبه گسترش دولت در زندگی مردم، این تقسیم‌بندی بسیار قدیمی که نشانه‌های آن در حقوق رومیان نیز وجود دارد مورد انتقاد واقع شده است اما با وجود این هنوز هم اقتدار و اعتبار آن پایرجاست.^۸

ب. حقوق داخلی و خارجی

حقوق داخلی یا ملی^۹ به قواعدی گفته می‌شود که تنها بر شهروندان و ساکنان یک کشور حکومت می‌کند.^{۱۰} و در نتیجه هیچ عامل خارجی در آن وجود ندارد. در مقابل، به قوانینی که بر روابط بین دولتها و سازمانهای

۱-۱. تعریف حقوق رسانه‌ها

برای تعریف حقوق رسانه‌ها ابتدا باید به معنای دو واژه «رسانه» و «حقوق» و سپس به مفهوم ترکیب آن دو اشاره کرد. «رسانه» در اینجا به معنای وسایل ارتباطی مبتنی بر فناوری است که پیام‌هایی را خطاب به عموم ارسالی می‌کند. بنابراین استفاده از فناوری و برقراری ارتباط توده‌ای دو عنصر مهم در تعریف رسانه است و به این ترتیب «حقوق رسانه»‌ها در برگیرنده قواعد مربوط به رسانه‌های سنتی و ارتباطات چهره به چهره نمی‌شود.

از سوی دیگر واژه حقوق دارای معانی و کاربردهای متفاوتی است که در زبان فارسی گاه تا هشت معنا شمارش شده است.^۱ چنین وضعی در زبانهای بیگانه نیز کم و بیش مشاهده می‌شود.^۲ مهمترین این معانی عبارتند از:

الف: «مجموع مقرراتی که بر اشخاص، از این جهت که در اجتماع هستند، حکومت می‌کند». حقوق در این معنا همیشه به صورت جمع به کار می‌رود و معنای اسم جمع از آن اراده می‌شود. واژه‌های «شرع» در عربی و «Law» در انگلیسی مترادف چنین معنایی از حقوق هستند.

ب: امتیازات و توانایی‌های خاصی که قانون به منظور تنظیم روابط مردم و حفظ نظم اجتماعی برای هر فرد قائل است نیز حقوق خوانده می‌شود. حقوق در این معنا، به صورت مفرد هم به کار می‌رود، نظیر حق مالکیت، حق زوجیت و حق نفقه. کلمات «حق» و «Right» در زبان عربی و انگلیسی به همین معنا به کار می‌روند.

ج: دانشی که به تحلیل قواعد حقوقی و سیر تحول آنها می‌پردازد نیز «علم حقوق» یا «حقوق» نامیده می‌شود. این اصطلاح که معادل «فقه» یا «Law» و «Jurisprudence» است بیشتر در نیم قرن گذشته رواج یافته است.

از میان معانی مذکور آنچه در اینجا می‌تواند مناسب باشد، تنها دو معنای نخست است که براساس آن، اصطلاح «حقوق رسانه‌ها» ممکن است به دو معنا استعمال شود:

۱. مجموعه مقررات و قوانینی که بر رسانه‌ها و افراد وابسته به آن حکومت می‌کند.

۲. امتیازات و توانایی‌های که قانون برای رسانه‌ها یا افراد فعال در این عرصه به رسمیت شناخته است.

حقوق رسانه‌ها در معنای نخست فراگیرتر و اعم از معنای دوم است و افزون بر «حق»ها، دربرگیرنده «تکلیف»ها و «مسئولیت»ها نیز هست. به هر حال، در این نوشتار عموماً اصطلاح نخست مورد نظر است.

۱-۲. شاخه‌های مختلف حقوق

حقوق را به شکل‌های مختلف بخش‌بندی کرده‌اند. اهمیت و لزوم این تقسیم‌بندی‌ها که ناشی از وسعت، گوناگونی و پیچیدگی روابط اجتماعی انسانها و در نتیجه قواعد و مقررات حاکم بر آنهاست، بر کسی پوشیده نیست.

در ساده‌ترین روش، حقوق را معمولاً براساس دو مبنای کلی تقسیم‌بندی می‌کنند؛ یکی عمومی و خصوصی بودن آن و دیگری داخلی و ملی بودن یا بین‌المللی و خارجی بودن آن.

3- Public Law.

4-Private Law.

۵- دکتر ناصر کاتوزیان، مقدمه علم حقوق، ص ۴۸ و نیز بنگرید به:

W.J.Brown, GCSE Law, P:۵

6- Sanction.

۷- محمدحسین ساکت، دیباجهای بر دانش حقوق، ص ۲۰۱.

۸- یادآور می‌شود که اصطلاح حقوق خصوصی، گاه تنها در مقابل حقوق جزا (- Crim Law) به کار می‌رود که نباید آن را با آنچه گفته شد اشتباه کرد.

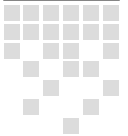
9- Municipal Law (Or) National Law.

۱۰- Black's Law dictionary, P:۱۰۱۸.

۱- ر.ک: محمدحسین ساکت، دیباجهای بر دانش حقوق، ص ۱۴۱ - دکتر ناصر

کاتوزیان، مقدمه علم حقوق، ص ۱.

2- See: Black's Law dictionary, ۶ed.p: ۸۸۴.



بین‌المللی و روابط اتباع دولتها حکومت می‌کند، حقوق بین‌المللی یا خارجی گفته می‌شود.^{۱۱} بنابراین در حقوق بین‌المللی^{۱۲}، تنها در محدوده دولت یا ملت معینی سخن گفته نمی‌شود و همیشه پای حداقل یک عامل خارجی در میان است.

حقوق بین‌الملل نیز همانند حقوق داخلی به دو شعبه عمومی و خصوصی تقسیم شده است. در حقوق بین‌الملل عمومی، روابط دولت‌ها موضوع بحث است و در حقوق بین‌الملل خصوصی روابط افراد در خانواده جهانی. برای مثال قواعد حاکم بر معاهدات دولتها (از انعقاد گرفته تا تعارض، فسخ یا خاتمه آنها) در حقوق بین‌الملل عمومی بررسی می‌شود ولی قواعد حاکم بر ازدواج اتباع دو کشور متفاوت در حقوق بین‌الملل خصوصی.

۳-۱. استقلال حقوق رسانه‌ها و فواید آن

چنانکه دیدیم حقوق به دو شکل عمده تقسیم‌بندی شده و هر شاخه نیز در بردارنده شعب و رشته‌های گوناگونی است؛ اما باید دانست که شعبه‌های هر یک از این شاخه‌ها همواره در حال دگرگونی و افزایش بوده است. پیشرفت زندگی بشر و توسعه اقتصادی و صنعتی آن موجب شده است تا براساس نیازهای هر زمان، شاخه‌ای بر شاخه‌های حقوق افزوده یا حوزه آن گسترده‌تر شود؛ مثلاً حقوق مدنی که مهمترین شعبه حقوق خصوصی به شمار می‌رود در ابتدا شامل همه رشته‌های آن بوده، تمام روابط زندگی افراد با یکدیگر را در بر می‌گرفته است. اما به تدریج با تحول زندگی اجتماعی، حقوق تجارت، حقوق کار، حقوق دریایی و امثال آن راهی جدا در پیش گرفتند و ساز استقلال نواختند.

این استقلال طلبی‌ها که مفید هم واقع می‌شد تا آنجا پیش رفت که گاه شعبها، گروهها یا اشیای خاصی را هم در برگرفت و به عنوان مثال امروزه حقوق پزشکی، حقوق پرستاری، حقوق کودک، حقوق زن، حقوق ثبت، حقوق کشتی‌ها و ... از اصطلاحات رایج و پذیرفته شده به شمار می‌روند.

رسانه‌ها و خصوصاً مطبوعات نیز همین روند را دنبال کرده، به دلیل اهمیت بسیار زیادی که در دنیای امروز پیدا کرده‌اند دارای نظام حقوقی مستقل شده‌اند. البته این استقلال، که بیشتر در جهان غرب نمایان شده و رشد کرده است، گاه زیر عنوان جامع‌تری به نام حقوق رسانه‌ها^{۱۳} یا حقوق ارتباط جمعی^{۱۴} مطرح شده است.

به هر ترتیب استقلال این شعبه از حقوق هم بسیار ضروری است و از میان فواید آن می‌توان موارد زیر را بر شمرد:

۱. اهمیت مطبوعات و نقش مهم رسانه‌ها در زندگی روزمره مردم نیازی به توضیح ندارد. این حرفه از جمله مشاغل است که به دلیل ارتباط با جنبه‌های مختلف زندگی اجتماعی و فردی، درگیر بسیاری از قوانین و مقررات است. آشنایی با این قواعد باعث انجام هرچه بهتر رسالت حرفه‌ای آنان می‌شود. بر اثر این آشنایی خبرنگار می‌تواند از امتیازات و توانایی‌های قانونی خود بهره‌مندی بیشتری بیابد و از اهرمهایی که قانونگذار در اختیار او نهاده است، بخوبی استفاده کند. مثلاً هرگاه یک روزنامه‌نگار از «حق کسب خبر»^{۱۵}، محروم و چگونگی آن آگاه باشد

با اطمینان و شوق بیشتری به جست و جو و تلاش می‌پردازد و بر اثر نگرانی مرسوم در انجام رسالت حرفه‌ای خویش کوتاهی نمی‌کند.

۲. وضع قوانین شفاف و مستقل و آشنایی با آن، همچنین، موجب خواهد شد تا فعالان رسانه‌ها به تکالیف و مسؤولیت‌های قانونی خویش آگاه شوند و به مرزهای مشروعیت فعالیت خود بهتر واقف گردند. در این صورت است که خبرنگار پا از دایره صلاحیت خویش فراتر نمی‌نهد و به دلیل آشنایی با ممنوعیت‌ها و عواقب عملکرد خویش، مرتکب جرائم و خطاهای رایج نمی‌شود. اهمیت این نکته آنگاه آشکارتر می‌شود که بدانیم جهل به قانون رافع مسؤولیت نیست.^{۱۶} مثلاً هرگاه خبرنگاری بداند که «حق کسب خبر» و انتشار آن تا جایی است که به «فاش نمودن و انتشار اسناد و دستورها و مسائل محرمانه، اسرار نیروهای مسلح جمهوری اسلامی، نقشه و استحکامات نظامی، انتشار مذاکرات غیرعلنی مجلس شورای اسلامی و محاکم غیرعلنی دادگستری و تحقیقات مراجع قضایی بدون مجوز قانونی» منجر نشود^{۱۷} هم می‌تواند با دلگرمی و اطمینان به کسب و انتشار سایر اخبار بپردازد و هم از ارتکاب چنین جرمی بر حذر و از عواقب و مجازات آن در امان باشد.

۳. سود دیگری که از رهگذر آشنایی با مقررات به دست می‌آید جلوگیری و مبارزه با اعمال سلیقه‌ها و ایراد فشارهای غیرقانونی است. مثلاً ممکن است برخی مراجع یا افراد براساس نگرش خاص خود محدودیت‌هایی فراتر از قانون برای فعالیت رسانه‌ای قائل باشند و به این وسیله مانع انجام وظیفه آزادانه آنان شوند. استقلال و توسعه حقوق رسانه‌ها، آشنا شدن با مقررات و در نهایت نهادینه و تبدیل به فرهنگ شدن آنها سبب خواهد شد که بتوان با رفع این موانع، نسبت به احقاق حقوق صنفی و حتی احیای حقوق جامعه کوشا تر بود.

مثلاً آشنایی با اصل ممنوعیت استخدام کارشناسان خارجی، اصل ممنوعیت تحصیل وام از کشورهای بیگانه و یا اصل علنی بودن محاکم دادگستری (اصول ۸۲، ۸۰، و ۱۶۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) و اینکه این ممنوعیت‌ها تا کجا و به چه معناست موجب می‌شود از تفاسیر و عملکردهای احتمالی خلاف قانون جلوگیری شود و حقوق جامعه حفاظت و احیا گردد.

۴. بحث مستقل درباره حقوق رسانه‌ها و دستیابی به آنچه گفته شد، در مجموع به فایده مهم دیگری هم منجر خواهد شد که می‌توان آن را استقلال حرفه‌ای و قرارگرفتن آن در جایگاه شایسته خود نامید. رشد و رواج مباحث علمی درباره مقررات ارتباطی ما را برای شناخت ضعف‌ها و کمبودهای قانونی، تکمیل آنها و اجرای آنچه وضع شده یاری می‌کند و این نخستین گام برای صعود به موقعیت مطلوب است.

۴-۱. جایگاه حقوق رسانه‌ها

گفته شد حقوق را به شاخه‌ها و گونه‌های مختلفی تقسیم کرده‌اند. اکنون می‌افزاییم که شناخت اینکه هر شعبه از حقوق، و از جمله حقوق، در کدامیک از این بخشها جای گرفته است از آنجا ضروری و مفید است که ما را برای شناخت میزان اهمیت، ضمانت اجرا و قواعد حاکم بر آن بخشی یاری و در تحلیل مقررات و استنباطهای حقوقی کمک می‌کند. مثلاً حقوق جزا از قواعد امرانه است و تفسیر آن به شیوه موسع امکان‌پذیر نیست و گذشت مجنی علیه تنها در صورتی موثر است که جرم از نوع جرایم خصوصی باشد در حالی که حقوق مدنی، و بویژه

11- Ibid, P: ۸۱۶.

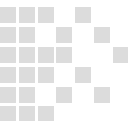
12- International Law.

13- Media Law.

14- Law of Mass Comunication.

16- Ignorance of Law is no defence.

۱۷- بند ۶ ماده ۶ قانون مطبوعات.



تلخی‌های پایان‌ناپذیر است. از این رو هیچ خردمندی «آزادی» را بدون «حد» و مرز تعریف نکرده است.

خیرخواهان و معماران زندگی مسالمت‌آمیز جمعی برای جلوگیری از زیاده‌خواهی عده‌ای و تباهی و نابرخورداری عده‌ای دیگر چاره‌ای جز تن دادن به توافقی همگانی نیافته‌اند. این توافق همگانی که در شکل رسمی خود «قانون» نامیده می‌شود. تلاش می‌کند تا مرزهای آزادی عمل هر شخص (حقیقی یا حقوقی) را چنان تنظیم نماید که از سویی حداکثر آزادی عمل و بهره‌مندی از حقوق را برای وی فراهم آورد و از سوی دیگر آزادی و حقوق دیگران را نیز تضمین کند و مانع تجاوز به حریم آنان گردد.

این چنین است که هدف اصلی هر قانون را تعیین توأمان «حقوق» و «حدود» می‌دانند. فلسفه تدوین هر قانون تبیین آن است که مخاطبان چه می‌توانند انجام دهند و چه چیز دیگری را نمی‌توانند مرتکب شوند. بخش اول که سلطه و توانایی‌ها را تبیین می‌کند، حق خواننده می‌شود و بخش دوم که مرزهای آزادی و استفاده از حق را تعیین می‌کند، حد یا تکلیف.

از همین جا معلوم می‌شود که حق و حد و به تعبیر دیگر حقوق و تکالیف یا مسئولیت‌ها ذاتاً همزاد و همراهند. این دو هیچگاه از یکدیگر جدا نمی‌شوند و همدیگر را معنی می‌کنند. عدم رعایت جامعیت و تعادل میان این دو یا فراموش کردن یکی از آنها فلسفه جعل قوانین را از بین می‌برد و آنها را بی‌خاصیت و حتی زیان‌آور می‌کند.

تاکید افراطی بر امتیازها و حق‌هایی که افراد و نهادها از آن برخوردارند و غفلت از لزوم نگاه‌داشتن اندازه‌ها و حرمت‌ها موجب هرج و مرج و سنگین‌تر شدن کفه برخورداری‌های صاحبان قدرت به موازات محرومیت بیشتر بینوایان و ناتوانان می‌شود.

اگر در جامعه‌ای صاحبان قدرت (مالی، سیاسی یا در اینجا رسانه‌ای) خود را مکلف به احترام به حقوق دیگران نبینند و برای بکار گرفتن حق خود، حدی نشناسند، پایه‌های اخلاق، قانون و در نهایت همزیستی مسالمت‌آمیز ویران می‌شود. آن‌انکه می‌توانند، هر روز بر وسعت دایره داری‌ها و توانایی‌های خود می‌افزایند و آن‌انکه نمی‌توانند، به سوی عقده‌های روانی و اجتماعی و در نهایت شورش و انتقام‌گیری سوق داده می‌شوند.

در نقطه مقابل، اهتمام بیش از اندازه بر محدودیت‌ها و تنگ‌تر کردن دایره حقوق به نفع حدود موجب خمودی و گرفتن نشاط و ابتکار از انسان‌ها است. پرننگ کردن مسئولیت و یادآوری مداوم جرایم و مجازات‌ها باعث می‌شود تا عافیت طلبی بر طبع آدمی غلبه کند و از بیم گرفتار آمدن در دام مسئولیت‌های خواسته یا ناخواسته، حفظ وضع موجود را بر هر تغییری ترجیح دهد و به سری که درد نمی‌کند، دستمال ببنند.

یافتن نقطه تعادل میان حقوق و حدود همان هنری است که از قانونگذاران انتظار می‌رود و قانونگذاران مطبوعات و رسانه‌ها نیز از این قاعده مستثنی نیستند. قانون مطبوعات باید چنان متوازن و متعادل باشد که نه راه را بر تضييع حقوق جامعه، برهم‌زدن نظم عمومی و یا تجاوز به حریم خصوصی افراد بگشاید و نه موجب سانسور یا خود سانسوری گردد و نیروی جسارت و نوآوری را از فعالان رسانه‌ای باز ستاند.

بررسی تحلیلی قوانین مطبوعاتی در کشور ما نشان می‌دهد که در برقراری این توازن کمتر موفق بوده‌ایم و البته این ناکامی بی‌تأثیر از پیشینه تاریخی و واقعیت‌های اجتماعی نبوده است. برای مثال به دلیل

بخش اموال آن، غالباً متشکل از قواعد تکمیلی است و علاوه بر امکان تفسیر موسع، با توافق طرفین و یا گذشت خسارت دیده پرونده خاتمه می‌یابد.

اکنون باید دید حقوق رسانه‌ها در کدام موقعیت قرار دارد؟ واقعیت آن است که جای دادن این شعبه از حقوق هم، مانند سایر شعبه‌ها، در جایگاه معین و محدودی از تقسیم‌بندهای ذکر شده دشوار و بلکه ناممکن است. هر رشته از حقوق را می‌توان از جهات مختلف در بخشهای متفاوتی جای داد. به همین شکل حقوق رسانه‌ها که از نوع حقوق داخلی (یا ملی) به شمار می‌رود، هم با شعبه‌هایی از حقوق عمومی ارتباط پیدا می‌کند و هم با شعبه‌هایی از حقوق خصوصی. مثلاً بسیاری از اصول مسلم حقوق رسانه‌ها نظیر آزادی بیان و آزادی نشر از جمله حقوق اساسی است؛ چنانکه جرایم ارتكابی آنها به یک اعتبار، از زیرمجموعه‌های حقوق جزای کشور محسوب می‌شود. از سوی دیگر قوانین رسانه‌ای، و از جمله قانون مطبوعات، به دلیل کوتاهی و اختصار در مورد بسیاری از مسائل ضرورت سکوت کرده و به همین جهت در آن موارد باید تابع قوانین عامی نظیر حقوق مدنی یا حقوق تجارت بود، همانگونه که هرگاه از طریق رسانه‌ها به شخصی خسارت وارد آید، دادرسی براساس قواعد کلی مسئولیت مدنی خواهد بود.

به این ترتیب در هر قسمت از حقوق رسانه‌ها، قواعد و مقررات خاص آن بخش حکومت می‌کند و در نتیجه برخی مقررات این حوزه آمرانه هستند و برخی دیگر تکمیلی، که با توافق طرفین می‌توان آن را به کناری نهاد. برخی جرایم عمومی هستند و برخی خصوصی و ...

تعیین تکلیف هر قسمت را باید به هنگام بحث از آن جست‌وجو و یا به مدد ذوق سلیم استنباط کرد

گفتار دوم: بایسته‌های حقوق رسانه‌ها

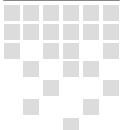
بند «ب» ماده یکصد و نوزدهم «قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» به صراحت «بازنگری و اصلاح قوانین مطبوعات و تبلیغات، نظام جامع حقوقی مطبوعات و رسانه‌ها و تبلیغات» را به عنوان یکی از وظایف اصلی دولت معین کرده است. این قانون همچنین دولت را موظف به «تهیه لایحه قانون جامع ارتباطات در سال اول برنامه چهارم» (یعنی سال ۱۳۸۴) دانسته است. (بند «ج» ماده ۱۵۷)

اینک در آستانه این اقدام مهم باید تلاش کرد تا تجربه‌های پیشین تکرار نشود و هیجانات و افراط‌ها و تفریط‌ها مانع واقع‌بینی و اعتدال نگردد و قانونی جامع، پویا، کارآمد و همسو با واقعیت‌ها و نیازهای جهان معاصر تدوین شود.

براساس تجزیه و تحلیل قوانین موجود، بررسی تجربه‌های عملی و نتایج مطالعات شخصی در قانونگذاری کشورهای پیشرفته، به نظر نگارنده رعایت پنج اصل در تدوین حقوق رسانه‌ها ضروری است.

۱-۲. جامعیت میان حقوق و حدود

دلیل اصلی نیاز به قانون برقراری نظم مطلوب در زندگی اجتماعی است. افراد، مقام‌ها، سازمان‌ها و نهادها به طور طبیعی مایل هستند تا هرگونه که می‌خواهند عمل کنند و مانعی در برابر تمایلات خویش نبینند. اما ناگفته پیدا است که نتیجه پذیرش چنین مبنایی تنها نابودی زندگی جمعی و تبدیل جامعه بشری به صحنه برخوردها، ستم‌ها و



وابستگی رادیو و تلویزیون به دولت، تمایلی به وضع قوانین محدود کننده و مسئولیت آفرین برای آن وجود نداشته است و هم اکنون نیز حداکثر آن است که بتوان به قواعد عمومی استناد کرد. اما از سوی دیگر مطبوعات، به دلیل وضع متفاوتی که داشته‌اند، همواره شاهد تکیه بیشتر بر ممنوعیت‌ها بوده‌اند.

تغییر و تدوین قانون مطبوعات در دوران‌های گذار و بحران‌های اجتماعی نیز باعث شده است تا اکثراً ناظر به تعیین حدود و مسئولیت‌ها باشند تا تبیین حقوق و آزادی‌ها.^{۱۸} حتی قانون مطبوعات فعلی که پس از استقرار جمهوری اسلامی تدوین شده و بیش از موارد قبلی بر امتیازات و توانایی‌های آنان تأکید دارد، تنها سه ماده به «حقوق مطبوعات» اختصاص داده است.

این در حالی است که فصل‌های چهارم و ششم تحت عنوان «حدود مطبوعات» و «جرایم» حاوی بیش از ۱۵ ماده مفصل است.

عدم حمایت جدی از حقوق مالکیت‌های معنوی (کپی رایت) هم از خلأهای آشکار در حقوق رسانه‌ای کشور ما است که به ویژه در حوزه تولیدات سینما، رادیو و تلویزیون مشکل آفرین شده است.

۲-۲. عمومیت و رسانه محوری

«قانون مطبوعات» قدیمی‌ترین قانون رسانه‌ای در جهان است؛ همانگونه که در متون حقوق بین‌المللی نیز تنها بر «آزادی مطبوعات»^{۱۹} تأکید می‌شده است؛ البته مقصود آنان از واژه مطبوعات، معنای لغوی آن یعنی هر نوع مواد چاپی نظیر کتاب و اعلانات بوده و اختصاص به نشریات دوره‌ای نداشته است.

علت اهتمام به قانون‌مند کردن مطبوعات آن بوده است که در گذشته نه چندان دور تنها رسانه فراگیر، همین مطبوعات بوده‌اند؛ افزون بر آنکه فرستنده‌های رادیویی یا تلویزیونی در مالکیت، و یا دست کم تحت نظارت کامل دولت‌ها فعالیت می‌کرده‌اند و از این رو نیازی به تدوین مقررات برای آنها احساس نمی‌شده است. این در حالی است که در یک مطالعه تاریخی تردید نمی‌توان کرد که «روزنامه‌ها از بدو پیدایش، مخالفان بالفعل یا بالقوه قدرتهای مسلط بوده‌اند»^{۲۰} اما دوران ما چنین نیست. مطبوعات، گرچه مهم و تأثیرگذار هستند، اما رقیبان جدی پیدا کرده‌اند؛ گذشته از گوناگونی و تنوع نشریات، شبکه‌های مختلف رادیویی یا تلویزیونی به صورت گسترده فعال هستند. پیدایش ماهواره و امکان پخش فرامرزی، محدوده و مفهوم حاکمیت ملی و مرزهای جغرافیایی را تحت تأثیر قرار داد و جهان را به دهکده‌ای کوچک برای انتقال پیام‌های متفاوت تبدیل کرد و در نهایت اینترنت توانست مفهوم ارتباطات را چنان دچار دگرگونی و انقلاب کند که مانع مهمی بر سر راه تبادل پیام وجود ندارد؛ به تعبیر دانشمندان آمریکایی اگر هزاره دوم را به عنوان دورانی می‌شناسیم که بشر در آن برای نخستین بار به فضای سیاره‌ای راه پیدا کرد، سده نخست هزاره سوم را می‌توان قرن دانست که در آن انسان به ارتباط کامل در زمان حقیقی دست خواهد یافت و ما شاهد چیزی خواهیم بود که آن را «مرگ فاصله‌ها»^{۲۱} خوانده‌اند.^{۲۲}

۱۸- رک: دکتر محسن اسماعیلی، قانون مطبوعات و سیر تحول آن در حقوق ایران، انتشارات سروش، چاپ پنجم، ۱۳۸۳، صص ۲۹-۴۲.

19- Freedom of press.

۲۰- دنیس مک کوایل، درآمدی بر نظریه ارتباطات جمعی، ترجمه پرویز اجلالی، مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها، چاپ اول، ۱۳۸۲، ص ۳۱.

21- The death of distance

۲۲- استراتژی امنیت ملی آمریکا در قرن ۲۱، ص ۲۹.

به این ترتیب دیگر مطبوعات تنها، و یا حتی قوی‌ترین، رسانه نیست و هر یک از انواع وسایل ارتباط جمعی در جای خود مهم و تأثیرگذار شده‌اند.

از سوی دیگر نمی‌توان برای هر یک از این رسانه‌ها قانونی مستقل و بیگانه از سایر مقررات ارتباطی تدوین کرد؛ چرا که هر قانون برای ایجاد نظم خاصی به وجود می‌آید و تعدد نظام‌های حقوقی حاکم بر رسانه‌ها به معنای چندگانگی نظام فرهنگی حاکم بر آنها است. آثار سوء و تبعات ناشی از این چندگانگی چیزی نیست که پنهان یا قابل تحمل باشد. بحران هویت، شکاف نسلی و تعارض‌های اجتماعی برخی از این آثار نامطلوب است. اگر فرهنگ حاکم بر خانواده‌ای با فرهنگ حاکم بر رادیو و تلویزیون ملی آنان متفاوت باشد، فرهنگ القایی در مدرسه با آنچه در کوچه و خیابان و متن جامعه دیده می‌شود، متفاوت باشد، بایدها و نبایدهای تبلیغی در نشریات و کتب غیر رسمی و رسمی (نظیر کتاب‌های درسی)، ناهمساز باشد و... تربیت عمومی، همبستگی ملی و انسجام اجتماعی امکان‌پذیر نخواهد بود.

ایراد دیگری که از چندگانگی قوانین رسانه‌ای ناشی می‌شود، حیرت و سردرگمی فعالان این عرصه است. ممنوع یا جرم‌بودن چیزی در یک رسانه و مباح بودن آن در رسانه دیگر نمونه این بی‌تکلیفی است.

به همین جهات است که باید به جای قانون مطبوعات و مانند آن، به دنبال قانون ارتباطات جمعی^{۲۳} یا قانون رسانه‌ها^{۲۴} بود؛ ضرورتی که خوشبختانه در برنامه چهارم توسعه کشور مورد توجه قرار گرفته است. طبیعی است که «رسانه» محوری قانون به معنای نادیده گرفتن تفاوت‌های حقوقی در ساختار و کارکرد رسانه‌ها با یکدیگر نیست. مقصود آن است که در حوزه مشترک میان انواع وسایل ارتباط جمعی (مانند مقررات محتوایی) نظم واحدی حکومت کند و این منافاتی با اشاره به جنبه‌های اختصاصی هر رسانه ندارد. برای مثال تفاوت مطبوعات با صدا و سیما در امکان مالکیت خصوصی نیز در جای خود قابل ذکر است.

۲-۳. تقویت جایگاه خود تنظیمی^{۲۵} و اخلاق حرفه‌ای^{۲۶}

قانون برای ایجاد نظم مطلوب در هر عرصه‌ای لازم است، اما کافی نیست؛ به ویژه در عرصه فعالیت‌هایی که با مردم و حقوق آنها ارتباط بیشتری دارد. تجربه بشری نشان داده است که در این گونه موارد باید علاوه بر استفاده از ابزارهای قانونی، به تقویت انگیزه‌های مشارکت جویانه نیز تأکید کرد و نظارت‌های درونی را به کمک گرفت.

فعالان رسانه‌ای نیز از این قاعده مستثنا نیستند و به همین دلیل به موازات وضع قوانین، تدوین نظام نامه‌های اخلاق حرفه‌ای نیز متداول گشته است. در میان رسانه‌ها، البته، مطبوعات در این زمینه بیشتر مورد توجه و دارای سابقه هستند. کارل هوسمن^{۲۷} که دارای مطالعات و آثاری در این باره است، شهادت می‌دهد که: «مطالعه اخلاق روزنامه‌نگاری رشدی فراينده داشته است. با آنکه تقریباً یک دهه قبل، تعداد کتابها در زمینه اخلاق روزنامه‌نگاری از شمار انگشتان دست تجاوز نمی‌کرد، امروزه دهها کتاب در این زمینه وجود دارد، چندین نشریه ادواری که در سطح ملی چاپ و منتشر می‌شوند، تماماً به این موضوع اختصاص داشته و دهها نشریه دیگر به گونه‌ای منظم مقالات و مطالبی درباره اخلاق

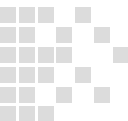
23- Mass Communication Law.

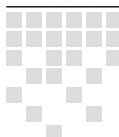
24- Media Law.

25- Self Regulation.

26- Professional Ethics.

27- Carl Hausman.





اجتناب‌ناپذیر است.

با وجود این، نظارت‌های دولتی که گاهی «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 مطبوعاتی، رادیو و تلویزیونی، سینماها و دیگر انواع وسائل ارتباط جمعی را در بر بگیرد.

به همین جهت استمداد از نهادهای صنفی و مدنی می‌تواند جایگزین مناسب و یا همکار سودمندی برای نظارت‌های دولتی محسوب شود. با اعطای حق نظارت به نهادهای صنفی و تاکید بر آن، علاوه بر اینکه بار سنگینی از دوش دولت برداشته می‌شود، به دلیل تخصص و احیاناً بی‌طرفی نهادهای صنفی، آرای آنان از مقبولیت بیشتری در میان همان حرفه برخوردار است. برای مثال همان‌گونه که حکم سازمان نظام پزشکی در مورد کوتاهی و تخلف یک پزشک در انجام وظایف حرفه‌ای مقبولیت بیشتری از حکم یک قاضی در جامعه پزشکی دارد، داوری یک تشکل صنفی خبرنگاری مبنی بر خروج یک خبرنگار از موازین حرفه‌ای، پذیرش بیشتری در جامعه رسانه‌ای دارد تا قضاوت یک نهاد دولتی یا قضایی.

بنابر گزارش مک برای «شوراهای مطبوعاتی و رسانه‌ای» تقریباً در تمام مناطق دنیا وجود دارد. این شوراها که برای رسیدگی به موارد نقض اصول اخلاق حرفه‌ای به وجود آمده‌اند، تلاش می‌کنند تا میان شاکه و رسانه توافقی حاصل شود (و تا اندازه ممکن از قضایی شدن پرونده‌ها جلوگیری شود). ترکیب اعضای این شوراها، گرچه در کشورهای مختلف متفاوت است، اما «معمولاً احساس می‌شود که یک شورای مطبوعاتی باید از کنترل دولت، آزاد و شامل نمایندگان عامه و نیز مالکین رسانه‌ها و روزنامه‌نگاران باشد».

همچنین برای نظارت بر عملکرد رسانه‌ها می‌توان از نهادهای مردمی و مدنی (N.G.Oها) بهره فراوان برد. در بسیاری از کشورها، سازمان‌های غیردولتی و مردمی به طور داوطلبانه و براساس علاقه‌های گروهی مراقب فعالیت رسانه‌ها هستند؛ گروهی بر این نکته حساسیت دارند که مبدا حقوق کودکان در رسانه‌ها نادیده گرفته شود و گروهی دیگر حفاظت از حقوق زنان را سرلوحه فعالیت خود قرار داده‌اند. گروهی به مبارزه با دخانیات گرایش دارند و گروه دیگر به حفظ محیط‌زیست و ...

با تقویت جایگاه این سازمان‌ها و تشویق آنان به نظارت بر کارکرد رسانه‌ها می‌توان بار سنگینی را از دوش دولت و قوه قضائیه برداشت. جالب اینکه در برخی کشورها به همین نهادهای صنفی یا مدنی اجازه طرح شکایت در مراجع قضایی نیز اعطا شده است.

یکی از خلأهای قانونی در کشور ما نادیده گرفتن اینگونه ظرفیت‌های وسیع، موثر و کم‌هزینه است. با اینکه در سال‌های اخیر با گسترش فرهنگ مشارکت عمومی و مردمی شاهد تأسیس و فعالیت چندین تشکل حرفه‌ای و صنفی بوده‌ایم، باید به تحکیم مبانی حقوقی استقلال حرفه‌ای مطبوعات (و به طور کلی رسانه‌ها) نیز اندیشید.

قانون مطبوعات و دیگر قوانین کنونی اشاره‌ای به جایگاه و اختیارات اینگونه تشکل‌ها ندارند و حداکثر آن است که در این زمینه به مقررات عام استناد شود همین وضعیت در مورد نهادهای غیردولتی و مردمی نیز وجود دارد و مجموعاً بازناندیشی در سازوکارهای حقوقی را ایجاب می‌کند.

روزنامه‌نگاری که برخی از صاحب‌نظران از روی شوخ طبعی این دو واژه را ناقص یکدیگر خوانده‌اند، منتشر می‌کنند.^{۲۸}

طبق گزارش مک براید: «تدوین هنجارهای اخلاق حرفه‌ای برای نخستین بار در سال‌های دهه ۱۹۲۰ آغاز شد. در حال حاضر تعداد شصت کشور در سراسر دنیا نظام نامه‌های کم و بیش گسترده‌ای را که اغلب مورد پذیرش خود اشخاص حرفه‌ای قرار گرفته است، پذیرفته‌اند... بین سال‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۵۲ کمیسیون فرعی آزادی اطلاعات و مطبوعات، پیش‌نویس نظام نامه بین‌المللی اصول اخلاقی پرسنل اطلاعاتی^{۲۹} را تهیه کرد. در سال ۱۹۵۴ مجمع عمومی تصمیم گرفت روی این پیش‌نویس اقدامی نکند و بعداً آن را به رسانه‌ها و انجمن‌های صنفی آنها ارسال داشت تا آن طور که مناسب بداند اقدام کند»^{۳۰}.

تدوین اصول اخلاق حرفه‌ای و تشویق اصحاب رسانه‌ها به اجرای آن، ضمن آنکه هزینه‌های مادی و معنوی دولت در وضع قوانین و نظارت بر اجرای آن را کاهش می‌دهد، چون با تمایلات و انگیزه‌های درونی فعالان رسانه‌ها همسو است، ضمانت اجرای بیشتری خواهد داشت.

این در حالی است که یکی از انتقادات وارد به قوانین رسانه‌ای موجود در کشورها خلط مرزهای حقوق و اخلاق است. این اشتباه موجب تبدیل قبح اخلاقی به قبح قانونی و سبک‌تر شدن تخلف در نگاه عمومی است؛ به ویژه آنکه در اینگونه موارد اصولاً مجازات متخلفان نیز ممکن نبوده و نیست.

برای مثال در بند ۳ ماده ۶ قانون مطبوعات «تبلیغ و ترویج اسراف و تبذیر» به عنوان یکی از موارد «اخلال به مبانی و احکام اسلام و حقوق عمومی و خصوصی» ممنوع تلقی شده است؛ اما باید توجه داشت که علاوه بر ابهام مفهومی و دشواری داوری درباره مصداق‌ها، نه در این قانون و نه در قوانین دیگر، مجازاتی برای متخلفان از آن تعیین نشده است و همین امر این دستور قانونی را عملاً بی‌اثر ساخته است؛ این در حالی است که اگر خودداری از «تبلیغ و ترویج اسراف و تبذیر» به عنوان یک وظیفه اخلاقی و رسالت اجتماعی تلقی شود، بی‌تردید موثرتر خواهد بود.

«قانون خط‌مشی کلی و اصول برنامه‌های سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران» که در تاریخ ۱۳۶۱/۴/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، مثال روشن دیگر در این باره است. قانون مذکور طی ۶۴ ماده به طور مفصل توصیه‌های آرمانی و اخلاقی مورد نظر در برنامه‌های صدا و سیما را تبیین کرده است؛ بدون آنکه از الزام‌های مرسوم قوانین برخوردار داریا باشد.

۴-۲. تاکید بر نظارت‌های صنفی^{۳۱} و مدنی^{۳۲}

شکی نیست که حتی با وضع بهترین قوانین و نیز ترویج اخلاق حرفه‌ای، باز هم نمی‌توان از نقض عمدی یا غیرعمدی مقررات آسوده خاطر بود. به هر حال و با هر انگیزه‌ای گذر از خط قرمزهای قانونی ممکن بوده و هست. بنابراین نظارت بر کارکرد رسانه‌ها امری

۲۸- کارل هوسمن، بحران وجدان، ترجمه داود حیدری، مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چاپ اول، ۱۳۷۵، ص ۷.

29- Draft International code of Ethics for Information personnel.

۳۰- شُن مک براید، یک جهان چندین صدا، ترجمه ایرج پاد، انتشارات سروش، چاپ دوم، ۱۳۷۵، ص ۱۸۰.

31- Professional control.

32- Civil control.



قانون نویسی متفاوت از قانون گذاری است. پس از آنکه نیاز به قانون در زمینه‌ای احراز شد، شیوه نگارش قانون یکی از مهم ترین موضوعاتی است که باید مورد توجه قرار گیرد. در این باره به عنوان نمونه اشاره به موارد زیر سودمند است:

الف - لزوم انعطاف پذیری و تناسب با فناوری های نوین

در تدوین قانون جامع رسانه ها باید شتاب تحولات فناوری را در نظر گرفت و به گونه ای عمل نکرد که قانون کارآمدی خود را در عمل از دست بدهد. برای مثال تکیه بر عنصر چاپ و انتشار سنتی در تعریف مطبوعات نامتناسب با دگرگونی های جهان معاصر است. در دنیای امروز چاپ و «کاغذ» اهمیت اساسی ندارد و نباید مبنای قانون گذاری قرار گیرد. پیدایش مطبوعات و رسانه های رایانه ای و گسترش روزافزون مراجعه به فضای سایبر برای دسترسی به اطلاعات یا انتقال آن ایجاب می کند که در تعریف سنتی «مطبوعات» و محدود ساختن حوزه شمول مقررات به نشریات چاپی و کاغذی بازنگری شود.

همچنین با توجه به فناوری های نوین و انتقال آسان صوت و تصویر از طریق شبکه های رایانه ای، آهسته آهسته فلسفه وجودی ماده ۷ قانون اساسی نامه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران کم رنگ می شود. طبق این ماده: «تاسیس فرستنده و پخش برنامه های رادیویی و تلویزیونی در هر نقطه کشور در انحصار این سازمان بوده و چنانچه اشخاص حقیقی یا حقوقی اقدام به تاسیس یا بهره برداری از چنین رسانه هایی کنند، از ادامه کار آنان جلوگیری به عمل آمده و تحت تعقیب قانونی قرار خواهند گرفت».

ب - شفافیت و دوری از ابهام و اجمال

یکی از بایسته های اصلی قانون نویسی، اجتناب از استعمال الفاظ و اصطلاحاتی است که تحمل برداشت های گوناگون، و حتی متعارض! را دارد.

بکارگیری عبارت ها و واژگان مبهم و چند وجهی نه تنها نظم مورد نظر را به وجود نمی آورد، که زمینه ساز توجیحات شبه قانونی و رسمیت بخشیدن به نزاع و آشفتگی اجتماعی است. برای مثال طبق ماده ۱۶ قانون مطبوعات، عدم انتشار منظم یک نشریه «اگر بدون عذر موجه (به تشخیص هیات نظارت) باشد، موجب لغو پروانه خواهد بود».

چنانکه ملاحظه می شود در این ماده اجازه لغو پروانه (که از خطرترین تصمیم گیری های مطبوعاتی است) به تشخیص اعضای هیات نظارت بر مطبوعات نهاده شده است بدون آنکه هیچ ضابطه و معیاری برای «عذر موجه» معین گردیده باشد. طبیعی است که در این حالت اعضای هیأت مذکور می توانند هر عذری را به دلخواه و سلیقه خود، موجه یا غیر موجه، محسوب نمایند.

ج - قابلیت اجرا و سودمندی

عدم امکان اجرا، بزرگ ترین ایراد ممکن بر یک قانون است. این ایراد نه تنها اثر وجودی آن قانون را از بین می برد، که به طور کلی فرهنگ قانون گرایی را نیز تضعیف می کند. برای مثال حضور هیات منصفه در رسیدگی به جرایم مطبوعاتی، دستور اکید و صریح اصل ۱۶۸ قانون اساسی است. قانون مطبوعات نیز به تفصیل در فصلی جداگانه (فصل

هفتم، مواد ۳۶ تا ۴۴) شیوه انتخاب، شرایط اعضا و نحوه مشارکت آنان در دادرسی را تعیین کرده است. با این حال طبق تبصره های ماده ۴۳ رای هیات منصفه تنها جنبه مشورتی داشته و مثلاً «در صورتی که تصمیم هیات منصفه بر بزه کاری باشد. دادگاه می تواند پس از رسیدگی رای بر براءت صادر کند.»! طبیعی است که در این صورت انگیزه ای برای عضویت در هیات منصفه و مشارکت فعال در روند دادگاه باقی نمی ماند و این خواست قانون اساسی به توصیه ای فاقد اثر حقوقی تبدیل می شود..

د - ضمانت اجرا و الزام آوری

قانونی که مخاطبان رعایت آن را الزامی نیندازد و نقض کنندگان آن کیفر نبینند، اثر وجودی خود را از دست می دهد. به همین جهت باید به موازات هر الزام حقوقی، واکنش قانونی متناسب با آن را هم پیش بینی کرد. برای نمونه «تبلیغ و ترویج اسراف و تبذیر»، «ایجاد اختلاف مابین اقشار جامعه»، «استفاده ابزاری از افراد (اعم از زن و مردم در تصاویر و محتوا)» و «تبلیغ تشریفات و تجملات نامشروع و غیر قانونی» در بندهای مختلف ماده ۶ قانون مطبوعات به عنوان ممنوعیت هایی ذکر شده اند که باید از آن اجتناب شود.

اما این موارد، علاوه بر ابهام در مفهوم و مصداق، دارای ضمانت اجرای مناسب نیستند و به همین دلیل کمتر می توان شاهد پیامدهای حقوقی برای نقض آنها بود.

«حق کسب خبر» که در ماده ۵ به عنوان «حق قانونی مطبوعات» به صراحت مورد تاکید قرار گرفته است، نمونه دیگری است که به دلیل نامتناسب و ناکافی بودن ضمانت اجرای آن، در عمل کمتر مورد استناد قرار می گیرد.