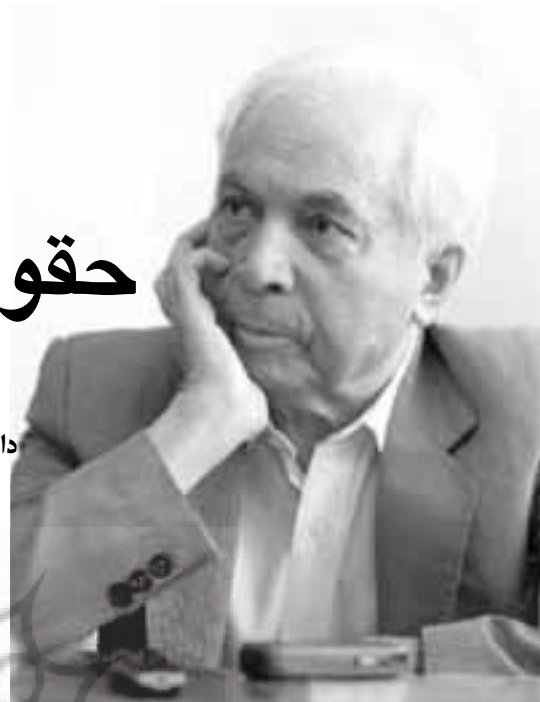


# نظام‌های حقوقی ارتباطات

متن سخنرانی استاد معتمدنژاد در همایش  
چالش‌های حقوق مطبوعات  
دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبایی



وابستگی به نظام استبدادی قاجار مانع اجرای آن شدند. با مرور در این قانون می بینیم اصل انتشار آزادانه‌ی مطبوعات (مثل قانون ۱۸۸۱ فرانسه) پیش بینی شده بود اما روزهای بعد که مدیران مطبوعات مراجعه می کردند به اداره‌ی انتباغات به آن‌ها گفته می شد فرمی را پر کنید تا برای شما امتیاز صادر بشود. با وجود این که در قانون پیش بینی شده بود که به صدور چنین امتیازی نیازی نیست، و تنها ارسال یک اعلام‌نامه به حکومت برای انتشار مطبوعات کافی بود ولی طوری که در آرشیوهای مختلف تاریخی می بینیم این اجازه نامه‌ها وجود دارند.

این وضع تا دوره‌ی بعد از شهریور ۱۳۲۰ (و سقوط رضا شاه) دولت ادامه داشت. در سال ۱۳۲۱ برای اولین بار ضرورت کسب اجازه از دولت برای انتشار مطبوعات بوجود آمد. قوام السلطنه قانونی تصویب کرد و در اصلاحیه بر قانون ۱۳۲۱ این اجازه گذاشته شد. در قانون دوم مطبوعات در زمان دکتر مصدق برخلاف انتظار بعد از بررسی اسناد خیلی عجیب است که این موضوع را حفظ کردند و ضرورت کسب اجازه در آن جا هم مورد تأکید قرار گرفت. بعد از سقوط دولت دکتر مصدق در سال ۱۳۳۴ که سومین قانون مطبوعات به تصویب رسیده بود. آن جا هم قانون‌گذاران اصول کلی قانون دکتر مصدق را اقتباس کردند و در واقع قانون را مشکل تر کردند.

پیروزی انقلاب اسلامی این نوید را می داد که این میراث گذشته -قانون مطبوعات استبدادی گذشته- از میان برود و ما بتوانیم قانون مطبوعاتی منطبق با شرایط امروز ایران، ایران پس از انقلاب و شرایط دنیا داشته باشیم. قاعدتا در اوایل انقلاب نمی توان انتظار داشت که همه چیز اصولی باشد. بحث‌های فراوانی شد. جلساتی تشکیل شد. عده‌ای در این باره مقاله نوشتند. من خودم شخصاً چند مقاله در این مورد نوشته‌ام. درباره‌ی این که برای انتشار مطبوعات نیاز به امتیاز نیست. همین طور در همایشی که در سال ۵۷ به نام «حقوق ارتباطات جمعی» برگزار شد. آن جا اصول کلی قانون مطبوعات را که بر پایه‌ی آزادی انتشار مطبوعات است، مطرح کردم.

مسائل مربوط به حقوق ارتباطات و مطبوعات و تاریخ مطبوعات مسائلی هستند که سابقه‌ی تاریخی دیرینه‌ی آن دارد و در دنیای امروز بسیار حساس شده است و چون جامعه‌ی معاصر روز به روز به ارتباطات و اطلاعات وابسته‌تر می شود و بی جهت نیست که عنوان‌هایی را مثل عصر ارتباطات، انقلاب ارتباطات، جامعه‌ی اطلاعاتی و جامعه‌ی معرفتی و از این قبیل اصطلاحات به کار گرفته می شود. به این ترتیب کشورهای مثل کشور ما که در حال توسعه‌ی شتابان هستند باید نقایص و خلایقی را که در این زمینه وجود دارد پر کنند. ما متأسفانه در مورد قوانین ارتباطی و مطبوعاتی تحت تاثیر شرایط دیکتاتوری و فشار حکومت‌های قاجار و پهلوی نتوانستیم آن طوری که باید و شاید پیشرفت بکنیم و با دنیای امروز خودمان را انطباق دهیم. حالا فرصتی هست که انشاءالله در طول برنامه‌های توسعه بتوانیم این عقب ماندگی‌ها را جبران کنیم.

- ۱- نظام حقوقی مطبوعات
- ۲- نظام حقوقی ارتباطات دور
- ۳- نظام حقوقی رادیو و تلویزیون
- ۴- نظام حقوقی اینترنت و تکنولوژی‌های جدید ارتباطی

این ۴ نظام خصوصیتی دارند که معمولاً مورد نظر قرار نمی گیرند. برای این که ما تجربه کرده ایم در گذشته که قوانینی که تصویب می کردیم جنبه‌ی سلیقه‌ای داشته و بر اساس مطالعات کارشناسی و علمی نبوده است. ما در دوره‌ی مشروطیت با اقتباس از قوانین اروپایی، و به ویژه قوانین ۱۸۸۱ فرانسه که هنوز بعد از شصت و چند بار تجدید نظر در آن کشور اجرا می شود استفاده کردیم و اولین قانون مطبوعات را در سال ۱۳۲۶ هجری قمری به تصویب مجلس رساندیم ولی متأسفانه این قانون اجرا نشد. این قانون اصول کلی آزادی مطبوعات را پیش بینی کرده بود، اما در عمل به اجرا در نیامد، طوری که در همان روز اول

جهت دولت‌ها به متولیان می‌گویند که مراقب باشند. بنابر این نمی‌توان رادیو و تلویزیون را با مطبوعات مقایسه کرد.

با توجه به نخستین اصلاحیه قانون اساسی آمریکا که کنگره را از هر موردی برای محدودیت آزادی بیان و آزادی مطبوعات ممنوع کرده و در مورد رادیو تلویزیون با این که بارها مراجعه شده به دادگاه و دیوان عالی آمریکا هیچ گاه اجازه نداده که بتواند مثل روزنامه‌ها از این اصل استفاده کند. حتی تبلیغات بازرگانی هم با مطبوعات در این زمینه تفاوت دارد. مطبوعات خدمت اجتماعی می‌کنند و تبلیغات بازرگانی خدمت اقتصادی را دنبال می‌کنند.

نظام حقوقی دیگری که هست نظام حقوقی سینماست. در سینما برخلاف مطبوعات برای نمایش فیلم در دو مرحله نظارت دولت یا کمیته‌ای که از طریق دولت انتخاب می‌شود در دو مرحله پیش از تولید و پس از آن لازم است. برای مطبوعات در آمریکا استثنائاً انجمن‌های صنفی و انجمن‌های سینمایی مأمور دیدن فیلم‌ها قبل از نمایشند و در صورتی که نظری داشته باشند نظرشان اعمال می‌شود نظر می‌دهند و براساس آن فیلم‌ها را برای ۱۸ سال به پایین، ۱۲ سال به پایین و... ممنوع می‌کنند.

نظام حقوقی ارتباطات دور (تلگراف، بی‌سیم و تلفن) در اروپا بر مبنای حقوق حمل و نقل است. این قوانین در رنسانس گذاشته شد. بر این اساس استوار است که نخستین کسی که مراجعه کند به او خدمت داده می‌شود. در نظر بگیرید که شما می‌خواهید بلیط هواپیما بگیرید. هر کسی که در اول صف قرار گرفت به او خدمت داده می‌شود. در اوائل قرن نوزدهم راه آهن نیز همین شیوهی حقوقی پست را انتخاب کردند. با ظهور تلگراف وضع خاصی پیش آمد. زیرا پیام‌هایی که از طریق تلگراف انتقال پیدا می‌کند، پیام‌های شخصی است. به موجب قانون اساسی همه‌ی کشورها نمی‌توان آن‌ها را کنترل کرد. هر کسی که مراجعه کند و پیام تلگراف داشته باشد یا فاکس یا به طریق دیگری پیام خود را بفرستد با توجه به محرمانه بودن اطلاعات، مأموران پست، تلگراف و... حق ندارند که به ارتباطات خصوصی لطمه وارد نمایند. در اینترنت این نظام حقوقی ترکیبی است. مخلوطی است از نظام حقوقی مطبوعات، پست و تلگراف و رادیو تلویزیون. بنابر این بعضی کشورها سعی کرده‌اند که دقیقاً تفکیک کنند. ارتباطات خصوصی ای که از طریق اینترنت صورت می‌گیرد منطبق می‌کنند با قوانین مربوط به پست و تلگراف و در آن‌ها کسی حق دخالت ندارد و دولت‌ها نمی‌توانند جلوی ارتباطات خصوصی را بگیرند. به همین جهت ایمیل را نمی‌تواند جلوی رابگیرد. اما برنامه‌هایی که حاوی ارتباطات عمومی هستند (public communication) وقتی مشخص شود که یک پیام ارتباطی برای یک گروه بزرگ انشعاب پیدا می‌کند، این جاست که حقیقتاً جامعه و قانون‌گذار و دولت قوانینی وضع می‌کنند که مطالبی که از اینترنت پخش می‌شود به خصوص مطالب محرمانه رادیو تلویزیونی تحت تأثیر قوانین فعالیت داشته باشد. بنابر این ملاحظه می‌فرمایید که ما روی این موارد کار نکرده‌ایم و قوانین مطبوعات ما نواقصی دارد. ما برای رادیو تلویزیون چیزی را پیش بینی نکرده‌ایم. قانون‌های دیگر ناقص است. در کشورهای غربی وقتی که رادیو و تلویزیون ابداع شد با استفاده از رویه‌های قضایی، مسائل حقوقی را حل کردند. همان طور که اشاره کردم ما تحت دیکتاتوری پهلوی و قاجار چون دادگاه‌ها هیچ گاه در امور مربوط به مطبوعات دخالت نمی‌کردند نمی‌توانستیم امور مربوط به مطبوعات و وسایل ارتباط جمعی در دادگاه‌های ما این پرونده‌ها به رای قاضی نرسید و صاحب رأی قضایی نشدیم. چون اصلاً وارد دادگاه نشد. ولی در ایتالیا، آلمان، فرانسه، آمریکا، انگلستان و... حق جواب را توجیه می‌کنند. مثلاً ما در زمینه‌ی حق جواب که از اصول آزادی مطبوعات است نتوانستیم نظر داشته باشیم. در تمام این نظام‌ها به پیروی از مطبوعات

در این میان در ۱۳۵۸، قانون مطبوعات مصوب شورای انقلاب به تصویب رسید که توجه زیادی بر قوانین مورد نظر مصدق داشت زیرا خیلی از همکاران دولت موقت در آن زمان نیز سرمشق‌های او را دنبال می‌کردند. در سال ۱۳۶۴ در جریان جنگ هم ما باز همان را دنبال کردیم و این روند ادامه پیدا کرد تا سال ۱۳۷۶ و بعد از انتخابات ریاست جمهوری آن دوره و توجه خاصی که مجلس آن وقت به تجدید نظر در قانون مطبوعات پیدا کرده بود. قانون مطبوعات مورد بررسی قرار گرفت. جلسات و سمینارهایی تشکیل شد. از جمله‌ی این سمینارها را مرکز تحقیقات رسانه‌ها ترتیب داد. و سمیناری هم در مجلس شورای اسلامی تشکیل شد و بالاخره قانون ۱۳۶۴ اصلاح شد. بعضی جنبه‌ها مثبت واقع شد ولی بعضی جنبه‌ها هم همان طور مبهم باقی ماند. در مجموع مشکل ما حل نشد. نیاز به اصلاح قانون مطبوعات همچنان باقی است و حال که تصمیم داریم این قانون را اصلاح کنیم چه بهتر است که قانون جامع رسانه‌ها را تدوین کنیم. چرا که در دنیا این کار دنبال می‌شود. به عنوان نمونه عرض کنم که دولت لوکزامبورگ قانون مطبوعات ۱۸۶۵ خودش را در دست مطالعه دارد و امروز به دنبال آن است که بر طبق این قانون جامع رسانه‌ها را تصویب کند. در بسیاری از کشورهای پیشرفته و حتی تازه استقلال یافته و آسیای مرکزی نیز این قانون جامع درباره‌ی همه‌ی رسانه‌ها وجود دارد.

در حقوق مطبوعات به طور کلی اصل بر آزادی انتشار است. به همین جهت اگر تعریفی از آزادی مطبوعات بخواهیم ارائه کنیم با توجه به عناصر آزادی مطبوعات به این صورت است: «انتشار آزادانه‌ی نشریات بدون الزام به کسب اجازه یا امتیاز یا سپرده‌ی مالی با ممنوعیت سانسور با ممنوعیت توقیف خودسرانه.»

این قضیه بسیار حساس است مثلاً در کشور ایتالیا از لحاظ اداری نمی‌توان یک روزنامه را توقیف کرد و فقط از لحاظ قضایی می‌توان جلوی انتشار آن را گرفت که البته باید بعد از ۴۸ ساعت تکلیف نهایی آن مشخص شود و نمی‌تواند حکم معلق داشته باشد.

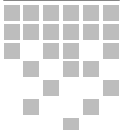
علاوه بر این عناصری که عرض کردم حساسیت آزادی مطبوعات ایجاب می‌کند که جرائم دقیقاً در قانون پیش بینی شود. و بالاخره با توجه به ضرورت تعیین دقیق جرائم به خاطر این که روزنامه نگار خدمت اجتماعی انجام می‌دهد با مجرم عادی فرق دارد. جامعه باید به نظر ارفاق به او نگاه کند. ضرورت رسیدگی به جرم مطبوعاتی در حضور هیات منصفه پیش بینی شد. اگر به این عناصر دقت کنید می‌بینید که ما به خصوص درباره‌ی آن عنصر اول یا زیر عنصرهای عنصر اول، موضوع عدم ضرورت کسب امتیاز را داریم که البته با جریان امروز منطبق و با ۱۳۲۶ مغایر است. چگونه ما بعد از صد سال هنوز نتوانیم این قانون را احیا کنیم.

اینجا تفاوت بین حقوق رادیو تلویزیون و حقوق مطبوعات پیش می‌آید. می‌خواهیم این دو حوزه‌ی حقوقی را تفکیک کنیم. برخلاف مطبوعات، در رادیو و تلویزیون نیاز به کسب اجازه است.

۱- امواج رادیویی از نظر طبیعی محدودند و به همین جهت در آمریکا به موجب قوانین ۱۹۲۷ و ۱۹۳۴ که ۱۹۹۶ اصلاح شد. آنجا گفته شد که هر کس می‌خواهد فرستنده دایر کند باید از کمیسیون ارتباطات اجازه بگیرد و همه‌ی کسانی که می‌خواهند رادیو داشته باشند قادر نیستند کار کنند چون امواج محدود است مخلوط می‌شود.

۲- تأسیس رادیو و تلویزیون سرمایه‌ی هنگفتی می‌خواهد و کار هر کسی نیست. از عهده‌ی مخارجش بر نمی‌آیند پس به اقتصاد کشور ضرر می‌زند.

۳- رادیو و تلویزیون مثل سینما از لحاظ تأثیر اجتماعی حساس هستند و روی کودکان و نوجوانان مخصوصاً تأثیر می‌گذارند. به همین



برای رادیو و تلویزیون نیز حق جواب قایل شده بودند. در ابتدا همه‌ی نظام‌های حقوقی رسانه‌های مختلف با هم یکی بود ولی بعد از مدتی تفاوت‌های آن‌ها را در متن قانون‌های خود گنجاناند.

بحث دیگری که مطرح می‌شود درباره‌ی جرائم مطبوعاتی است.

جرم مطبوعاتی عناصری دارد که مهمترین آن انتشار است. انتشار از طریق یک روزنامه، انتشار از طریق رادیو و تلویزیون یا بیان یک مطلبی در یک جمع عمومی. ما در قانون مطبوعات ۱۳۲۶ قمری مساله‌ی بیان افراد را در مجامع عمومی و سخنرانی‌های عمومی را هم به عنوان جرم مطبوعاتی پیش بینی کرده بودیم. در چنین مواردی که مطبوعات در سال‌های اخیر تعریف شدند، این امکان بود که رادیو و تلویزیون هم تعقیب بشود. اما اغلب گفته می‌شد که در قانون پیش بینی نشده است. ولی کشورهای اروپایی این مشکل را حل کردند و برای رادیو و تلویزیون‌ها غیر از مدیر عامل‌ها و رؤسای که دارند، یک مدیر انتشار نیز پیش بینی شده است. مدیر انتشار به وزارت خانه‌ی مسئول معرفی می‌شود و همانند مدیر مسئول در مطبوعات است و در قبال همه‌ی مطالب پخش شده از آن شبکه مسئولیت دارد. و اگر جرمی از طریق رادیو و تلویزیون صورت بگیرد، او باید مسئول باشد.

همه‌ی این‌ها نشانه‌ی این است که ما باید نگاه بکنیم و به همین جهت طرح قانون جامع رسانه‌ای طرح بسیار مهمی است که باید زیر نظر، محقق‌ها، مسئولان مملکتی که تجربه دارند صورت بگیرد. این کار یک تحقیق علمی و دانشگاهی است. تا آن جایی که بتوانیم باید این کار را انجام دهیم با کمک مراجع قضایی و ارگان‌های ذی صلاح. همچنین بتوانیم در کنار قانون حاکم بر مطبوعات، تلویزیون و رادیو را نیز خصوصی سازیم. ۱. حقوق تأمین ۲. مقررات محتوی ۳. دادرسی مطبوعاتی ۴. انتشارات است. آن چه باقی می‌ماند وضعیت روزنامه نگار است. مقررات حاکم بر تأسیس و اداره مطبوعات کافی نیست. روزنامه نگار باید مستقل باشد تا بتواند وظیفه‌ی خود را خوب انجام دهد و از عهده‌ی مسئولیت‌ها برآید. تا به حال چنین وضعی نداشته ایم. برای استقلال حرفه‌ای مطبوعات نیاز به دو قانون و دو متن حرفه‌ای مطبوعات داریم. تکرار می‌کنم در سال ۱۸۸۱ که قانون فرانسه را اقتباس کردیم در فرانسه قانون نبود. قانون جدید در ۱۹۳۵ تصویب شد.

طبق این قانون جدید، روزنامه نگار باید تعریف شود. فعالیت روزنامه نگاری شروع کی است. چه کسانی مشمول عنوان «روزنامه نگار» هستند. روزنامه نگار کسی است که شغل اصلی اش خدمت فرهنگی در مطبوعات و خبرگزاری‌ها و رادیو و تلویزیون یا کار در روزنامه‌های مختلف است. مثل آن‌های که ستون می‌نویسند یا گزارش تهیه می‌کنند در روزنامه‌ها همه‌ی این‌ها در صورتی که فعالیت اصلی شان در کار ارتباط جمعی باشد و قسمت اصلی درآمد خود را از این راه به دست آورند، به آن‌ها روزنامه نگار گفته می‌شود. روزنامه نگار از دانشجوی کارآموز ما که وارد روزنامه می‌شود و به مدت یکسال تخفیف می‌گیرد از کار آموزی - چون در کشورهای غربی برای ورود به روزنامه باید دو سال کارآموزی گذراند و برای ورود هم باید اول در وزارت کار ثبت نام کرد و به نوبت رفت. مدیران تحریریه‌ها سردبیران و صاحبان مطبوعات با این روش نمی‌توانند قوم و خویش‌های خود را یا رفقای خود را وارد کنند و ببرند به عنوان خبرنگار و معاون سردبیر و تحریریه و از این قبیل در مطبوعات کار بکنند.

چنین کسی که روزنامه نگار شناخته می‌شود برایش کارت صادر می‌شود. کارت هویت حرفه‌ای. همانند نظام پزشکی که کارت صادر می‌کند و نه کارت بیمارستان بهمن، بیمارستان دی و از این قبیل. همان طور که قانون و کلا این کار را انجام می‌دهد. این قانون جامع وقتی به وجود آمد

ایجاب می‌کند که یک پیمان جمعی کار روزنامه نگاری تدوین بکنیم. چرا که کار روزنامه نگاری مثل بازی فوتبال یک کار جمعی است. و به همین دلیل است که مدیر مسئول روزنامه را مسئول انتشار معرفی می‌کنند.

یک کمیسیون صدور کارت هویت حرفه‌ای با توجه به سوابق افراد، مدرک حرفه‌ای صادر کند. مثل آموزش عالی که برای ارتقای مربی به استادیاری، استادیار به دانشیاری، دانشیار به استاد در یک کمیته مدارک را بررسی می‌کند. تا یک خبرنگار آیا شایستگی انجام معاون سردبیری را دارد یا نه. این طور است که یک خبرنگار ساده تا مقام سردبیری ارتقا پیدا می‌کند. کار صدور این مدرک یک کار دقیق حرفه‌ای و تحقیقاتی است. به همین علت است که مدیر و مالک روزنامه، روزنامه نگار نیست. زیرا آن‌ها در کنار روزنامه نگاران، آن‌ها مسئولیت اداره مطبوعات را دارند و به همین سبب است که این پیمان دسته جمعی باید از یک طرف به تصویب نمایندگان روزنامه نگاران و انجمن صنفی روزنامه نگاران و از طرف دیگر به سازمان‌های صنفی مدیران و از طرفی دیگر وزارت کار آن را تأیید بکند و بر اجرائش نظارت داشته باشد.

این دومین اصل را باید با همکاری هیات مدیره‌ی سازمان حرفه‌ای روزنامه نگاران، تصویب کرد. سپس آن وقت دولت به دومین متن قانونی نیاز دارد. آن هم تشکیل «شورای مطبوعات» است. ما شورای مطبوعات نداشته ایم. مهم ترین شورا در ۱۹۵۳ که به کنگره‌ی شکایت مطبوعاتی تبدیل شد در انگلیس به وجود آمد. این شورای مطبوعات وظیفه اش سه زمینه است:

۱- نظارت بر تأمین و تضمین آزادی مطبوعات که بیشتر یک کار کلی است. ۲- نظارت بر اجرای اصول و معیارها و استانداردهای مطبوعات و روزنامه نگاری.

۳- نظارت بر اجرای اصول اخلاقی حرفه‌ی روزنامه نگاری است. همان طور که نظام پزشکی بر کار پزشکان از لحاظ اصول اخلاقی و حرفه‌ای نظارت می‌کند این شورای مطبوعات هم در این سه زمینه باید تلاش کند. به این ترتیب مراجعه به دادگستری کم می‌شود و می‌توان در کمیسیون‌های شکایات شورای مطبوعاتی و در همان مراحل ابتدایی مشکل را حل کرد و کار دانشگاهی و فنی‌ای است. شورای مطبوعات به جای خوبی می‌رسد.

به میثاق و اصول باید پایبند بود. در این زمینه در ایران کارهایی انجام شده است. ما جداگانه بررسی و تدوین یک قانون را بررسی کرده ایم در دومین سمنینار بررسی قانون مطبوعات در این دانشگاه این طرح تصویب شده امیدواریم این دو قانون که یکی از آنها استقرار قانون روزنامه نگاری و پیمان جمعی کار روزنامه نگاران و این متن‌ها (پیش نویس اصول اخلاقی روزنامه نگاری، شورای مطبوعات و...) در اختیار افکار عمومی گذاشته شود تا نظرات مختلف را داشته باشیم و با توجه به آن‌ها برنامه‌ریزی کنیم.

راهی که در پیش داریم برای کمک به تدوین و تهیه‌ی «قانون جامع وسایل ارتباط جمعی» و رسانه‌ای یا نظام جامع ارتباطات و وسایل ارتباط جمعی کاری است بسیار بزرگ. قوانین مطبوعاتی مان باید اجرا شود. قانون حرفه‌ای راجع به روزنامه نگاری باید تصویب شود. باید اصلاح شود. در قانون جدید وزارت ارتباطات خلا خیلی زیاد است و همچنین ابهام‌ها زیاد است. قوانین رادیو و تلویزیون را باید تدوین قانونشان را از ابتدا آغاز کنیم. در مورد اینترنت هم الان دارند در همه جای دنیا کار می‌کنند. و باشتاب هم کار می‌کنند و برای آن برنامه دارند و تصمیمات شتابزده و نامعقول نمی‌گیرند. ما در این جا به کمک اساتید و دانشجویان دوره‌های فوق لیسانس و دکتری نیاز داریم. من بیش این مزاحمتان نمی‌شوم و از شما متشکرم.

