

## ضرورت‌یابی قانون جامع رسانه‌های همگانی در جمهوری اسلامی ایران\*

محمدصادق نصراللهی\*\*

### چکیده

با توجه به جایگاه ویژه و منحصر به فرد رسانه‌های همگانی در عصر اطلاعات، در بسیاری از کشورها و نهادهای بین‌المللی، به قانون‌گذاری در حوزه رسانه‌های همگانی به منظور نظم‌بخشی و پیگیری سیاست‌های مطلوب خود، توجه خاصی شده است. در میان تجربه‌های گوناگون قانون‌گذاری، تجربه «قانون جامع‌نویسی» در حوزه رسانه‌های همگانی، به مثابه یکی از اصلی‌ترین و مهم‌ترین رویکردها، در سال‌های اخیر با رشد فزاینده‌ای همراه بوده است.

در کشور ما نیز موضوع قانون جامع‌نویسی در حوزه رسانه‌های همگانی، به‌خصوص پس از تدوین و تصویب برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۳) مورد توجه قرار گرفته؛ به طوری که در این برنامه، دولت مکلف به تدوین «نظام جامع حقوقی رسانه‌های همگانی» شده است. در برنامه پنجم توسعه نیز - که به تازگی لازم‌الاجرا شده - بر این امر بسیار تأکید شده است. بر این اساس، در این مقاله مسئله ضرورت‌یابی قانون جامع رسانه‌های همگانی در ایران به عنوان مطالعه پیشینی تدوین قانون، مطرح شده است.

به نظر نگارنده حال که بناسبت قانون جامع رسانه‌های همگانی تهیه و تصویب شود، پیش از آغاز تدوین قانون باید به این سؤال اساسی پاسخ داد: آیا تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی در جمهوری اسلامی ایران ضرورت دارد؟ این مقاله درصدد پاسخگویی به این پرسش است.

### واژگان کلیدی

قانون جامع رسانه‌های همگانی، جمهوری اسلامی ایران، حقوق ارتباطات، قانون رسانه‌ها

\*. تاریخ دریافت: ۹۰/۶/۱۷ تاریخ پذیرش: ۹۰/۹/۱۴

msadegh.nasrollahi@gmail.com

\*\* دانشجوی دکتری فرهنگ و ارتباطات دانشگاه امام صادق (ع)

**مقدمه**

با ظهور و پیدایش رسانه‌های همگانی و فناوری‌های جدید ارتباطی، عصر حاضر «عصر اطلاعات» نامیده شده است. فلسفه این نام‌گذاری از یک سو نقش بی‌بدیل ارتباطات جدید در پیشرفت جوامع است و از سوی دیگر، وابستگی بی‌حد و حصر بشر امروز به کسب اطلاعات، آگاهی و پاسخگویی رسانه‌ها به این نیاز اساسی است.

از بدو ظهور رسانه‌های همگانی و جدید، شاهد سیاست‌گذاری‌ها و قانون‌گذاری‌های دولت‌های ملی و نهادهای بین‌المللی، برای نظم‌بخشی و تحقق اهداف و سیاست‌هایشان بوده و هستیم. فارغ از اینکه ماهیت این سیاست‌گذاری‌ها و قانون‌گذاری‌ها چه بوده (مثلاً محدودکننده بوده یا توسعه‌بخش؟) اصل اهتمام به رسانه‌های همگانی در جوامع و نهادهای بین‌المللی امر ثابتی است.

در میان همه تلاش‌ها و اهتمام‌ها به امر سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری، «قانون جامع‌نویسی» یکی از اصلی‌ترین رویکردهای شکلی در این حوزه می‌باشد. در سالیان اخیر، تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی به‌خصوص در کشورهای بلوک شرق از جمله روسیه، کشورهای منطقه قفقاز و اروپای شرقی، جریانی رو به رشد بوده است. در کشور ما نیز در سال‌های اخیر به این امر توجه شده؛ به طوری که در برنامه چهارم توسعه، دولت مکلف به تدوین «نظام حقوقی جامع رسانه‌ها» شده و با توجه به تدوین نکردن قانون در طی پنج سال برنامه، در برنامه پنجم نیز دوباره بر آن تأکید شده است.

پیش‌فرض اصلی این مقاله آن است که با توجه به طرح این بحث در کشورمان، قبل از اهتمام به تدوین قانون جامع، باید به یک مسئله اساسی بپردازیم. «ضرورت‌یابی» قانون جامع رسانه‌های همگانی در جمهوری اسلامی ایران، بحثی مقدماتی و ضروری پیش از تدوین قانون جامع است. سؤال مهم این است که آیا تدوین چنین قانونی در ایران ضروری است؟ تلاش نگارنده بر این است که با طرح ابعاد گوناگون نیاز به قانون، ضرورت تدوین آن را اثبات نماید.

روش ما در این مقاله برای جمع‌آوری داده‌ها، مصاحبه مفصل با کارشناسان در حوزه قانون‌گذاری جامع رسانه‌های همگانی است. «مصاحبه کیفی [یا عمیق] عبارت است از رویدادی که در آن یک شخص (مصاحبه‌گر) دیگران را تشویق می‌کند تا آزادانه علائق و تجربیات خود را واگو نمایند. قابلیتی که مصاحبه به لحاظ نفوذ عمیق و گسترده در واقعیت‌های ذهنی مصاحبه‌شونده دارد، آن را به روشی برتر در مطالعات ارتباطی و دیگر علوم اجتماعی تبدیل کرده است» (لیندولف و تیلور، ۱۳۸۸: ۲۲۳).

یکی از انواع مصاحبه عمیق، «مصاحبه با افراد مطلع» است. افراد مطلع یا کارشناس، افرادی هستند که در موضوع مورد بررسی، اطلاعات و تجارب ارزنده‌ای دارند. چنانچه پژوهشگری به چند فرد مطلع مراجعه می‌کند، باید پرسش‌هایش را به گونه‌ای سازمان دهد که بتواند گفتگوهای متفاوت را در مرحله تحلیل و تألیف گزارش، مقایسه و مقابله کند (همان: ۲۳۲).

در این مقاله نیز تلاش کرده‌ایم با اندیشمندان و دست‌اندرکاران مرتبط، مصاحبه‌های عمیق و مفصلی انجام دهیم. در این راستا، بر اساس ابعاد موضوع مقاله، کارشناسان، سنخ‌شناسی شده و در سه حوزه تقسیم شده‌اند: ۱. ارتباط‌شناسان (رسانه‌شناسان) ۲. حقوق‌دانان ۳. دست‌اندرکاران تدوین قانون در ایران.

۱. افرادی که در این مقاله با آنها مصاحبه کرده‌ایم عبارت‌اند از:  
الف) رسانه‌شناسان: ۱. دکتر مهدی فرقانی (عضو هیئت علمی دانشکده ارتباطات، دانشگاه علامه طباطبایی (ره)) ۲. دکتر مهدی محسنیان‌راد (عضو هیئت علمی دانشکده فرهنگ و ارتباطات، دانشگاه امام صادق (ع)) ۳. دکتر حسام‌الدین آشنا (عضو هیئت علمی دانشکده فرهنگ و ارتباطات، دانشگاه امام صادق (ع))  
ب) حقوق‌دانان: ۱. دکتر قدرت‌الله رحمانی (استاد حقوق ارتباطات دانشگاه امام صادق (ع)) ۲. سیدعلی محسنیان (کارشناس حقوق ارتباطات دفتر مطالعات فرهنگی مرکز پژوهش‌های مجلس)  
ج) دست‌اندرکاران تدوین و تصویب قانون: ۱. محمدحسین صفارهرندی (وزیر سابق فرهنگ و ارشاد اسلامی در دولت نهم) ۲. دکتر غلامعلی حداد عادل (رئیس سابق مجلس شورای اسلامی در دوره هفتم و رئیس کنونی کمیسیون فرهنگی در مجلس هشتم) ۳. رضا بهیهمانی (مشاور مرکز توسعه فناوری اطلاعات و رسانه‌های دیجیتال) ۴. شعبانعلی بهرام‌پور (رئیس سابق مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی رسانه‌ها) ۵. دکتر حسین رضی (رئیس سابق پژوهشکده مطالعات هنر و رسانه ایران در پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات) ۶. علی شمشیری (رئیس سابق مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی رسانه‌ها) ۷. دکتر علیرضا عالی‌پناه (رئیس سابق پژوهشکده مطالعات میان‌رشته‌ای فرهنگ در پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات) ۸. دکتر محمدرضا مرندی (رئیس سابق پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات)

روش تحقیق این مقاله در مرحله تحلیل اطلاعات، روش «نظریه مبنایی»<sup>۱</sup> است. نظریه مبنایی عبارت است از آنچه به طور استقرایی از مطالعه پدیده‌ای به دست می‌آید و نمایانگر آن پدیده است. این روش سلسله رویه‌های سیستماتیک را به کار می‌گیرد تا نظریه‌ای مبتنی بر استقرا درباره پدیده‌ای ایجاد کند (استراس و کوربین، ۱۳۸۵: ۲۲ و ۲۳).

این روش یکی از مؤثرترین الگوهای کدگذاری داده‌های کیفی است که گلیسر و آنسلم استراس (۱۹۶۷) ارائه کرده‌اند. رهیافت نظریه مبنایی عمدتاً به پرمایگی داده‌های گردآوری شده بستگی دارد. بنابراین، آزمایش خشک و خالی که فقط دو یا سه متغیر را می‌سنجد برای این رهیافت مناسب نیست<sup>۲</sup> (بی، ۱۳۸۱: ۵۷۸).

### چیستی قانون جامع رسانه‌های همگانی

پیش از آنکه به ضرورت‌های تدوین قانون جامع رسانه‌ها بپردازیم باید منظور از این مقاله را تبیین کنیم. در این مقاله سعی کرده‌ایم گام به گام و منطقی مفهوم «قانون جامع

#### 1. Grounded theory

۲. در سطح کلی، فن مذکور شامل چهار مرحله با گام است: ۱. مقایسه و قرار دادن وقایع در دسته‌های معین ۲. تدقیق و پالایش دسته‌ها؛ ۳. جستجو برای یافتن انواع روابط و مضمون‌های مشترک در میان دسته‌ها ۴. ساده کردن و ترکیب داده‌ها در ساختار نظری منسجم.

پس از آنکه داده‌ها برای تحلیل آماده شد، پژوهشگر، هر واحد تحلیل را در دسته‌های موقتی که در نظر دارد، قرار می‌دهد. هر بار که یک واحد جدید مدنظر قرار گرفت با سایر واحدهایی که قبلاً در دسته گذاشته شده، مقایسه می‌شود تا درستی گنجاندن آن در دسته مذکور معلوم شود. در صورتی که برخی از واحدهای تحلیل در هیچ دسته از پیش موجود نگنجد، ممکن است ناچار از طبقه بندی‌های جدید باشیم. برخی واحدها ممکن است در بیش از یک دسته قرار گیرد. در طول فرایند مذکور بر مقایسه واحدها به منظور یافتن شباهت‌های میان واحدهایی که در هر دسته قرار می‌گیرند، تأکید می‌ورزیم. در طول مرحله پالایش دسته‌ها، پژوهشگر قواعد یا گزاره‌هایی را که تلاشی برای توصیف معنای ضمنی تعریف‌کننده هر مقوله محسوب می‌شود، روی کاغذ می‌آورد. این قواعد نه تنها به متمرکز کردن مطالعه کمک می‌کند، بلکه همچنین به پژوهشگر امکان می‌دهد تا ابعاد نظری نظام دسته‌بندی رو به ظهور را نیز کاوش کند. با این همه، ارزش نهایی این قواعد آن است که نتایج پژوهشی را تعیین می‌کند. مرحله سوم در روش مذکور مستلزم جستجو برای یافتن روابط و الگوهای مشترک در بین دسته‌هاست. پژوهشگر گزاره‌ها را امتحان می‌کند و در پی حلقه‌های ارتباطی معنادار می‌گردد. هدف از این مرحله تدوین عبارت‌هایی است که می‌تواند پدیده بررسی شده را تبیین کند. در مرحله پایانی فرایند مذکور نیز گزارشی که پژوهش را خلاصه و جمع‌بندی می‌کند، نوشته می‌شود. همه نتایج تحلیل‌های پیش‌گفته در یک تبیین منسجم درباره پدیده مورد نظر ادغام می‌شود. پژوهشگر می‌کوشد تبیین کوتاهی ارائه دهد، اما تبیینی که به اندازه کافی جان کلام طرح تحقیقاتی را برساند (ویمر و دومینیک، ۱۳۸۴: ۱۶۸ - ۱۶۶). در این مقاله نیز سعی کرده‌ایم بر اساس طبقه‌بندی بالا، نظام مقوله‌ای ضرورت‌ها و موانع تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی را در جمهوری اسلامی ایران احصا کنیم.

ضرورت‌یابی قانون جامع رسانه‌های همگانی در... ❖ ۱۸۹

رسانه‌های همگانی» را در جمهوری اسلامی ایران شرح و بسط دهیم. در همین راستا، ابتدا اولین کلیدواژه، یعنی «قانون جامع» را توضیح می‌دهیم، سپس «رسانه‌های همگانی» را تعریف می‌کنیم و در نهایت با ترکیب تعریف «قانون جامع» و «رسانه‌های همگانی» در جمهوری اسلامی، به تعریفی نهایی از قانون جامع رسانه‌های همگانی در ایران می‌رسیم.

### قانون جامع

پیش از بحث درباره‌ی قانون جامع، باید مفهوم قانون را بیان کنیم. بر همین اساس ابتدا تعریفی از قانون، اهداف و ویژگی‌های آن ارائه می‌کنیم و سپس با پرداختن به مفهوم قانون جامع، تعریف نهایی از آن را پیشنهاد می‌دهیم.

واژه‌ی قانون در زبان عربی به معنای «مقیاس کل شیء» (مقیاس هر چیز) است (فیروزآبادی، ۱۴۰۳، ج ۴: ۲۶۱ و ابن‌منظور، ۱۴۰۵، ج ۱۳: ۳۴۹). حقوق‌دانان، برای قانون دو تعریف حقوقی ارائه کرده‌اند: تعریف عام و تعریف خاص (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۱۲۰ و حیاتی، ۱۳۸۶: ۱۲۰). در تعریف عام قانون چنین می‌گویند:

*«تمام مقرراتی که از طرف یکی از سازمان‌های صالح دولت [به معنای اعم] وضع شده است، خواه این سازمان قوه‌ی مقننه یا رئیس دولت یا یکی از اعضای قوه‌ی مجریه باشد. پس در این معنای عام، قانون شامل تمام مصوبات مجلس، تصویب‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های اداری نیز می‌شود» (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۱۲۰).*

در تعریف خاص قانون نیز چنین آمده است: «قانون به قواعدی گفته می‌شود که یا با تشریفات مقرر در قانون اساسی از طرف مجلس شورای اسلامی وضع شده است، یا از راه همه‌پرسی به طور مستقیم به تصویب می‌رسد» (قانون اساسی، اصول ۵۸ و ۵۹).

منظور ما از قانون در این مقاله همان معنای خاص از قانون و به طور اخص قانون مصوب مجلس شورای اسلامی است، بنابراین مرجع تصویب قانون جامع رسانه‌های همگانی در جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی است. تا اینجا مشخص شد که منظور ما از

«قانون» در بحث قانون جامع ارتباطات، مجموعه مقررات مصوب مجلس شورای اسلامی است که به تأیید شورای نگهبان می‌رسد.

مسئله مهم دیگر این است که اصلاً ما از تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی چه هدفی را دنبال می‌کنیم. این قانون به دنبال ایفای چه نقشی در جمهوری اسلامی ایران است؟ حقوق‌دانان بر این اجماع دارند که هدف اصلی از قانون «حفظ نظم عمومی و استقرار عدالت» است (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۳۵). برخی دیگر «تأمین امنیت» را نیز به این دو مورد می‌افزایند (مدنی، ۱۳۷۰: ۵۹).

البته به نظر می‌رسد که مفهوم نظم معنای امنیت را دربرمی‌گیرد، چراکه وجود نظم مستلزم وجود امنیت در جامعه است. به بیان دیگر، ناامنی نوعی بی‌نظمی به شمار می‌رود. در نظام حقوقی اسلام نیز حفظ نظم عمومی و استقرار عدالت به عنوان دو هدف راهبردی برای سعادت فرد و جامعه پذیرفته شده است (ده‌آبادی، ۱۳۸۳: ۶۶). نتیجه می‌گیریم که غرض ما از قانون در عنوان «قانون جامع رسانه‌های همگانی» مجموعه مقرراتی است با هدف استقرار عدالت و حفظ نظم عمومی که به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان می‌رسد.

مقوله دیگری که باید در تعریف ما بروز و ظهور داشته باشد، ویژگی‌های قانون است. برای قانون یا قاعده حقوقی خصوصیتی برشمرده‌اند که باعث تمایز قانون از مقوله‌های مشابه می‌شود. این ویژگی‌ها عبارت‌اند از:

۱. قانون الزام‌آور است

۲. رعایت قانون از طرف دولت تضمین شده است

۳. قانون کلی و عمومی است

۴. قانون، نظامی اجتماعی است.

الزام‌آور بودن قانون یعنی قواعد آن اجباری است. ضمانت اجرایی قانون، ویژگی دیگر آن است؛ یعنی قاعده‌ای را که اجرای آن از طرف دولت تضمین نشده است نباید در شمار

قواعد حقوقی آورد. کلی بودن قانون نیز ویژگی مهم دیگر آن است؛ بدان معنا که همه مردم موضوع حکم آن قرار می‌گیرند. اجتماعی بودن قانون نیز بدان معناست که تنظیم‌کننده روابط اجتماعی است. اساساً قانون زمانی قابل طرح است که زندگی اجتماعی شکل گرفته است. در واقع موضوع قانون روابط بین افراد در اجتماع است و نه روابط فرد با خود که این مسئله موضوع علم اخلاق می‌باشد (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۵۸ - ۵۴ و مدنی، ۱۳۷۰: ۴۱ - ۳۰). بنابراین آنچه گفتیم تا این مرحله «قانون» از نظر ما عبارت است از: «مجموعه مقررات الزام‌آور، کلی، اجتماعی و دارای ضمانت اجرایی که با هدف استقرار عدالت و حفظ نظم عمومی به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان می‌رسد».

در تعریف قانون جامع<sup>۱</sup> آمده است: «قانونی که دربرگیرنده تمام قوانین و مقررات حاکم بر یک حوزه خاص باشد» (کریمی، ۱۳۸۶: ۷۶). اصطلاح جامعیت به کار رفته در قانون جامع، دلالت بر آن دارد که با تعریف عملیاتی یک حوزه مشخص در جامعه، همه مقررات آن تجمیع و تنقیح می‌شود. منظور ما از «قانون جامع» عبارت است از: قانونی که با وضع قوانین جدید و تنقیح قوانین موجود، دربرگیرنده همه قوانین و مقررات حاکم بر حوزه‌ای خاص باشد. اگر بخواهیم این تعریف را با تعریف به دست آمده از قانون در بخش‌های پیشین ترکیب کنیم، تعریف ما از قانون جامع در بحث «قانون جامع رسانه‌ها در جمهوری اسلامی ایران» عبارت است از: «مجموعه همه مقررات الزام‌آور، کلی، اجتماعی و دارای ضمانت اجرا در حوزه‌ای خاص که با هدف استقرار عدالت و حفظ نظم عمومی به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان می‌رسد».

## رسانه‌های همگانی

«رید بلیک» و «ادوین هارولدسن<sup>۲</sup>» در تعریف رسانه‌های همگانی آورده‌اند: «وسایل یا تدابیر فنی که ارتباط جمعی از طریق آنها به وقوع می‌پیوندد» (۱۳۷۸: ۵۲). آنچه از این

1. Codification  
2. Reed Black and Edwin Haroldsen

## ۱۹۲ ❖ نامه پژوهش فرهنگی

تعریف برداشت می‌شود، این است که یافتن تعریف دقیق و عملیاتی از رسانه‌های همگانی مستلزم بررسی مفهوم «ارتباط‌جمعی» به عنوان جریان ارتباطی حاکم بر رسانه‌های همگانی است. بنابراین ابتدا روی این مفهوم تمرکز می‌کنیم و بر اساس تعریف منتخب آن، رسانه‌های همگانی را از نظر مفهومی ارزیابی می‌نماییم.

در علوم ارتباطات، ارتباط‌جمعی به مثابه یکی از انواع ارتباط در مقایسه با سطوحی چون ارتباط درون‌فردی، میان‌فردی، میان‌گروهی، میان‌فرهنگی، میان‌سازمانی و بین‌المللی، مورد بحث قرار می‌گیرد. برای این مفهوم تعاریف گوناگون و متعددی عرضه شده است. تعاریف متعدد و متنوعی از ارتباط‌جمعی وجود دارد. اگر بخواهیم در جمع‌بندی از تعاریف بالا، به تعریف منتخب از ارتباط‌جمعی دست یابیم، با مروری گذرا بر این تعاریف متوجه می‌شویم که همه آنها در یک شاخص مشترک هستند و آن عبارت است از: وجود مخاطب انبوه و توده در ارتباط‌جمعی و رسانه‌های همگانی.

دکتر «محسنیان‌راد» در این باره می‌گوید:

«در مورد تعریف‌های ارتباط‌جمعی بحث زیادی ندارم، هنوز معتقدم که اگر به

تعریف کاملی از ارتباط دست یابیم افزودن صفت توده به آن، قضیه را حل می‌کند»

(محسنیان‌راد، ۱۳۸۲: ۶۳).

وی با بررسی تأملات موجود در تعاریف چنین نتیجه می‌گیرد: «به هر حال، به نظر من تعیین هر صفت دیگری به جز انبوه، توده، جمعی یا اجتماعی برای این نوع ارتباط، شاید کار صحیحی نباشد» (همان: ۶۵).

بنابراین اگر تعریف دکتر محسنیان‌راد از ارتباط را در کتاب *ارتباط‌شناسی و ملاحظه* ایشان را درباره ارتباط‌جمعی بپذیریم، تعریف نهایی ما از ارتباط‌جمعی چنین است: ارتباط‌جمعی عبارت است از: فراگرد انتقال پیام از سوی فرستنده برای گیرندگان توده، مشروط بر آنکه در گیرندگان پیام، مشابهت معنی با معنی منظور نظر فرستنده پیام ایجاد شود.

بر اساس تعریف بالا آنچه وجه تمایز ارتباط‌جمعی با سایر انواع ارتباط است، توده‌ای



ضرورت‌یابی قانون جامع رسانه‌های همگانی در... ❖ ۱۹۳

بودن مخاطب می‌باشد. «هربرت بلومر<sup>۱</sup>» سه نوع جمع، یعنی «انبوه خلق»، «همگان» و «توده» را از هم تفکیک می‌کند و معتقد است توده هم مانند انبوه خلق دارای قواعد و آداب خاصی نیست و رهبر نیز ندارد. وی معتقد است توده از افراد جدا از هم تشکیل می‌شود (بلومر، ۱۹۴۶، به نقل از معتمدنژاد، ۱۳۸۳: ۱۳۹).

همان طور که پیش از این گفتیم، روشن شدن مفهوم رسانه‌های همگانی مشروط به روشن شدن مفهوم ارتباط جمعی است، چراکه رسانه جمعی وسیله وقوع ارتباط جمعی است. مهم‌ترین ملاک تمایز رسانه همگانی از غیر آن، «توده‌ای بودن مخاطب آن» است. بنابراین تلفن، تئاتر، موزه، موبایل، فاکس، مسجد و... نمی‌تواند رسانه همگانی باشد، چراکه مخاطبان انبوه و متنوع ندارد.

### قانون جامع رسانه‌های همگانی

در این قسمت به بحث اصلی و نتیجه‌بخش خود می‌رسیم. ما در صدد هستیم تعریفی جامع، مانع و دقیق از قانون جامع رسانه‌های همگانی عرضه کنیم. از یک سو قانون جامع را تعریف کردیم و از سوی دیگر، منظور خود را از رسانه‌های جمعی تبیین نمودیم. تلفیق این دو رویکرد، ما را به هدفمان می‌رساند.

در تعریف قانون جامع آوردیم که: «مجموعه همه مقررات الزام‌آور، کلی، اجتماعی و دارای ضمانت اجرایی در حوزه‌ای خاص که با هدف استقرار عدالت و حفظ نظم عمومی، به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان می‌رسد.» همچنین در تعریف رسانه‌های همگانی مطرح کردیم ابزار انتقال پیام از سوی فرستنده برای گیرندگان زیاد، پراکنده و ناشناخته (توده) است، مشروط بر آنکه در گیرنده پیام، همان معنای منظور نظر فرستنده پیام ایجاد شود.

با توجه به آنکه اولاً استفاده کامل از این دو تعریف، در تعریف نهایی مستلزم اطلاع

---

1. H.Blumer

تعریفی می‌شود که خود نامطلوب است و ثانیاً ما پیش از این، منظور عینی و مصداقی خود را از رسانه‌های همگانی روشن کردیم، بنابراین از به کارگیری تعریف رسانه‌های همگانی در تعریف نهایی اجتناب ورزیده و تنها برای رسیدن به تعریف نهایی عنوان «قانون جامع رسانه‌های همگانی»، لفظ «یک حوزه خاص» در تعریف «قانون جامع» را به «حوزه رسانه‌های همگانی» تغییر می‌دهیم. بنابراین تعریف نهایی ما از قانون جامع رسانه‌های همگانی در این مقاله چنین است: «مجموعه مقررات الزام‌آور، کلی، اجتماعی و دارای ضمانت اجرایی در حوزه رسانه‌های همگانی که با هدف استقرار عدالت و حفظ نظم عمومی، به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان می‌رسد.»

### ضرورت‌های تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی

پس از روشن شدن مفهوم «قانون جامع رسانه‌های همگانی»، مسئله اصلی این است که چه نیازی به این قانون در جمهوری اسلامی ایران است؟ این قانون چه خلأهایی را پر می‌کند؟ ضرورت‌های تدوین آن چیست؟ در این بخش درصدد پاسخگویی به این پرسش برآمده و در تقسیم‌بندی کلی ضرورت‌های قانون جامع رسانه‌ها را در چهار حوزه «ضرورت‌های ارتباطی»، «ضرورت‌های حقوقی»، «ضرورت‌های فرهنگی» و «ضرورت‌های اجرایی» تبیین می‌کنیم.

### ضرورت‌های ارتباطی

مقصود از ضرورت‌های ارتباطی آن است که از منظر علم ارتباطات و اتفاق‌های جدیدی که در حوزه رسانه‌ها افتاده چه نیازی به تدوین قانون جامع رسانه‌ها وجود دارد؟ در این راستا، ابتدا با تبیین ماهیت رسانه‌های جدید ارتباطی با محوریت فضای مجازی و اینترنت و طرح چالش‌های حقوقی جدید برآمده از آن، به اقامه دلیل ضرورت تدوین قانون جامع رسانه‌ها، در مقام مرجع پاسخ‌دهنده به این چالش‌ها و مباحث حقوقی می‌پردازیم. پس از آن، بحث امکان سوءاستفاده فزاینده از رسانه‌های همگانی را در سطح خرد و کلان مطرح می‌کنیم.

### الف) ظهور اینترنت و چالش‌های حقوقی جدید

اینترنت و فضای مجازی جهانی را باید مهم‌ترین دستاورد جامعه اطلاعاتی دانست. این پدیده نه تنها محصول جامعه اطلاعاتی است، بلکه خود عامل اصلی تحقق آن است.

«مارتین اروین»<sup>۱</sup> سه ویژگی را برای اینترنت برمی‌شمارد:

۱. سیستم جهانی رایانه‌ای که از ابزار ارتباطی مشترک سخت‌افزار و ارسال اطلاعات

دیجیتال استفاده می‌کند

۲. مجموعه‌ای از مردم با فرهنگ مشترک که از فناوری ارتباطی یکسانی استفاده می‌کنند

۳. سیستم گسترده جهانی اطلاعات (دفلور و دنیس، ۱۳۸۳: ۳۱۲ - ۳۱۱).

از نگاه ارتباطاتی، اینترنت واجد ویژگی‌ها و خصوصیتی است که آن را از رسانه‌های

همگانی دیگر کاملاً متمایز می‌کند و همین ویژگی‌هاست که چالش‌های حقوقی جدید را به

وجود آورده است:

۱. همگرایی ارتباط جمعی و فردی

۲. همگرایی رسانه‌های همگانی

۳. ارتباط دو سویه و تعاملی

۴. گزینشگری و فعال بودن مخاطب

۵. سرعت بالای انتشار اطلاعات

۶. حجم گسترده و متنوع اطلاعات.

ماهیت جدید و پیچیده فضای مجازی اینترنت، چالش‌های گوناگون حقوقی را دامن

زده است.

«گسترش روزافزون فناوری اطلاعات و ارتباطات به طور عام و اینترنت به

طور خاص تغییرات بنیادین در زندگی بشر و تعاملات آنان ایجاد کرده است. آثار

حقوقی ناشی از این فناوری مورد توجه اغلب سیستم‌های حقوقی، واقع شده است.

1. Martin Irvine

## ❖ ۱۹۶ نامه پژوهش فرهنگی

مسائل متعددی ناشی از این فناوری در روابط اشخاص، اعم از حقیقی و حقوقی، به وجود آمده که هر کدام به طور خاص اقدامات تقنینی متناسب با مباحث خود را می‌طلبد» (کروبی، ۱۳۸۴: ۲۵).

در این مجال برآنیم به واکاوی این چالش‌ها و ابعاد بپردازیم.

## ۱. جرائم جدید

«ایترنت موجب شکل‌گیری جرائم جدیدی شده که از نظر ماهیت و شیوه ارتکاب با انواع مشابه آن در شکل سنتی کاملاً متفاوت‌اند» (کروبی، ۱۳۸۴: ۳۷). دکتر «آشنا» در تبیین جرائم جدید برآمده از اینترنت می‌نویسد:

«جرم به معنای چالش مجرم برای چیرگی بر قواعد و آزمایشی برای ارزش‌ها و تعهدهای مردم مطیع قانون است. بی‌شک با تغییر جامعه، شکل جرائم نیز تغییر می‌کند. فناوری‌های جدید، فرصت‌های جدیدی را برای مجرمان پدید می‌آورد و فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی، جرائم اطلاعاتی و ارتباطاتی را به دنبال دارد. منظور از جرائم جدید، هم‌اکنون جرائم جدید قدیمی و هم جرائمی بی‌سابقه است که فقط در محیط رایانه‌ای امکان بروز دارد. جرم رایانه‌ای شامل جرائمی است که با استفاده از رایانه درون فضای مجازی و علیه رایانه دیگر واقع می‌شوند. هرچه وابستگی انسان به رایانه بیشتر می‌شود؛ زمینه توسعه جرائم رایانه‌ای نیز فراهم‌تر می‌گردد. از میان جرائم جدید اینترنتی می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

## ۱. سرقت

سرقت خط تماس تلفنی، سرقت اطلاعات، سرقت نرم‌افزار، سرقت مشخصات تا شخصی‌ترین لایه‌ها.

## ۲. تقلب

تقلب مالیاتی، پول‌شویی، ناخنک زدن به اطلاعات دیگران، تقلب در بیمه‌نامه.

## ۳. تروریسم سایبر

نفوذ در زیرساخت‌های ملی و تلاش برای کنترل آن.

#### ۴. جرائم خلاف عفت

هرزه‌نگاری سایبر (انتشار متون، تصاویر، فیلم‌ها و نقاشی‌های مستهجن)، دلالی فحشا، دسترسی کودکان و نوجوانان به هرزه‌نگاری سایبر، هرزه‌نگاری کودکان و نوجوانان، مزاحمت جنسی سایبر.

#### ۵. مزاحمت

از طریق انتشار اطلاعات غلط، افشاگری درباره اطلاعات و تصاویر شخصی، تهدید به آزار جنسی» (آشنا، ۱۳۸۴).

تنوع، تعدد، نو بودن، گستردگی و پیچیدگی جرائم اینترنتی، مستلزم جرم‌انگاری تفصیلی و تخصصی در این حوزه است. در این جرم‌انگاری ضمن آنکه باید جرائم اینترنتی را مبسوط و دقیق شناسایی کنیم، در نگاهی تطبیقی باید هر کدام از جرائم اینترنتی را با نام عام جرائم و مجازات‌های اسلامی منطبق نموده و حتی در برخی موارد در رویکردی اجتهادی - حقوقی، مجازات جرائم جدیدی را که تا قبل از این مسبوق به سابق نبوده‌اند، تعیین کنیم. ما قانون جامع رسانه‌ها را فرصتی برای این جرم‌انگاری ضروری در حوزه جرائم رسانه‌های همگانی به‌خصوص رسانه جدید اینترنت می‌دانیم و از این رو تدوین آن را ضروری می‌انگاریم.<sup>۱</sup>

## ۲. مالکیت فکری

درباره مسئله اول بین محققان، اختلاف نظرهای زیادی وجود دارد. گروهی معتقدند که اینترنت به مثابه وسیله انتشار قدرتمند، امکان انتشار محتوای خلاف‌قانه را به کسانی که صاحب فکری آن محتوا نبوده‌اند، فراهم آورده است و به بیان دیگر، میزان توانایی نظارت کسانی که حق انحصاری مالکیت فکری را در اختیار دارند در محافظت از این حق کاهش می‌دهد. برای مثال امروز شاهدیم که در فضای مجازی وب، کتاب‌هایی که هر کدام شاید چند صد دلار ارزش دارند به راحتی و با کیفیت مقبول، الکترونیکی شده، در سطح فضای مجازی

۱. شایان ذکر است که پیش از این، دو قانون، تجارت الکترونیک در تاریخ ۱۳۸۲/۱۰/۲۹ و قانون جرائم رایانه‌ای در تاریخ ۱۳۸۸/۳/۲۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است که اگرچه گامی مؤثری در جرم‌انگاری فضای اینترنت به شمار می‌رود؛ اما فضای متغیر اینترنت، مجال بازنگری سالانه را می‌طلبد.

منتشر می‌شود و ضرر هنگفتی را به صاحبان اثر وارد می‌کند.

در مقابل، گروه دیگری از اندیشمندان بر این باورند که اینترنت توانایی کنترل داده‌های انحصاری افراد را با استفاده از نرم‌افزارهای خاص به آنها می‌دهد. بنابراین اینترنت نه تنها باعث تضعیف حق مؤلف نمی‌شود، بلکه امکانات جدیدی را برای محافظت از آن ارائه می‌کند.

*«فناوری رایانه ممکن است کنترل صاحبان حق انحصاری را بر دارایی معنوی‌شان افزایش دهد و اصول «کاربرد منصفانه» جمعی را به خاطر سود شخصی نادیده بگیرد. دارندگان حق انحصاری می‌توانند از نرم‌افزار برای پیگیری و کنترل کاربردهای اثر خلاقانه، از جمله دفعات مشاهده اثر یا چگونگی تغییر و دستکاری در آن بهره بگیرند. چنین نرم‌افزاری به طور مؤثر به دارندگان حق انحصاری امکان می‌دهد تا به ازای هر نوع استفاده از اطلاعات، مزدی دریافت کنند. به علاوه، دارندگان حق انحصاری اثر می‌توانند دسترسی به آثار خلاقانه خود را مشروط به عقد قرارداد شخصی کنند که مصرف‌کننده هنگام مشاهده اطلاعات «آنلاین» و باز کردن بسته نرم‌افزاری محصول به طور تلویحی آن را منعقد می‌کند» (لیورا و لیوینگ استن، ۱۳۸۳: ۱۲۶).*

به نظر می‌رسد آرای هر دو گروه درخور تأمل است. از یک سو قابلیت انتشار سریع، گسترده و آسان اینترنت سبب می‌شود عده‌ای به انتشار آثار علمی دیگران در جهت کسب منافع خود وسوسه شوند. از سوی دیگر، وجود نرم‌افزارهای گوناگون اینترنتی در جهت محافظت از داده‌های انحصاری افراد و ارائه توانایی کنترل بر انتشار داده‌ها اغماض‌پذیر نیست. مهم آن است که در قانون‌گذاری حوزه مالکیت معنوی رسانه‌ها به خصوص اینترنت هر دو وجه تقویت‌کننده و تضعیف‌کننده مالکیت معنوی آن مدنظر باشد تا از صورت‌های افراطی و تفریطی قانون در این زمینه اجتناب گردد، یعنی قانون نه مجال سوءاستفاده را برای عده‌ای فراهم کند و نه آن قدر سخت‌گیرانه باشد که در رشد علمی و تعاطی فکری جامعه از طریق اینترنت اختلال ایجاد کند.

### ۳. حریم خصوصی

به نظر می‌رسد اینترنت، ابعاد جدیدی از مفهوم حریم خصوصی را مطرح کرده است. از یک طرف وجود اطلاعات شخصی افراد در گستره‌ی تصورنکردنی اینترنت و از طرف دیگر، سوءاستفاده‌های صورت گرفته از این اطلاعات به دست دیگران، موضوع حفظ حریم خصوصی از جانب دولت‌ها و نهادها را به مسئله‌ای مهم و اساسی تبدیل کرده است. دو رویکرد اساسی درباره‌ی قانون‌گذاری دولتی در محافظت از حریم خصوصی در اینترنت وجود دارد: مخالفان و موافقان. مخالفان دیدگاه حمایت دولت‌ها از حریم خصوصی افراد در اینترنت، به اصل «جریان آزاد اطلاعات» استناد می‌کنند. در مقابل، حامیان قانون‌گذاری دولتی برای حریم خصوصی می‌گویند که حریم خصوصی، ارزشی اجتماعی است که دولت‌ها باید از آن حمایت کنند. از نظر آنها اطلاعات شخصی نوعی دارایی است که به درستی تحت کنترل فردی است که آن را تولید می‌کند، نه کسانی که آن را جمع‌آوری می‌کنند. بنابراین به نظر می‌رسد بحث «حریم خصوصی در اینترنت» چالش حقوقی جدیدی است که باید در ذیل قانون جامع رسانه‌ها به آن رسیدگی کرد.

### ۴. آزادی بیان و سازوکار نظارت

آزادی بیان یکی از مهم‌ترین مباحث حقوق بشری در عصر حاضر است. اینترنت به مثابه رسانه‌ای فراگیر، در دسترس، کم‌هزینه، سریع و گسترده ابعاد تازه‌ای به این مسئله بخشیده است. شبکه جهانی رایانه‌ای فرصت‌های جدید و چشمگیری را برای تضمین آزادی بیان ایجاد کرده‌اند. اینترنت به افراد و گروه‌ها امکان می‌دهد تا با ارسال نامه‌های الکترونیکی، صفحات وب، انتقال فایل، ارسال پیام‌های فوری و خبرنامه‌های آنلاین و گروهی، ارتباط مستقیم با یکدیگر برقرار کنند. فارغ از بحث درباره‌ی مطلق بودن آزادی بیان یا مشروط بودن و موارد محدودکننده آن، چالش حقوقی برآمده از جنبه‌های فناوری اینترنت، ما را به این مسئله رهنمون می‌کند که بهترین مکانیسم نظارت دولت بر اینترنت چیست؟

## ❖ ۲۰۰ نامه پژوهش فرهنگی

می‌توان اقسام گوناگونی از سازوکارهای نظارت بر اینترنت را مطرح نمود. ما به طور کلی دو شاخص را برای نظارت مطرح می‌کنیم: ۱. پیشینی - پسینی بودن نظارت ۲. نظارت در حوزه انتشار و استفاده.

منظور ما از نظارت پیشینی، نظارتی است که قبل از انتشار پیام صورت می‌گیرد و منظور از نظارت پسینی، نظارتی است که بعد از انتشار پیام اعمال می‌شود. با ترکیب نظارت در حوزه انتشار با پیشینی و پسینی بودن نظارت می‌توان به دو تقسیم‌بندی جدید از نظارت دست یافت: ۱. نظارت قبل از انتشار بر حوزه انتشار ۲. نظارت بعد از انتشار بر حوزه انتشار.

منظور از مورد اول، نظارتی است که بر خدمات‌دهندگان اینترنتی و فرستندگان پیام قبل از انتشار پیام صورت می‌گیرد. منظور از مورد دوم نیز نظارتی است که بر خدمات‌دهندگان و فرستندگان اینترنت بعد از انتشار پیام صورت می‌پذیرد. نظارت در حوزه استفاده نیز خود تقسیم‌بندی مجزایی خواهد داشت.

خلاصه کلام اینکه، بحث حدود و ثغور آزادی بیان و سازوکار عملیاتی محدودکنندگی آن، از مباحث چالش‌برانگیز حوزه اینترنت است. اول آنکه آزادی بیان نه تنها در اینترنت، بلکه در همه رسانه‌ها و به طور کلی در روابط انسانی به عنوان یک اصل پذیرفته شده است؛ اما همه ایدئولوژی‌ها و مکاتب حقوقی برآمده از آنها، حدود و استثناهایی برای آن در نظر گرفته‌اند و آن را مطلق نمی‌انگارند. دوم، در پاسخ به این سؤال که حدود و ثغور آزادی بیان چیست؟ می‌توان گفت این موضوع، کشور به کشور، فرهنگ به فرهنگ و ایدئولوژی به ایدئولوژی متفاوت است؛ اما به یقین می‌توان گفت که حدود آزادی بیان در اینترنت از قواعد عام آن در یک کشور تبعیت می‌کند. سوم آنکه چالش حقوقی اساسی مطرح، سازوکار نظارت بر اینترنت، برای محافظت از آزادی بیان و شروط و حدود آن است که اصل مهم و اساسی در آن، طراحی یک نظام نظارتی کارآمد، اجرایی و هماهنگ با واقعیت‌ها و اقتضات اینترنت می‌باشد.



ضرورت‌یابی قانون جامع رسانه‌های همگانی در... ❖ ۲۰۱

### ب) قدرت رسانه و امکان سوءاستفاده از آن

امروزه رسانه‌های همگانی به دلیل قابلیت‌ها، توانایی‌ها و ظرفیت‌های منحصر به فردی که در حوزه اثرگذاری بر افکار عمومی دارند، به مهم‌ترین ابزار قدرت سیاسی تبدیل شده‌اند. همین مسئله سبب شده تا منابع قدرت و ثروت به تسخیر اداره و کنترل رسانه‌ها مبادرت ورزند و در جهت بقا و دوام استیلای خود از آنها بهره بگیرند، بلکه سوءاستفاده نمایند. بنابراین تجربه نشان داده است که به طور تصاعدی، سوءاستفاده از رسانه‌ها و ارتکاب اعمال مجرمانه از آن در سطح بالایی صورت می‌پذیرد و قانون‌گذاری به عنوان یکی از راه‌های ممانعت از این دسته سوءاستفاده‌ها، امری بیش از پیش ضروری است.

نظریه «سلطه رسانه‌ها» به خوبی رابطه رسانه‌ها و قدرت را نشان می‌دهد. این دیدگاه که منشأ اولیه آن در افکار اقتصاددانان مارکسیستی به جوامع سرمایه‌داری است، نفوذ گسترده‌ای را به رسانه‌های همگانی نسبت می‌دهد؛ بدان معنا که معتقد است افکار طبقه حاکم در جامعه به صورت افکار حاکم درمی‌آید. رسانه‌های جمعی تحت کنترل طبقه مسلط در جامعه درآمده و پشتیبان اعمال نظارت آن طبقه بر باقی جامعه می‌شوند (Sallach, 1974:44).

فارغ از نظریه کلان سلطه رسانه‌ها، حتی در سطح خرد نیز قابلیت‌های رسانه‌های همگانی به خصوص اینترنت که ظرفیت‌های بیشتری دارد، بسیاری را درباره سوءاستفاده از آن، ارتکاب جرم و در پی آن اختلال در نظم اجتماعی جامعه وسوسه می‌کند. این مسئله در ایران نیز با رشد روزافزون اینترنت بروز و ظهور یافته است. بنابراین چنین فضایی اقتضا می‌کند که در امر قانون‌گذاری رسانه‌های همگانی، کمترین قصور و تعللی صورت نپذیرد و همین مسئله ضرورت بیش از پیش تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی در ایران را نشان می‌دهد.

### ضرورت‌های حقوقی

یکی از اصلی‌ترین حوزه‌های مبین ضرورت‌های قانون جامع رسانه‌ها، ضرورت‌های حقوقی این عرصه است. هدف از طرح این ضرورت‌ها، تبیین الزامات حقوقی در خصوص

## ❖ ۲۰۲ نامه پژوهش فرهنگی

تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی و کشف آسیب‌ها و چالش‌های قوانین رسانه‌ای موجود است و نتیجه‌گیری دربارهٔ ضرورت قانون جامع رسانه‌های همگانی بر اساس پاسخگویی به این الزامات حقوقی و رفع مشکلات قوانین موجود است.

**الف) الزام برنامه چهارم و پنجم توسعه**

یکی از مهم‌ترین دلایلی که ضرورت تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی را اثبات می‌کند، الزام برنامه چهارم دربارهٔ تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی است. در این برنامه، برخلاف برنامه‌های توسعه پیشین، به موضوع ارتباطات به صورت ویژه پرداخته شده است.

دکتر «اسماعیلی» (۱۳۸۳ الف: ۸۰) در این باره می‌نویسد:

«برخلاف «قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» که در بخش ارتباطات و مسائل مربوط به رسانه‌ها دچار نارسایی و نقص آشکار بود، خوشبختانه برنامه چهارم توسعه که از سال ۱۳۸۴ تا سال ۱۳۸۸ اجرا خواهد شد، توجه ویژه‌ای به این عرصه نشان داده است. در حالی که برنامه سوم در این زمینه کاملاً ساکت بود، برنامه چهارم در موارد متعددی به این موضوع پرداخته است؛ به گونه‌ای که می‌توان امیدوار بود در صورت اجرا و تحقق آن، حوزه ارتباطات و رسانه‌های کشور با تحول مثبت و شتاب‌داری روبه‌رو خواهد شد.»

ماده قانونی که دولت را مکلف به تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی می‌کند؛ بند ب، ماده ۱۱۶ از فصل نهم قانون می‌باشد:

«دولت مکلف است، به منظور حمایت از حقوق پدیدآورندگان آثار فرهنگی، هنری و امنیت شغلی اصحاب فرهنگ و هنر، مطبوعات و قلم، بسترسازی برای حضور بین‌المللی در عرصه‌های فرهنگی و هنری و تنظیم مناسبات و روابط میان اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با امور فرهنگی و هنری، اقدام‌های ذیل را به عمل آورد:

الف) تهیه لایحه امنیت شغلی اصحاب فرهنگ و هنر و استقرار نظام صنفی

❖ ۲۰۳ ضرورت‌یابی قانون جامع رسانه‌های همگانی در...

بخش فرهنگ تا پایان سال اول برنامه چهارم

(ب) بازنگری و اصلاح قوانین مطبوعات و تبلیغات، نظام جامع حقوقی مطبوعات

و رسانه‌ها و تبلیغات»

الزام دولت به تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی در برنامه پنجم توسعه نیز به تصویب رسیده است. در ماده ۱۰ این قانون، دولت موظف شده است به منظور ساماندهی فضای رسانه‌ای کشور، مقابله با تهاجم فرهنگ بیگانه و جرائم و ناهنجاری‌های رسانه‌ای، در چارچوب سیاست و ضوابط مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی و فراهم آوردن زمینه بهره‌برداری حداکثری از ظرفیت رسانه‌ای، چند اقدام قانونی را انجام دهد که در بند الف، اقدام به تهیه و تدوین «نظام جامع رسانه‌ها» تا پایان سال اول برنامه با رویکرد تسهیل فعالیت‌های بخش غیردولتی جزء وظایف مطرح شده است.

#### ب) نابسامانی قوانین موجود رسانه‌ای

فارغ از اینکه الزام قانونی درباره تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی وجود دارد یا خیر، چالش‌ها و مشکلات قوانین موجود رسانه‌ای که فضایی نابسامان را ایجاد کرده، به تنهایی ضرورت تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی را برای رفع این نابسامانی به اثبات می‌رساند.

پیش از آنکه به مقوله چالش‌ها و مشکلات قوانین موجود رسانه‌ای بپردازیم، ذکر چند نکته ضروری است:

۱. بیان شواهد و مصادیقی از هر کدام از مشکلات قوانین موجود رسانه‌ای، تنها برای اثبات مدعا بوده و بدان معنا نیست که همه مصادیق و نمونه‌ها، ذکر شده است، چراکه در این مجال ذکر چند نمونه کفایت می‌کند.
۲. نابسامانی قوانین رسانه‌ای در دو مقیاس مطرح شده است: یا در مقیاس کلیت قوانین، یعنی مثلاً مقایسه‌ای بین قوانین رسانه‌ای صورت گرفته یا در مقیاس مواد قانونی، بدان معنا که مواد قانونی قوانین مختلف با هم مقایسه شده است.

## ۱. خلا قانونی

اگرچه در حوزه قانون‌گذاری رسانه‌ها، در سال‌های اخیر حرکت‌های خوب و شتاب‌زده‌ای صورت گرفته، اما همچنان با خلأهای جدی قانون‌گذاری مواجه هستیم. این خلأها را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: دسته‌ای از خلأها در داخل قوانین موجود است از آن رو که به ابعادی از یک رسانه نپرداخته؛ دسته دیگر مربوط به وجود نداشتن قانون برای رسانه‌هایی است که نقش مهمی ایفا می‌کنند. مواردی که به نظر می‌رسد می‌توان به آن استناد کرد به شرح ذیل است:

### - خلا قانونی در برخی رسانه‌ها

اگر بپذیریم اهمیت رسانه‌های همگانی در حدی است که باید برای هر کدام قانون کاملی در سطح قوانین عادی مصوب مجلس شورای اسلامی داشته باشیم، آن گاه متوجه می‌شویم که در حوزه کتاب، سینما، سیستم‌های چندرسانه‌ای، اینترنت، خبرگزاری و تبلیغات با خلأ قانونی جدی مواجه هستیم. در همین رابطه، دکتر اسماعیلی درباره قانون تبلیغات چنین می‌نویسد:

«با گذشت سال‌ها از پیروزی انقلاب اسلامی و به رغم نیاز مبرم، متأسفانه هنوز هم مجلس شورای اسلامی، قانون تبلیغات را تدوین و تصویب نکرده است. این گفته به آن معنا نیست که حوزه تبلیغات تجاری فاقد هرگونه قاعده قانونی است؛ مقصود آن است که قانون اختصاصی و جامع بر اساس نیازها و کارشناسی‌های دقیق همه‌جانبه در این خصوص وضع نگردیده است» (اسماعیلی، ۱۳۸۵: ۸۲).

اگرچه در برخی رسانه‌ها، آیین‌نامه‌هایی باز قانونی رسانه را بر دوش کشیده‌اند، باید توجه کرد همان طور که در ادامه مباحث توضیح می‌دهیم، شأن آیین‌نامه‌ها فقط اجرایی است و نه سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری.

### - حقوق مالکیت معنوی در اینترنت

همان طور که پیش از این بیان کردیم یکی از چالش‌های جدید حقوقی در اینترنت

## ❖ ۲۰۵ ضرورت‌یابی قانون جامع رسانه‌های همگانی در...

مربوط به حقوق مالکیت معنوی در این رسانه است. برخلاف اینکه امروزه شاهد مسائل و مشکلات فراوانی در این حوزه هستیم از جمله پایمال شدن حقوق فکری افراد، اما قانون منسجم و کاملی در این حوزه نداریم.

از یک سو، ماده دو و سه قانون حمایت حقوق مؤلفان، مصنفان و هنرمندان، مصوب سال ۱۳۴۸، که موارد حمایت را برمی‌شمرد، شامل همه محتوای اینترنتی نمی‌شود و از طرف دیگر، قانون جرائم رایانه‌ای نیز درباره این مقوله یعنی حق مؤلف ساکت است. همچنین قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم افزارهای رایانه‌ای نیز مستقیم و کامل شامل فضای مجازی اینترنت نمی‌شود. بنابراین نیاز به تدوین قانون حمایت از مالکیت معنوی در اینترنت، بلکه در همه رسانه‌ها (متناسب با فناوری‌های جدید رسانه‌ای) به شدت احساس می‌شود.

### - حقوق حرفه‌ای دست‌اندرکاران رسانه

جامع نبودن حدود و حقوق در قوانین رسانه‌ای، یکی از مسائل موجود است که مفصل به بررسی آن خواهیم پرداخت. یکی از مهم‌ترین ابعاد حقوق دست‌اندرکاران رسانه‌ها، «حقوق حرفه‌ای» نام گرفته است. مروری بر قانون مطبوعات نشان می‌دهد که در بخش حقوق که شامل سه ماده است؛ به هیچ وجه به مقوله حقوق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری پرداخته نشده است، در حالی که از یک طرف اهمیت شغل خبرنگاران و روزنامه‌نگاران و از طرف دیگر، پر خطر بودن آن، ضرورت توجه به حقوق حرفه‌ای آنان را دوچندان می‌کند.

### - سازمان‌های صنفی و مدنی

یکی از ابعاد قوانین رسانه‌ای موجود دنیا، پرداختن به ساختار، وظایف و اختیارات نهادهای صنفی و مدنی در حوزه رسانه‌هاست. این بحث به‌خصوص در حوزه رسانه‌هایی غیر از رادیو و تلویزیون در ایران که خصوصی هستند، نادیده گرفته می‌شود.

## ۲. تبعیض قانونی

همان‌طور که از مورد پیشین درمی‌یابیم در حوزه جرم‌انگاری سازمان صداوسیما با خلأ جدی قانونی مواجه هستیم؛ در حالی که در قانون مطبوعات، جرم‌انگاری مفصلی صورت گرفته است، ضمن آنکه در ماده شش، حدود مطبوعات در ۱۲ بند و در ماده هفت در چهار بند تشریح شده است در فصل ششم نیز در ۱۲ ماده (از ۲۳ تا ۳۵) به جرائم و مجازات‌های مطبوعات پرداخته شده یا در حوزه کتاب، سینما و فیلم، بر اساس آیین‌نامه‌های متعدد، با سازوکارهای طولانی نظارت‌پیشینی مواجه هستیم و یا در حوزه اینترنت، قانون مستقلی به اسم «قانون جرائم رایانه‌ای» داریم. اکنون این پرسش مهم مطرح می‌شود که این وضعیت قانونی، مستلزم تبعیض قانونی بین دو رسانه دولتی رادیو و تلویزیون و رسانه‌های دیگر نیست؟

## ۳. تکرار قانونی

«تکرار» نیز یکی از معایبی است که قوانین رسانه‌ای دچار آن هستند که علاوه بر اطاله قوانین می‌تواند سردرگمی دست‌اندرکاران اجرایی و قضایی را نیز در پی داشته باشد. برای مثال بخشی از بند «د» ماده دو، در بند سه ماده شش در قانون مطبوعات تکرار شده است با این تفاوت که اولی در فصل رسالت مطبوعات است و دومی در فصل حدود مطبوعات، در حالی که برای هیچ‌کدام ضمانت اجرایی قرار داده نشده است. در بند «د» چنین آمده: «مبارزه با مظاهر فرهنگ استعماری (اسراف، تبذیر، لغو، تجمل‌پرستی، اشاعه فحشا و...) و ترویج و تبلیغ فرهنگ اصیل اسلامی و گسترش فضایل اخلاقی» و در بند سه ماده شش به عنوان حدود مطبوعات نیز آمده: «تبلیغ و ترویج اسراف و تبذیر» که منطق این تکرار مشخص نیست.

## ۴. ابهام قانونی

وجود قوانین مبهم یکی از معضله‌های حوزه رسانه‌های ماست. نمونه بارز این مسئله را می‌توان در قانون مطبوعات به وفور مشاهده کرد، چراکه وجود الفاظ عام و کلی که معانی

## ❖ ضرورت یابی قانون جامع رسانه‌های همگانی در... ❖ ۲۰۷

متعددی دارند به ابهام یک ماده قانونی منجر شده است. نکته درخور توجه اینکه وجود ابهام در قانون علاوه بر اینکه موجب تفسیرهای گوناگون و گاهی برداشت‌های متناقض می‌شود و بر اختلاف‌ها دامن می‌زند، می‌تواند سبب اعمال سلیق شخصی به‌خصوص در حوزه قضایی گردد.

دکتر اسماعیلی در این باره می‌نویسد:

«یکی از بایسته‌های اصلی قانون‌نویسی، اجتناب از استعمال الفاظ و اصطلاحاتی است که تحمل برداشت‌های گوناگون و حتی متعارض را دارد. به کارگیری عبارت‌ها، واژگان مبهم و چندوجهی، نه تنها نظم مورد نظر را به وجود نمی‌آورد، که زمینه‌ساز توجیهات شبه‌قانونی و رسمیت بخشیدن به نزاع و آشفتگی اجتماعی می‌شود» (اسماعیلی، ۱۳۸۳: ۹۱).

بنابراین از ویژگی‌های قانون خوب، وضوح، صراحت و شفافیت آن است. در ادامه به نمونه‌ای از ابهام‌های قانونی رسانه‌ها اشاره می‌کنیم: طبق ماده ۱۶ قانون مطبوعات، منتشر نشدن منظم یک نشریه «اگر بدون عذر موجه (به تشخیص هیئت نظارت) باشد، موجب لغو پروانه خواهد بود.» همان‌طور که مشاهده می‌کنید، در این ماده اجازه لغو پروانه (که از مهم‌ترین و خطرترین تصمیم‌های مطبوعاتی است) به تشخیص اعضای هیئت نظارت بر مطبوعات نهاده شده است بدون آنکه هیچ ضابطه و معیاری برای موجه بودن یا نبودن عذر، معین شده باشد. طبیعی است که در این صورت، اعضای هیئت می‌توانند هر عذری را به دلخواه و سلیقه خود، موجه یا غیرموجه تشخیص دهند (اسماعیلی، ۱۳۸۳: ۹۹ - ۹۸). بنابراین ضروری است قانون‌گذار، دقیق و مشخص برای عنوان «عذر موجه» ملاک و معیار ارائه نماید.

### ۵. پراکندگی قانونی

یکی از مسائلی که فضای قانون‌گذاری رسانه‌ای ما با آن دست به گریبان است، وجود قوانین متعدد اما پراکنده در این حوزه است؛ به طوری که دست‌اندرکاران رسانه، چه در

۲۰۸ ❖ نامه پژوهش فرهنگی

حوزه رسانه‌ها، چه در حوزه اجرایی و چه در حوزه نظارت، دچار سردرگمی و حیرانی شده‌اند. مهم‌ترین دلیل این ادعا وضعیت موجود قوانین رسانه‌ای است. همان‌طور که از جدول زیر برمی‌آید، قوانین رسانه‌ای از حیث پراکندگی قانون بر اساس مراجع قانون‌گذار، بسیار بی‌نظم است. جدول زیر به خوبی این پراکندگی را نشان می‌دهد (اعداد نشان‌دهنده تعداد قانون در هر حوزه است).

جدول تعداد و نوع قوانین هر رسانه در نظام حقوقی ایران

آیین‌نامه‌های مصوب وزارت فرهنگ ارشاد اسلامی	آیین‌نامه‌های مصوب هیئت وزیران	مقررات مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی	قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی	قوانین رسانه‌ها
۴	۱	۲	۱	کتاب
	۶	۱	۷	مطبوعات
۱۰	۱	۲	۳	سیستم‌های چندرسانه‌ای
۴	۳			سینما
		۱	۵	رادیو و تلویزیون
۱	۲	۳	۳	رایانه و اینترنت
	۱			خبرگزاری‌ها
				تبلیغات
	۱		۱	ماهواره
	۱	۲	۳	قوانین عام

از این جدول می‌توان نکته‌های به شرحی که در ادامه می‌آید استنباط کرد که همه بر بی‌نظمی و پراکندگی دلالت دارند:



ضرورت‌یابی قانون جامع رسانه‌های همگانی در... ❖ ۲۰۹

❖ سال دوازدهم، شماره چهاردهم، تابستان ۱۳۹۰

۱. در حوزه محتوای کتاب، سینما و تبلیغات، قانون مصوب مجلس شورای اسلامی نداریم
۲. پراکندگی شدید قوانین از حیث مراجع قانون‌گذاری کاملاً مشهود است، به طوری که در بیشتر رسانه‌ها، همه مراجع چهارگانه فوق، تصمیم‌هایی را اتخاذ کرده‌اند که امکان وجود تعارض، تکرار و نسخ را افزایش می‌دهد
۳. در برخی حوزه‌ها از جمله سینما، تبلیغات و ماهواره با خلأ سیاست‌گذاری از سوی شورای عالی انقلاب فرهنگی مواجه هستیم
۴. در حوزه کتاب، سینما و سیستم‌های چندرسانه‌ای، تمرکز قانونی به سمت آیین‌نامه‌های اجرایی مصوب وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی رفته است.

## ۶. قوانین مقطعی

مطالعه‌های تاریخی در حوزه مطبوعات و قوانین مطبوعاتی گواه آن است که همیشه قوانین مطبوعاتی کشور در شرایط بحرانی - سیاسی و با هدف خروج از بحران، تدوین و تصویب گردیده و همین امر سبب شده است که این قوانین از مزیت دوراندیشی و آینده‌نگری محروم باشند. شاهد اصلی این مدعا همین بس که اگرچه بیش از یک قرن از شروع نهضت قانون‌نویسی، به شیوه جدید آن، در کشور ما نمی‌گذرد، اما در همین مدت محدود، قانون مطبوعات حداقل پنج بار به کلی از بین رفته و متن جدیدی جایگزین آن شده و این، غیر از اصلاحیه‌ها و متمم‌های مکرری است که درباره این قانون صورت پذیرفته است (اسماعیلی، ۱۳۸۱: ۱۳).

## ۷. اخلاقی بودن قوانین

یکی از اصول مهم قانون‌گذاری «لزوم خلط نشدن اخلاق و حقوق» است. دکتر اسماعیلی درباره فلسفه این اصل می‌نویسد:

«یکی از انتقادهای وارد بر قوانین رسانه‌ای موجود در کشورها، خلط مرزهای حقوق و اخلاق است. این اشتباه، موجب تبدیل قسح اخلاقی به قسح قانونی و

## ❖ ۲۱۰ نامه پژوهش فرهنگی

سبک‌تر شدن تخلف در نگاه عمومی است؛ به ویژه آنکه در این گونه موارد اصولاً مجازات متخلفان نیز ممکن نبوده و نیست» (اسماعیلی، ۱۳۸۳: ب: ۹۴).

بنابراین مرزبندی بین گزاره‌های اخلاقی و گزاره‌های حقوقی، اصلی اولیه و مهم است، در حالی که مواردی از زیر پا گذاشتن این اصل را در قوانین رسانه‌ای مشاهده می‌کنیم:

۱. قانون «خط‌مشی کلی و اصول برنامه‌های سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران» که در تاریخ ۱۳۶۱/۴/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده، مثال روشن تخطی از اصل فوق است. قانون یاد شده طی ۶۴ ماده، به طور مفصل توصیه‌های آرمانی و اخلاقی مورد نظر را تبیین کرده است، بدون آنکه الزام‌های مرسوم قوانین را داشته باشد (اسماعیلی، ۱۳۸۱: ب: ۹۴)

۲. بند سه ماده شش قانون مطبوعات، که پیش از این به عنوان قانون مبهم به آن استناد کرده بودیم، نمونه بارزی از حقوقی کردن یک گزاره اخلاقی است. در این بند تبلیغ و ترویج اسراف و تبذیر به عنوان موردی از موارد اخلال به مبانی و احکام اسلام مطرح شده است، در حالی که اولاً ماهیت این امر حرام، ماهیتی شرعی و اخلاقی است و ثانیاً برای آن ضمانت اجرایی در قانون قرار داده نشده که خود اماره بر ادعای اول است.

## ۸. محدودکننده بودن قوانین

قانون خوب، قانونی است که بنابر اصل عدالت، «جامع حدود و حقوق» باشد. دکتر اسماعیلی

در این رابطه می‌نویسد:

«هدف اصلی هر قانون را تعیین توأمان «حقوق» و «حدود» می‌دانند. فلسفه تدوین هر قانون، تبیین آن است که مخاطبان چه چیزهایی را می‌توانند انجام دهند و چه چیزهای 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

## ❖ ۲۱۱ ضرورت‌یابی قانون جامع رسانه‌های همگانی در...

تعبیر دیگر، حقوق و تکالیف یا مسئولیت‌ها، ذاتاً همزاد و همراه‌اند. این دو هیچ‌گاه از یکدیگر جدا نمی‌شوند. رعایت نکردن 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. ... یافتن نقطه تعادل میان حقوق و حدود، همان هنری است که از قانون‌گذار انتظار می‌رود و قانون‌گذاران مطبوعات و رسانه‌ها نیز از این قاعده مستثنا نیستند. قانون مطبوعات باید چنان متوازن و متعادل باشد که نه راه را بر تضييع حقوق جامعه، بر هم زدن نظم عمومی و یا تجاوز به حریم خصوصی افراد بگشاید و نه موجب سانسور یا خودسانسوری شود و نیروی جسارت و نوآوری را از فعالان رسانه‌ای بازستاند» (اسماعیلی، ۱۳۸۳: ب: ۸۱).

حال به موردی از این جامع نبودن در قوانین اشاره می‌کنیم.

در بخش مقطعی بودن قوانین، سیر تحولی قانون مطبوعات را مرور کرده و در جمع بندی بر آینده نگر نبودن این قانون تأکید ورزیدیم. شاید یکی از مهم‌ترین مظاهر و ویژگی‌های مقطعی این قانون را بتوان عدم موازنه بین حدود و حقوق دانست. به بیان دیگر، جنبه محدود کنندگی و نظارتی قانون مطبوعات بر جنبه حمایتی آن غلبه دارد و این برای قانونی که می‌خواهد باثبات باشد نقص بزرگی است. مروری اجمالی بر قانون مطبوعات نشان می‌دهد که در میان ۴۸ ماده مصوب این قانون، تنها سه ماده به «حقوق مطبوعات» اختصاص دارد، در حالی که فصل‌های چهارم و ششم با عناوین «حدود مطبوعات» و «جرائم» حاوی بیش از ۱۵ ماده مفصل است.

### ضرورت‌های فرهنگی

#### چندگانگی فرهنگی برآمده از چندگانگی نظام‌های حقوقی

حقوق و فرهنگ، اثری متقابل بر هم دارند؛ به آن معنا که از یک طرف قانون باید با مدنظر قرار دادن فضای فرهنگی جامعه تدوین شود و اجرایی بودن قانون که ویژگی مهم آن است، کاملاً متأثر از مقیاس‌های فرهنگی جامعه است و از سوی دیگر، قانون، اثرات

## ❖ ۲۱۲ نامه پژوهش فرهنگی

فرهنگی خاص خود را دارد و می‌تواند فرهنگ را تحت تأثیر قرار دهد. مثال بارز این اثرگذاری قانون، منع حجاب در زمان «رضاشاه» است که فرهنگ بی‌حجابی را در کشور نهادینه کرد. اگر رابطه طرفینی حقوق و فرهنگ را بپذیریم، آن‌گاه می‌توان گفت که چندگانگی نظام‌های حقوقی حاکم بر فضای رسانه‌ای کشور، مولد چندگانگی نظام‌های فرهنگی حاکم بر رسانه‌ها شده و با توجه به اثرگذاری رسانه‌ها بر مخاطبان می‌تواند منجر به چندگانگی فرهنگی افراد جامعه شود.

دکتر اسماعیلی در این رابطه می‌گوید:

«از سوی دیگر نمی‌توان برای هر یک از این رسانه‌ها قانونی مستقل و بیگانه از سایر مقررات ارتباطی تدوین کرد، زیرا هر قانونی برای ایجاد نظم خاصی به وجود می‌آید و تعدد نظام‌های حقوقی حاکم بر رسانه‌ها به معنای چندگانگی نظام فرهنگ حاکم بر آنهاست. 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، خیابان و متن جامعه دیده می‌شود، تفاوت داشته باشد، باید‌ها و نبایدهای تبلیغی در نشریات و کتاب‌های غیررسمی و رسمی (نظیر کتاب‌های درسی)، ناهم‌ساز باشد و... تربیت عمومی، همبستگی ملی و انسجام اجتماعی امکان‌پذیر نخواهد بود» (اسماعیلی، ۱۳۸۱: ۹۱ - ۹۰).

### ضرورت‌های اجرایی

مقصود از ضرورت‌های اجرایی قانون جامع رسانه‌های همگانی، تبیین خلأهای به وجود آمده از نبود قانون جامع رسانه‌های همگانی در حوزه اجرایی کشور است. به بیان دیگر، بررسی این نکته است که فقدان قانون جامع رسانه‌ها چه مشکلاتی را برای مسئولان اجرایی کشور، به‌خصوص مسئولان ارتباطی و فرهنگی، به وجود آورده است.

### ۱. سردرگمی دست‌اندرکاران اجرایی

از یک‌سو وجود قوانین پراکنده، متعارض، متروک، مبهم و موازی و از سوی دیگر، خلأ قانون‌گذاری در برخی از حوزه‌های رسانه‌ای سبب سردرگمی و حیرت دست‌اندرکاران حوزه رسانه‌ها شده است. مجریان دولت در حوزه رسانه‌ها، مسئول اجرای سیاست‌ها و قوانین حاکم بر حوزه فعالیت خویش هستند.

حال اگر الگوی قانونی عملکرد آنها شفافیت لازم، انسجام مورد انتظار و نظم حداقلی را نداشته باشد، خللی جدی در روند خدمت‌رسانی آنها و انجام وظایف محوله پیش می‌آید. متأسفانه به نظر می‌رسد فضای قانون‌گذاری رسانه‌ای ما چنین وضعی دارد و چه‌بسا ضعف‌های موجود نشأت گرفته از همین خلأ اجرایی - حقوقی باشد. به نظر می‌رسد تنها راه‌حل خروج سردرگمی مجریان قانون، تقیح قوانین موجود و وضع قوانین جدید است که دو رسالت اصلی در قانون جامع رسانه‌های همگانی است. در واقع اثر اجرایی تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی، رهایی مجریان و دست‌اندرکاران رسانه‌ای از سردرگمی و حیرت است که خود ضرورت فزاینده این امر را نشان می‌دهد.

دکتر اسماعیلی در این باره می‌نویسد:

«براد دیگری که از چندگانگی قوانین رسانه‌ای ناشی می‌شود، حیرت و سردرگمی فعالان این عرصه است. ممنوع یا جرم بودن چیزی در یک رسانه و مباح بودن آن در رسانه دیگر نمونه این بی‌تکلیفی است» (۱۳۸۳: ۹۱).

### ۲. هدر رفتن منابع دولتی به دلیل بی‌توجهی به ظرفیت نظارت عمومی

امروزه در بیشتر نظام‌های حقوقی شاهد جایگزینی رویکرد نظارت‌های صنفی به جای نظارت‌های دولتی هستیم. بنابر گزارش «مک براید» «شوراهای مطبوعاتی و رسانه‌ای» تقریباً در تمام مناطق دنیا وجود دارد (مک براید، ۱۳۷۵: ۱۸۱). آثار و فواید مهمی بر استفاده از نظارت‌های عمومی (نظارت‌های صنفی و مدنی) مترتب است: در این میان می‌توان از فوایدی چون برداشتن بار سنگین و هزینه‌ور مادی و معنوی نظارت و قضاوت از دولت و حاکمیت

## ❖ ۲۱۴ نامه پژوهش فرهنگی

و بالطبع صرفه‌جویی در منابع انسانی و غیرانسانی و همچنین کارآمدی بیشتر نظارت نام برد، چراکه به دلیل تخصص نهادهای صنفی و احیاناً بی‌طرفی نهادهای مدنی و مردمی، آرای آنان از مقبولیت بیشتری در میان همان حرفه برخوردار است. برای مثال همان‌گونه که حکم سازمان نظام پزشکی درباره 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 نیز پذیرش بیشتری در جامعه رسانه‌ای خواهد داشت (اسماعیلی، ۱۳۸۳: ۹۶ - ۹۵).

اما حوزه قانون‌گذاری رسانه‌ای کشور به ظرفیت‌های نظارتی بالا کاملاً بی‌تفاوت بوده و از آنها غفلت کرده است. قانون مطبوعات هیچ اشاره‌ای به نظارت‌های صنفی و مدنی نداشته و همه بار نظارتی مطبوعات بر عهده هیئت نظارت گذاشته شده که ترکیبی کاملاً حاکمیتی دارد. جالب‌تر آنکه ماده ۲۹ قانون اساسنامه سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی، مصوب ۱۳۶۲/۷/۲۷ به صراحت کارکنان سازمان را از مشارکت در فعالیت‌های صنفی منع می‌دارد و می‌نویسد: «کارکنان سازمان تا زمانی که در خدمت این سازمان هستند از هر گونه فعالیت سیاسی، حزبی و صنفی در داخل سازمان ممنوع خواهند بود.» دکتر اسماعیلی در این زمینه می‌افزاید: «فلسفه ممنوعیت فعالیت‌های سیاسی و حزبی در رسانه ملی روشن است، اما معلوم نیست چرا فعالیت صنفی نیز به این ممنوعیت افزوده شده است» (اسماعیلی، ۱۳۸۳: ۹۷).

**نتیجه‌گیری**

بر اساس ضرورتی که در این مقاله بود، ضمن آنکه لزوم تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی در جمهوری اسلامی به اثبات رسید، می‌توان پیشنهادها را زیر را برای تدوین قانونی کارآمد و مفید عرضه کرد:

۱. ظهور اینترنت و چالش‌های حقوقی جدید برآمده از آن نشان می‌دهد که در تدوین قانون جامع رسانه‌ها، بخشی از کار به شناخت این پدیده، ابعاد حقوقی آن و تعیین

## ضرورت‌یابی قانون جامع رسانه‌های همگانی در... ❖ ۲۱۵

تکلیف درخصوص چالش‌های به وجود آمده اختصاص دارد. تأکید می‌کنیم که شناخت ابعاد فنی و ارتباطی رسانه اینترنت برای حل مسائل حقوقی آن مهم و ضروری است. به نظر می‌رسد مسائلی چون حریم خصوصی، حقوق مالکیت فکری و سازوکارهای نظارتی در اینترنت از مهم‌ترین مباحث است

۲. احتمال فزاینده سوءاستفاده از رسانه‌های همگانی به دلیل قدرت آنها، چه در سطح خرد و چه در سطح کلان، توجه ما را به این نکته جلب می‌کند که باید اقدام عاجل و جامعی در جرم‌انگاری رسانه‌ها صورت گیرد. به بیان دیگر، در قانون جامع رسانه‌های همگانی، به منظور شفاف‌سازی حدود، بخش جرم‌انگاری باید جامع و مانع باشد

۳. بر مبنای الزام قانون برنامه چهارم و پنجم توسعه، قانون جامع باید بر اساس مبانی نظری، اصول، راهکارهای اجرایی و مواد قانونی این دو برنامه تدوین شود. اهمیت مضاعف این مسئله از این روست که مشخص نبودن مبانی نظری قانون جامع، یکی از موانع تدوین آن به حساب می‌آید. بنابراین در تدوین قانون جامع باید به اصول و سیاست‌های برنامه چهارم و به‌خصوص پنجم - چراکه در زمان این برنامه احتمالاً قانون تهیه و تدوین می‌شود - توجهی ویژه کرد

۴. نابسامانی قوانین موجود نشان می‌دهد که در قانون جامع رسانه‌های همگانی، دو فرایند مهم را باید طی کنیم: اول تقیح قوانین موجود؛ دوم تدوین قوانین جدید، اینکه بدون پیش‌فرض به سراغ تدوین قانون جامع نرویم، بلکه پیش از آن در نگاهی تحلیلی به قوانین موجود رسانه‌ای توجه کنیم و مسائل را استخراج نماییم؛ ضمن آنکه سبب می‌شود در تدوین از ظرفیت‌های قانونی به خوبی بهره‌مند شویم و بر حوزه مسائل مطرح تسلط نسبی پیدا کنیم، باعث می‌شود خلأها و کمبودها آشکار شود و هدفمند و حساب‌شده حرکت نماییم. مثلاً اگر در تحلیل قانونی دریافتیم که برخی قوانین، مرز بین حقوق و اخلاق را خلط کرده‌اند، این مسئله خود

## ❖ ۲۱۶ نامه پژوهش فرهنگی

راهنمایی برای تدوین قانون جامع می‌شود یا اگر دریافتیم بعضی قوانین، صرفاً نظارتی و محدودکننده هستند، در تدوین قانون به این نکته توجه خواهیم داشت که توازن بین حق و حدود به عنوان یک اصل رعایت شود و همین طور درباره موارد دیگر

۵. الزامات فرهنگی قانون پیشنهاد می‌دهد که تا حد امکان وحدت رویه در احکام حقوقی در همه رسانه‌ها رعایت شود. به بیان دیگر، با رویکرد حداکثری، اشتراکات رسانه‌ها را جداگانه مورد حکم قرار داده و در حد ضرورت برای اختصاصات آنها به صورت خاص قانون‌گذاری کنیم. باید تلاش نماییم نظام حقوقی یکسان و همسانی بر فضای رسانه‌ها حاکم باشد تا از چندگانگی فرهنگی پیشگیری کنیم
۶. در حوزه اجرایی نیز باید ضمن تدوین قانون جامع، موجز و مختصر؛ روان و مفهوم بودن مواد قانونی را نیز مدنظر قرار دهیم تا با تهیه قانونی جامع، شفاف و روشن، تکلیف دست‌اندرکاران روشن شود. همچنین توجه به نظارت‌های صنفی و مردمی، به عنوان یک اصل در تدوین قانون باید مدنظر قرار گیرد تا اولاً در بهره‌گیری از منابع انسانی صرفه‌جویی شود؛ ثانیاً هزینه معنوی نظام در نظارت کاهش یابد و ثالثاً کارآمدی نظارت بیشتر شود.



## کتاب‌نامه

- استراس، آنسلم و جولیت کوربین، (۱۳۸۵). *اصول روش تحقیق کیفی - نظریه مبسوطی*، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
- اسماعیلی، محسن، (۱۳۸۱). *قانون مطبوعات و سیر تحول آن در حقوق ایران*، تهران: سروش.
- اسماعیلی، محسن، (۱۳۸۳ الف). «جایگاه ارتباطات و قانون در برنامه چهارم توسعه»، رسانه، شماره پیاپی ۵۸.
- اسماعیلی، محسن، (۱۳۸۵). «بایسته‌های حقوق مطبوعات»، مجموعه مقاله‌های سومین نشست بررسی مسائل مطبوعات، تهران: دفتر مطالعات و توسعه رسانه‌ها، ۴۸۱ - ۴۶۹.
- بی، ارل، (۱۳۸۱). *روش‌های تحقیق در علوم اجتماعی*، تهران: سمت.
- بلیک، رید و ادوین هارولدسن، (۱۳۷۸). *طبقه‌بندی مفاهیم در ارتباطات*، ترجمه مسعود اوحدی، تهران: سروش.
- حاجی ده‌آبادی، احمد، (۱۳۸۳). *بایسته‌های تقنین*، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- حیاتی، علی‌عباس، (۱۳۸۶). *مقدمه علم حقوق*، تهران: میزان.

## ❖ ۲۱۸ نامه پژوهش فرهنگی

- دنیس، اورت ای و ملوین دفلور، (۱۳۸۳). *شناخت ارتباطات جمعی*، ترجمه سیروس مرادی، تهران، دانشکده صداوسیما.
- فیروزآبادی، محمدبن یعقوب، (۱۴۰۳.ق). *قاموس المحيط*، بیروت: دارالفکر.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون برنامه پنجم توسعه.
- قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۳/۶/۱۱).
- کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۲). *مقدمه علم حقوق و مطالعه نظام حقوقی ایران*، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- کروی، محمدتقی، (۱۳۸۴). *اتحادیه اروپا و بحث حمایت از داده‌های شخصی و حریم خصوصی در ارتباطات الکترونیکی*، تهران: مرکز تحقیقات مخابرات ایران.
- کریمی، عباس، (۱۳۸۶). «*تنقیح و طبقه‌بندی قوانین به منظور تدوین قوانین جامع*»، همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری، تهران: معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۹۰ - ۷۵.
- لیندولف، تامس و برایان تیلور، (۱۳۸۸). *روش‌های تحقیق کیفی در علوم ارتباطات*، ترجمه عبدالله گیویان، تهران: همشهری.
- لیورا، لیه و سونیا لیوینگ استن، (۱۳۸۳). «*رسانه‌های نوین جهانی و سیاست‌گذاری ارتباطات: نقش دولت در قرن بیست و یکم*»، ترجمه لیدا کاووسی، رسانه، شماره ۵۸، ۱۶۸ - ۱۲۱.
- محسنیان‌راد، مهدی، (۱۳۸۲). *ارتباط‌شناسی*، تهران: سروش.
- مدنی، سید جلال‌الدین، (۱۳۷۰). *مبانی و کلیات علم حقوق*، تهران: همراه.
- معتمدنژاد، کاظم، (۱۳۸۳). *وسایل ارتباط جمعی*، مجلد نخست، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.
- مک‌براید، شن، (۱۳۶۹). *یک جهان چندین صدا*، ترجمه ایرج پاد، تهران: سروش.
- ویمر، راجر دی و جوزف آر دومینیک، (۱۳۸۴). *تحقیق در رسانه‌های جمعی*، تهران: سروش.
- Sallach, D.L. 1974. "Class domination and ideological hegemony", *Sociological Quarterly* 15, vol 1, 38-50.
- <http://www.bashgah.net/pages-16456.html> (آخرین مشاهده: ۸۹/۱۱/۳۰)