
Analysis of Legislative Requirements in Comprehensive Media Legislation

By: Seyyed Ali Mirlohi, M.A. [✉] & Ehsan Rašti, Ph.D.*

Abstract:

Due to The proliferation of media field, especially Internet, Dispersion and obsolescence of laws in this area, it needs a comprehensive legislation. This descriptive study tries to answer the question of whether a comprehensive media law can do legislating affairs through collecting data and analyzing previous studies and existing laws, with regard to macro approach to media theory and policy making, and can it Comply with social and legal requirements while integrating relevant laws? The results showed that the legislator has not adopted a specific theory and there is no macro-policy. The social requirements arising from the legislation, the effect of community acceptance on the observance of the legal rule, the effect of social conditions on the legislation and attention to technical requirements, have not been determined by the legislature in terms of effectiveness standards, efficiency and effectiveness, also the current dispersal of laws has added to the problems. Therefore, it is necessary to develop a comprehensive media law in the Islamic Republic of Iran and the necessary theory and policy must be taken with a comprehensive, substantive-formative approach. In this process, it needs to consider the social requirements for the adoption of the law, and after the enactment of the law, to review the executive feedback of the legislation, Also, while considering the majority opinion, observing religious requirements should be noted. Finally, by observing the separation of powers, the position of policy makers and legislatures in the field of media must be determined.

Keywords: *Comprehensive Media Law, Media Theory and Policy, Effectiveness, Social Legislative Requirements, Quality, efficiency and Effectiveness of Law*

[✉] Private Law

Email: s_a_m1375@yahoo.com

* Assistant Prof. in Law, Islamic Azad University Science and Research Branch, Tehran, Iran



تحلیل و بررسی الزام‌های مقنن در تقنین جامع در خصوص رسانه‌ها

سیدعلی میرلوحی[✉]، احسان راستی*

چکیده

گسترش رسانه‌ها به‌ویژه رسانه‌های اینترنتی، پراکندگی و قدیمی بودن قوانین موجود در این زمینه، این مهم را یادآوری می‌کند که به تقنین جامع در حوزه رسانه نیاز است. پژوهش توصیفی حاضر با مرور مشکلات فعلی، از طریق فرایند جمع‌آوری داده‌ها و با تحلیل و مذاقه در مطالعات قبلی و قوانین موجود، در پی پاسخگویی به این پرسش است که آیا قانون جامع رسانه‌ای می‌تواند با یک رویکرد کلان به نظریه رسانه و مقوله سیاستگذاری امر تقنین را انجام دهد و ضمن یکپارچه ساختن قوانین مرتبط، الزامات اجتماعی و حقوقی را رعایت کند؟ نتایج حاصل از پژوهش نشان می‌دهد که مقنن، نظریه مشخصی را اختیار نکرده و سیاستگذاری کلانی نیز وجود ندارد. از سوی دیگر، الزامات اجتماعی ناشی از تقنین، اثر پذیرش اجتماع در رعایت قاعده حقوقی، تأثیر شرایط اجتماعی بر تقنین و توجه به الزامات فنی، از نظر دور مانده و مقنن معیارهای اثربخشی، کارآمدی و نتیجه‌بخشی را تعیین نکرده است، ضمن اینکه پراکندگی فعلی قوانین نیز بر مشکلات افزوده است؛ بنابراین تدوین یک قانون رسانه جامع در جمهوری اسلامی ایران، امری ضروری است و اتخاذ نظریه و سیاستگذاری لازم باید با یک رویکرد تجمیع‌گرایانه ماهوی - صوری به صورت جامع، انجام پذیرد. در این فرایند لازم است الزامات اجتماعی برای پذیرش قانون مدنظر قرار گیرد و پس از وضع قانون، بازخورد اجرایی تقنین بررسی شود، همچنین ضمن در نظر داشتن رأی اکثریت، رعایت اقتضائات دینی و مذهبی سرلوحه مقنن باشد. در نهایت نیز با رعایت تفکیک قوا، جایگاه ارکان سیاستگذار و ارکان تقنینی حوزه رسانه باید مشخص شود.

کلیدواژه‌ها: قانون جامع رسانه، نظریه و سیاستگذاری رسانه‌ای، نتیجه‌بخشی، الزامات اجتماعی تقنین، کیفیت، اثربخشی و کارآمدی قانون

✉ نویسنده مسئول: دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران

Email: s_a_m1375@yahoo.com

* دکتری حقوق بین‌الملل عمومی، استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران

مقدمه

کاربرد رسانه‌ها در رقابت‌های سیاسی، بخش عمده‌ای از دموکراسی غربی را تشکیل می‌دهد و کاربرد فرهنگی آنها در اموری چون اخبار، سرگرمی، هنر، پوشش‌های ورزشی و آموزش عمومی به‌نوعی، هویت فرهنگی جامعه را تعیین می‌کند و بازتاب تنوع مذهبی، اخلاقی و قومی یک جامعه است. کاربردهای اقتصادی رسانه نیز تبلیغات و کاربری‌های گسترده تجاری و اقتصادی را تشکیل می‌دهند. موارد یاد شده، بیانگر اهمیت نقش رسانه در دنیای امروز است. اصول عام نظریه رسانه در مدل غربی که به‌طور معمول با تقنین، خودتنظیمی یا اجبار بازار حاصل می‌شوند، عبارت‌اند از: استقلال، تنوع یا تکثر و کیفیت اطلاعات و نظم اجتماعی و فرهنگی که ممکن است در موقعیت‌هایی در تعارض با یکدیگر قرار گیرند. به نظر می‌رسد که در ایران، نظریه‌های رسانه به میزان کافی مورد توجه قرار نگرفته‌اند و الگوی حاکم، حداکثر دخالت دولت حاکم است، چنان‌که تمامی رسانه‌ها با اخذ مجوز از دولت حق فعالیت دارند (قاسمی و فنازاد، ۱۳۹۷: ۳۸). در نظم غربی تقنین در حوزه رسانه، به‌طور معمول، بین اصول عام و تقنین، سیاستگذاری‌ها قرار می‌گیرند که بازتاب اراده حاکمیت در حوزه رسانه‌اند و سازماندهی اهداف و اقدامات لازم در خصوص رسانه را بر عهده دارند. در سیاستگذاری کشاکش اصلی در ۳ مبحث، منافع عمومی در برابر منافع خصوصی؛ منافع اقتصادی در برابر منافع اجتماعی و فرهنگی و در نهایت، منافع بین‌المللی در برابر منافع داخلی است. سیاستگذاری می‌تواند منطق‌های مختلفی را دنبال کند که طبق آنها، بازیگران عرصه سیاستگذاری رسانه به ایفای نقش می‌پردازند. منطق در این مفهوم به درکی از وضعیت و ساختار اهداف و امکانات حصول هدف در یک وضعیت اشاره دارد (مک کوئیل^۱ و سیون^۲، ۱۹۸۶). منطق‌های مرتبط با این مسئله، عبارت از سیاسی، اداری، تجاری، صنعتی، فرهنگی و فنی هستند که در عمل، ابعاد مختلف یک امر را نشان می‌دهند (مک کوئیل، ۲۰۱۰: بخش ۲، ۳). در کل، ما می‌توانیم ۶ جنبه متفاوت از تقنین در مورد رسانه را در نظر بگیریم که عبارت‌اند از: ساختار که به مالکیت و اندازه، شکل و امور مالی رسانه می‌پردازد و عموماً تمرکز، انحصار، امتیازدهی و کنترل عمومی یا خصوصی بر رسانه را در برمی‌گیرد، زیرساخت که توسعه، ارتقا، استانداردهای فنی رسانه را در نظر دارد، توزیع اطلاعات که نوع و میزان خدماتی را که رسانه به مخاطب ارائه می‌دهد، همچنین تعهدات رسانه

1. McQuail

2. Siune

و مخاطب را تنظیم می‌کند، دسترسی که مالکیت و حقوق استفاده از رسانه را تشریح می‌کند، رفتار رسانه‌ای که مسائل گسترده‌ای چون حقوق مالکیت معنوی و اخلاق و رفتار حرفه‌ای رسانه، رعایت حریم خصوصی و حق بر اطلاعات را تعیین می‌کند و محتوا که با وجود آزادی رسانه‌ها و آزادی بیان، الزامات مثبت و منفی در خصوص محتوای رسانه را مشخص می‌سازد (مک کوئیل، ۲۰۱۰: ۲۰۶). در این زمینه، برخی محورهای آزادی بیان، آزادی اطلاعات، استقلال رسانه‌ها، تکثرگرایی رسانه‌ای و نظام‌دهی رسانه‌ها را برشمرداند (قاسمی و فنازاد، ۱۳۹۷: ۲۳). به این ترتیب، رسانه‌ها با انتشار افکار عمومی می‌توانند مطرح‌کننده بخشی از مطالبات و اراده اجتماع باشند که گاه نیز ممکن است مخالف اراده نظام سیاسی و در نتیجه، برای دولت‌ها حساسیت‌زا باشد. دولت‌ها به‌عنوان قدرت برتر جامعه از پیدایش اراده‌ای دیگر در برابر خود استقبال چندانی نمی‌کنند و ضمن مقاومت، با وضع دو دسته قوانین سعی در کنترل رسانه‌ها دارند: الف) قوانینی که حدود، تکالیف و وظایف را تعیین می‌کنند و ب) قوانینی که حقوق، اختیارات و آزادی‌ها را تعریف می‌کنند (معمدنزاد، ۱۳۸۷: ۲۳ و ۲۶۵) البته قانون با وجود آنکه تجلی اراده دولت است، مستقل از شرایط اجتماعی - سیاسی زمانه و شکل آرایشی نیروهای اجتماعی که در تکوین و تصویب آن سهم عمده‌ای دارند، نیست (شیخ‌الاسلام، ۱۳۸۷: ۱۲). چنین مقوله گسترده‌ای ایجاب می‌کند که مقنن به ساماندهی حقوق این حوزه اقدام کند. بررسی ۶ جنبه برشمرده در بالا و بررسی قوانین مرتبط با رسانه در حقوق ایران مشخص می‌کند که در برخی حوزه‌ها، تقنین لازم و در برخی دیگر، تقنین مناسب صورت نپذیرفته؛ چراکه تنها وجود متن قانونی برای ایجاد نظم در جامعه کافی نیست و لازم است که قانون وضع شده مورد عمل واقع شود. به نظر می‌رسد یکی از مسائل مهم در تقنین، پاسخ به این پرسش باشد که چگونه باید قانونگذاری کرد؟ در برخی نظام‌های پیشرفته تقنینی، به پرسش‌های مطرح با توسل به سازوکار «ارزیابی تأثیرات قانونگذاری» پاسخ داده می‌شود. سازوکار یاد شده، به‌طور عام شامل مراحل است که باید به ترتیب انجام گیرند:

ارائه شرحی از مسئله و اهداف مقررات پیشنهادی؛ ارائه شرحی از گزینه‌های تقنینی و غیرتقنینی برای رسیدن به اهداف؛ اقدام به ارزیابی تأثیرات مثبت و منفی قوانین، ازجمله ارزیابی فواید و هزینه‌هایی که به تابعان و دیگر گروه‌های ذی‌نفع وارد خواهد شد؛ مشورت با ذی‌نفعان؛ توصیه یکی از گزینه‌ها با تبیین

دلیل انتخاب آن (کرکپاتریک و پارکر، ترجمه انصاری و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۸). پاسخ به این پرسش‌ها، تعیین‌کننده چرایی و چگونگی قانونگذاری از یک بعد است اما به نظر می‌رسد که متولیان امر بر اساس چنین الگویی حرکت نمی‌کنند و باوجود فعالیت متولیان متعدد در حوزه فناوری رسانه و تصویب قوانین پراکنده‌ای چون قانون مطبوعات مصوب ۱۳۷۹ و قانون جرائم رایانه‌ای مصوب ۱۳۸۸، متأسفانه قوانین موجود کافی و مطلوب نیستند. از سوی دیگر، با آنکه ماده ۱۱۶ و بند ب ماده ۱۱۹ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا. و ماده ۱۰ قانون برنامه پنجم توسعه به‌صراحت، دولت را مکلف به تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی کرده‌اند، به نظر می‌رسد که سیاستگذاری بر اساس موارد یاد شده صورت نگرفته و به گزینه‌های تقنینی و غیر تقنینی توجه نشده است. از سوی دیگر، تأثیرات منفی و مثبت قوانین موجود نیز مورد ارزیابی قرار نگرفته است.

همچنین در بعد اجتماعی به نظر می‌رسد که اهمیت اجتماع در نظریه‌های هنجاری مورد توجه قرار نگرفته و مقنن به مشورت گروه ذی‌نفعان به نحو مناسبی توجه نکرده است؛ حتی با وجود آنکه رهبر انقلاب در بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، به جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانون‌گذاری اشاره فرموده‌اند، این امر از سوی متولیان رعایت نشده است. برای مثال، مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۲۶-۰۱-۱۳۸۸ لایحه الحاق یک تبصره به ماده ۱ اصلاحی قانون مطبوعات مصوب ۱۳۷۹ را در دستور کار داشته، در خلاصه مذاکرات، اثری از نظرخواهی حرفه‌ای از ذی‌نفعان یا نهادهای صنفی یا مردم‌نهاد به چشم نمی‌خورد و جالب آنکه مباحث نمایندگان مجلس نیز به تصویب لایحه منجر نشده است (روزنامه رسمی کشور، مشروح مذاکرات جلسه علنی روز ۲۶-۰۱-۱۳۸۸ مجلس شورای اسلامی) با نگاهی به مقوله منافع عمومی و خصوصی اهمیت بررسی این مسئله در مواردی مانند: (۱) مدیریت آنچه جامعه اطلاعاتی نامیده می‌شود با تکیه بر همه اشکال ارتباطات؛ (۲) حمایت از نظم عمومی، دولت و عدالت؛ (۳) حمایت از افراد و حقوق و منافع آنها در برابر استفاده نامناسب از رسانه؛ (۴) حمایت از کارایی و توسعه ارتباطات با استانداردهای فنی و نوآوری؛ (۵) تقویت دسترسی و آزادی ارتباطات و تنوع فرهنگی به انتخاب جامعه و (۶) مدیریت بازار رسانه و رعایت حقوق رقابت و حمایت از مصرف‌کننده، نهفته است که تقریباً با موارد ششگانه برشمرده در بالا مطابقت دارد. بر این اساس، پژوهش حاضر در پی آن است که مشخص سازد در فرایند تقنین، مقنن

ایران چه نظریه‌ها و چه رویکرد یا سیاست‌گذاری‌هایی را اتخاذ کرده و آیا با توجه به الزامات اجتماعی و حقوقی رسالت خود را انجام داده است یا خیر و در نهایت، برای ایفای نقش مقنن باید چه الزاماتی را رعایت کند؟

«سیاست‌گذاری‌ها، در متن برداشت عمومی جامعه از ارتباطات شکل می‌گیرند و از ایدئولوژی‌های سیاسی، شرایط اجتماعی و اقتصادی کشور و ارزش‌هایی که زیربنای آن را تشکیل می‌دهند، ناشی می‌شوند و می‌کوشند این ارزش‌ها را با نیازهای واقعی و آینده‌نگری‌های رسانه‌ای مربوط سازند. به هر حال باید توجه داشت بدون شناخت سیاست‌گذاری عمومی و مراحل مختلف آن که در حیطه دولت صورت می‌گیرد، نمی‌توان درباره سیاست‌گذاری رسانه‌ای صحبت کرد» (محمدی، ۱۳۸۷: ۶۹). متأسفانه سندی که به‌طور خاص، به سیاست‌گذاری رسانه‌ای بپردازد، در ایران تصویب نشده است ولی در برخی اسناد بالادستی، اشاراتی مرتبط به این موضوع وجود دارد که می‌توان آنها را تفسیر کرد و در تقنین رسانه‌ای مورد استفاده قرار داد.

رویکردهای نظری پژوهش

به طور کلی، در حوزه دانش ارتباطات جمعی، ۴ نوع نظریه مطرح هستند:

جدول ۱. گونه‌های نظریه در باب دانش ارتباطات جمعی

Table 1. Types of theories on mass communication knowledge

نظریه Theory	شرح نظریه Description of the theory
نظریه ماهیتی	نظریه‌ای که به احکام کلی مربوط به ماهیت، عملکرد و آثار رسانه‌های جمعی می‌پردازد و از مشاهده منظم و عینی رسانه‌ها به دست آمده است.
نظریه‌های هنجاری	این نظریه‌ها که شاخه‌ای از فلسفه اجتماعی محسوب می‌شوند، اغلب به این موضوع می‌پردازند که اگر قرار باشد ارزش‌های اجتماعی رعایت شوند یا تحقق یابند، رسانه‌ها باید چگونه عمل کنند و ماهیت این ارزش‌های اجتماعی چیست؟ این نوع نظریه‌ها که به بایدها و نبایدهای رسانه‌های جمعی می‌پردازند، از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند زیرا در شکل‌گیری نهاد رسانه، نقش اساسی ایفا می‌کنند. نظریه‌های هنجاری، مشخص‌کننده بایدها و نبایدها در عملکرد رسانه‌ها هستند.
نظریه‌های کاربردی	این نظریه‌ها که از آگاهی‌های ساخته و پرداخته و باورهای دست‌اندرکاران و عاملان حرفه‌ای وسایل ارتباط جمعی تشکیل شده‌اند.
نظریه فهم متعارف	مراد از آن معرفتی است که عموم مردم دارند و از تجربه مستقیم مخاطبان به دست آمده است؛ البته شایستگی دو دسته اخیر، برای تلقی آنها به عنوان یک نظریه کمتر از سایرین است (مک کوئیل، ترجمه اجلائی، ۱۳۸۲: ۲۴-۲۳).

سیبرت^۱ (۱۹۶۳) نخستین دسته‌بندی از نظریه‌های هنجاری رسانه‌ها را به‌عنوان الگوی حاکم بر مطبوعات ارائه داد. او دلیل تفاوت اهداف با اشکال و رفتارهای مطبوعات را ناشی از تأثیرپذیری رسانه‌ها از ساختارهای اجتماعی و سیاسی حاکم بر آنها دانست و بر این اساس، چهار نظریه اقتدارگرا، لیبرالی، مسئولیت اجتماعی و کمونیسم روسی را معرفی کرد. پس از وی؛ مریل با ارائه دسته‌بندی دوگانه (اقتدارگرا، لیبرالی)، هاچتن^۲ با تقسیم‌بندی پنجگانه (اقتدارگرا، کمونیسم روسی، توسعه‌بخش، انقلابی و غربی)، آلتشول^۳ با سه نظریه (بازار، مارکسیسم و پیشرو) و سرانجام، مک کوئیل با افزودن دو نظریه توسعه‌بخش و مشارکت دموکراتیک به تقسیمات چهارگانه این نظریه، آن را به‌عنوان نظریه هنجاری رسانه‌ها معرفی کردند (مک کوئیل، ترجمه اجلالی، ۱۳۸۲: ۲۴-۲۳).

علاوه بر موضوع ساختار اجتماعی - سیاسی حاکم که در نظریه هنجاری به‌طور کلی، مشخص‌کننده بایدها و نبایدهاست؛ برخی معیارهای زیر را بر اساس دیدگاه‌ها و تقسیم‌بندی‌ها، همچنین الگوی آرمانی مدنظر رهبر معظم ارائه داده‌اند:

جدول ۲. معیارهای نظریه هنجاری (باهر و ترکاشوند، ۱۳۸۸: ۲۵-۲۳)

Table 2. factors of normative theory

معیار	دیدگاه آرمانی رهبری	مخاطب‌مدار	جامعه‌مدار	توسعه‌مدار	دولت‌مدار	سرمایه‌مدار	حزب‌مدار
جهت ارتباط	عمودی - افقی	کاملاً افقی	تأحدی افقی	تأحدی افقی	کاملاً عمودی	تأحدی عمودی	کاملاً عمودی
نقش اجتماعی	دانشگاه، مدرسه	بازار	کنترل‌شده	بازار	بلندگوی قدرت	ابزار کسب و تجارت	ابزار تبلیغ
محتوا	وحدت در عین کثرت	منفعل قابل تغییر	تأحدی فعال، کثرت‌گرا	تأحدی فعال، وحدت‌گرا	کاملاً فعال، وحدت‌گرا	تقریباً منفعل تأحدی کثرت‌گرا	فعال وحدت‌گرا
استقلال حرفه‌ای	در حدود قانون و مصلحت نظام	کامل	کامل	به نسبت کامل	هیچ	به نسبت کامل	تأحدی
تقابل	الف) ارزش‌های اسلامی - انقلابی در برابر اهداف استکبار جهانی ب) امیدبخشی در برابر امیدزدایی ج) آموزندگی در برابر انحراف	آزادی مخاطب عام	مسئولیت اجتماعی آزادی	توسعه آزادی	دولت آزادی	سودآوری آزادی	منافع حزب آزادی

1. Sibert

2. Hchten

3. Altschol

ادامه جدول ۰۲

معیار	دیدگاه آرمانی رهبری	مخاطب مدار	جامعه مدار	توسعه مدار	دولت مدار	سرمايه مدار	حزب مدار
میزان کنترل نظارت	کامل	هیچ	هیچ	تا حدی	کامل	تقریباً هیچ	تقریباً کامل
هزینه	دولتی	خودگردان	خودگردان	کمک دولت	دولتی - خصوصی	سودآوری تجارت	کمک حزب، عمومی
مالکیت	متعلق به نظام جمهوری اسلامی	خصوصی، سهامی	خصوصی، سهامی	دولتی، سهامی	دولتی، خصوصی	خصوصی	دولتی، عمومی، خصوصی، سهامی
سیاست حاکم	ولایت فقیه	دموکراسی غربی	دموکراسی غربی	دموکراسی کشورهای در حال توسعه	استبدادی	دموکراسی غربی	بیشتر سوسیالیستی، بلوک شرق
تصور رسانه از نقش خود	ابزار آموزشی و انسان سازی	توزیع کننده	توزیع کننده، محقق	مفسر	مفسر	توزیع کننده	مفسر
دسترسی به رسانه	همه اشخاص فهیم و متعهد به اسلام و نظام	هر کس بتواند	هر کس چیزی برای گفتن ندارد	عاملان توسعه	وابستگان به قدرت	هر کس بتواند	اعضای حزب
فرهنگ حاکم	اسلامی - ایرانی	فردمدار	جامعه مدار	توسعه مدار	اقتدارگرا	سودگرا	حزب گرا
خطوط قرمز	ضدیت با اهداف نظام اسلامی	افتراء، تهمت، فتنه انگیزی	نادیده گرفتن جدی حقوق خصوصی و ارزش های جامعه	استبداد داخلی، سلطه خارجی	ساختار سیاسی و قدرت	حریم افراد و حریم خصوصی	حزب و رهبران نظام آن
اقتصاد حاکم	بیت المال	سرمايه داری	سرمايه داری	سرمايه داری کنترل شده	سرمايه داری کنترل شده	سرمايه داری	سوسیالیستی
وجه تفاوت اصلی	دارای مسئولیتی بزرگ برای خدمتگزاری در راه اصلاح جامعه	ابزار انتقاد از دولت و پرداختن به سایر نیازهای اجتماع	مسئولیت اجتماعی از درون و در غیر این صورت نظارت از بیرون	توسعه محور و معیار و مدار همه چیز	کنترل شدید رسانه به عنوان بازوی قدرت	رسانه هم تأثیرگذار است. مانند سایر ابزارها در جامعه، وسیله سودآوری است.	تأثیرگذاری سیاست های دولت ولو اینکه در مالکیت دولت نباشد
اهداف	انسان سازی و تحقق سیاست ها و مصالح نظام جمهوری اسلامی	اطلاع رسانی، سرگرم سازی، عرصه بحث کشیدن مجادلات	اطلاع رسانی، سرگرم سازی، عرصه بحث کشیدن مجادلات	دستیابی به اولویت های توسعه، اطلاع رسانی	خدمت به دولت و پیشبرد سیاست های آن	درآمدزایی	کمک به استمرار اقتدار حزب
انسان شناسی	فرزانه، انقلابی، متدین	آزادی مطلق، حقیقت جو	آزادی مشروط، حقیقت جو، سودجو	آزادی مشروط	آزادی مشروط، کودک نابالغ	آزادی کامل و سودجو	قابل انعطاف، به خودی خود غیر مهم، نیازمند رهبری

ادامه جدول ۰۲

معیار	دیدگاه آرمانی رهبری	مخاطب‌مدار	جامعه‌مدار	توسعه‌مدار	دولت‌مدار	سرمایه‌مدار	حزب‌مدار
ریشه شکل‌گیری	پس از انقلاب ۱۳۵۷	پس از ۱۶۸۸ در آمریکا و انگلیس	قرن بیستم در آمریکا	پس از جنگ جهانی دوم، یونسکو	قرن ۱۶ و ۱۷ در انگلیس	قرن ۱۹ رشد صنعت و تجارت	تفکر مارکسیستی لنینیستی با ترکیب تفکرات هگل، قرن ۱۹ روسیه
میزان تعهد به منابع	کامل	بی تعهد	بی تعهد	تا حدی متعهد	کامل	تأحدی متعهد	تقریباً کامل
نحوه دسترسی جامعه	از صافی گذشته و اصلاح شده	مستقیم با صافی	مستقیم	بدون کنترل جامعه	بدون کنترل جامعه	مستقیم اصلاح شده	مشورتی
سود برندگان	کل جامعه و جهان اسلام	گروهی خاص	کل جامعه	کل جامعه	گروهی خاص	صاحبان رسانه	گروهی خاص (حزب)
ارزش‌های خبری	هدفمند، لازم، مفید و بهنگام همسو با اسلام و انقلاب	مصلح اجتماعی	مصلح جامعه	اولویت‌های توسعه	مصلح دولت	مصلح مالکان	مصلح حزب
نحوه کنترل	از طریق قانون	بازار آزاد، افکار، دادگاه	افکار عمومی، رفتار مخاطبان، افکار حرفه‌ای	سانسور، سوبسید	سانسور، ابزارهای کنترلی مانند آگهی، امتیاز	کمک‌های مالی مالکان	سانسور، یارانه
رابطه با جامعه	آموزش، اصلاح، هدایت	منفعت	منفعت	تا حدی اجبار	اجبار	منفعت	اجبار، هنجاری

بنابراین در چارچوب نظری، با توجه به تعیین بایدها و نبایدهای رسانه دیدگاه مدنظر پژوهش هنجاری است و در کل، از مجموعه سخنانی که از سوی دو رهبر انقلاب اسلامی، امام خمینی (ره) و حضرت آیت‌الله خامنه‌ای پس از پیروزی انقلاب در حوزه رسانه‌ها مطرح شده، معیارها، مشخص و هنجارهای حاکم بر حوزه رسانه بر اساس آنها تبیین شده‌اند و باید در سیاستگذاری‌های لازم نظریه هنجاری و معیارهای آن مدنظر نهادهای سیاستگذار قرار گیرند.

روش پژوهش

روش پژوهش از نوع اسنادی - تحلیلی است. در این روش برای پاسخ به این پرسش که آیا قانون جامع رسانه‌ای باید با رویکردی کلان به نظریه رسانه

و مقوله سیاستگذاری، امر تقنین را انجام دهد و ضمن یکپارچه کردن قوانین مرتبط الزامات اجتماعی و حقوقی را رعایت کند؟ از منابع دست‌اول (کتاب، اسناد، مقالات منتشر شده و آثار چاپی)، همچنین ارجاعات و مستندات علمی استفاده شده است. با توجه به پرسش اصلی پژوهش، لزوماً ضمن بررسی نظریه‌های رایج و ورود به لزوم سیاستگذاری، باید به این پرسش‌ها پاسخ داده شود که کدام‌یک از نظریه‌های رایج برای تقنین حوزه رسانه مناسب هستند و سیاستگذاری کلان چگونه باید انجام شود. از سویی، پرسش دیگر این است که الزامات اجتماعی و حقوقی تقنین کدام‌اند و چگونه رعایت می‌شوند.

یافته‌های پژوهش

بر این اساس در ادامه، به مهم‌ترین یافته‌های پژوهش اشاره شده است.

● نظریه و سیاستگذاری تقنینی ایران در حوزه رسانه

در حوزه نظریه رویکرد حاکمیت نقش ویژه و بالادستی برای خود قائل است. ولی در تطبیق نظریه و سیاستگذاری تقنینی ایران با مدل‌های اقتدارگرا، لیبرال، صنف‌گرا و یا دموکرات، مشکلات عدیده‌ای وجود دارد. در حالی که در ایران، دولت به مفهوم عام آن، کلیه مسائل عرصه رسانه را مدیریت می‌کند و قدرت تام را در اختیار دارد، مفاهیم بازار آزاد و صنف‌گرایی در عرصه رسانه، به معنی واقعی کلمه وجود ندارد و مدل تکثرگرایی قطبی شده نیز برای تطبیق با نظریه حاکمیت و مقنن، دارای خلأهای متعددی همچون ادغام نشدن با احزاب سیاسی است، به نظر می‌رسد که باید پذیرفت در حوزه نظری، نظریه هنجاری با معیارهای خاصی که ناشی از نظم اجتماعی - سیاسی و مذهبی ایران اسلامی است، بر رسانه و حوزه تقنین آن حاکم است.

فارغ از بیانات رهبران انقلاب اسلامی، به نظر می‌رسد که فقط برنامه توسعه به‌عنوان یک قانون بالادستی به سیاستگذاری کلان در حوزه رسانه پرداخته است. علاوه بر مقرراتی که به شکل غیرمستقیم به حوزه حقوق رسانه مرتبط‌اند برنامه چهارم توسعه در ماده ۴۴ تصریح می‌کند:

«دولت موظف است به‌منظور استقرار جامعه اطلاعاتی و تضمین دسترسی گسترده، امن و ارزان شهروندان به اطلاعات مورد نیاز» اقداماتی را انجام دهد. همچنین در مواد ۵۷، ۱۰۷، ۱۱۶ و ۱۰۹ نیز مفاهیمی از توجه مقنن به حوزه

رسانه استنباط می‌شود. در بند ب ماده ۱۱۹ به دولت تکلیف شده است که نظام جامع حقوقی مطبوعات، رسانه‌ها و تبلیغات را بازنگری کند. در برنامه پنجم توسعه نیز طبق بند الف ماده ۱۰ تهیه و تدوین نظام جامع رسانه‌ها تکلیف دولت است.

بررسی برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه ایران نشان می‌دهد که برنامه توسعه، دو نگاه موازی و همگام را در خصوص رسانه، تأثیرگذاری و حقوق آن دنبال می‌کند. نگاه اول، مبتنی بر اهمیت نقش رسانه در فرهنگ، اجتماع و اقتصاد جامعه ایرانی است و نگاه دوم، قانون‌مداری رسانه‌ها، به خصوص رسانه‌های جدید و مجازی تکیه دارد. نگاه چارچوبی به بحث رسانه در برنامه توسعه، نوعی مسئولیت را برای متولیان رسانه‌ها و استفاده‌کنندگان از آنها ایجاد می‌کند تا رسانه‌های مکتوب و مجازی، ضمن استفاده از آزادی‌های قانونی، در مسیر قانونمندی و در راه رسالت فرهنگ‌سازی گام بردارند و با شفاف‌سازی سازوکار نظارت بر آنها، امکان حمایت از امنیت و اخلاق عمومی در جامعه فراهم آید (امیری، ۱۳۹۵: ۱۲۱).

سیاستگذاری رسانه‌ای، یک عنصر اولیه در شکل دادن به مسیر رسانه‌هاست، همچنین دورنمایی از شکل‌دهی رسانه به محیط بشری است. نخستین تعریف تخصصی سیاست‌های رسانه‌ای به سند ۱۹۷۲ یونسکو برمی‌گردد که طبق آن، سیاستگذاری‌های رسانه‌ای، مجموعه‌ای از اصول و هنجارها هستند که برای هدایت رفتار نظام‌های ارتباطی بنیان نهاده شده‌اند. این نوع نگاه، بنیادی و شامل طیف گسترده‌ای از ابزار و اهداف، اما برانگیزاننده اقدامات عملی محدود است. سیاستگذاری رسانه‌ای در اصل نوعی فرایند است که بر روابط میان مردم و مسائل جامعه در طول زمان نظارت دارد، این فرایند تکامل‌پذیر است و عوامل و شاخص‌های آن در زمینه‌های مختلف تغییر می‌کنند (پاکزاد و نایینی، ۱۳۹۶: ۱۷۸).

بررسی سایر اسناد بالادستی، از جمله سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ مشخص می‌کند که سیاستگذاران در این‌گونه اسناد، تأکیدی به برخی از تحولات و وضعیت‌ها ندارند (سلطانی‌فر، ۱۳۹۲). تنها در بند ۸ امور فرهنگی، علمی و فناوری اشاره شده است:

«گسترش فعالیت رسانه‌های ملی در جهت تبیین اهداف و دستاوردهای ایران اسلامی برای جهانیان» که در عمل، از جمله تأکیداتی است که رهبر معظم انقلاب پیش‌تر آن را مورد اشاره قرار داده‌اند.

بنابراین، حوزه سیاستگذاری، با وجود تأکیدات رهبر معظم انقلاب و مندرجات برنامه‌های توسعه چهارم و پنجم، نیازمند رویکرد جامع و شاید تهیه سندی به‌عنوان سند چشم‌انداز رسانه کشور است که بتواند در خصوص رسانه‌ها با توجه به تحولات نوین به تعیین خط‌مشی بپردازد. این سند می‌تواند حد تعادل منافع عمومی در برابر منافع خصوصی، منافع اقتصادی در برابر منافع فرهنگی - اجتماعی و منافع ملی در برابر منافع بین‌المللی را مشخص کند تا از سوی مقنن مورد استفاده قرار گیرد.

● تقنین و الزامات اجتماعی

مهم‌ترین تقنین و الزام‌های اجتماعی شامل این مواردند:

الف) تأثیر اجتماع بر نحوه وضع قاعده در حوزه رسانه

در سیاستگذاری و تقنین، جامعه و مسائل آن را در گذار زمان و تحولات باید مورد توجه قرار داد و این امر، اثر متقابل جامعه، سیاستگذاری و تقنین را بر یکدیگر می‌نمایاند. در بند نهم سند سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری نیز بندهایی آمده است که این اثر متقابل را تأیید می‌کند. در بخش‌هایی از این بند ذکر شده است که قانونگذاری باید با تأکید بر قابل اجرا بودن قانون و قابل‌سنجش بودن اجرای آن، معطوف بودن به نیازهای واقعی و جلب مشارکت حداکثری مردم صورت گیرد. همچنان که در بند هفدهم نیز به «ترویج و نهادینه‌سازی فرهنگ رعایت، تمکین و احترام به قانون و تبدیل آن به یک مطالبه عمومی» اشاره شده است.

از سوی دیگر در نگرش جامعه‌شناسان، قانون یک امر فرضی نیست که حاکمیت با منطق انتزاعی سیاسی خود آن را به وجود آورد. نظریه تقنینی که پس از قرون وسطا، همسو با حاکمیت قانون، مورد استفاده اندیشمندان حقوقی قرار گرفت، خود از عناصری چون مفهوم قانون، توجیه مفادی تقنین و معیار صلاحیت قانونگذار به‌عنوان تثلیث هندسی مؤلفه‌های نظریه تقنینی تشکیل می‌شود (جواهری طهرانی و کدخدایی، ۱۳۹۷: ۱۷).

به نظر می‌رسد که از میان این سه مؤلفه، توجیه مفادی تقنین بیشتر با اثر اجتماع بر تقنین گره خورده است و تبیین می‌کند که چه قانونی، با چه کیفیت و محتوایی می‌تواند وضع شود تا ضمن رعایت مصالح اجتماعی از آن تبعیت کند و اثرات مثبتی نیز از خود به‌جا گذارد. در این زمینه سه رویکرد مطرح است:

جدول ۳. تأثیر اجتماع بر نحوه وضع قاعده در حوزه رسانه

Table 3. The Effect of community on how the rule is set in the field of media

شرح رویکرد Approach description	رویکرد Approach	ردیف Row
رعایت معیارهای شکلی و رویه‌ای و تشریفات را برای تصویب قانون کافی می‌داند.	صورت‌گرایی	۱
با نگرش‌های ارزش‌گرایانه قرابت بیشتری دارد و ادعا می‌کند که محتوای قوانین و پیش‌نویس‌های مورد بررسی در فرایند قانونگذاری، از نظر میزان همسویی و انطباق با موازین اخلاق مدرن، قواعد سودانگاران مبتنی بر مصالح اجتماعی و اصول سیاسی مورد پذیرش جامعه سیاسی، نیازمند ارزیابی و قضاوت است.	ماهیت‌گرایی	۲
رویکردی حداکثری مبتنی بر جمع میان الزامات دو رویکرد بالا که به نظر می‌رسد بیش از آنها مورد استقبال قرار می‌گیرد. بر این اساس، معیارهای توجیه‌کننده مفاد یک قانون عبارت‌اند از عقلانیت زبانی، عقلانیت صوری - قانونی، عقلانیت عمل‌گرایانه، عقلانیت غایت‌مدارانه و عقلانیت اخلاقی	تجمیع‌گرایی	۳

منبع: جواهری طهرانی و کدخدایی، ۱۳۹۷: ۲۷-۲۲

بدیهی است که اعمال تجمیع‌گرایی در تقنین، مستلزم یک رویکرد جامع و دانش بین‌رشته‌ای است و تنها حقوق و علوم اجتماعی به کار نمی‌آیند. از یک‌سو، در بعد عقلانیت عمل‌گرایانه نقش اجتماع در پذیرش قانون تبلور می‌یابد و از سوی دیگر، در بعد عقلانیت غایت‌مدارانه و عقلانیت اخلاقی مصالح اجتماعی پررنگ می‌شوند. به این ترتیب، فرایند تقنین در حوزه رسانه باید دارای تعادلی باشد که هم امکان اجرا را مدنظر قرار دهد و هم اهداف و مصالح اجتماعی و اخلاقی رعایت شوند؛ بنابراین اثر اجتماع بر تقنین قابل توجه است. می‌توان مفهوم قانون را به‌مثابه یکی از مؤلفه‌های نظریه تقنینی مدرن، نهاد حقوقی هنجاری الزام‌آوری تعریف کرد که به‌صورت موضوعه به تصویب رسیده و با دریافت ضمانت اجرا از دولت، ناظر به بعد زندگی اجتماعی تابعان خود است و در اراده حداکثری شهروندان ریشه دارد. این نهاد متکی بر نظام بینشی شکل گرفته در عصر روشنگری اروپا است و با الهیات آسمانی نسبتی ندارد. حال با توجه به آنکه ما در جامعه‌ای اسلامی زیست می‌کنیم، تکلیف این تعارض بین پذیرش اراده اکثریت و مقتضیات شرعی چیست؟ به نظر برخی، هرگونه تلاش

برای توجیه و پذیرش نظریه تقنینی در نظام حقوقی اسلامی با چالش‌های عمده‌ای مانند تعارض مبانی این نظریه با مبنای هنجارمندی جامعه اسلامی، نفی امکان قانونگذاری‌های بشری، انحصار معیار مشروعیت مفادی هرگونه ضابطه حقوقی به اخذ از خطابات و فرمان‌های شرع و نیز نفی امکان واگذاری نیابت سیاسی از سوی شهروندان به قانونگذاران و نهادهای تقنینی در دولت و جامعه اسلامی، روبه‌رو خواهد بود (وکیلان و مرکز مالگیری، ۱۳۹۵: ۳۳) که پذیرش نظریه تقنینی و تکیه به رأی اکثریت را در نظام اسلامی به‌طور کامل امکان‌پذیر نمی‌کند اما اگر اقتضائات نظام ارزشی اسلامی که بدیهی است اجتماع نیز به صحت آنها اذعان دارد، در نظر گرفته شوند، می‌توان مقتضیات شرعی را به شکلی در تقنین به‌کار گرفت که رأی اکثریت را نیز با خود همراه سازد. قانون و جامعه دارای کنش و واکنش به یکدیگر هستند. قانون با نظم‌بخشیدن به زندگی اجتماعی انسان ریشه در اراده عمومی اجتماع و خواست حداکثری دارد و جامعه باید برای رسیدن به عقلانیت غایت‌مدارانه و یا اخلاقی در تقنین، از دین و مذهب بهره‌جویی کند.

از سوی دیگر، برای حاکمیت قانون، تعیین سیاست‌های تقنینی الزامی است. منظور از سیاست‌های تقنینی، مجموعه شرایطی است که بر اثر ترکیب الگوهای کنش، نهادها و فضاهای گفتمانی شکل می‌گیرد و امر قانونگذاری را متعین می‌سازد و شامل ویژگی‌های فکری، اجتماعی، طبقاتی، صنفی و شرایط حاکم بر نهاد پارلمان و همه شرایط و جریان‌های سیاسی حاکم بر وضع قانون است (حاضری و محمدی، ۱۳۹۲: ۱۲۰)؛ بنابراین در امر سیاستگذاری و تقنین، با مسائل اجتماعی و منافع عمومی روبه‌رو هستیم. «می‌توان منفعت عمومی را چیزهایی دانست که برای توده مردم مطلوبیت دارد و همگان را بهره‌مند می‌کند» و این به مفهوم استصلاح و مصالح مرسله نیز نزدیک است و علی‌رغم اختلاف در فقه امامیه، تبلوری نیز با عنوان مصلحت عمومی در اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی یافته است؛ از سوی دیگر از آن می‌توان به‌عنوان روح قانون و غایت حکمرانی و قلمرو مشروعیت حقوق فردی نیز یاد کرد (منصوریان و شیبانی، ۱۳۹۵: ۱۳۷). با این تعریف از منافع عمومی، به نظر می‌رسد که مقنن که تقنین ناچار از در نظر گرفتن اجتماع و منافع آن است.

همچنین سیر تاریخی ایجاد قاعده حقوقی، میزان تأثیر اجتماع بر قانون و تقنین را مشخص می‌کند. تأمل درباره قانون و کیفیت آن، قدمت زیادی دارد و

اندیشمندانی چون بنتام^۱، هابز^۲، لاک^۳، مونتسکیو^۴ و بیش از همه هنری مین^۵، به‌طور مشخص در آثار خود به آن پرداخته‌اند. مین مراحل مختلف ایجاد قاعده الزام‌آور از نظر تاریخی را این‌چنین توضیح می‌دهد:

«در مرحله اول، قانون بیشتر نوعی عادت است. در مرحله دوم، به وضعیت عرف ارتقا می‌یابد. در مرتبه سوم به‌صورت قانون مدون تحریر می‌شود (البته نه به‌صورت قانون مصوب قوه مقننه، بلکه به شکل مجموعه‌ای از قواعد که عرف را از رهگذر آرای قضایی تثبیت کرده است). در مرحله چهارم، اصلاح قانون در پوشش فرض‌های قانونی - از طریق تفسیرهای تقنینی یا قضایی ارائه می‌شود. مرحله پنجم، توسل به مدل استعلایی قانون ضمنی است. مرحله آخر و ششم، قانون موضوعه است، یعنی اعلان صریح قصد قانونگذار که در مصوبه مجلس مندرج گردیده است. از نظر مین، قانونگذاری به این معنا آخرین مرحله از تکامل حقوق است» (وکیلیان، ۱۳۹۰).

بنابراین قوانین، نوادگان عرف و عادت اجتماعی‌اند و برای رسیدن به تقنین مطلوب، مقنن ابتدا باید عرف و عادت را بشناسد و سپس، با عقلانیت غایت‌مدارانه و اخلاقی و با در نظر داشتن سایر عقلانیت‌های برشمرده که ممکن است زاییده دین و مذهب حاکم بر اکثریت اعضا جامعه باشد، قانونگذاری کند و در این مسیر، پیشرفت روزافزون فناوری و سرعت و قدرت تولید محتوای رسانه‌ای و ابزارهای دریافت آن را نیز در نظر بگیرد تا به تقنینی مناسب اقدام کند.

● تأثیر اجتماع بر الزام‌آوری قوانین

قوانین وضع شده، در چند مرحله شرایط اجتماعی، موضع دولت و شرایط جامعه سیاسی را بازنمایی می‌کنند:

1. Bentham
2. Hobbes

3. Locke
4. Montesquieu

5. Henry Maine

جدول ۴. مراحل تأثیر اجتماع در الزام‌آوری قوانین

Table 4. Stages of community influence in law enforcement

مرحله Stages	موارد Items	ردیف Rows
مرحله تقنین	هر قانونی در زمان وضع، بخش مهمی از شرایط اجتماعی - سیاسی آن زمان و افکار قانونگذاران و سیاستمداران را بازتاب می‌کند.	الف
مرحله تغییرات و اصلاحات	وقتی قانون، اندکی پس از وضع شدن، بار دیگر تغییر داده می‌شود (کم‌وزیاد می‌شود یا متروک می‌ماند) بازهم تغییرات، بخشی از شرایط اجتماعی سیاسی زمان و همچنین افکار قانونگذاران و نخبگان سیاسی حاکم را بازتاب می‌دهند.	ب
مرحله اجرایی شدن در نظام بوروکراسی و قضایی	وقتی برنامه‌ها و فعالیت‌های عمومی جامعه بر اساس امرونی‌های قوانین تنظیم می‌شوند و سعی می‌شود اعمال قدرت و قضاوت مطابق قوانین باشد، تفسیر و اجرای قانون اهمیت پیدا می‌کند. در این مرحله نیز بخش قابل توجهی از شرایط اجتماعی - سیاسی و نیت حکام، بوروکرات‌ها و قضات بازتاب می‌شود.	ج

با بررسی هر مرحله از تحولات قوانین مربوط به رسانه می‌توان تا حدود زیادی، بازتاب شرایط فکری، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی زمانه یا حتی بخش مهمی از افکار کنشگران سیاسی را مشاهده کرد؛ بنابراین، از طریق هر مجموعه قانونی - مانند قانون مطبوعات که فراهم آمده از مجموعه موادی است که قانونگذاران و سیاستمداران وضع کرده‌اند و بوروکراسی اداری و قضایی آنها را اجرا می‌کنند - می‌توان بخش مهمی از شرایط زمانه یا الگوهای کنش سیاسی و به‌ویژه ظهور آزادی را ملاحظه کرد، تحولات دولت قانون را بازشناخت و حتی به اراده و افکار قانونگذاران، سیاستمداران، مجریان و کارگزاران پی برد (حاضری و محمدی، ۱۳۹۲: ۱۳۰).

از بعد دیگر، در بررسی نقایص ماهوی قانون، آن را با معیارهای اخلاقی، سیاسی، قانونی و وجود یا نبود ناهماهنگی و ناسازگاری عملی محک می‌زنند. در اخلاق، عدالت قانون ارزیابی می‌شود و در معیار سیاسی، قانون بر اساس یک ایدئولوژی سیاسی مشخص، مانند لیبرالیسم یا جهان‌بینی اسلامی، مورد نقد قرار می‌گیرد. این معیارها، زاده اجتماع‌اند و به همین دلیل جامعه، هم در وضع قانون و هم در اجرای آن مؤثر است و اثر الزام‌آور هر یک را تقویت می‌کند. پس هرچه قدر قانون وضع شده با معیارهای اخلاقی، سیاسی، قانونی و مباحث اجرایی آن در جامعه تطبیق بیشتری بیابد، جامعه با پشتیبانی از اجرای قاعده حقوقی، دولت را از اعمال فشار در بسیاری از موارد بی‌نیاز می‌کند.

غرض از تأثیر جامعه بر الزام‌آوری، این نیست که جامعه، تنها تصمیم‌ساز عرصه تقنین است؛ بلکه در ارتباط با نظام قانونگذاری ج.ا.ا، جایگاه شریعت در قانون اساسی و تأثیر آن بر نظام تقنین، به‌ویژه در بخش فرهنگ و رسانه واضح است. بنا بر تفسیر حاکم، اسلام به‌عنوان دینی شناخته‌شده که در تمامی شئون فردی و اجتماعی، دارای احکام لازم‌الاتباع است و حکومت اسلامی خود را موظف می‌داند که در اعمال آموزه‌های شرعی، به مداخله‌ای بیش از مداخله دولت‌های لیبرال در امور عمومی و خصوصی شهروندان روی آورد؛ چراکه طبق آموزه‌های شرع - که بر مبنای قانون اساسی، شکل‌دهنده «پایه‌های ایمانی نظام جمهوری اسلامی» است - دولت به‌عنوان نهادی شناخته می‌شود که ملزم به اعمال و نظارت بر اجرای اصول شریعت و به‌کارگیری همه امکانات برای نیل به اهداف پیش‌گفته است.

ازاین‌رو، ممکن است رسانه، خود مشکلاتی را در امور تقنینی ایجاد کند و یا با به راه انداختن اقدامات پوپولیستی، اجتماع را با اهداف خود همراه سازد. دکتر ناصر کاتوزیان معتقدند، از دیدگاه جامعه‌شناسان، آنچه متعارف است، خوب نیز هست و آنچه نامتعارف است، بد تلقی می‌شود ولی این ضابطه لغزان و ناپایدار، ذهن حق‌پرست و تعالی‌خواه را قانع نمی‌کند و حقوق را دنبال‌ه‌روی توده‌های عوام می‌سازد و نقش رهبری را از آن می‌گیرد؛ زیرا آنچه شایع است، متعارف و عادی هم هست و به‌این‌ترتیب، هیچ‌گاه برخوردی میان قانون خوب و عادات ناپسند و زیان‌بار پیدا نمی‌شود (کاتوزیان، ۱۳۸۸: ۳۴).

در اینجا شاید اتخاذ رویکردی صورت‌گرایانه در تقنین و اصرار به رعایت آیین شکلی قانونگذاری بتواند تا اندازه‌ای، از اثرات امواج ایجاد شده را بکاهد و جامعه را در پذیرش یا رد قاعده حقوقی و همچنین اتخاذ تمهیداتی برای اجرای آن متقاعد سازد اما در ادامه، لازم است با استعانت از عقلانیت غایت‌مدارانه و اخلاقی که در آموزه‌های شرع تبلور یافته، سره از ناسره تشخیص داده شود.

● چالش‌های ناشی از شرایط اجتماعی در تقنین

به دلیل وضعیت خاص سیاسی و اجتماعی هر جامعه، مقنن با چالش‌های عمده‌ای روبه‌روست که یکی از آنها، جامعیت میان حقوق و حدود است. فلسفه تدوین هر قانون، تبیین هر چیزی است که مخاطبان می‌توانند یا نمی‌توانند انجام دهند. بخش اول که سلطه و توانایی‌ها را بیان می‌کند، حق و بخش دوم

که مرزهای آزادی و استفاده از حق را تعیین می‌کند، حد خوانده می‌شود. 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 زیان‌آور می‌کند. قانون رسانه باید به قدری متعادل باشد که نه راه را بر تضييع حقوق جامعه 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، ۱۳۹۴: ۱۰).

چالش دیگر پیش‌رو این است که با توجه به تعدد رسانه‌ها، حوزه‌های مختلف، مخاطبان متفاوت و قدرت تأثیرگذاری آنها، قانونی جامع تصویب شود که نقاط مشترک و افتراق رسانه‌ها را در نظر بگیرد. این امر باعث می‌شود که فعالان حوزه رسانه و مخاطبان‌شان، یعنی اجتماع، از سردرگمی ناشی از تعدد قوانین خارج شوند. تصویب یک قانون جامع، امکان مدیریت فرهنگی جامعه را نیز بهتر فراهم می‌آورد؛ قانونی که باید شامل احکام مشترک برای رسانه‌های متکثر و احکام اختصاصی باشد. توصیه می‌شود که برخورد یکسان با رسانه‌ها به‌طور حداکثری صورت پذیرد؛ اما مباحث اختصاصی برآمده از ماهیت خاص یک رسانه را نیز باید در مدنظر قرار داد. چنین قانونی هم باید وضعیت موجود رسانه‌ها را در نظر بگیرد و هم آینده و چشم‌انداز آنها را. دارا بودن یک قانون با ثبات، مستلزم آن است که بر اساس نگاهی علمی در ارتباطات شکل گرفته باشد. اگر وجه کارشناسی ارتباطات مدنظر قرار گیرد، با پیش‌بینی آینده فناورانه رسانه‌ها می‌توان قوانینی درازمدت و آینده‌نگر تدوین کرد (همایون و نصراللهی، ۱۳۹۱: ۵۰).

قانون برای ایجاد نظم مطلوب در هر عرصه‌ای لازم است اما کافی نیست، به‌ویژه در فعالیت‌هایی که با مردم و حقوق آنان ارتباط بیشتری دارد. تجربه بشری نشان داده است در این‌گونه موارد باید علاوه بر استفاده از ابزارهای قانونی، به تقویت انگیزه‌های مشارکت‌جویانه نیز تأکید کرد و نظارت‌های درونی را به کمک گرفت (اسماعیلی، ۱۳۸۱: ۱۳). این امر به‌عنوان جلب مشارکت حداکثری مردم در بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری از سوی رهبر انقلاب مورد تأکید قرار گرفته است.

خلاصه آنکه چالش‌های ناشی از شرایط اجتماعی ممکن است الزاماتی را در تقنین ایجاد کند و لازم باشد با در نظر گرفتن حدود و حقوق و منافع عمومی و خصوصی و البته با توجه به نقشی که خودتنظیمی و هدایت و مشارکت سازمان‌های صنفی در تقنین ایفا می‌کنند، به امر تقنین پرداخته شود.

● فلسفه تقنین و الزامات حقوقی ناشی از آن

در تشریح اوصاف قاعده حقوقی وجود الزام‌آوری، ضمانت اجرا، کلی و عمومی بودن و هدف از تقنین برای تنظیم روابط اجتماعی را برشمرده‌اند (حیاتی، ۱۳۸۹: ۲۷) و برای وضع قانون، مراحل تصویب، امضا و انتشار را لازم دانسته‌اند (کاتوزیان، ۱۳۸۸: ۱۳۱). کیفیت قانون را از یک‌سو در توانایی آن برای دستیابی به اهداف تعیین‌شده و از سوی دیگر، در مبهم نبودن و قابل فهم بودن قانون می‌دانند. برخی نیز کیفیت قانون را به محتوایی و شکلی تقسیم می‌کنند:

۱. **کیفیت محتوایی:** به معنای تشخیص درست مسئله و تحقیق در خصوص واکنش درست در مقابل آن است، به طوری که نتیجه دلخواه به دست آید.

۲. **کیفیت شکلی:** انتخاب قالب مناسب تقنینی و به کار بردن زبان قابل فهم و روشن برای مجریان یا به طور کلی، مخاطبان قانون و همچنین انتشار صحیح قانون است.

بر این اساس، لازمه تقنین با کیفیت این است که با در نظر گرفتن معیارهای نتیجه‌بخشی، اثرگذاری و کارآمدی صورت گیرد و از سوی دیگر، رعایت اصولی چون ضرورت، تناسب، شفافیت، پاسخگویی، مشارکت، قابلیت پیش‌بینی، روشنی، قابل فهم بودن، سادگی، سازگاری، مشروعیت اجتماعی، دقت، ثبات، مبهم نبودن و ساختار منسجم نیز الزامی است.

۱. **نتیجه‌بخشی:** یعنی «میزان دستیابی یک عمل تقنینی به اهداف خود». در واقع، هدف از ارزیابی نتیجه‌بخشی، میزان دستیابی به هدف یا اهداف قانونگذار پس از اجرای مصوبه است، نه اجرا یا میزان اطاعت جزء به جزء مفاد مصوبه. به این ترتیب، چه بسا یک قانون اثرگذار باشد، اما نتیجه‌بخش نباشد.

۲. **اثرگذاری:** عبارت است از «میزان گرایش‌ها یا رفتار عینی جمعیت مورد نظر که منطبق با مدل هنجاری یا محصول آن است، به گونه‌ای که می‌توان گفت این گرایش و رفتارهای عینی را مقنن، تجویز و اراده کرده است. اثرگذاری به دنبال پاسخ به دو پرسش است: آیا قانون رعایت و اجرا شده است؟ آیا می‌توان میزان اطاعت یا اعمال قانون را به دلیل ویژگی‌های مصوبه دانست؟

۳. **معیار کارایی:** به رابطه میان «هزینه‌ها و منافع» قانونگذاری

بازمی‌گردد. هزینه و منافع، نه فقط دربرگیرنده هزینه‌ها و منافع مستقیم مادی اجرا یا تبعیت از مصوبه، بلکه شامل پیامدهای غیرمادی، مانند پیامدهای روانی و احساسی ناشی از اجرا یا تبعیت از قانون است؛ اما در برخی نظام‌های سیاسی، به دلایل مختلف، چنین ویژگی‌هایی برای قانون در مقابل برخی از ویژگی‌های خاص، رنگ می‌بازد. از جمله در نظام قانونگذاری ج.ا.ا. چنان‌که گفته شد، ویژگی خاص اسلامی یا شرعی بودن قوانین، برخی از ویژگی‌های ضروری قانون در سایر نظام‌ها را تحت‌الشعاع قرار داده است (وکیلان و مرکز مالیری، ۱۳۹۵: ۴۸-۴۷).

در تدوین قانون جامع رسانه‌ها لازم است ضمن در نظر گرفتن شتاب تحولات فناورانه، نتیجه‌بخشی، اثرگذاری و کارآمدی قانون در کنار توجه به موازین شرع، به‌عنوان اصلی‌ترین منشأ قانونگذاری، مطمح‌نظر مقنن قرار گیرد.

قاعده‌ای را که از خلال فرایند پیچیده تقنین، تبدیل به‌قاعده الزام‌آور می‌شود، زمانی می‌توان خوب تلقی کرد که ضمن انطباق با معیارهای مندرج در قانون اساسی و بین‌المللی، با کمترین هزینه موجب افزایش رفاه عمومی شود. در دانش حقوق، تأکید اصلی بر انطباق قانون با معیارهای شکلی است، مانند انطباق قانون با قانون برتر؛ اما از نظر فلسفه قانونگذاری، قانون خوب صرفاً به این معنا نیست؛ بلکه لازم است محتوای قوانین از نظر عقلانیت در هدف و عقلانیت ابزار انتخاب شده نیز بررسی شود.

عقلانیت در هدف، از منظر انتخاب غایباتی است که قانونگذار، دستیابی به آن را از طریق وضع قانون ضروری می‌داند. آیا چنین اهدافی مطابق منافع عموم است؟ آیا اهداف تعیین‌شده، برآیند خواست عمومی است؟ آیا هدف تعیین‌شده از طریق وضع قانون دست‌یافتنی است؟ علاوه بر عقلانیت در هدف، ابزار انتخاب شده برای دستیابی به آن نیز باید بررسی شود؛ آیا ابزار انتخاب شده با هدف تعیین‌شده متناسب است؟ آیا وضع قانون از طریق تصویب در پارلمان، شیوه مناسبی برای حصول به هدف تعیین‌شده است؟

بررسی موردی برخی قوانین حوزه رسانه

خلاً تقنین در حوزه‌های خاص از لحاظ نظری به شرح جدول ۵ است.

جدول ۵. خلأ تقنین در حوزه‌های خاص

Table 5. Legislative vacuum in specific areas

ردیف Rows	موارد Items
۱	مسائل مربوط به نگرانی‌های عمومی
۲	حمایت از نظم عمومی و امنیت کشور
۳	احترام به آداب‌ورسوم عموم از لحاظ عفت و نظر عامه جامعه
۴	دستیابی به منافع حوزه عمومی در ارتباط با گردش اطلاعات، دسترسی، تنوع و مشارکت عمومی
۵	حفظ استانداردهای فرهنگی و حمایت از فرهنگ و زبان ملی و منطقه‌ای
۶	احترام به حق آزادی بیان و حمایت در برابر توهین و تعصب
۷	جلوگیری از آسیب به اجتماع به‌خصوص به کودکان و جوانان در برابر محتوای نامناسب
۸	رعایت تعهدات بین‌المللی
۹	حمایت و ارتقای منافع اقتصادی ملی در رسانه و صنعت ارتباطات
۱۰	جلوگیری از ارتکاب جرم علیه اشخاص
۱۱	حمایت از آبروی اشخاص و غیره
۱۲	جلوگیری از آسیب به اشخاص از محتوای خشن یا نامناسب
۱۳	حمایت از مالکیت معنوی در ارتباطات و اطلاعات

منبع: مک کوئیل، ۲۰۱۰: بخش ۳

اگر بخواهیم دسته‌بندی بالا را مدنظر قرار دهیم و به قوانین داخلی رجوع کنیم، به‌غیر از بند آخر مقدمه قانون اساسی و اصول ۳، ۱۵، ۲۴، ۱۶۸ و ۱۷۵ که به‌صورت کلی، به موضوعات مربوط به رسانه پرداخته‌اند، قانون مطبوعات، قانون اداره صداوسیما، قانون خط‌مشی کلی و اصول برنامه‌های سازمان صداوسیما، اساسنامه سازمان صداوسیما، قانون ترجمه و تکثیر کتب و نشریات و آثار صوتی، قانون مجازات تبلیغ تبعیض نژادی، قانون نحوه اجرای اصل نودم قانون اساسی، آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات، آیین‌نامه واحدهای اطلاعات و انتشارات و روابط عمومی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، آیین‌نامه نویسندگان مطبوعاتی و خبرنگاران، آیین‌نامه چاپ و صحافی مطبوعات دولتی، آیین‌نامه تأسیس و نظارت بر نحوه کار و فعالیت کانون‌های آگهی و تبلیغاتی، اساسنامه شرکت سهامی چاپخانه وزارت ارشاد اسلامی، اساسنامه شرکت سهامی روزنامه رسمی کشور، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، قانون مجازات فعالیت‌های غیرمجاز در

امور سمعی و بصری، مفادی از قانون جرائم رایانه‌ای، قانون حمایت از مؤلفان و مصنفان و هنرمندان، آیین‌نامه تأسیس و نظارت بر چاپخانه و نهادهای وابسته، آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه و صدور پروانه فیلم‌سازی، آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید ویدئو و صدور پروانه نمایش آنها، قانون ممنوعیت به‌کارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره، قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، آیین‌نامه ساماندهی فعالیت پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی ایرانی، مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص اهداف، سیاست‌ها و ضوابط نشر کتاب و همچنین ضوابط ناظر بر فعالیت نشریات دانشگاهی، سیاست‌های کلی شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای، آیین‌نامه نحوه اخذ مجوز و ضوابط فنی نقطه تماس بین‌المللی، آیین‌نامه واحدهای ارائه‌کننده خدمات اطلاع‌رسانی و اینترنت، آیین‌نامه دفاتر خدمات حضوری اینترنت، مواد ۳۳ و ۳۴ منشور حقوق شهروندی، ماده ۱۵ اجرایی قانون جمع‌آوری و فروش کالاهای متروکه قاچاق و ضبطی قطعیت یافته و کالای قاچاق بلا صاحب یا صاحب فراری، عموماً مواد ۱۳۹، ۵۰۴، ۵۸۲، ۶۰۴، ۶۰۹، ۶۹۷، ۶۹۸ و ۷۰۰ قانون مجازات اسلامی، مواد ۱۰۳، ۱۰۴ و ۱۸۸ قانون آیین دادرسی کیفری و سیاست‌های کلی در امور امنیت فضای تولید و تبادل اطلاعات و ارتباطات از سوی رهبری، قوانین و مقرراتی هستند که حوزه رسانه در ایران به تصویب رسیده‌اند.

فهرست بلند بالای قوانین و مقررات یاد شده، این مسئله را به ذهن متبادر می‌کند که مقنن کلیه مسائل حوزه رسانه را مدنظر قرار داده است اما با توجه به مباحث مطروح در خصوص سیاستگذاری، الزامات اجتماعی و الزامات حقوقی تقنین، ممکن است نتیجه بگیریم که پراکندگی این مقررات، خلأهایی را در پی داشته و مشخص نیست که برای مثال، احترام به آداب و رسوم عموم از لحاظ عفت و نظر عامه جامعه، دستیابی به منافع حوزه عمومی در خصوص گردش اطلاعات، حفظ استانداردهای فرهنگی، حمایت از فرهنگ و زبان ملی و منطقه‌ای، جلوگیری از آسیب به اجتماع به خصوص کودکان و جوانان در برابر محتوای نامناسب رسانه‌های جدید، حمایت و ارتقای منافع اقتصادی ملی در رسانه و صنعت ارتباطات، با توجه به پیچیدگی‌های مسائل مربوط به مسئولیت‌ها، نحوه جبران آسیب‌های ناشی از محتوای خشن یا نامناسب برای افراد، چگونه پوشش داده شده است. اگر در مقطع زمانی حاضر، سیاستگذاری مناسب با نگاه جامع به کلیه تحولات حوزه رسانه صورت پذیرد، شاید از پراکندگی مقررات و مراجع

جلوگیری شود. از سوی دیگر، تقنین صورت گرفته نیز بر اساس معیارهای پیش‌گفته، دارای ابهاماتی است که برای مثال، به چند نمونه از آن در ادامه اشاره شده است.

ممنوعیت استفاده از ماهواره

در دوره هفتم قانونگذاری، دو طرح با عناوین «ضوابط به‌کارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره» و «استفاده مدیریت‌شده از ماهواره‌های پخش مستقیم» از سوی نمایندگان ارائه شد و در نهایت قانون، ممنوعیت به‌کارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره در سال ۱۳۷۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در خصوص این قانون چند مسئله قابلیت طرح دارد:

۱. آیا قانون مصوب، مبتنی بر تحلیل و تعریف علمی از پدیده رواج استفاده از برنامه‌های ماهواره‌ای در میان شهروندان است؟
 ۲. آیا اساساً برخورد با این پدیده باید از طریق قانون و در نظر گرفتن مجازات باشد؟
 ۳. آیا مفاد این قانون، با فرض اجرا، به سالم‌سازی اخلاق و مبارزه با مفاسد اخلاقی کمک می‌کند؟ (نتیجه‌بخشی).
 ۴. آیا در صورت اجرای قانون و اعمال مجازات مقرر، در رفتار افراد مجازات شده و دیگر شهروندان، تغییری حاصل می‌شود؟ (اثرگذاری).
 ۵. آیا منافع اجرای این قانون در مقایسه با پیامدهای مادی و روانی آن قابل توجه است؟ (کارآمدی) (وکیلیان و مرکز المیری، ۱۳۹۵: ۵۰-۴۹).
- در پاسخ می‌توان گفت که مقنن، به تحلیل علمی پدیده استفاده از برنامه‌های ماهواره‌ای را توجه نداشته و در کل، برخی از اصول مهم تقنین، از جمله نتیجه‌بخشی، اثرگذاری و کارآمدی را در نظر نگرفته است.

قوانین حوزه مطبوعات

با توسعه فناوری، مطبوعات رقبایی جدی پیدا کرده‌اند و ماهواره و اینترنت، در عمل ارتباطات را به بعدی دیگر برده‌اند. به این ترتیب، در کنار قانون مطبوعات، قوانین دیگری نیز مانند قوانین مربوط به کتب، سیستم‌های چندرسانه‌ای، سینما، رادیو، تلویزیون، تبلیغات، رایانه، اینترنت و خبرگزاری‌ها وضع شده‌اند که سعی در بسامان کردن حوزه رسانه دارند. حال سؤال اینجاست که آیا زمان

آن نرسیده که با توجه به الزامات مکرر قانونی، از جمله قوانین توسعه کشور (بند ب ماده ۱۱۹ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا؛ و بند الف ماده ۱۰ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا)، قوانین حوزه مطبوعات، بازنگری و در قالب قانون جامع‌تری که عمومیت داشته باشد و کلیه رسانه‌ها را در برگیرد، در نظر گرفته شوند. از سوی دیگر، مرجع واحدی برای تقنین در این حوزه وجود ندارد و مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیئت‌وزیران و وزارت ارشاد اسلامی، هر یک در حوزه‌های مختلف رسانه، بنا بر مورد، تقنینی به معنی عام و خاص صورت داده‌اند.

مجلس شورای اسلامی، قوانین کلی و کلان مورد نیاز جامعه را به تصویب می‌رساند، به همین دلیل نیز جزئی‌نگر و مقطعی نبودن، از مهم‌ترین ویژگی‌های این قوانین به شمار می‌رود؛ در حالی که برای مثال، مجلس هشتم با رویکردی جزئی و مصداقی در تاریخ ۱۳۸۹/۰۵/۳۱ الحاقی‌هایی را به ماده ۱۲ قانون حمایت مؤلفان و مصنفان و هنرمندان زده است. حال سؤال مهم این است که اساساً شأن مجلس می‌تواند در این حد باشد که در مورد یک مصداق جزئی، قانونی کلی و کلان را تغییر دهد یا اصلاح کند؟!

در مورد شورای عالی انقلاب فرهنگی، نیز این پرسش مطرح است که با فرض اینکه مصوبات این شورا در حکم قانون است، شأن آن در چه سطحی تعریف می‌شود؟ روشن است که مصوبات لازم‌الاجر و در حکم قانون است، همچنین جنس این مصوبات، از جنس سیاست‌های کلی نظام در حوزه‌های فرهنگی است و ورود به جزئیات قانونی و سازوکارها، در شأن و حوزه وظایف این شورا نیست.

حال باید پرسید که آیا در حوزه رسانه‌ها این شأن شورا همواره حفظ شده است یا خیر؟ به نظر می‌رسد که در اکثر مواقع، شورای عالی، شأن سیاستگذاری خود را حفظ کرده اما در مواردی نیز از این اصل تخطی کرده است.

برای مثال، در تاریخ‌های ۱۳۸۰/۰۵/۲۳، ۱۳۸۰/۰۶/۰۶، ۱۳۸۰/۰۷/۰۳ و ۱۳۸۰/۰۸/۰۵ شورا مصوبه‌ای را تحت عنوان مقررات و ضوابط شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای به تصویب رسانده است که صرفاً ماهیت قانونگذاری دارد و نه سیاستگذاری. در مجموع این تفاسیر از رویکرد و جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی و مجلس، تمایز معناداری بین مصوبات جلوه‌گر می‌شود (همایون و نصراللهی، ۱۳۹۱: ۲۳).

در بند ۳ ماده ۶ قانون مطبوعات «تبلیغ و ترویج اسراف و تبذیر» به‌عنوان یکی از موارد «اخلال به مبانی و احکام اسلام و حقوق عمومی و خصوصی» ممنوع تلقی شده است که اختلاط بین حقوق و اخلاق در آن مشهود است. درحالی‌که مقنن باید در نظر می‌داشت که راه‌حل همه مشکلات جامعه، تقنین نیست و فرهنگ‌سازی و خودتنظیمی در این حوزه نقش مؤثرتری ایفا می‌کنند. در حوزه شفافیت نیز ماده ۱۶ قانون مطبوعات در خصوص اختیارات هیئت نظارت دارای ابهام است (همچنین در بند ۱۰ ماده ۶).

از سوی دیگر، در برخی از مواد قانون مطبوعات، به نظر می‌رسد که مقنن قابلیت اجرا را در نظر نگرفته، برای مثال طبق ماده ۱۳ قانون مطبوعات «هیئت نظارت مکلف است ظرف مدت سه ماه از تاریخ دریافت تقاضا جهت امتیاز یک نشریه، درباره صلاحیت متقاضی و مدیرمسئول با رعایت شرایط مقرر در این قانون رسیدگی‌های لازم را انجام داده و مراتب رد یا قبول تقاضا را با ذکر دلایل و شواهد به وزیر گزارش نماید.» امری که به دلایل مختلف، از جمله ترکیب هیئت نظارت، بوروکراسی سنگین و مانند آن، اجرا نمی‌شود.

همچنین اختیارات در نظر گرفته شده برای هیئت‌منصفه در مواد ۳۶ تا ۴۴ قانون مطبوعات، به دلیل برتری دادن به نظر دادگاه در برابر نظر هیئت‌منصفه به نحوی است که انگیزه‌ای برای تشکیل هیئت‌منصفه باقی نمی‌گذارد (اسماعیلی، ۱۳۹۴: ۲۰-۱۲)؛ بنابراین قانون مطبوعات با وجود مشکلات ناشی از توسعه فناوری، با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو است که به‌طور عمده، ناشی از بی‌توجهی مقنن به اصول تقنین است.

دسته‌بندی عیوب مقررات حاضر در حوزه رسانه

با بررسی‌های صورت گرفته، معضلات تقنین در حوزه رسانه را می‌توان دسته‌بندی کرد:

جدول ۶. عیوب مقررات حاضر در حوزه رسانه

Table 6. Disadvantages of current media regulations

شرح مقوله Explanation of category	موارد Items
<p>در حوزه محتوای تقنین به نظر می‌رسد تقنین صورت گرفته الزامات اجتماعی تدوین را در نظر نداشته که باعث می‌شود توجیه مفادی قانون با مشکل روبه‌رو شود. در بررسی دو قانون یاد شده به تعدادی از این موارد اشاره کردیم. بدیهی است که اگر قانون بنا به عقلانیت غایت‌مدارانه و اخلاقی مورد قبول در جامعه و البته با در نظر داشتن خط قرمزهای موجود در شریعت اسلام و با سیاستگذاری تقنینی مناسب وضع شود، از مقبولیت بیشتری می‌یابد و از این حیث، پذیرش قاعده حقوق از سوی اجتماع و در نهایت، اجرای قاعده نیز سهل‌تر و مؤثرتر می‌شود. موضوع دیگر در حوزه محتوا، حوزه‌های اخلاقی و یا سایر حوزه‌هایی است که ورود مقنن به آنها یا ضرورتی ندارد یا نتیجه‌بخش و اثرگذار نیست. البته در صورت حذف موارد زاید و پالایش قوانین، ممکن است قوانین موجود تقویت شوند و جایگاه خود را بیابند. از منظر دیگری نیز موارد اخلاقی از سازوکارهای قانونی تبعیت نمی‌کنند و اساساً باید هنجارهای اخلاقی جامعه شکل بگیرند تا بتوان برای موارد نقض فاحش و تأثیرگذار اخلاق در جامعه تقنین کرد. رعایت مرز حدود و حقوق از منظر محتوا از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است اما متأسفانه برخی از مقررات وضع شده به نحوی، تعادل بایسته را از دست داده‌اند. اگر این تعادل، حفظ و مقررات عقلانی قابل‌فهمی وضع می‌شد، جامعه نیز احساس می‌کرد که در رعایت آن باید بکوشد. جامعه باید به آسانی و به شکلی قابل‌فهم بتواند قوانین حوزه رسانه را اجرا کند در حالی که تعدد تقنین در این حوزه و برخی عیوب شکلی باعث سردرگمی اجتماع می‌شود.</p>	<p>عیوب ناشی از محتوای تقنین</p>
<p>از سویی قوانین موجود، رشد فناوری را در نظر نگرفته‌اند و از سویی دیگر، اصلاح و به‌روزرسانی قوانین قبلی نیز گزینه مناسبی نیست؛ برای تأیید این سخن، به چالش‌های متعددی چون فتنه کوی دانشگاه و تیتراها و کارپکاتورها، موهن مطبوعات داخلی، در کنار هزاران آشوب و تشویش در حوزه رسانه آن زمان - که مهم‌ترین نشان برخاسته از روزنامه‌ها و نشریات بود - می‌توان اشاره کرد. بی‌توجهی به قوانین و دستورالعمل‌های بالادستی همچون قوانین توسعه چهارم و پنجم کشور که پیش‌تر درباره آن سخن رفت، قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (مصوب، ۱۳۸۲) به‌ویژه ماده ۳ بندهای الف و نون و سیاست‌های کلی امنیت فضای تولید و تبادل اطلاعات و ارتباطات (افتا) در بندهای ۱ و ۷ که از سوی مقام معظم رهبری، در سال ۱۳۸۹ ابلاغ شد، بیانگر توجه مجلس و مهم‌تر از آن مقام رهبری به‌عنوان عالی‌ترین مقام ج.ا.ا. به چالش‌های حوزه حقوق رسانه بود؛ اما سرعت تحولات و پراکندگی اقدامات انجام شده قبلی می‌طلبید که پس از بررسی جامع، سیاستگذاری تقنینی مناسب و با رعایت الزامات اجتماعی و حقوقی، تقنین جامعی در حوزه رسانه انجام گیرد. از سوی دیگر، چندگانگی مراجع تصویب از جمله، مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیئت‌وزیران، وزارت ارشاد که در کل نظام حقوقی حاکم بر رسانه‌ها را در ج.ا.ا. با مشکلات جدی مواجه کرده یکی دیگر از معضلات جدی است. تقنین در حوزه رسانه به‌طور کلی، ضرورت‌های دنیای امروز و فناوری‌های نوین را در نظر نگرفته و پیش‌بینی‌های لازم را برای آتیه‌نگری ندارد چنان‌که قوانین موجود متناسب وضعیت حاکم بر حوزه رسانه نیستند. ادبیات تقنین در برخی حوزه‌ها شفافیت لازم را ندارد و موجب تفسیر به رأی می‌شود در حالی که قانون باید تصویر روشنی از قاعده حقوقی ارائه دهد و قوانین مصوب باید منسجم و برای عوام قابل‌فهم باشند حال آنکه با توجه به تعدد مراجع مقررات‌گذاری و از سوی دیگر، تعدد مصوبات آنها، چنین اصلی در کل، زیر پا گذاشته شده است.</p>	<p>عیوب شکلی تقنین</p>

بحث و نتیجه‌گیری

حفظ نظم جامعه در حوزه رسانه، امری ضروری است و تقنین را ایجاب می‌کند؛ اما تقنین باید با در نظر گرفتن نظریه‌های هنجاری که پیش‌تر درباره آن سخن رفت، از سیاستگذاری تقنینی مناسبی پیروی کند که خود مقتضیات اجتماعی را در نظر دارد. سیاستگذاری تقنینی حوزه رسانه در ایران، از وضعیت مناسبی برخوردار نیست و این مسئله موجب شده است که متون قانونی متعددی از سوی مراجع گوناگون به تصویب برسند و گاه نیز مقتضیات اجتماعی را نادیده بگیرند، امری که به کارآمدی، نتیجه‌بخشی و اثربخشی قانون لطمه وارد می‌کند. همان‌گونه که پیش از این شد، در تقنین، تعامل متقابل قانون با جامعه را باید مورد بررسی دقیق قرار داد. ضمن اینکه مقنن نیز باید مرز محدودیت‌ها و حقوق را در نظر بگیرد و قانون مصوب، باید برای عامه جامعه شفاف و قابل‌درک باشد. ورود مقنن به هر دلیل، به وادی اخلاق یا سایر حوزه‌ها صحیح نیست زیرا نمی‌توان برای کلیه امور بشر قاعده حقوقی وضع کرد. در غیر این صورت با قواعد بی‌شماری روبه‌رو خواهیم شد که توان اجرای آنها نخواهیم داشت. از این‌رو، برای پاره‌ای از مسائل حوزه رسانه لازم است که از ابزارهای غیرحقوقی، مانند ابزارهای صنفی و خودتنظیمی نیز بهره گرفته شود و گرنه نمی‌توان صرفاً با تقنین قوانین به‌غایت یا هدفی که مدیریت صحیح رسانه‌ها و به وجود آوردن فضای رسانه‌ای سالم در جامعه است، دست پیدا کرد. مقنن باید قوانینی منعطف و متناسب با فناوری‌های نوین، شفاف، به دور از ابهام و اجمال، قابل‌اجرا، دارای ضمانت اجرا و الزام‌آور وضع کند. آنگاه در نتیجه وجود نظام حقوقی یاد شده، استفاده‌کنندگان از این رسانه‌های نوین، اعم از تولیدکنندگان محتوا و مخاطبان نمی‌توانند وجود چنین نظامی را نادیده بگیرند. مقنن باید با استفاده از اصول ضرورت، تناسب، شفافیت، پاسخگویی، مشارکت، قابلیت پیش‌بینی، روشنی، قابل‌فهم بودن، سادگی، سازگاری، مشروعیت اجتماعی، دقت، ثبات، مبهم نبودن و ساختار منسجم قانونی جامع وضع کند که تابع یا مجری قانون، هیچ‌یک نتوانند عقلانیت و رای قاعده حقوق را انکار و یا با سوءاستفاده از ابهامات موجود آن را به نفع خود تفسیر کنند. در این زمینه، استفاده از روش‌های به‌روز سنجش اصول و معیارهای مربوط توصیه می‌شود. با توجه به پراکندگی قوانین موجود در حوزه رسانه، تدوین یک قانون رسانه جامع در جمهوری اسلامی ایران، امری لازم و ضروری است، ضرورتی که

خود ناشی از ضرورت‌های ارتباطی، توسعه فناوری‌های نوین و علم ارتباطات، اقتضائات ماهوی رسانه‌ها، ضرورت‌های حقوقی همچون الزام اسناد بالادستی، قوانین توسعه برقراری نظم و عدالت، نابسامانی قوانین موجود، تعدد، چالش‌های پیش‌رو در مراجع قانونگذاری و از همه مهم‌تر، ضرورت‌های فرهنگی و در نهایت، ضرورت‌های اجرایی ناشی از اقتضاهای اجرایی و مدیریتی جامعه است.

تدوین قانون جامع باید با رویکردی تجمیع‌گرایانه ماهوی - صوری صورت پذیرد که در آن الزامات اجتماعی برای پذیرش قانون با انجام مطالعات جامعی به‌طور کامل مدنظر قرار گیرند؛ زیرا در صورتی که قانون، مناسب جامعه نباشد، پذیرش و اجرای آن با مشکل روبه‌رو می‌شود. همچنین پس از وضع قواعد حقوقی، بازخورد اجرایی چنین تقنینی باید مدنظر مقنن قرار گیرد تا نقاط ضعف و قوت قانون، مشخص و اصلاحات لازم در آتیه اعمال شود. برای آنکه تقنین مناسب صورت گیرد، لازم است عقلانیت زبانی، عقلانیت صوری - قانونی، عقلانیت عمل‌گرایانه، عقلانیت غایت‌مدارانه و عقلانیت اخلاقی، هر یک جداگانه مورد توجه قرار گیرند و در این راه، توسل به نظر اجتماع و رأی حداکثری با رعایت اقتضائات دینی و مذهبی باید سرلوحه مقنن باشد. توجه به خلأها و تبعیض‌های قانونی، جلوگیری از تصویب قانون‌های تکراری، مشابه و دارای همپوشانی، رفع ابهام‌های قانونی، جلوگیری از پراکندگی قانونی با تصویب قانون جامع و نسخ قوانین قبلی، جلوگیری از وضع قوانین مقطعی و در نظر گرفتن مسائل علمی در وضع قوانین برای تصویب قانون لازم است. در پژوهش‌های قبلی از جمله مقاله‌ای با عنوان جایگاه قانون جامع رسانه‌های همگانی در ج.ا.ا (ضرورت‌یابی و امکان‌سنجی قانون و اقتضاهای برآمده از آنها) که از سوی همایون و نصراللهی بیان شده برخی از خصوصیات تقنین، از نظر حقوقی بیان شده و از لحاظ فنی و حقوقی نیز چالش‌ها و الزامات مورد بررسی قرار گرفته است؛ اما پژوهشگران به موضوعات مهم‌تری چون نظریه رسانه‌ای و سیاستگذاری که تقنین را تحت تأثیر قرار می‌دهد، بی‌توجه بوده‌اند و در خصوص الزامات اجتماعی نیز تنها به مقوله ضرورت‌یابی تدوین قوانین اشاره شده است.

همچنین لازم است که با رعایت تفکیک قوا و در نظر گرفتن جایگاه رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی انقلاب فرهنگی به‌عنوان ارکان سیاستگذار کلان در عرصه حقوق رسانه و یا مجلس شورای اسلامی، به‌عنوان

مرجع قانونگذار و هیئت‌وزیران و وزارت ارشاد به‌عنوان مجری و تسهیل‌کننده اجرای قانون، شأن کلیه ارکان نظام در تقنین مناسب قانون جامع رسانه‌ای حفظ شود.

به این ترتیب، پاسخ پرسش اصلی پژوهش این است که ابتدا نهادهای سیاستگذار باید با در نظر گرفتن نظریه هنجاری و با تدوین سیاستگذاری هنجارها و سیاست‌ها را برای مقنن مشخص کنند و پس از آن، مقنن با در نظر گرفتن الزامات حقوقی و اجتماعی پیش‌گفته، به تقنین قانون جامع حوزه رسانه را بپردازد. در غیر این صورت، تقنین اثرگذاری، نتیجه‌بخشی و کارآمدی لازم را نخواهد داشت.

از آنجاکه صداوسیما با وجود رسانه‌های جدید، هنوز هم از وزن و قدرت فوق‌العاده‌ای برخوردار است و تقنین مناسب، در کنار توجه به هنجارها و سیاست‌های رهبری و سایر اسناد بالادستی می‌تواند نقش محوری صداوسیما در دنیای رسانه‌های جدید پررنگ‌تر سازد، راهبردهای پیشنهادی به نهادهای تقنینی، به شرح زیر است:

- توجه به تفکیک قوا در تعیین متولی برای سیاستگذاری، تقنین و اجرا در حوزه رسانه
- توجه به معیار نظریه هنجاری یا تألیف نظریه مناسب با توجه به مسائل اجتماعی و شرعی در سطح سیاستگذاری
- سیاستگذاری با توجه به نظریه انتخابی
- توجه قانونگذار به نظریه هنجاری حاکم و سیاستگذاری صورت گرفته
- توجه مقنن به اثر متقابل قانون و اجتماع با رعایت مسائل و حدود شرعی و عرفی در تقنین
- توجه مقنن به مسائل فنی تقنین، از جمله معیارهای نتیجه‌بخشی، اثرگذاری و کارایی
- توجه مقنن به مواردی چون ضرورت، تناسب، شفافیت، پاسخگویی، مشارکت، قابلیت پیش‌بینی، روشنی، قابلیت فهم، سادگی، سازگاری، مشروعیت اجتماعی، دقت، ثبات، مبهم نبودن و ساختار منسجم قانون
- بازخوردگیری مقنن از اجتماع در خصوص قوانین وضع شده و اصلاح آنها
- مشاوره مداوم با گروه‌های ذی‌نفع و اصناف مرتبط با رسانه و استفاده از نظر آنان در اصلاح قوانین

منابع

- اسماعیلی، محسن. (۱۳۸۱). حقوق رسانه‌ها. پژوهش و سنجش (پژوهش‌های ارتباطی)، ۱۱ (۳۹ و ۴۰).
- اسماعیلی، محسن. (۱۳۹۴). حقوق مطبوعات، چالش‌های امروز و نیازهای فردا. رسانه، ۲۶ (۳).
- امیری، آبتین. (۱۳۹۵). بررسی جایگاه حقوق رسانه‌ها در برنامه توسعه ایران. پژوهش‌نامه فرهنگی هرمزگان، ۱۲.
- باهنر، ناصر و ترکاشوند، علی‌اصغر. (۱۳۸۸). نظریه هنجاری رسانه‌ها از دیدگاه رهبران انقلاب اسلامی، از ۱۳۵۷ تا سی‌امین سال انقلاب. پژوهش‌های ارتباطی، ۱۶ (۵۸)، ۳۷-۹.
- پاکزاد، احمد و خواجه نایینی، علی. (۱۳۹۶). ارزیابی سیاستگذاری رسانه‌ای در سازمان صداوسیما: مطالعه موردی سند چشم‌انداز افق رسانه. راهبرد، ۲۶ (۸۴)، ۱۹۶-۱۷۵.
- جواهری طهرانی، محمد و کدخدایی، عباسعلی. (۱۳۹۷). واکاوی مبانی و مؤلفه‌های نظریه تقنینی در اندیشه حقوق مدرن. حکمت اسلامی، ۵ (۱).
- حاضری، علی‌محمد و محمدی، رحیم. (۱۳۹۲). دولت قانون، سیاست‌های تقنینی و شرایط اجتماعی؛ بررسی جامعه‌شناختی سیاست‌های تقنینی دولت پس از انقلاب اسلامی با اتکا به تحلیل قانون مطبوعات. علوم سیاسی، ۸ (۲).
- حیاتی، علی‌عباس. (۱۳۸۹). مقدمه علم حقوق. چاپ پنجم، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- سلطانی‌فر، محمد. (۱۳۹۲). محیط هوشمند رسانه‌های نوین و کاربست مدل توان‌بخشی ارتباطات توسعه در راستای سند چشم‌انداز توسعه ۱۴۰۴. رسانه، ۲۴ (۹۰).
- شیخ‌الاسلام، عباس. (۱۳۸۷). بررسی تحلیلی جرائم مطبوعاتی، معاونت آموزش قوه قضائیه. چاپ اول، تهران: جاودانه.
- قاسمی، حمید و فنزاد، رضا. (۱۳۹۷). حقوق رسانه. چاپ اول، تهران: اندیشه آرا.
- کاتوزیان، ناصر. (۱۳۸۸). مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران. تهران: شرکت سهامی انتشار.

کرکپاتریک، کالین و پارکر، دیوید. (۱۳۹۲). ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، به سوی مقررات‌گذاری بهتر (مجموعه مقالات) (ترجمه باقر انصاری و همکاران). تهران: خرسندی.

محمدی، حمید. (۱۳۸۷). سیاست‌گذاری رسانه‌ای. پژوهش‌های ارتباطی، ۱۵(۵۳)، ۶۹-۹۳.

معمدنژاد، کاظم. (۱۳۸۷). حقوق مطبوعات. چاپ پنجم، جلد یکم. تهران: دفتر مطالعات و توسعه رسانه‌ها.

مک‌کوئیل، دنیس. (۱۳۸۲). درآمدی بر نظریه ارتباط جمعی (ترجمه پرویز اجلالی). تهران: دفتر مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها.

منصوریان، نصرعلی و شیبانی، عادل. (۱۳۹۵). مفهوم منفعت عمومی و جایگاه آن در قانونگذاری ایران. دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۷۵ و ۷۶. همایون، محمدهادی و نصرالهی، محمدصادق. (۱۳۹۱). جایگاه قانون جامع رسانه‌های همگانی در ج.ا.ا. (ضرورت‌یابی و امکان‌سنجی قانون و اقتضاهای برآمده از آنها). مطالعات فرهنگ - ارتباطات، ۱۳.

وکیلان، حسن. (۱۳۹۰). گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

وکیلان، حسن و مرکز مالگیری، احمد. (۱۳۹۵). مقدمه‌ای بر فلسفه قانونگذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون. پژوهش حقوق عمومی، ۱۸ (۵۱).

McQuail, D. & Siune, K. (1986). **New Media Politics. Comparative Perspectives in Western Europe.** London: Sage.

McQuail, D. (2010). **Module 2: Unit 11: Media Regulation.** Department of Media and Communication Attenborough Building, University of Leicester-University Road, Leicester (2010).