

جایگاه قانون جامع رسانه‌های همگانی در جمهوری اسلامی ایران (ضرورت‌یابی و امکان‌سنجی قانون و اقتضاهای برآمده از آنها)

محمدهادی همایون^۱، محمدصادق نصراللهی^۲

چکیده

در سال‌های اخیر، در جمهوری اسلامی ایران نسبت به «قانون جامع‌نویسی» در حوزه رسانه‌ها توجه ویژه‌ای صورت گرفته است؛ به طوری که در ماده ۱۱۶ قانون برنامه چهارم توسعه و ماده ۱۰ قانون برنامه پنجم توسعه، دولت مکلف به تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی شده است. این مقاله تلاش دارد در واکاوی تفصیلی نسبت به جایگاه و اهمیت این قانون در جمهوری اسلامی ایران به سه مسئله بپردازد: اول آنکه، آیا تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی ضروری و مورد نیاز است؟ (ضرورت‌یابی) دوم آنکه، با فرض ضروری بودن آن، با توجه به گذشت تقریباً هفت سال از تصویب برنامه چهارم توسعه، چرا این قانون تدوین نشده است؟ (امکان‌سنجی) سوم آنکه با توجه به ضرورت‌یابی و امکان‌سنجی قانون، الزام‌ها، بایسته‌ها و اقتضاهای قانون چیست؟ (الزام‌های قانون)

این مقاله، ضمن پاسخگویی مثبت به سؤال اول و بیان علل عدم تدوین قانون در پاسخ به سؤال دوم، به عنوان جمع‌بندی و جهت‌تربسیم جایگاه قانون جامع رسانه‌های همگانی، اقتضاهای برآمده از ضرورت‌های تدوین قانون (نیازسنجی) و موانع پیش‌روی آن (امکان‌سنجی)، مطرح و پیشنهادهایی برای تدوین یک قانون کارآمد و مفید ارائه می‌شود.

واژه‌های کلیدی

حقوق ارتباطات، حقوق رسانه، قانون جامع رسانه‌های همگانی، قانون‌گذاری رسانه‌ای، قانون جامع

تاریخ دریافت: ۹۱/۰۸/۲۷

تاریخ پذیرش: ۹۱/۱۰/۲۵

homayoon@isu.ac.ir

۱. دانشیار دانشکده معارف اسلامی و فرهنگ و ارتباطات، دانشگاه امام صادق (ع)

m.nasrollahi@isu.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری معارف اسلامی و فرهنگ و ارتباطات، دانشگاه امام صادق (ع)

❖ مقدمه

سال سیزدهم، شماره نوزدهم، پاییز ۱۳۹۱

عصر حاضر را عصر «انفجار اطلاعات» یا «انقلاب اطلاعات» نامیده‌اند. این نام‌گذاری مدیون نقش برجسته‌ای است که رسانه‌های همگانی در عصر حاضر ایفا می‌کنند. نقش اثرگذار، گسترده و عمیق رسانه‌های همگانی در بسیج افکار عمومی، تصویرسازی نسبت به واقعیت، اطلاع‌رسانی، آموزش و سرگرمی، سبب شده است که دولت‌ها، سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران اهتمام ویژه نسبت به این رسانه‌ها داشته تا کارکرد مورد انتظار از آنها تحقق یابد.

«قانون جامع‌نویسی»^۱ یکی از رویکردهای قانون‌گذاران دولت‌ها در حوزه رسانه‌ها است. امروزه تعداد قابل توجهی از کشورهای جهان، این رویکرد را برای نظارت بر رسانه‌ها و حمایت از آنها برگزیده‌اند. در این میان، کشورهای اروپای شرقی و کشورهای تازه استقلال‌یافته از شوروی سابق جایگاه مهمی دارند. در کشور ما نیز در سال‌های اخیر به این رویکرد توجه شده است. در برنامه چهارم و پنجم توسعه به صراحت دولت مکلف به تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی شده است. هدف از این مقاله، ترسیم جایگاه قانون جامع رسانه‌های همگانی در جمهوری اسلامی ایران است. در این راستا، تلاش بر آن است تا نشان داده شود که اولاً تدوین چنین قانونی در ایران مورد نیاز است؛ ثانیاً تدوین آن قابل تحقق است و موانع آن قابل رفع می‌باشد و ثالثاً اقتضاها و ویژگی‌های آن، بر اساس ضرورت‌ها و موانع پیش‌روی آن، مطرح می‌شود.

در جهت تحقق سه هدف فوق، با درپیش گرفتن روش مطالعه کتابخانه‌ای و مصاحبه با کارشناسان در بخش جمع‌آوری داده و روش مقایسه‌دائمی در بخش تحلیل داده، یک نظام مقوله‌ای از ضرورت‌ها، موانع و اقتضاهای برآمده از آنها ارائه می‌شود.

1. Codification

❖ در بخش اول مقاله، تعریف منتخب از قانون جامع رسانه‌های همگانی ارائه می‌شود. هدف اصلی از این بخش تبیین موضوع مورد مطالعه است. در بخش دوم تحت عنوان «ضرورت‌یابی تدوین قانون»، ضرورت‌های تدوین قانون، تحت چهار زیرشاخهٔ ضرورت‌های ارتباطی، حقوقی، فرهنگی و اجرایی مطرح می‌شود. در بخش سوم با عنوان «امکان‌سنجی تدوین قانون»، ابتدا در حوزهٔ امکان‌سنجی نظری، شبهه‌ها و اشکال‌ها نظری و علمی ارتباطی و حقوقی نسبت به تدوین قانون جامع رسانه‌ها احصاء و مطرح می‌شود، سپس در حوزهٔ امکان‌سنجی اجرایی، دلایل عدم‌تدوین قانون جامع رسانه‌ها در طول هفت سال گذشته تبیین می‌شود. در بخش پایانی و جمع‌بندی نیز ضمن مروری بر مطالب پیشین، الگوی ترسیم‌کنندهٔ جایگاه قانون جامع رسانه‌های همگانی نمایش داده شده و تلاش می‌شود بر اساس آن، اقتضاها برای برآمده از ضرورت‌های تدوین قانون و امکان‌سنجی نظری مطرح گشته و در نهایت راه‌حل‌هایی برای رفع موانع اجرایی پیشنهاد شود.

سال سیزدهم، شمارهٔ نوزدهم، پاییز ۱۳۹۱

مفهوم قانون جامع رسانه‌های همگانی

در آغاز هر نوشتار علمی، توضیح و تشریح واژگان و مفاهیم بنیادی و اساسی آن، لازم و ضروری است. ضرورت این مسئله از آن جهت است که معنای دقیق علمی این واژگان اولاً برای خود پژوهشگر مشخص گردد و موجب تمرکز مطالعاتی او شود و ثانیاً خوانندگان نیز دریابند که پژوهشگر از میان چند معنای متصور از یک واژه، چه معنایی را مفروض دانسته است و همین مسئله از بسیاری از سوءتفاهم‌ها پیشگیری می‌کند. بر همین اساس، در این بخش از مقاله سعی می‌شود تعریفی روشن از قانون جامع رسانه‌های همگانی ارائه شود.

تعریف مورد نظر مقاله از قانون جامع رسانه‌های همگانی در جمهوری اسلامی ایران عبارت است از:

مجموعه مقررات الزام آور، کلی، اجتماعی و دارای ضمانت اجرا در حوزه رسانه‌های همگانی که با هدف استقرار عدالت و حفظ نظم عمومی، به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان می‌رسد.^۱

در این تعریف، به چند نکته توجه شده است:

۱. الزام آور، کلی، اجتماعی و دارای ضمانت اجرا بودن قانون، به «ویژگی‌های قاعده حقوقی» در ادبیات علم حقوق اشاره دارد. الزام آور بودن قانون یعنی قواعد آن اجباری است. ضمانت اجرا داشتن قانون، ویژگی دیگر آن است؛ بدان معنا که 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. قانون هنگام وضع باید مقید به فرد یا اشخاص معین نباشد و مفاد آن با یکبار انجام شدن از بین نرود؛ هر چند که تنها یک یا چند تن مشمول مقررات آن باشند. 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). این چهار ویژگی باید در تمام مواد و تبصره‌های قانونی، قانون جامع رسانه‌های همگانی رعایت شود.

۲. به کار بردن لفظ «حوزه رسانه‌های همگانی» ناظر به دو نکته اساسی است: اول آنکه در قانون جامع رسانه‌های همگانی با توجه به اتصاف آن به جامعیت باید تمام قوانین حاکم بر این حوزه تدوین و تصویب شود. اساساً در تعریف قانون جامع در هر حوزه‌ای چنین آمده است که: «قانونی که در برگیرنده تمام قوانین و مقررات حاکم بر

۱. جهت کسب اطلاعات بیشتر در خصوص کیفیت استخراج چنین تعریفی، رجوع کنید به: نصراللهی، ۱۳۸۹: ۱۱۱ - ۸۵.

❖ سال سیزدهم، شماره نوزدهم، پاییز ۱۳۹۱

یک حوزه خاص باشد» (کریمی، ۱۳۸۶: ۷۶). بنابراین جامع‌الاطراف بودن قانون از جنبه‌های مختلف از جمله: جامعیت میان تنقیح - تدوین، حال‌نگری - آینده‌نگری، حمایت - نظارت، نقاط اشتراک-افتراق رسانه‌ها قابل مطرح می‌باشد^۱. ثانیاً حوزه مورد نظر این قانون، رسانه‌های همگانی^۲ است. تعریف مفروض این مقاله از رسانه‌های همگانی عبارت است از: «ابزار انتقال پیام از سوی فرستنده برای گیرندگان زیاد، پراکنده و ناشناخته (توده) است، مشروط به آنکه در گیرندگان پیام، مشابهت معنی با معنی مورد نظر فرستنده پیام ایجاد شود» (نصراللهی، ۱۳۸۹: ۹۹). بر اساس این تعریف ملاک تمایز رسانه همگانی از رسانه غیرهمگانی، توده‌ای بودن مخاطب است. بر همین اساس رسانه‌هایی چون کتاب، روزنامه، نشریه و مجله، سینما، سیستم‌های چندرسانه‌ای (نوار کاست، فیلم ویدئویی، سی‌دی، دی‌وی‌دی و ...)، رادیو، تلویزیون، اینترنت^۳ (سایت‌ها و وبلاگ‌ها)، تبلیغات شهری، خبرگزاری و پیامک^۴، همگی مشمول عنوان رسانه همگانی می‌شوند.

۳. واژگان «استقرار عدالت» و «حفظ نظم عمومی» ناظر به هدف وضع قانون است. در علم حقوق، هدف قانون را از منظر دو مکتب فردگرایی و جمع‌گرایی مورد بررسی قرار داده‌اند. فارغ از ورود به این بحث، به دلیل موضوعیت نداشتن برای مقاله، حقوق‌دانان، بر این اجماع دارند که هدف اصلی از قانون «حفظ نظم عمومی و استقرار عدالت» است (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۳۵). این دو هدف در حوزه رسانه‌ها با وضع قانون پیگیری می‌شود.

۱. در بحث امکان‌سنجی نظری بیشتر به این جنبه‌ها پرداخته می‌شود.

2. Mass Media

۳. نکته قابل تأمل آن است که رسانه نوینی چون اینترنت، ویژگی‌های منحصربه‌فردی دارد که از آن جمله «هم‌گرایی ارتباط جمعی و فردی» است. اینترنت مصداق رسانه‌ای است که در عین اینکه در آن ارتباط جمعی در جریان است؛ ارتباط فردی نیز وجود دارد. به همین دلیل است که امروزه با چالش‌های حقوقی نوینی در این عرصه مواجه هستیم. البته باید گفت که این ویژگی اینترنت باعث خروج آن از دایره رسانه‌های همگانی نمی‌شود، چرا که شرط وجود ارتباط جمعی در یک رسانه، شرط لازم و کافی برای ورود آن تحت عنوان رسانه‌های همگانی است.

۴. اخیراً پیامک‌های تبلیغاتی به صورت انبوه و توده‌ای منتشر می‌شود.

۴. تعبیر «تصویب مجلس شورای اسلامی» و «تأیید شورای نگهبان»، به شرایط قانونی شدن یک طرح یا لایحه اشاره دارد. حقوق دانان، 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 قوه مقننه یا رئیس دولت یا یکی از اعضای قوه مجریه باشد. پس در این معنای عام، قانون شامل تمام مصوبات مجلس، تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری نیز می‌شود.

در تعریف خاص قانون نیز چنین آمده است که: «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 به‌طور مستقیم به تصویب می‌رسد» (قانون اساسی، اصول ۵۸ و ۵۹). آنچه از قانون که مورد نظر این مقاله است، همان معنای خاص از قانون و به‌طور اخص قانون مصوب مجلس شورای اسلامی است. بنابراین مرجع تصویب قانون جامع رسانه‌های همگانی در جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی است. لذا این قانون از سنخ قوانین عادی در طبقه‌بندی قوانین است.

ضرورت‌یابی تدوین قانون

پس از روشن شدن مفهوم «قانون جامع رسانه‌های همگانی»، مسئله اصلی آن است که به این قانون در جمهوری اسلامی ایران چه نیازی هست؟ این قانون چه خلأهایی را پر می‌کند؟ به بیان دیگر، ضرورت‌های تدوین چیست؟ در این بخش درصدد پاسخگویی به این سؤال هستیم. در یک سطح کلی، تحلیل منابع کتابخانه‌ای و مصاحبه‌ها، ضرورت‌های قانون جامع رسانه‌ها را در چهار حوزه «ضرورت‌های ارتباطی»، «ضرورت‌های حقوقی»، «ضرورت‌های فرهنگی» و «ضرورت‌های اجرایی» طرح می‌کند.

۱. ضرورت‌های ارتباطی

مقصود از ضرورت‌های ارتباطی آن است که از منظر علم ارتباطات و به‌طور خاص، اتفاق‌های جدیدی که در حوزه رسانه‌ها افتاده است؛ چه نیازی به تدوین قانون جامع رسانه‌ها وجود دارد؟

الف. هم‌گرایی در اینترنت و چالش‌های حقوقی جدید

رسانه اینترنت، رسانه‌ای ممتاز و متمایز از دیگر رسانه‌های همگانی است. دلیل این امتیاز و تمیز در مشخصه‌ای به نام «هم‌گرایی»^۱ است. اینترنت یک رسانه هم‌گراست. هم‌گرایی، یک مفهوم جدید در نظریه‌های ارتباطات است که در نوع نظریه‌ها، با عنوان «نظریه‌های رسانه‌های نوین»، به‌طور جدی مورد بررسی قرار می‌گیرد. جدید بودن این مفهوم سبب شده است که از ابهام مفهومی رنج ببرد. برخی آن را از بین رفتن مرز تولید و دریافت دانسته‌اند (Sundet&Ytreberg, 2009: 383). برخی دیگر، هم‌گرایی را نزدیکی ابزار و مجرای رسانه‌ای تلقی کرده‌اند (Jenkins, 2004: 34; Boczkowski&Ferris, 2005:35; Collins, 2002:137). در این میان سیورتنن تلقی متفاوتی از هم‌گرایی داشته و آن را نزدیکی در «محتوای پیام» می‌داند (2003: 160). سورین و تانکارد نیز تعریف خاص خود را دارند. آنها هم‌گرایی را نزدیکی میان «سطوح ارتباطی» تعریف می‌کنند (۱۳۸۶: ۲۵). برخی با تمرکز روی زیرساخت ارتباط، هم‌گرایی را «نوعی نزدیکی بین فناوری اطلاعات، ارتباطات دور و رسانه» دانسته‌اند (Erdal, 2011: 216; Earnshaw, 2008: xxv). اما تعریف مدنظر این مقاله از هم‌گرایی عبارت است از:

نوعی نزدیکی در عمل ارتباط (میان فرستنده و گیرنده)، ابزار ارتباط (میان رسانه‌های همگانی)، پیام ارتباط (میان دیداری و شنیداری)، سطوح ارتباط (میان ارتباط جمعی و غیرجمعی) و کارکرد ارتباط (میان ارشادی،

اطلاع‌رسانی، آموزشی و سرگرمی) و زیرساخت ارتباط (نظام داده‌ها، فناوری اطلاعات و ارتباطات دور و رسانه‌ها) می‌باشد.

رسانه هم‌گرای اینترنت، چالش‌های حقوقی گوناگون و جدیدی را به وجود آورده است. گسترش روزافزون فناوری اطلاعات و ارتباطات به‌طور عام و اینترنت به‌طور خاص تغییرات بنیادین در زندگی بشر و تعامل آنان ایجاد کرده است. آثار حقوقی ناشی از این تکنولوژی مورد توجه غالب سیستم‌های حقوقی واقع شده است. مسائل متعددی ناشی از این فناوری در روابط اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی به وجود آمده که هر کدام به‌طور خاص اقدام‌های تقنینی متناسب با مباحث خود را می‌طلبد (کروبی، ۱۳۸۴: ۲۵).

یکی از چالش‌های حقوقی جدید در مورد رسانه اینترنت، «جرم‌انگاری» و «آئین دادرسی کیفری» جرائم در فضای اینترنت است. این جرائم با عناوینی چون «جرم اینترنتی»، «جرم سایبری»، «جرم رایانه‌ای» و «جرم علیه فناوری اطلاعات» شناخته می‌شود (جلالی‌فراهانی، ۱۳۸۳: ۸۹). جلالی‌فراهانی، در تعریف جرائم رایانه‌ای می‌نویسد: «هرگونه فعل یا ترک فعلی که در فضای تبادل اطلاعات از طرف قانون‌گذار جرم قلمداد شود، جرم سایبر یا رایانه‌ای محسوب می‌شود» (۱۳۸۳: ۹۱). «جدید بودن»، «زیاد بودن»، «متنوع بودن»، «تخصصی بودن» و «فراملی بودن» جرائم اینترنتی که پیوند نزدیکی با ویژگی هم‌گرایی در این رسانه دارد، جرم‌انگاری و آئین دادرسی کیفری را مبدل به امری پیچیده و سخت کرده است. در این جرم‌انگاری ضمن آنکه باید جرائم اینترنتی به‌طوری مبسوط و دقیق احصاء و شناخته شود، در یک نگاه تطبیقی باید هر یک از جرائم اینترنتی بر عناوین عام جرائم و مجازات‌های اسلامی منطبق گردد و حتی در برخی موارد در یک رویکرد اجتهادی - حقوقی، مجازات جرائم جدیدی که تا قبل از این مسبوق به سابق نبوده‌اند، استنباط شود.

❖ سال سیزدهم، شماره نوزدهم، پاییز ۱۳۹۱

چالش حقوقی دیگر برآمده از اینترنت هم‌گرا، مقوله «حریم خصوصی» است. حریم خصوصی از جمله مفاهیمی است که در اینترنت، بازتعریف شده و به‌طور معناداری با مفهوم سنتی آن متمایز شده است. اگر حریم خصوصی را به معنای حق افراد، گروه‌ها و مؤسسات برای تعیین این موضوع برای خود که چه وقت، چگونه و تا چه حد اطلاعات مربوط به آنها به دیگران منتقل شود، بدانیم؛ آنگاه باید گفت که توانایی رایانه‌ها در جمع‌آوری، جستجو و تبادل داده‌ها، بازار رو به رشد اطلاعات شخصی را تغذیه می‌کند و به‌طور بالقوه می‌تواند باعث تضعیف حریم خصوصی افراد شود. ردگیری افراد توسط تجار و دولت‌ها، انتقال داده‌های شخصی از طریق مرزهای ملی و استفاده از اطلاعات برای اهدافی غیر از آنچه از ابتدا به خاطرش گردآوری شده بود و نیز سایر استفاده‌ها و سوءاستفاده‌ها از اطلاعات شخصی، بسیاری از دولت‌ها را به تجدیدنظر در سیاست‌گذاری‌ها و قانون‌گذاری‌های مربوط به حریم خصوصی افراد وامی‌دارد. در مقابل این افراد که معتقدند اینترنت حریم خصوصی را به خطر انداخته، عده‌ای نیز بر این باورند که اینترنت حوزه شخصی و خصوصی افراد را به‌صورت زایدالوصفی افزایش داده است. شبکه‌های اجتماعی، نامه الکترونیکی، اتاق‌های گفتگو از مصادیق بارز محیط‌های شخصی افراد هستند. در یک جمع‌بندی می‌توان گفت که اینترنت در مواجهه با حریم خصوصی، هم یک تهدید به حساب می‌آید و هم یک فرصت؛ مهم آن است که با درک صحیح نسبت به ماهیت اینترنت، سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری در جهت تقویت ظرفیت‌های آن برای حفظ حریم خصوصی و محدود کردن تهدیدهای آن باشد.

چالش سوم حقوقی اینترنت، مسئله «آزادی بیان» است. به‌نظر می‌رسد مفهوم آزادی بیان و امکان رشد و ضعف آن در جامعه، با ظهور اینترنت به‌عنوان یک رسانه ممتاز و منحصربه‌فرد، ابعاد جدیدی به خود گرفته است. مهم‌ترین سؤال، در این حوزه آن است که

❖ آیا اینترنت موجب رشد و شکوفایی اصل آزادی بیان می‌شود یا برعکس موجب محدودیت و کاهش آن؟

بر اساس تعریفی که از هم‌گرایی ارائه شد، هم‌گرایی در عمل ارتباط، این امکان را به تمامی افراد می‌دهد که فرستنده پیام باشند. بر این اساس، افراد می‌توانند آزادانه آنچه می‌خواهند را به دیگران ارسال نمایند. همچنین هم‌گرایی در زیرساخت ارتباط، این ارسال پیام را جهانی، استاندارد، آسان و کم هزینه کرده است به طوری که با داشتن یک ابزار رقومی یعنی رایانه و اتصال به شبکه جهانی داده یعنی اینترنت به راحتی می‌توان ارتباط جهانی داشت و عقیده و بیان خود را در سطح جهانی منتشر کرد. همچنین اینترنت با ویژگی هم‌گرایی در شکل پیام، این امکان را به ارتباط‌گران و کاربران می‌دهد که پیام را آزادانه در شکلی که می‌خواهند اعم از صوت و تصویر ارسال نمایند. 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. بنابراین می‌توان ادعا نمود که اینترنت هم‌گرا، به صورت بالقوه، رشددهنده و ارتقادهنده آزادی بیان در سطح جهانی است.

اما از طرف دیگر، این ادعا نیز مطرح شده است اینترنت همان اندازه که فضای آزاد اطلاعات را ایجاد کرده، فضای نظارت و محدودکنندگی آزادی بیان و اطلاعات را نیز ایجاد کرده است. در توجیه این ادعا می‌توان به هم‌گرایی در زیرساخت ارتباط استناد کرد. آنچه در این نوع هم‌گرایی مشاهده می‌کنیم وجود یک سیستم استاندارد فراگیر در داده‌ها، انتقال آنها و نمایش آنها است. در تمام این سه بعد، سیستم صفر و یک حاکم است. بر همین اساس، می‌توان با استفاده از این استانداردسازی به راحتی بر داده‌های اینترنتی نظارت کرد. این امر سبب گشته دولت‌ها با صرف هزینه‌های کلان، نرم‌افزارهای نظارتی هوشمندی را خریداری کنند که به‌طور خودکار تمامی

❖ سال سیزدهم، شماره نوزدهم، پاییز ۱۳۹۱
فعل و انفعال‌های ارتباطی رخ داده در اینترنت را زیر نظر داشته باشند. در یک جمع‌بندی از این بحث می‌توان به گفته‌ی ون دایک اشاره کرد که:

فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات، فناوری‌های آزادی هستند زیرا آزادی انتخاب افراد را تقویت می‌کنند و روابط افقی را در شبکه سازمان‌ها و افراد شدت می‌بخشند. برخی دیگر چنین استدلال می‌کنند که فناوری‌های جدید، ابزاری برای ثبت و ضبط، مراقبت، نظارت و کنترل است (۱۳۸۳: ۲۵ به نقل از معتمدنژاد و معظمی، ۱۳۸۹: ۱۱).

آخرین چالش حقوقی برآمده از اینترنت، ناظر به مقوله «حق مؤلف» است. در اصطلاح حقوقی، برای حق مؤلف تعاریف مختلفی آمده است. برخی آن را مجموع حقوق و امتیازهای مادی و معنوی پدیدآورندگان آثار علمی، هنری، سینمایی و غیره دانسته‌اند (انصاری، ۱۳۸۲: ۲۱). برخی دیگر، آن را حمایت قانونی از ناشر یا پدیدآورنده از طریق ممانعت از تهیه نسخه غیرقانونی و غیرمجاز از آثار آنان دانسته‌اند؛ در تعریف دیگری آمده است که:

امتیاز و حق انحصاری بهره‌برداری و فروش یک اثر که از طریق دولت به یک نویسنده، آهنگ‌ساز، هنرمند و جز آن و وارثان آنها اعطا می‌شود به نحوی که می‌توانند هر بار که اثر چاپ می‌شود، حق تألیف آن را دریافت کنند و هیچ‌کس بدون اجازه مؤلف یا وارثان او حق چاپ و استفاده از اثر را نداشته باشد (مطلبی، ۱۳۸۶: ۱۳۹-۱۳۸).

با دقت در تعاریف ارائه‌شده درمی‌یابیم که حق مؤلف گستره وسیعی از آثار را دربر می‌گیرد. در حقیقت حق مؤلف همه آثار را که حاصل خلاقیت فکری بشر است، دربر گرفته و با گسترش دامنه دانش و ابداع رسانه‌های جدید، حوزه آن نیز گسترده‌تر می‌شود. هم‌گرایی اینترنتی در مواجهه با مسئله «حق مؤلف» دو سؤال را مطرح می‌کند: اول آنکه، تأثیر هم‌گرایی اینترنتی بر حق مؤلف چیست؟ (آیا فضای مجازی موجب تقویت

❖ این حق می‌شود یا سبب تضعیف آن؟ بر این اساس قانون‌گذار باید از حق مؤلف در اینترنت دفاع کند یا به دلیل ابزارهای کنترلی که در دسترس صاحب حق است نیازی به قانون‌گذاری در این عرصه نیست و اینترنت قابلیت حفظ حق مؤلف افراد را به آنها می‌دهد؟؛ دوم آنکه، آیا حق مؤلف در اینترنت یک حق مطلق است یا حقی است محدود؟ اگر حق مطلق نیست حدود و ثغور آن چیست؟ (این مسئله در سطح فراملی بین کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته به‌طور جدی‌تری مطرح است).

در مورد مسئله اول، بین محققان اختلاف نظر جدی وجود دارد. یک گروه معتقدند که اینترنت به‌عنوان یک وسیله انتشار قدرتمند، امکان انتشار یک محتوای خلاقانه را به کسانی که صاحب معنوی آن محتوا نبوده، فراهم آورده است و به بیان دیگر میزان توانایی نظارت کسانی که حق انحصاری مالکیت معنوی را در اختیار دارند، در محافظت از این حق کاهش می‌دهد. به‌عنوان مثال، امروز شاهدیم که در فضای مجازی وب، کتاب‌هایی که هر کدام شاید چند صد دلار ارزش دارند به راحتی و با کیفیت قابل قبول الکترونیک گشته و در سطح فضای مجازی منتشر می‌شود و ضرر قابل توجهی را به صاحبان اثر وارد می‌کند. در مقابل، یک گروه دیگر از اندیشمندان بر این باورند که اینترنت توانایی کنترل داده‌های انحصاری افراد را با استفاده از نرم‌افزارهای خاص به آنها می‌دهد. لذا نه تنها اینترنت باعث تضعیف حق مؤلف نمی‌شود؛ بلکه امکانات جدیدی را جهت 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 به‌طور مؤثر

به دارندگان حق انحصاری امکان می‌دهد تا به ازای هر نوع استفاده از اطلاعات، مزدی دریافت کنند. به‌علاوه، 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 به‌طور تلویحی آن را منعقد می‌کند (لیورا و لیوینگاستن، ۱۳۸۳: ۱۲۶).

در مورد مسئله دوم نیز، دو نقطه‌نظر وجود دارد. برخی وجود حق مؤلف و تقویت آن را در جهت محافظت از رشد علمی کشورها در سطح ملی و فراملی از جهت تقویت فضای انگیزشی برای بروز و ظهور تفکر خلاقانه، لازم و ضروری می‌دانند. «در قانون مالکیت معنوی چنین فرض می‌شود که اندیشه‌های خلاق، هنگامی برانگیخته می‌شوند که صاحبان حق انحصاری اثر بتوانند از نظر مالی از کار خود بهره ببرند» (همان: ۱۲۵). کری و ساندرز در اینباره می‌گویند:

بسیاری بر این باورند که فناوری نوین، تهدیدی جدی-اگر نگوئیم فائق نیامدنی- را در خصوص حمایت از آثار دارای حق مؤلف به‌وجود آورده است؛ یعنی آثاری که می‌توان آنها را به‌صورت دیجیتالی به هر کاربر اینترنتی انتقال داد (۱۳۸۶: ۳۰۴).

در مقابل، عده‌ای دیگر بر این باورند که کنترل انحصاری این آثار سرانجام به ضرر جامعه تمام می‌شود و رشد علمی کشورها را به دلیل ممانعت از شکل‌گیری فضای تعامل و تعاطی فکری و بده‌بستان‌های علمی متوقف می‌کند. سؤال مهم در این میان آن است که حق مؤلف باید مطلق و انحصاری باشد یا پذیرش استثناهایی در قانون‌گذاری این حوزه لازم و ضروری است؟ به‌نظر می‌رسد قانون‌گذار باید با مدنظر قرار دادن هر دو دیدگاه فوق، هم محافظت از حق صاحبان فکر خلاق را تضمین نماید و هم محافظت از جریان تعامل فکری در جامعه را. به همین دلیل،

❖ به نظر می‌رسد پذیرش نظریه «استفاده منصفانه» بهترین رویکرد باشد.

با توجه به آنچه که بیان شد می‌توان ادعا نمود که از منظر علم ارتباطات، ظهور اینترنت با ویژگی هم‌گرایی در ارتباط، یک نقطه عطف و تحول در عصر حاضر به‌شمار می‌آید. تا آنجا که عصر حاضر را عصر اطلاعات نامیده‌اند. پیدایش این پدیده، قرین بروز و ظهور تحولات و چالش‌های گوناگون اجتماعی، سیاسی، حقوقی، فرهنگی، اقتصادی و ... شده است. در این میان چالش‌های حقوقی، مورد توجه خاص این مقاله است. بیان چالش‌هایی چون جرم‌انگاری، حریم خصوصی، آزادی بیان و حق مؤلف در اینترنت به‌خصوص در ایران، ما را رهنمون به ضرورت تدوین قانونی جامع می‌کند که با شناخت کافی نسبت به اینترنت و فرصت‌ها و تهدیدهای آن در چهار بعد فوق، آن را به ابزاری مفید و کارآمد در جامعه تبدیل کند. اینترنت سبب شده است که دولت‌ها به بازنگری جدی در سیاست‌گذاری‌ها و قانون‌گذاری‌ها مبادرت ورزیده و این مسئله در کشور ما نیز می‌تواند در قالب تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی تحقق یابد.

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 مبدل شده‌اند. همین مسئله سبب گشته که منابع قدرت و ثروت به تسخیر اداره و کنترل رسانه‌ها مبادرت ورزیده و در جهت بقاء و دوام استیلای خود از آنها بهره برده بلکه سوءاستفاده نمایند. بنابراین تجربه نشان داده است که به‌طور تصاعدی، سوءاستفاده از رسانه‌ها و ارتکاب اعمال مجرمانه از آن در سطح بالایی صورت می‌پذیرد و قانون‌گذاری به‌عنوان یکی از راه‌های ممانعت از این دسته سوءاستفاده‌ها، امری بیش از پیش ضروری است. نظریه «سلطه رسانه‌ها» به خوبی

❖ سال سیزدهم، شماره نوزدهم، پاییز ۱۳۹۱

رابطه رسانه‌ها و قدرت را نشان می‌دهد. این دیدگاه که منشأ اولیه آن در افکار اقتصاددانان مارکسیستی نسبت به جوامع سرمایه‌داری بوده 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). این نظریه، استدلال می‌کند که رسانه‌های آمریکایی مطابق با نیاز ایدئولوژی سرمایه‌داری، خبررسانی و اطلاع‌رسانی می‌کند. اصطلاحاتی چون جهانی‌سازی و امپریالیسم رسانه‌ای اشاره به همین بهره‌گیری‌های نامشروع از رسانه‌ها توسط نظام سلطه دارد. جی هربرت آلتشول در کتابش به اسم *عوامل قدرت* معتقد است که: «مطبوعات مستقل نمی‌تواند وجود داشته باشد و وسایل ارتباط جمعی در هر سیستم، نمایندگان قدرت‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی هستند» (1984:137). امروزه نظام سلطه غربی با سرمایه‌گذاری‌های کلان و خرج میلیاردها دلار در پی اثرگذاری و لطمه زدن به استقلال و تمامیت ارضی ایران اسلامی است. نمونه بارز این‌گونه تلاش‌ها را می‌توان در شکل‌گیری روزنامه‌های زنجیره‌ای در سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ هـ.ش دانست. فارغ از نظریه کلان سلطه رسانه‌ها، حتی در سطح خرد نیز قابلیت‌های رسانه‌های همگانی به خصوص اینترنت که ظرفیت‌های بیشتری دارد؛ بسیاری را نسبت به سوءاستفاده از آن و ارتکاب جرم و بالطبع اختلال در نظم اجتماعی جامعه وسوسه می‌کند. این مسئله در ایران نیز با رشد روزافزون اینترنت بارز و ظاهر شده است. بنابراین چنین فضایی اقتضاء 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 لازم می‌نمایاند.

۲. ضرورت‌های حقوقی

یکی از اصلی‌ترین حوزه‌های مبین ضرورت تدوین قانون جامع رسانه‌ها، ضرورت‌های حقوقی این عرصه است. هدف از طرح این‌گونه ضرورت‌ها، تبیین الزام‌های حقوقی در خصوص تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی و کشف آسیب‌ها و چالش‌های قوانین رسانه‌ای موجود است و نتیجه‌گیری نسبت به ضرورت قانون جامع رسانه‌های همگانی بر اساس پاسخگویی به این الزام‌های 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 نسبت به تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی است. در این برنامه، بر خلاف برنامه‌های توسعه پیشین، به موضوع ارتباطات به‌صورت ویژه پرداخته شده است. ماده قانونی‌ای که دولت را مکلف به تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی می‌کند بند ب، ماده ۱۱۶ از فصل نهم قانون می‌باشد:

دولت مکلف است، به‌منظور 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 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 بند الف ماده ۱۰ این قانون چنین آمده است:

دولت موظف 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 اقدام‌های قانونی در موارد ذیل را انجام دهد: الف. تهیه و تدوین «نظام جامع رسانه‌ها» تا پایان سال اول برنامه با رویکرد تسهیل فعالیت‌های بخش غیردولتی...»

ب. نابسامانی قوانین موجود رسانه‌ای

فارغ از اینکه، الزام قانونی نسبت به تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی وجود دارد یا نه؛ چالش‌ها و مشکلات قوانین موجود رسانه‌ای که فضایی نابسامان را سبب گشته، به تنهایی ضرورت تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی را به‌عنوان رافع این نابسامانی به اثبات می‌رساند.

نابسامانی‌ها و مشکلاتی چون: خلأ قانونی، تبعیض قانونی، تکرار قانونی، ابهام قانونی، پراکندگی قانونی، قوانین مقطعی، اخلاقی بودن قوانین، محدودکننده بودن قوانین؛ نظام حقوقی حاکم بر رسانه‌های همگانی در جمهوری اسلامی ایران را با مشکلات جدی مواجه کرده است. پیشنهاد اصلی آن است که با تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی، تلاش شود نابسامانی‌های فوق برطرف شود.

ج. چالش‌ها و مشکلات مراجع قانون‌گذاری

یکی از مشکلات اصلی در حوزه حقوقی رسانه‌ها به مراجع تصویب قانون برمی‌گردد که همین مسئله یکی از دلایل اصلی نابسامانی قوانین رسانه‌ای کشور نیز است. علی‌القاعده، قانون جامع رسانه‌های همگانی باید، با توجه به رفع این مشکلات تصویب شود. در ادامه برخی از این چالش‌ها مطرح می‌شود:

۱. جهت تفصیل بیشتر مراجعه شود به نصراللهی، ۱۳۹۰.

چندگانگی مراجع تصویب

یکی از مشکلات اصلی که دامنگیر مراجع تصویب قانون می‌باشد، تعدد مراجع قانون‌گذاری است. همین امر سبب پراکندگی، تکرار، تعارض و نسخ قوانین رسانه‌ای کشور نیز شده است. جدول ذیل به خوبی این چندگانگی را نشان می‌دهد:

جدول ۱. تعداد و نوع قوانین هر رسانه در نظام حقوقی ایران

آئین‌نامه‌های مصوب وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	آئین‌نامه‌های 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		۱	خبرگزاری‌ها
			۱	تبلیغات
	۱		۱	ماهواره
	۱	۲	۳	قوانین عام

❖ سال سیزدهم، شماره نوزدهم، پاییز ۱۳۹۱

عدم حفظ شأن قانونی مراجع قانون‌گذار

علاوه بر اینکه با چندگانگی و پراکندگی مراجع تصویب قانون در حوزه رسانه‌ها مواجه هستیم؛ عدم رعایت شأن قانونی این مراجع، یکی دیگر از معضلات جدی است:

۱. مجلس شورای اسلامی، قوانین کلی و کلان مورد نیاز جامعه را به تصویب می‌رساند، بنابراین جزئی‌نگری و مقطعی نبودن از مهم‌ترین ویژگی‌های این قوانین به‌شمار می‌آید. این در حالی است که مجلس هشتم با رویکردی جزئی و مصداقی در

❖ سال سیزدهم، شماره نوزدهم، پاییز ۱۳۹۱

تاریخ ۱۳۸۹/۵/۳۱ الحاقیه‌ای را به ماده ۱۲ قانون حمایت مؤلفان و مصنفان و هنرمندان زده است.^۱ حال سؤال مهم آن است که اساساً شأن مجلس شورای اسلامی در این حد است که در مورد یک مصداق جزئی، یک قانون کلی و کلان را تغییر و اصلاح نماید؟! ۲. در مورد شورای عالی انقلاب فرهنگی، سؤال مهمی مطرح است که با فرض اینکه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در حکم قانون است، شأن این شورا در چه سطحی تعریف می‌شود؟ نسبت این شورا در حوزه قانون‌گذاری با مجلس شورای اسلامی که مرجع رسمی قانون‌گذاری کشور است؛ چیست؟ قدر متیقن آن است که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی لازم‌الاجراست و در حکم قانون می‌باشد؛ در تاریخ ۱۳۶۳/۱۱/۲۹ رئیس‌جمهور وقت از حضرت امام خمینی (ره) درباره اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی استفسار می‌نماید که ایشان در پاسخ استفسار به مرقوم می‌نمایند: «ضوابط و قواعدی را که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نماید باید ترتیب اثر داده شود» (صحیفه امام خمینی، ج ۱۹: ۱۷۱). اما سؤال مهم دیگری مطرح است: آیا جنس مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی از جنس مصوبات مجلس است؟ در پاسخ می‌توان گفت مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی از جنس سیاست‌های کلی نظام در حوزه‌های فرهنگی

۱. قضیه از این قرار بوده است که بر اساس قانون حمایت حقوق مؤلفان و مصنفان و هنرمندان مصوب سال ۱۳۴۸ مدت حمایت مادی از آثار ۳۰ سال بعد از مرگ صاحب اثر می‌باشد که در اختیار وارثان صاحب اثر خواهد بود و این در حالی است بر اساس این ماده، انتشارات صدرا که زیر نظر علی مطهری به‌عنوان وارث استاد مطهری، انحصار انتشار آثار را بر عهده داشته با ورود به سی و یکمین سالگرد استاد، دیگر از این حق برخوردار نخواهد بود. لذا تلاش آقای مطهری منجر به تصویب تبصره الحاقی فوق شد که در آن، مدت ۳۰ سال را به ۵۰ سال تبدیل می‌کند. متن این الحاقیه به شرح ذیل است:

ماده واحده - ماده (۱۲) قانون حمایت از حقوق مؤلفان و مصنفان و هنرمندان، مصوب ۱۳۴۸ و تبصره آن به شرح زیر اصلاح می‌گردد: ماده ۱۲ - مدت استفاده از حقوق مادی پدیدآورنده موضوع این قانون که به موجب وصایت یا وراثت منتقل می‌شود از تاریخ مرگ پدیدآورنده ۵۰ سال است و اگر وارثی وجود نداشته باشد یا بر اثر وصایت به کسی منتقل نشده باشد برای همان مدت به‌منظور استفاده عمومی در اختیار حاکم اسلامی (ولی فقیه) قرار می‌گیرد.

تبصره - مدت حمایت اثر مشترک موضوع ماده (۶) این قانون ۵۰ سال بعد از فوت آخرین پدیدآورنده خواهد بود.

❖ است و ورود به جزئیات قانونی و سازوکارها در شأن و حوزه وظایف این شورا نیست و قانون‌گذاری و نه سیاست‌گذاری کلان، در حوزه اختیار و وظایف مجلس شورای اسلامی است. با این تفسیر تمایز معناداری بین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات مجلس برقرار می‌شود. حال سؤال آن است که آیا در حوزه رسانه‌ها این شأن شورا همواره حفظ شده است یا نه؟ به نظر نگارندگان در اکثر مواقع، شورای عالی انقلاب فرهنگی شأن سیاست‌گذاری خود را حفظ نموده، اما در مواردی نیز از این اصل تخطی کرده است. توضیح بیشتر آنکه به‌عنوان مثال در تاریخ ۹ و ۱۳۸۰/۵/۲۳، ۱۳۸۰/۶/۶، ۱۳۸۰/۷/۳ و ۱۳۸۰/۸/۱۵، شورا مصوبه‌ای را تحت عنوان «مقررات و ضوابط شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای» به تصویب رسانده است که کاملاً ماهیت قانون‌گذاری دارد و نه سیاست‌گذاری.

۳. آئین‌نامه‌های هیئت وزیران و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی نیز باید اجرایی - اداری باشد و این در حالی است که به‌عنوان مثال، آئین‌نامه ساماندهی پایگاه‌های اینترنتی ایرانی کاملاً ماهیتی قانون‌گذارانه در حد قوانین عادی دارد.

۳. ضرورت فرهنگی: چندگانگی فرهنگی برآمده از چندگانگی نظام‌های حقوقی

حقوق و فرهنگ، اثری متقابل بر هم دارند. به آن معنا که از یک طرف یک قانون باید با مدنظر قرار دادن فضای فرهنگی جامعه تدوین شود و قابل اجرا بودن یک قانون که ویژگی مهمی برای آن است کاملاً متأثر از مقیاس‌های فرهنگی جامعه است و از طرف دیگر قانون، اثر 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 نمود.

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. اسماعیلی در این رابطه می‌نویسد:

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 به‌وجود 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، فرهنگ‌تقایی 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 (۱۳۸۱: ۹۱-۹۰).

۴. ضرورت‌های اجرایی

مقصود از ضرورت‌های اجرایی قانون جامع رسانه‌های همگانی، تبیین خلأهای به‌وجود 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 به‌وجود آورده است.

الف. سردرگمی دست‌اندرکاران اجرایی

از یک طرف وجود قوانین پراکنده، متعارض، متروک، مبهم و موازی و از طرف دیگر خلأ قانون‌گذاری در برخی 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 از شفافیت لازم، انسجام مورد انتظار و نظم حداقلی برخوردار نباشد، خلل جدی در روند خدمت‌رسانی آنها و انجام وظایف محوله پیش می‌آید. متأسفانه به نظر می‌رسد فضای قانون‌گذاری رسانه‌ای ما از چنین ضعفی برخوردار است و چه بسا ضعف‌های موجود، منبعث از همین خلأ اجرایی-حقوقی باشد. به نظر می‌رسد تنها راه حل خروج سردرگمی مجریان قانون، تنقیح قوانین موجود و وضع قوانین جدید است که دو رسالت اصلی در قانون جامع رسانه‌های همگانی است.

ب. هدر رفت منابع دولتی به جهت بی‌توجهی به ظرفیت نظارت عمومی

امروزه در اکثر 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 (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 هزینه‌بر مادی و معنوی نظارت و قضاوت از دولت و حاکمیت 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 باشد. برای مثال، همان‌گونه که حکم سازمان نظام پزشکی در مورد کوتاهی و تخلف یک پزشک در انجام وظایف حرفه‌ای، مقبولیت بیشتری از حکم یک قاضی در جامعه پزشکی دارد، داوری یک تشکل صنفی خبرنگاری مبنی بر خروج یک خبرنگار نیز پذیرش بیشتری در جامعه رسانه‌ای خواهد داشت (اسماعیلی، ۱۳۸۳: ۹۶ - ۹۵).

اما حوزه قانون‌گذاری رسانه‌ای کشور نسبت به ظرفیت‌های نظارتی فوق کاملاً بی‌تفاوت می‌باشد و از آنها غفلت ورزیده است. قانون مطبوعات هیچ اشاره‌ای به

نظارت‌های صنفی و مدنی نداشته و تمام بار نظارتی مطبوعات بر عهده هیئت نظارت که ترکیبی کاملاً حاکمیتی دارد، گذاشته شده است. 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 هرگونه 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» (۱۳۸۳: ۹۷).

امکان سنجی تدوین قانون

این بخش، درصدد بررسی امکان تحقق قانون است. اگر اثبات شود که به قانون جامع رسانه‌های همگانی در جمهوری اسلامی نیاز است و وجود آن لازم و ضروری می‌باشد - کما اینکه تلاش بخش پیشین همین مسئله بود - سؤال مهم قابل طرح آن است که آیا تدوین چنین قانونی با چنین مقیاسی امکان‌پذیر است؟ در بادی نظر می‌توان دو رویکرد را از هم تفکیک نمود: ۱. امکان‌سنجی نظری و ۲. امکان‌سنجی اجرایی. رویکرد اول، به امکان تحقق قانون جامع رسانه‌های همگانی در حوزه نظری می‌پردازد و در این راستا، با طرح چالش‌های نظری این حوزه در ارتباطات و حقوق، درصدد پاسخگویی به آنها برمی‌آید. اما در رویکرد دوم یعنی امکان‌سنجی اجرایی، مسئله مهم و اساسی، آن است که با فرض ضرورت تدوین قانون و عدم چالش نظری جدی علیه آن، در مرحله بعد و در حوزه اجرا و عمل، تدوین آن با چه موانعی روبرو است؟ این قانون به چه دلایلی پس از شش سال از تصویب قانون برنامه چهارم توسعه، تاکنون تدوین و تصویب نشده است؟ موانع اجرایی آنچه بوده است؟

۱. امکان‌سنجی نظری تدوین قانون

در راستای پرداختن به اشکال‌ها و چالش‌های نظری درباره اصل تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی، ابتدا بر اساس یک طبقه‌بندی اولیه این اشکال‌ها را احصاء و تبیین نموده و هم‌زمان درصدد پاسخگویی به آنها برمی‌آییم. می‌توان این اشکال‌ها را به دو دسته تقسیم نمود: ۱. اشکال‌های حقوقی ۲. اشکال‌های ارتباطی.

الف. اشکال‌های حقوقی

از آن جهت که ماهیت این نوع اشکال‌های وارده، حقوقی است و از جانب علم حقوق و حقوق‌دانان مطرح می‌شود؛ این سنخ اشکال‌ها، «حقوقی» نامیده می‌شود. اولین اشکال، بحث تنقیحی بودن قانون جامع را مطرح می‌کند و دومین اشکال بر تعارض رویکرد قانون جامع‌نویسی با روند مقررات‌زدایی تأکید دارد.

تنقیحی بودن قانون جامع

این اشکال مطرح می‌شود که اولاً قانون جامع در علم حقوق، ماهیتی تنقیحی دارد یعنی در قانون جامع‌نویسی به دلیل وجود قوانین پراکنده در یک حوزه و وجود تعارض‌های قانونی، قوانین، تنها گردآوری شده و تنقیح و تنسیق می‌گردد، این درحالی است که در تعریفی که از قانون جامع به عمل آمد وضع قانون را نیز دربر می‌گیرد و این با قانون جامع مطرح در علم حقوق در تغایر است؟ ثانیاً با توجه به هدف تنقیحی قانون جامع در علم حقوق، لازمه تدوین چنین قانونی، وجود قوانین بسیار، متنوع و پراکنده در یک حوزه خاص است؛ به طوری که با تعارض‌های مختلف قانونی در یک موضوع خاص مواجه شویم که این خود، موجب سردرگمی دست‌اندرکاران اجرایی و قضایی می‌شود؛ این در حالی است که حوزه رسانه‌های همگانی اساساً از چنین بلوغ قانون‌گذاری برخوردار نیست. به بیان دیگر در حوزه رسانه‌ها، بیش از آنکه با تعارض‌های حقوقی مواجه باشیم، با خلأ

❖ سال سیزدهم، شماره نوزدهم، پاییز ۱۳۹۱

قانون‌گذاری مواجه هستیم و به همین دلیل موارد متعارض، عام و خاص و ناسخ و منسوخ به‌ندرت و به صورت استثنا یافت می‌شود. بنابراین تنقیح قوانین رسانه‌ای آن‌چنان معنادار نمی‌باشد. از این دو ادعا می‌توان نتیجه گرفت که طرح قانون جامع رسانه‌های همگانی بیهوده و بی‌مبنا است.

در پاسخ به شبهه و اشکال اول باید گفت که اولاً معنای تنقیح به‌عنوان بخشی از قانون جامع تعریف‌شده توسط ما، مورد توجه می‌باشد. یعنی بخشی از تدوین قانون جامع یقیناً به امر تنقیح قوانین موجود می‌پردازد؛ اما اینکه به چه دلیل معنای وضع قانون را نیز در قانون جامع اخذ کرده‌ایم، به دو دلیل اساسی برمی‌گردد:

۱. معنای تنقیح موسع اخذ شده به این معنا که لازمه منطقی تنقیح تدوین و وضع قوانین جدید دانسته شده است. ژان لوئیس برگل در مقاله خود تحت عنوان «روش‌ها و ویژگی‌های اصلی تنقیح قوانین» ضمن تفکیک «تنقیح شکلی» در مکتب حقوق عرفی انگلستان و آمریکا از «تنقیح ماهوی» در مکتب حقوق موضوعه فرانسه به خوبی بین معنای مضیق و موسع تنقیح تمایز قائل شده است:

تنقیح به معنای واقعی [ماهوی] یعنی آوردن نظام منسجمی از احکام و مقررات جدید یا دوباره تصویب‌شده، در مجموعه‌ای کامل که هدف آن برقراری یا اصلاح نظم حقوقی است. اما تنقیح شکلی نوعی اقدام اداری به‌منظور جمع‌آوری و دسته‌بندی مجموعه‌ای از قواعد از پیش موجود و پراکنده، بدون تغییر در محتوای آنهاست. تنقیح شکلی چیزی نیست جز گردآوری قواعد متعدد از منابع گوناگون و پراکنده به‌منظور تسهیل آگاهی از قواعد کثیر که در منابعی متنوع و پراکنده وجود دارد (۱۳۸۸: ۱).

گی بربان نیز - از حقوق‌دانان عمومی فرانسه که جانشین رئیس کمیسیون عالی تدوین و تنقیح قوانین بوده و سالیان متمادی عضو شورای دولتی فرانسه می‌باشد -

❖ در همین راستا، ضمن تفکیک مفهوم «یگانگی تدوین و تنقیح قوانین» از «دوگانگی تدوین و تنقیح» می‌نویسد:

یگانگی تدوین و تنقیح قوانین به معنای تجمیع تمام اشکال گوناگون آن در قالب یک تعریف مشترک است. از این دیدگاه تدوین و تنقیح قوانین عبارت است از: سازمان‌دهی قوانین در قالب کدها، یا به عبارتی در قالب مجموعه‌های بزرگ قوانین. این مجموعه قوانین می‌توانند تمام قوانین و مقررات را پوشش داده یا بر اساس موضوع به شاخه‌های مختلف تقسیم شوند. دوگانگی تدوین و تنقیح قوانین را می‌توان به گونه‌های مختلف تصویر کرد. در زبان لاتین از دو نوع تدوین و تنقیح قوانین «لژلتا» و تدوین و تنقیح قوانین «لژفرندا» می‌توان سخن گفت. در انگلیسی نیز دو نوع حقوق وجود دارد: حقوق موجود و حقوق مطلوب. برخی نیز از تدوین و تنقیح قوانین ثابت و پویا یا از تدوین و تنقیح قوانین کمی و کیفی سخن گفته‌اند. من تدوین و تنقیح قوانین را به «هست-انگار» و «باید-انگار» تقسیم می‌کنم. مسئله قطعی این است که نوعی از تدوین و تنقیح قوانین، آفرینشگر و اصلاح‌کننده هست، در حالی که برخی دیگر محافظه‌کار (امضایی) بوده و به تغییر حقوق موجود نمی‌پردازد (۱۳۸۶: ۲۰۵ - ۲۰۰).

اگرچه معتقدیم وصف ما از تنقیح که در شبهه اول بیان شد؛ متفاوت از تنقیح شکلی است اما باید پذیرفت که این معنا متفاوت از تنقیح ماهوی نیز می‌باشد و امری بینابین است؛ چراکه تعیین تعارض و عام و خاص و رفع تعارض و تخصیص عام، اولاً مقوله‌ای فراتر از جمع‌آوری صرف است (تنقیح شکلی) و ثانیاً عنوان وضع قوانین جدید بر آن صادق نیست (تنقیح ماهوی). بنابراین در یک جمع‌بندی می‌توان گفت که برای مقوله تنقیح، معنای موسع‌تری از آنچه ذکر شد، قابل تصور است و آن، این است که هنگامی که تنقیح بینابین صورت گرفت، خلأهای قانونی خود را

❖ در زیربخش‌های حوزه کلان نشان می‌دهد؛ لذا عقل سلیم حکم می‌کند ضمن تلاش برای تنقیح، امر وضع قانون را در حوزه‌هایی که کمبود قانونی احساس می‌شود، پیگیری نماییم. نتیجه آنکه بر مبنای معنای موسع تنقیح که تدوین قوانین جدید را از ملزومات خود تلقی می‌کند، قانون جامع می‌تواند از سه فرایند تنقیح شکلی، تنقیح بینابین (تنسيق قوانین) و تنقیح ماهوی (وضع قوانین جدید) حاصل شود.

۲. شاید مهم‌ترین دلیل جهت اثبات صحت وجود معنای وضع قانون در قانون جامع، وجود قوانین جامع رسانه‌ای در شوروی سابق و روسیه فعلی، کشورهای استقلال‌یافته از آن و کشورهای اروپای شرقی باشد. در این کشورها، اساساً ماهیت قانون جامع، ماهیت وضع قانون است و اثری از تنقیح در آنها دیده نمی‌شود. یعنی به صورت ابتدایی و ابتکاری اقدام به تدوین قانون شده است. بنابراین می‌توان گفت که اساساً دو مصداق از قانون جامع وجود دارد: یکی معنای غربی که همان تنقیح قوانین است؛ اگرچه معنای ماهوی تنقیح، وضع قانون را نیز دربر می‌گیرد و یکی معنای شرقی آن است که وضع قانون را دربر می‌گیرد. تأکید می‌شود که قانون جامع رسانه‌های همگانی که مدنظر ما می‌باشد، هر دو معنا را دربر می‌گیرد.

در مورد سؤال دوم نیز، پاسخ تا حدودی روشن شد. از آنجا که قوانین پیشینی در حوزه رسانه‌ها به‌خصوص در سطح قوانین عادی محدود است، نتیجه آن می‌شود که وزنه و ثقل وضع قانون نسبت به تنقیح قانون در قانون جامع رسانه‌های همگانی سنگین‌تر می‌گردد. اما نمی‌توان از اساس به دلیل اندک بودن قوانین مسبوق، تنقیح را متفی دانست؛ زیرا اگرچه تعارض‌های صریح و منصوص اندک است؛ اما تعارض‌های ماهوی، غیرمستقیم و غیرصریح در میان قوانین رسانه‌ای به‌طور قابل توجهی مشاهده می‌شود. توضیح بیشتر آنکه اگرچه در قوانین رسانه‌ای یافتن دو ماده قانونی که در یک زمان، یک موضوع مشخص را مورد بحث قرار داده و دو حکم

❖ متفاوت صادر کرده باشند اندک است اما رویه‌های متفاوت و انگاره‌های متناقض در قوانین قابل مشاهده است. به‌عنوان مثال، همان‌طور که پیش از این گفته شد، این سؤال مهم مطرح است که آیا سطح کیفی و کمی جرم‌انگاری در حوزه رادیو و تلویزیون هم‌تراز با مطبوعات است؟ آیا جرم‌انگاری مطبوعات در قانون مطبوعات سنگین‌تر و سخت‌گیرانه‌تر نیست؟ آیا رویه قضایی واحدی بر فضای رسانه‌های صوتی- تصویری از یک‌سو و رسانه‌های مکتوب از سوی دیگر حاکم است؟ سؤال کلان‌تر آن است که آیا رویکردهای اصلی در قوانین حاکم بر صداوسیما جمهوری اسلامی و قانون مطبوعات یکسان هستند یا متفاوت؟ اصل وجود این سنخ تعارض‌ها در قوانین رسانه‌ای موجود است و به‌نظر می‌رسد جریان تنقیح باید این موارد را دربرگیرد. لذا مقوله تنقیح علی‌رغم اندک بودن قوانین پیشینی به‌خصوص قوانین عادی در حوزه رسانه‌ها منتفی نمی‌باشد.

تقابل قانون جامع رسانه‌های همگانی با مقررات زدایی

برخی ممکن است این شبهه را وارد نمایند که اساساً تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی با روند مقررات‌زدایی که امروز به‌عنوان یک رویکرد منطقی از آن بحث می‌شود، در تقابل و تعارض باشد. این تقابل در ایران به طریق اولی موضوعیت دارد؛ چراکه روند مقررات‌زدایی پس از ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۱ شتاب گرفته است. بر همین اساس تدوین چنین قانونی به صلاح کشور نبوده و طرح آن نابجا و غیرمنطقی است؟

در پاسخ می‌توان گفت باید بین عدم‌تنظیم (مقررات‌زدایی کیفی یا خصوصی‌سازی) و مقررات‌زدایی (مقررات‌زدایی کمی) تفکیک قائل شویم. اگر در فرض اشکال منظور از مقررات‌زدایی، خصوصی‌سازی باشد باید گفت که تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی فی‌نفسه تعارضی با این مقوله ندارد یعنی می‌توان قانونی

❖ سال سیزدهم، شماره نوزدهم، پاییز ۱۳۹۱

را تصویب نمود که کاملاً با روند خصوصی‌سازی در حوزه رسانه‌ها هماهنگ باشد. اما اشاره به این نکته نیز ضروری است که بر اساس مبانی قانونی و سیاست‌های حاکم بر نظام جمهوری اسلامی تا زمان کنونی موضوع خصوصی‌سازی رادیو و تلویزیون که دو رسانه عمده و مهم بین رسانه‌ها هستند، منتفی می‌باشد؛ اگرچه مقوله خصوصی‌سازی در رسانه‌های دیگر همچون مطبوعات و خبرگزاری‌ها و ... مجال بحث و بررسی دارد و به نظر نگارندگان در زمان تدوین قانون باید به آن توجه نمود اما اگر منظور اشکال از مقررات زدایی، مقررات‌زدایی کمی باشد باید گفت که تلقی تعارض بین این رویکرد و قانون جامع، شاید از ابهام موجود در جامعیت قانون نشئت گرفته است. یعنی برخی تصور کرده باشند که قرار است با نگارش قانون جامع، به‌طور فزاینده حجم قوانین رسانه‌ای افزوده شود و در جزئی‌ترین موارد، قانون ورود نماید؛ حال آنکه این تصور تصور اشتباهی است. اولاً باید گفت که بخشی از قانون جامع‌نویسی، تنقیح شکلی و بینابینی قوانین موجود است و در این رویکرد، ما با کاهش قوانین که کاملاً با مقررات‌زدایی کمی هماهنگ است، مواجه هستیم. ثانیاً در مورد تدوین قوانین جدید، باید گفت که در مورد حیطه‌ها و رسانه‌هایی که فقدان قانونی وجود دارد، بنابر ضرورت عقلایی جهت حفظ نظم و عدالت، نیاز به قانون‌گذاری، امری بدیهی به‌نظر می‌رسد و همچنین باید توجه نمود که مقررات‌زدایی نیز به معنای فقدان قانونی نیست. ماتلار به خوبی به این مسئله اشاره دارد: «مقررات‌زدایی نه به مفهوم فقدان مقررات، بلکه به معنای جستجویی برای جایگزین کردن مقررات متفاوت است» (۱۳۷۵: ۲). مقررات متفاوتی که در جهت سبک، منعطف، ساده و حداقلی کردن قانون‌گذاری پیش می‌رود و این رویکردی است که نه تنها با قانون جامع رسانه‌ها تعارض ندارد بلکه توصیه می‌شود که در این قانون مورد عنایت قرار بگیرد.

ب. اشکال‌های ارتباطی

در این قسمت، اشکال‌های نظری وارد شده به قانون جامع رسانه‌های همگانی از دیدگاه علم ارتباطات و در نظر گرفتن مقتضیات خاص رسانه‌ها مورد بحث و بررسی قرار داده می‌شود.

تقابل قانون جامع با تکثر و تمایز رسانه‌ای

برخی معتقدند که تدوین قانون جامع رسانه‌ها به‌عنوان حکمی واحد در قبال رسانه‌ها با تکثر و تمایز رسانه‌ای به معنای وجود رسانه‌های متفاوت در ماهیت و کارکرد قابل جمع نیست و خود این قانون می‌تواند موجب اختلال کارکردی رسانه‌ها و بی‌نظمی شود؛ بنابراین تدوین آن از اساس خطا می‌باشد.

در جواب به این شبهه می‌توان گفت منشأ شکل‌گیری چنین اشکالی به درک نادرست از معنا و مفهوم جامعیت قانون جامع رسانه‌های همگانی برمی‌گردد. توضیح بیشتر آنکه قانون جامع رسانه‌ها نه به معنای صدور حکم واحد در قبال رسانه‌های متمایز در یک موضوع مشخص است بلکه به معنای تعیین حدود و حقوق تمام رسانه‌ها است و صد البته یک قانون کارآمد، قانونی خواهد بود که بنابر اصل عدالت، در حوزه‌های مشترک رسانه‌ها حکم مشترک و واحد و در حوزه‌های تمایز رسانه‌ها احکام خاص و ویژه هر یک را صادر می‌نماید. هنر اصلی قانون‌گذاران، شناسایی دقیق حوزه‌های مشترک ماهوی و کارکردی رسانه‌ها و حوزه‌های افتراق آنها است. لذا اصل تمایز رسانه‌ها نمی‌تواند نافی اصل منطقی بودن تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی باشد. اتفاقاً از آنجا که تا به امروز اتخاذ چنین رویکردی در فضای قانون‌گذاری رسانه‌ای کشور نادیده گرفته شده است، وجود قانون جامع رسانه‌های همگانی را با در نظر گرفتن تمایز رسانه‌ای ضروری می‌انگارد. دکتر اسماعیلی به خوبی به این نکته اشاره دارد:

رسانه‌محوری قانون به معنای نادیده گرفتن تفاوت‌های حقوقی در ساختار و کارکرد رسانه‌ها با یکدیگر نیست. مقصود آن است که در حوزه مشترک میان انواع وسایل ارتباط جمعی (مانند مقررات محتوایی) نظم واحد حکومت کند و این منافاتی با اشاره به جنبه‌های اختصاصی هر رسانه ندارد. برای مثال تفاوت مطبوعات با صداوسیما در امکان مالکیت خصوصی در جای خود قابل ذکر است (۱۳۸۵: ۴۷۴).

تقابل قانون جامع با تحول رسانه‌ای

این اشکال مطرح است که با توجه به تحول و تغییر فزاینده و سریع رسانه‌های همگانی، به‌خصوص رسانه‌های نوینی چون رایانه‌ها و اینترنت و به‌وجود آمدن عرصه‌ها و چالش‌های حقوقی نو به نو، تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی پایدار به دلیل عدم پاسخگویی به این تحولات، امری نادرست و غیر منطقی است. در پاسخ به این اشکال باید به چند نکته اشاره نمود: اول آنکه شتاب تحول و تغییر، مربوط به تمام رسانه‌های همگانی نیست. اوج این تحول در مورد رسانه‌های دیجیتال است و این در حالی است که قوانین مربوط به رسانه‌های دیجیتال تنها بخشی از قوانین قانون جامع رسانه‌ها را تشکیل می‌دهد. دوم آنکه نباید در مورد تحول رسانه‌های نوین مبالغه نمود؛ چراکه تحولات این رسانه‌ها نوعاً تحولات جزئی، بخشی و تدریجی است و عنوان تحول عمیق، کلی و اساسی در مورد آن صدق نمی‌کند. لذا این رسانه‌ها از یک چارچوب ثابت و پایدار برخوردار است و تحولات، نقش حاشیه‌های جزئی در حال تغییر را برای این چارچوب بازی می‌کنند. بنابراین قدر متیقن ثابتی در مورد رسانه‌های جدید جهت قانون‌گذاری قابل تصور است. سوم آنکه اساساً با تدوین یک قانون جامع آینده‌نگر و قابل انعطاف و کل‌نگر می‌توان به تحولات پسینی عرصه رسانه‌ها پاسخ مناسب داد. منطبق تغییر و تحول رسانه‌های همگانی روشن است و با توجه به این منطبق می‌توان قانونی آینده‌نگر تدوین کرد. به‌عنوان مثال نزدیک شدن ارتباط

❖ سال سیزدهم، شماره نوزدهم، پاییز ۱۳۹۱

میان فردی به ارتباط جمعی به عنوان یک منطق اساسی در تغییر رسانه‌ها، می‌تواند نقش اساسی را در آینده‌نگر بودن قانون جامع رسانه‌های همگانی ایفا نماید. چهارم آنکه بایستی سازوکار تجدیدنظر و بازنگری چندساله به عنوان یک رویه ثابت در نظام قانون‌گذاری جامع رسانه‌ها پیش‌بینی شود. در این بازنگری باید به تمام چالش‌های حقوقی جدید، پاسخ درخور و مناسب داده شود. نتیجه آنکه با در نظر گرفتن ملاحظه‌های فوق، تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی با مقوله تحول سریع رسانه‌ها قابل جمع است.

۲. امکان‌سنجی اجرایی تدوین قانون

منظور از امکان‌سنجی اجرایی، همان‌طور که پیش از این گفته شد؛ سنجش امکان تحقق قانون جامع در حوزه اجرایی است. بدان معنا که در عمل، این قانون با چه موانعی روبرو بوده است که تا زمان کنونی، علی‌رغم ضرورت‌های فراوان تدوین و تلاش‌های بسیار صورت‌گرفته، تا به امروز تدوین و تصویب نشده است. بررسی نگارندگان از تلاش‌های صورت‌گرفته برای تدوین قانون و اظهار دست‌اندرکاران تدوین، نشان می‌دهد که دلایل ذیل از اصلی‌ترین علل ناکامی در تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی بوده‌اند:

الف. حساسیت و اهمیت موضوع

یکی از مهم‌ترین عوامل و عللی که سبب گشته قانون جامع تا به امروز تدوین و تصویب نگردد، به ماهیت حساسیت‌زا، ویژه و مهم قانون جامع رسانه‌های همگانی برمی‌گردد. از یک طرف قانون جامع رسانه‌های همگانی قرار است چارچوب حدود و حقوق رسانه‌های همگانی را مشخص کند و اصل عدالت و نظم را بر آن حاکم کند و از طرف دیگر رسانه‌های همگانی از حیث قدرت اثرگذاری بر افکار عمومی، گستردگی و فراگیری پوشش رسانه‌ای و سرعت اطلاع‌رسانی، جایگاه منحصر به فردی در عصر حاضر

دارند. بنابراین چون افراد، گروه‌ها و قشر عظیمی از مردم، از دست‌اندرکاران رسانه گرفته تا مخاطبان توده، درگیر رسانه‌ها هستند، لذا روی آن حساسیت ویژه‌ای وجود دارد و همین امر، مقوله تصمیم‌گیری قانونی در قبال آن را سخت کرده است. سابقه قانون‌گذاری در مطبوعات به‌خصوص سوءاستفاده‌های صورت‌گرفته در زمان مجلس ششم بر تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی، کماکان سایه افکننده و سبب گشته متصدیان امر قانون‌گذاری در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی طریق احتیاط بلکه بی‌تفاوتی را در قبال آن در پیش گیرند و نگران عواقب و تبعات قانون تصویب‌شده باشند.

سال سیزدهم، شماره نوزدهم، پاییز ۱۳۹۱

ب. موضع منفی دولت نهم و دهم در قبال برنامه چهارم توسعه

دولت‌های نهم و دهم که مأمور اجرای قانون برنامه چهارم توسعه بوده‌اند، بر اساس رویکردها و مبانی متفاوت با دولت هشتم که تهیه‌کننده برنامه چهارم توسعه بوده، میل چندانی به اجرایی نمودن قانون برنامه چهارم توسعه نداشته است و این موضع منفی بارها از سوی مسئولان دولت نهم ابراز شده است. در مورد میزان اجرایی شدن برنامه چهارم آمار و ارقام گوناگونی نقل شده است. این رویکرد منفی دولت نسبت به برنامه چهارم، بر اهتمام وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی نسبت به تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی به‌عنوان یک ماده الزامی سایه افکننده و اگر اندک فشارهای مجلس هفتم و هشتم نبود، همین تلاش‌های مختصر صورت‌گرفته نیز، انجام نمی‌شد. بنابراین می‌توان گفت که موضع منفی دولت نسبت به برنامه چهارم توسعه یکی دیگر از دلایل تدوین نشدن قانون جامع رسانه‌های همگانی بوده است.

ج. دوگانگی نظام مدیریتی رسانه‌ها

قانون جامع رسانه‌های همگانی، قانونی است که می‌خواهد جامع تمام رسانه‌های همگانی باشد. در جمهوری اسلامی ایران، رسانه دو متصدی اصلی دارد: ۱. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ۲. سازمان صداوسیما. سازمان صداوسیما متصدی تنها دو

❖ رسانه رادیو و تلویزیون است که علی‌رغم اینکه از نظر کمی سهم پایینی در بین رسانه‌ها دارد اما از حیث کیفی و اهمیت در صدر رسانه‌ها قرار دارد. از طرف دیگر، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی متصدی رسانه‌های دیگر از جمله کتاب، سینما، سیستم‌های چندرسانه‌ای، تبلیغات، خبرگزاری‌ها، رایانه‌ها و اینترنت است. بنابراین یک مدیریت دوگانه بر فضای رسانه‌ای کشور حاکم است.

از طرف دیگر ماده ۱۱۶ قانون برنامه چهارم توسعه، دولت را مکلف به تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی کرده و دولت نیز این ماده قانونی را به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ابلاغ کرده است. حال مسئله اساسی آن است که از یک طرف دایره مدیریتی دو رسانه مهم و تأثیرگذار رادیو و تلویزیون از حوزه اختیار وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی خارج است و از طرف دیگر پذیرش محوریت وزارت در تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی از سوی سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران سخت و مشکل است و در عمل نیز چنین تعاملی تحقق نیافته است. بنابراین می‌توان گفت که دوگانگی مدیریت رسانه‌ها یکی از دلایل عدم تدوین قانون است.

د. عدم بهره‌گیری از ظرفیت‌های علمی و اجرایی کشور

آنچه که نگارندگان از نوع فعالیت‌ها و تلاش‌های صورت گرفته، استنتاج می‌کنند آن است که یکی از ضعف‌های جدی این تلاش‌ها که منجر به شکست آنها شده، عدم بهره‌گیری از ظرفیت‌های علمی و اجرایی کشور است. مصداق کامل این ضعف آن است که اولاً در هیچ‌یک از فعالیت‌ها، در یک رویکرد جامع از صاحب‌نظران این حوزه دعوت به عمل نیامده است و ثانیاً جدای از محرومیت از صاحب‌نظران، مجموعه‌های تشکیل شده از حیث تخصص‌های درگیر نیز جامع و کامل نبوده است. نگارندگان در این خصوص پیشنهادهایی دارند که در بخش پایانی ارائه می‌کنند.

هـ مشخص نبودن مبانی نظری و اصول حاکم بر قانون و عدم اجماع بر آن

مبانی نظری در یک حوزه مطالعاتی، مجموعه گزاره‌های بنیادینی را گویند که مبین کلی پدیده مورد مطالعه هستند. این مبانی در واقع چارچوب فکری ما نسبت به آن پدیده می‌باشد. بنابراین می‌توان گفت مبانی نظری منطبق بر مفاهیم ایدئولوژیک و آرمان‌های مدنظر است که دو صفت اساسی دارند: اول آنکه بنیادین هستند یعنی گزاره‌های دیگر از آنها نشئت می‌گیرد؛ دوم آنکه کلان و کلی هستند و مقید به جزئیات نمی‌شوند. در مقابل، اصول، مرتبه‌ای پایین‌تر از مبانی نظری از جهت عمق و کلیت را دارا هستند و بیشتر به مفهوم راهبرد و استراتژی نزدیک می‌گردد. اصول، مجموعه‌ای از بایسته‌ها و سیاست‌هایی را گویند که بر اساس مبانی نظری تنظیم شده و برای رسیدن به آرمان‌های تعریف‌شده در مبانی نظری اتخاذ می‌شوند. در مورد رابطه مبانی نظری و اصول باید گفت که از یک طرف این مبانی هستند که به‌عنوان آرمان‌های کلان جامعه، اصول را مشخص می‌کنند و از طرف دیگر راه تحقق مبانی و آرمان‌ها، اصول و راهبردها هستند.

به‌نظر می‌رسد یکی از دلایلی که سبب گشته مجموعه تلاش‌های صورت‌گرفته برای تدوین قانون جامع، محکوم به شکست باشد در درجه اول، مشخص نبودن چارچوب نظری حاکم بر قانون، سیاست‌ها و اصول آن و در درجه دوم، عدم اجماع و توافق بر آنها باشد. اینکه پیش‌نویسی در پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تهیه شود و در معاونت مطبوعاتی و حقوقی به کلی زیر سؤال برده شود، نمونه روشنی از ابهام در مبانی و اصول و عدم‌اتفاق بر آنها است.

به اعتقاد نگارندگان، پیش از مبادرت به تدوین قانون جامع رسانه‌ها در ایران باید یک سلسله مطالعات بنیادین و پیش‌نیاز در خصوص اهداف، ابعاد، اصول و بایسته‌های آن صورت پذیرد.

جمع‌بندی: الگوی ترسیم‌کننده جایگاه قانون

بر اساس آنچه که در این مقاله تبیین شد، الگوی ذیل برای ترسیم جایگاه قانون جامع رسانه‌های همگانی در جمهوری اسلامی ایران ارائه می‌شود:

جایگاه قانون جامع رسانه‌های همگانی در جمهوری اسلامی ایران



بر اساس آنچه در مقاله بیان شد و آنچه از الگو برمی‌آید می‌توان نتیجه گرفت که:

۱. مفهوم «قانون جامع رسانه‌های همگانی در جمهوری اسلامی ایران»

به نظر می‌رسد اولین قدم جهت تبیین موضوع مقاله و الگوی فوق، مشخص شدن موضوع مورد بررسی می‌باشد. در همین جهت در این مقاله، قانون جامع رسانه‌های همگانی در جمهوری اسلامی ایران تعریف شد. قانون جامع رسانه‌های همگانی در جمهوری اسلامی ایران عبارت است از: مجموعه مقررات الزام‌آور، کلی، اجتماعی و دارای ضمانت اجرا در حوزه رسانه‌های همگانی که با هدف استقرار عدالت و حفظ نظم عمومی، به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان می‌رسد.

۲. دو شاخص جایگاه قانون جامع رسانه‌های همگانی در ایران:

ضرورت یابی و امکان‌سنجی

اگر بخواهیم جایگاه و اهمیت قانون جامع رسانه‌های همگانی در ایران مشخص شود، باید دو شاخص ضرورت‌یابی و امکان‌سنجی را مورد مطالعه قرار دهیم. بر اساس شاخص اول، مشخص می‌شود که دلایل نیاز به این قانون در ایران چیست؟ و بر اساس شاخص دوم مشخص می‌شود که در مقام نظر و عمل، تدوین آن با چه موانعی مواجه است؟

۳. تقدم ضرورت‌یابی بر امکان‌سنجی

به نظر می‌رسد به‌طور منطقی موضوع ضرورت‌یابی بر امکان‌سنجی مقدم است. چراکه ابتدا باید ثابت شود که آیا یک مقوله مورد نیاز کشور است یا نه؟ و سپس مشخص گردد که با چه اشکال‌ها و موانعی روبرو است. به بیان دیگر امکان‌سنجی چیزی که معلوم نیست مفید است یا نه یا اینکه بیهوده بودنش احراز گشته، خود

❖ امری عبث و بیهوده است. بنابراین همان‌طور که از الگو نیز برمی‌آید در راستای تبیین جایگاه قانون جامع رسانه‌های همگانی، ابتدا باید به ضرورت‌های قانون پردازیم و سپس به اشکال‌ها و موانع آن.

۴. اثبات ضرورت قانون جامع رسانه‌های همگانی

یکی از دو گزاره ادعایی این مقاله آن است که «تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی در جمهوری اسلامی ایران، امری لازم و ضروری است» بر اساس آنچه که گفته شد و آنچه در الگو ترسیم شده است، در ابتدا، ابعاد مختلف ضرورت‌های تدوین قانون از یکدیگر تفکیک شد. در این راستا به چهار ضرورت اساسی اشاره شد: ۱. ضرورت‌های ارتباطی ۲. ضرورت‌های حقوقی ۳. ضرورت‌های فرهنگی و ۴. ضرورت‌های اجرایی.

در تعریف ضرورت‌های ارتباطی گفته شد که منظور ضرورت‌های برآمده از علم ارتباطات است، از جهت اقتضاهای ماهوی رسانه‌های همگانی. به بیان دیگر ضرورت‌های ارتباطی درصدد تبیین ابعاد مختلف نیاز به قانون جامع است؛ از آن جهت که رسانه‌های همگانی، اقتضاها و شرایطی را به‌وجود آورده‌اند. در تعریف ضرورت‌های حقوقی نیز بیان شد که منظور، ضرورت‌های برآمده از علم حقوق است؛ از آن جهت که درصدد استقرار عدالت و نظم عمومی در فضای جامعه به‌خصوص فضای رسانه‌های همگانی است. ضرورت‌های فرهنگی نیز این‌طور تبیین شد که مقصود، ضرورت‌هایی است که تبعات منفی نبود قانون جامع بر فرهنگ جامعه را مورد بررسی قرار می‌دهد و در نهایت ضرورت‌های اجرایی را ضرورت‌های برآمده از اقتضاهای اجرایی و مدیریتی جامعه دانستیم.

ضرورت‌های حقوقی خود منقسم به مقوله‌های دیگری شد از جمله: ۱. الزام قانون برنامه چهارم و پنجم توسعه ۲. نابسامانی قوانین موجود رسانه‌ای و

❖ ۳. اشکال‌ها و چالش‌های موجود در مراجع قانون‌گذاری. نابسامانی‌های قوانین موجود در ۱۲ مورد قابل احصاء است:

۱. خلأ قانونی ۲. تبعیض قانونی ۳. تکرار قانونی ۴. ابهام قانونی ۵. پراکندگی قانونی ۶. قوانین مقطعی ۷. اخلاقی بودن قوانین ۸. متروک و غیرقابل اجرا بودن قوانین ۹. محدودکننده بودن قوانین ۱۰. نبود ضمانت‌اجرای مناسب ۱۱. علمی نبودن قوانین ۱۲. شأن قانونی آئین‌نامه‌ها.

همچنین چالش‌های مراجع قانون‌گذاری در دو مقوله مورد توجه قرار گرفت:

۱. عدم حفظ شأن قانونی مراجع قانون‌گذار ۲. چندگانگی مراجع تصویب.

۵. اقتضاهای برآمده از ضرورت‌ها

شاید برخی اشکال کنند که ضروری بودن قانون جامع رسانه‌های همگانی، امری بدیهی است و نیازی به چنین کنکاش علمی نداریم. در پاسخ می‌گوییم اولاً بداهت این موضوع مورد خدشه است، چراکه در بسیاری از کشورها، رویه قانون جامع‌نویسی مشاهده نمی‌شود. آیا آن کشورها به تدوین قانون جامع نیازی ندارند؟ اتفاقاً کشورهای پیشرو در امر قانون‌نویسی از همین دسته هستند. به‌عنوان مثال در کشور فرانسه با الحاقیه‌هایی به قانون مطبوعات، رسانه‌های دیگر را نیز مشمول آن کرده‌اند. بنابراین باید منطق قوی را جهت اثبات ضرورت‌های قانون جامع رسانه‌های همگانی در ایران ارائه نمود و همه تلاش در این مقاله بر این اساس بوده است. ثانیاً باید گفت که نگارندگان از ضرورت‌یابی قانون جامع رسانه‌های همگانی، هدف دیگری را نیز دنبال کرده‌اند. ما علاوه بر اینکه درصدد تبیین ضرورت‌ها هستیم، به دنبال کشف اقتضاهای یک قانون کارآمد که خلأها را پر نماید؛ نیز می‌باشیم. هنگامی که مشخص شود قانون جامع رسانه‌های همگانی قرار است چه نیازهایی را پاسخ دهد

❖ و چه خلاهایی را پر کند؛ آنگاه پیشنهادها، اقتضاها و ویژگی‌هایی برآمده از این نیازسنجی به دست می‌آید که چارچوب نظری مناسبی را نسبت به تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی شکل می‌دهد.

بر اساس ضرورت‌یابی که در این مقاله صورت گرفت، می‌توان پیشنهادهای ذیل را برای تدوین یک قانون کارآمد و مفید ارائه نمود:

- ظهور اینترنت و چالش‌های حقوقی نوین برآمده از آن، نشان می‌دهد که در تدوین قانون جامع رسانه‌ها، بخشی از کار به شناخت این پدیده و ابعاد حقوقی آن و تعیین تکلیف در خصوص چالش‌های پدید آمده است. تأکید می‌شود که شناخت ابعاد فنی و ارتباطی رسانه اینترنت جهت حل مسائل حقوقی آن مهم و ضروری است. به نظر می‌رسد مسائلی چون جرم‌انگاری، حریم خصوصی، حقوق مالکیت فکری و آزادی بیان در اینترنت از مهم‌ترین مباحث است.

- احتمال فزاینده سوءاستفاده از رسانه‌های همگانی به دلیل قدرت آنها، چه در سطح خرد و چه در سطح کلان، توجه ما را جلب می‌نماید که باید اقدام عاجل و جامع در جرم‌انگاری رسانه‌ها صورت پذیرد. به بیان دیگر در قانون جامع رسانه‌های همگانی، بخش جرم‌انگاری باید از جامعیت و مانعیت لازم جهت شفاف‌سازی حدود برخوردار باشد.

- بر اساس 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 جهت است 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 توجه ویژه نمود.

❖ سال سیزدهم، شماره نوزدهم، پاییز ۱۳۹۱

- نابسامانی قوانین موجود نشان می‌دهد که در قانون جامع رسانه‌های همگانی، دو فرایند مهم باید طی شود: اول تنقیح قوانین موجود و دوم تدوین قوانین جدید. اینکه خالی‌الذهن به سراغ تدوین قانون جامع نرفته، بلکه پیش از آن در یک نگاه تحلیلی قوانین موجود رسانه‌ای را مورد توجه قرار داده و مسائل را استخراج نماییم؛ ضمن آنکه سبب می‌شود از ظرفیت‌های قانونی به خوبی در تدوین بهره‌مند شویم و بر حوزه مسائل مطرح تسلط نسبی پیدا کنیم باعث می‌شود خلأها و کمبودها آشکار شده و به صورت هدفمند و حساب‌شده حرکت نماییم. به‌عنوان مثال اگر در تحلیل قانونی دریافتیم که برخی قوانین، مرز بین حقوق و اخلاق را خلط کرده‌اند؛ این خود راهنمایی برای تدوین قانون جامع می‌شود یا اگر دریافتیم بعضی قوانین صرفاً نظارتی و محدودکننده هستند، در تدوین قانون توجه به این نکته خواهیم داشت که توازن بین حق و حدود به‌عنوان یک اصل رعایت شود و همین‌طور درباره موارد دیگر.

- چالش‌های مراجع قانون‌گذاری، این اصل را جهت تدوین قانون پیشنهاد می‌کند که باید شأن قانونی مراجع قانون‌گذار کاملاً مشخص و رعایت شود. به‌نظر می‌رسد وظیفه شورای عالی انقلاب فرهنگی، سیاست‌گذاری، وظیفه مجلس، قانون‌گذاری بر اساس سیاست‌ها و وظیفه دولت، تعیین سازوکارهای اجرایی قوانین و اجرای مقررات است. بر همین اساس باید گفت که در تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی، شورای انقلاب فرهنگی سیاست‌ها را روشن می‌کند، مجلس قانون را تصویب می‌کند و دولت هم ضمن تدوین آئین‌نامه اجرایی، آن را اجرا می‌نماید. بنابراین بر تفکیک شأن قانونی این سه نهاد تأکید می‌شود.

- الزام‌های فرهنگی قانون، پیشنهاد می‌دهد که تا جای ممکن وحدت رویه در احکام حقوقی در تمام رسانه‌ها رعایت شود. به بیان دیگر با رویکرد حداکثری، اشتراک رسانه‌ها را به‌طور واحد مورد حکم قرار داده و به‌طور حداقلی در حد

❖ ضرورت برای اختصاص‌های آنها به‌طور خاص قانون‌گذاری نماییم. باید سعی نمود نظام حقوقی یکسان و همسانی بر فضای رسانه‌ها حاکم باشد تا از چندگانگی فرهنگی پیشگیری شود.

- در حوزه اجرایی نیز بایستی ضمن تدوین قانون جامع موجز و مختصر، روان و قابل فهم بودن مواد قانونی را نیز مدنظر قرار داده تا با تهیه یک قانون جامع شفاف و روشن، تکلیف دست‌اندرکاران روشن شود. همچنین توجه به نظارت‌های صنفی و مردمی، به‌عنوان یک اصل در تدوین قانون باید مدنظر قرار گیرد تا اولاً در بهره‌گیری از منابع انسانی صرفه‌جویی شود و ثانیاً هزینه معنوی نظام در نظارت کاهش یابد و ثالثاً نظارت از کارآمدی بیشتری برخوردار شود.

۶. اثبات امکان پذیر بودن قانون

گزاره ادعایی دیگر در این مقاله آن است که «تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی در جمهوری اسلامی ایران امکان‌پذیر است» در راستای اثبات این گزاره امکان‌سنجی را به دو بخش اساسی تقسیم نمودیم: امکان‌سنجی نظری و امکان‌سنجی اجرایی.

در تعریف امکان‌سنجی نظری بیان شد که منظور اشکال‌ها و چالش‌های نظری است که اصل تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی را زیر سؤال می‌برد. با طرح این اشکال‌ها، ضمن پاسخگویی به آنها، منظور نگارندگان از جامعیت قانون تدقیق شد.

درحوزه بررسی امکان نظری قانون، چهار اشکال در دو حوزه حقوقی و ارتباطی طرح شد. در حوزه حقوقی «نقش تنقیحی قانون جامع» و «تقابل قانون جامع رسانه‌های همگانی با مقررات‌زدایی» به‌عنوان دو اشکال حقوقی مطرح شد که با روشن ساختن مفهوم جامعیت قانون به اینکه منظور «جامعیت میان تنقیح و تدوین»

❖ سال سیزدهم، شماره نوزدهم، پاییز ۱۳۹۱

و «جامعیت میان حدود و حقوق» (حمایت و نظارت) است؛ پاسخ به این دو شبهه داده شد. در حوزه ارتباطی نیز دو اشکال «تقابل قانون با تکثر رسانه‌ها» و «تقابل قانون با تحول رسانه‌ها» مطرح شد که با تدقیق در مفهوم جامعیت قانون به‌عنوان «جامعیت میان نقاط مشترک و افتراق رسانه‌ها» و «جامعیت میان حال‌نگری و آینده‌نگری» با رویکردهای علمی به این اشکال‌ها پاسخ داده شد.

در حوزه امکان اجرایی قانون نیز با فرض آنکه وجود قانون جامع ضروری است و اشکال نظری هم بر آن مترتب نیست، در مقام علت‌یابی عدم تدوین قانون، موانع ذیل شناسایی شد:

۱. حساسیت و اهمیت موضوع؛
۲. دوگانگی نظام مدیریتی رسانه‌ها؛
۳. موضع منفی دولت نهم و دهم در قبال برنامه چهارم توسعه؛
۴. عدم بهره‌گیری از ظرفیت‌های علمی و اجرایی کشور؛
۵. مشخص نبودن مبانی نظری و اصول حاکم بر قانون.

۷. اقتضاهای برآمده از پاسخ به اشکال‌های نظری

پاسخ‌ها به اشکال‌های نظری، اصول و اقتضاهایی را برای تدوین قانون جامع رسانه‌ها پیشنهاد می‌دهد:

- قانون جامع رسانه‌های همگانی بایستی هم شامل تنقیح قوانین موجود باشد و هم تدوین قوانین جدید. تنقیح قوانین بر تدوین، تقدم زمانی دارد. تنقیح اولاً ما را در مسئله‌شناسی کمک می‌کند، ثانیاً خلأها را روشن می‌کند و زمینه را برای تدوین قوانین جدید فراهم می‌کند.

- قانون جامع رسانه‌های همگانی بایستی هم شامل حمایت از رسانه‌ها و اصحاب رسانه باشد و هم نظارت بر آنها. اگر قانون جامعی تدوین کنیم که ابعاد حمایتی داشته باشد نه تنها تقابلی با روند مقررات‌زدایی ندارد بلکه مشوق آن نیز است. تعیین حقوق حرفه‌ای رسانه‌نگاران از جمله این حمایت‌ها می‌باشد.
- قانون جامع رسانه‌های همگانی بایستی هم شامل احکام مشترک برای رسانه‌های متکثر باشد و هم شامل احکام اختصاصی. توصیه می‌شود برخورد یکسان با رسانه‌ها به‌طور حداکثری صورت پذیرد. اما باید مباحث اختصاصی برآمده از ماهیت خاص یک رسانه نیز مدنظر قرار گیرد.
- قانون جامع رسانه‌های همگانی بایستی هم وضعیت موجود رسانه‌ها را مدنظر قرار دهد و هم آینده و چشم‌انداز آنها. دارا بودن یک قانون باثبات، مستلزم آن است که بر اساس یک نگاه علمی در ارتباطات شکل گرفته باشد. اگر وجوه کارشناسی ارتباطات مدنظر قرار گیرد، به راحتی با پیش‌بینی آینده فناورانه رسانه‌ها می‌توان قوانینی درازمدت و آینده‌نگر تهیه و تدوین نمود.

۸. راه‌حل‌ها جهت رفع موانع اجرایی تدوین قانون

- با توجه به اینکه قانون جامع رسانه‌ها، موضوعی حساس و مهم است، پیشنهاد می‌شود از کلیه فعالیت‌های حساسیت‌زا نسبت به حاکمیت و دست‌اندرکاران رسانه پرهیز شود. در یک مطالعه باید عوامل تحریک‌کننده شناسایی شود و از آنها اجتناب گردد. بی‌توجهی به منویات حاکمیت و دست‌اندرکاران رسانه یکی از این عوامل است.
- پیشنهاد می‌شود به دلیل هم‌عرضی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان صداوسیما، جهت رفع دوگانگی به‌وجود آمده، مرکز پژوهش‌های مجلس محور

- ❖ سال سیزدهم، شماره نوزدهم، پاییز ۱۳۹۱
- تدوین قانون قرار گیرد و طرفین قضیه را در سازوکاری روشن به تعامل در تدوین قانون ترغیب نماید.
- به نظر می‌رسد با توجه به پایان برنامه چهارم و شروع برنامه پنجم توسعه، موضوع بدبینی دولت نهم و دهم نسبت به برنامه منتفی شده باشد.
 - جهت عملیاتی شدن تدوین قانون جامع، باید از تمام ظرفیت کارشناسی و علمی کشور استفاده شود. از یک طرف باید با توجه به ابعاد تخصصی - علمی قانون، از تمام کارشناسان با تنوع لازم استفاده شود. به نظر نگارندگان، سه بعد ارتباطات، حقوق و اجرا از اهم ابعاد به حساب می‌آید. از طرف دیگر بهره‌گیری از تنوع آراء سبب می‌شود، منبع اطلاعاتی گسترده‌تر و متنوع‌تری در تدوین مواد قانونی در اختیار ما باشد. به نظر می‌رسد واگذاری کار به یک فرد متخصص در حوزه حقوق ارتباطات و راهبری او با بهره‌گیری از ظرفیت علمی کشور بهترین روش باشد.
 - پیشنهاد می‌شود پیش از تدوین قانون، یک مطالعه پیشینی مفصل حول مبانی نظری و سیاست‌های قانون صورت گیرد و بر اساس یک چارچوب نظری مشخص، قانون تدوین گردد.

منابع و مأخذ

- اسماعیلی، محسن، (۱۳۸۱)، «حقوق رسانه‌ها»، پژوهش و سنجش، سال ۱۱، شماره ۳۹ و ۴۰: ۱۰۲-۶۹.
- اسماعیلی، محسن، (۱۳۸۳)، «جایگاه ارتباطات و قانون در برنامه چهارم توسعه»، رسانه، شماره پیاپی ۸، تابستان: ۸۴-۷۷.
- اسماعیلی، محسن، (۱۳۸۵)، «بایسته‌های حقوق مطبوعات»، مجموعه مقالات سومین سمینار بررسی مسائل مطبوعات، تهران: دفتر مطالعات و توسعه رسانه‌ها: ۴۸۱-۴۶۹.
- انصاری، باقر، (۱۳۸۲)، «مقدمه‌ای بر مسئولیت مدنی ناشی از ارتباطات اینترنتی»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی (دانشگاه تهران)، شماره ۶۲: ۵۲-۹.
- بریان، گی، (۱۳۸۶)، «تدوین و تنقیح قوانین، فواید و دشواری‌ها»، مجلس و پژوهش، ترجمه علی‌اکبر گرجی، سال ۱۴، شماره ۵۶، پاییز: ۲۲۱-۱۹۹.
- برگل، ژان لوئیس، (۱۳۸۸)، «ویژگی‌های اصلی و روش‌های تدوین و تنقیح قوانین»، ترجمه فائزه عامری، تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۹۶۱۶.
- جلالی‌فراهانی، امیرحسین، (۱۳۸۳)، «پیشگیری از جرائم رایانه‌ای»، مجله حقوقی و قضائی دادگستری، شماره ۴۷، تابستان: ۱۲۰-۸۷.
- حیاتی، علی‌عباس، (۱۳۸۶)، «مقدمه علم حقوق»، تهران: میزان.
- سورین، ورنر و جیمز تانکارد، (۱۳۸۶)، «نظریه‌های ارتباطات»، ترجمه علیرضا دهقان، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۲)، «مقدمه علم حقوق و مطالعه نظام حقوقی ایران»، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- کروبی، محمدتقی، (۱۳۸۴)، «اتحادیه اروپا و بحث حمایت از داده‌های شخصی و حریم خصوصی در ارتباطات الکترونیکی»، تهران: مرکز تحقیقات مخابرات ایران.
- کری، پیتر و ساندرز جو، (۱۳۸۶)، «حقوق رسانه»، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران: میزان.
- کریمی، عباس، (۱۳۸۶)، «تنقیح و طبقه‌بندی قوانین به‌منظور تدوین قوانین جامع»، همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری، تهران: معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: ۹۰-۷۵.
- لیورا، لیه و سونیا لیوینگ استن، (۱۳۸۳)، «رسانه‌های نوین جهانی و سیاست‌گذاری ارتباطات: نقش دولت در قرن بیست‌ویکم»، ترجمه: لیدا کاووسی، رسانه، شماره ۵۸، تابستان: ۱۶۸-۱۲۱.

❖ جایگاه قانون جامع رسانه‌های همگانی... ❖ ۵۳

- ❖ سال سیزدهم، شماره نوزدهم، پاییز ۱۳۹۱
- ماتلار، آرماند، «ارتباطات بین‌الملل، مقررات زدایی»، ترجمه علی کسمایی، رسانه، سال هفتم، شماره چهارم: ۱۵-۲. مدنی، سید جلال‌الدین، (۱۳۷۰)، *مبانی و کلیات علم حقوق*، تهران: همراه.
- مطلبی، داریوش، (۱۳۸۶)، «حق مؤلف در محیط دیجیتال»، فصلنامه کتاب، شماره ۷۰، تابستان: ۱۶۴-۱۳۷.
- معمدنی‌زاد، کاظم، حبیب‌الله معظمی‌گودرزی، (۱۳۸۹)، «حقوق ارتباطی در جامعه اطلاعاتی»، پژوهش‌های ارتباطی، شماره ۶۳، پاییز: ۳۸-۱۱.
- مک‌براید، شن، (۱۳۷۵)، *یک جهان چندین صدا*، ترجمه ایرج یاد، تهران: سروش.
- موسوی، روح‌الله، *صحیفه امام خمینی*، مرکز نشر آثار امام خمینی (ره)، ج ۱۹.
- نصراللهی، محمدصادق، (۱۳۸۹)، «مفهوم‌شناسی قانون جامع رسانه‌های همگانی در جمهوری اسلامی ایران»، *نامه فرهنگ و ارتباطات* مرکز تحقیقات دانشگاه امام صادق (ع)، شماره ۳، پاییز و زمستان: ۱۱۱-۸۵.
- نصراللهی، محمدصادق، (۱۳۹۰)، «ضرورت بایب قانون جامع رسانه‌های همگانی در جمهوری اسلامی ایران»، *نامه پژوهش فرهنگی پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات*، سال دوازدهم، شماره ۴۶، تابستان: ۲۱۸-۱۸۵.
- Altschull, J . Herbert.(1984), *Agents of power: the role of the news media in human affairs*. New York: Longman.
- Boczkowski, Pablo & Ferris, José A., (2005), "Multiple Media, Convergent Processes, and Divergent Products: Organizational Innovation in Digital Media Production at a European Firm", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, January, Vol.597, no.1: 32-47.
- Collins, Richard, (2002), *Media and Identity in Contemporary Europe (Consequences of Global Convergence)*, Portland: Intellect Books.
- Earnshaw, Rae & Vince, John (Eds). (2008), *Digital Convergence –Libraries of the Future*, London: springer.
- Erdal, Ivar John, (2011), "Coming to Terms with Convergence Journalism: Cross-Media as a Theoretical and Analytical Concept", *Convergence*, May 2011, Vol.17, no.2: 213-223.
- Jenkins, Henry, (2004), "The Cultural Logic of Media Convergence", *International Journal of Cultural Studies*, March 2004, Vol.7, no.1: 33-43.
- Sallach, D. L. (1974), "Class domination and ideological hegemony", *Sociological Quarterly*, January, Vol.15, no.1: 38-50.
- Sundet, Vilde Schanke & Ytreberg, Espen, (2009), "Working Notions of Active Audiences: Further Research on the Active Participant in Convergent Media Industries", *Convergence*, Vol.15, no.4: 383-390.
- Syvetsen, Trine, (2003), "Challenges to Public Television in the Era of Convergence and Commercialization", *Television New Media*, May, Vol.4, no.2: 155- 175.