جزوه استاد محمدهادي نجفي

**حقوق رسانه‌ها**

**(پايه‌ها، چشم‌انداز و بايسته‌ها)**

**دكتر محسن اسماعيلي****\***

**چكيده**

**مقصود از حقوق رسانه‌ها، مجموعه قواعد و مقرراتي است كه بر كار رسانه‌ها و افراد فعال در اين عرصه حكومت مي‌كند. مباحث اين رشته، گاه مربوط به حقوق عمومي و گاه مربوط به حقوق خصوصي است؛ همان‌گونه كه در عين داخلي بودن، بي‌ارتباط با مقررات بين‌المللي نيست.**

**تأثير دو سويه و فزايندة رسانه و توسعه موجب شده است حقوق رسانه‌ها در برنامه توسعه كشورها از جايگاه رفيعي برخوردار شود. قانون برنامه چهارم توسعه در كشور ما نيز چشم‌انداز قابل قبولي در اين زمينه ترسيم كرده و از جمله، تدوين قانون جامع رسانه‌ها را تكليف كرده است.**

**نگارنده، پس از تشريح موضوعات ياد شده تلاش كرده است بر اساس بيش از يك دهه تحقيق و تدريس حقوق ارتباطات و با استفاده از تجربه عملي و نيز مطالعه تطبيقي در حقوق ساير كشورها، بايسته‌ها و ضرورت‌هاي لازم را براي برداشتن اين گام بلند تبيين كند.**

**جامعيت ميان حقوق و حدود، عموميت و رسانه محوري، تقويت جايگاه خود تنظيمي و اخلاق حرفه‌اي، تاكيد بر نظارت‌هاي صنفي و مدني و سرانجام رعايت اصول قانون‌نويسي، پنج معياري است كه براي دستيابي به نظام حقوقي مطلوب رسانه‌ها مورد تأكيد قرار گرفته است.**

**مقدمه**

**حقوق رسانه‌ها از زمرة رشته‌هاي نوپيداي دانش حقوق است كه با شتابي فراوان در حال گسترش و تكامل است. جذابيت مباحث حقوقي رسانه‌ها به دليل تأثير روزافزون وسايل ارتباط جمعي در زندگي روزگار ما و ابتلاي همگاني به آن است. ميان رشته‌اي بودن اين موضوع و ارتباط آن با دانش‌هاي ديگر نظير جامعه‌شناسي، روان‌شناسي و سياست نيز بر جذابيت آن افزوده است. البته نبايد تحول و دگرگوني روزانه فناوري را هم ناديده گرفت.**

**براي مثال، ماهواره يا اينترنت را در نظر بگيريد كه چگونه پرسش‌هاي حقوقي بي‌شماري را در زندگي اجتماعي ما مطرح كرده‌اند؛ پرسش‌هايي كه هر روز بر انبوه آنها افزوده مي‌شود و نمي‌توانند بي‌پاسخ بمانند. اين چنين است كه قلمرو مباحث حقوق رسانه‌ها در جهان امروز، به سرعت گسترده و گسترده‌تر مي‌شود. با وجود اين، حقوق رسانه‌ها در ايران، چنان‌كه شايسته‌ است، رايج نبوده و رشد نكرده است. مقاله حاضر، درصدد است مباني و پايه‌هاي نظام جامع حقوق رسانه‌ها را تبيين كند، چشم‌انداز و آيندة آن را در ايران روشن كند و در نهايت بايسته‌هاي آن را گوشزد كند. اهداف ياد شده، در سه گفتار جداگانه بررسي خواهد شد.**

**گفتار نخست: پايه‌هاي حقوق رسانه‌ها**

**در اين گفتار ابتدا مقصود از حقوق رسانه‌ها را تبيين مي‌كنيم و پس از توضيح كوتاهي دربارة تقسيم‌بندي‌هاي رايج در علم حقوق به تبيين جايگاه و فوايد استقلال اين رشته از حقوق حرفه‌اي مي‌پردازيم.**

**1- 1. تعريف حقوق رسانه‌ها**

**براي تعريف حقوق رسانه‌ها، ابتدا بايد به معناي دو واژة «رسانه» و «حقوق» و سپس به مفهوم تركيب آن دو اشاره كرد. «رسانه»، در اينجا به معناي وسايل ارتباطي مبتني بر فناوري است كه پيام‌هايي را خطاب به عموم ارسال مي‌كند. بنابراين، استفاده از فناوري و برقراري ارتباط توده‌اي، دو عنصر مهم در تعريف رسانه است و به اين ترتيب، «حقوق رسانه»ها در برگيرنده قواعد مربوط به رسانه‌هاي سنتي و ارتباطات چهره به چهره نمي‌شود.**

**از سوي ديگر، واژه حقوق داراي معاني و كاربردهاي متفاوتي است كه در زبان فارسي گاه تا هشت مورد مي‌رسد (ساكت، 1371: 141)****[1] و (كاتوزيان، 1377:1)****[2]، چنين وضعي در زبان‌هاي بيگانه نيز كم و بيش مشاهده مي‌شود.  (Black’s law dictionary, 6ed:884)**

**مهم‌ترين اين معاني عبارت‌اند‌از:**

**الف: «مجموع مقرراتي كه بر اشخاص، از اين جهت كه در اجتماع هستند، حكومت مي‌كند.» حقوق در اين معنا، هميشه به صورت جمع به كار مي‌رود و معناي اسم جمع از آن اراده مي‌شود. واژه‌هاي «شرع» در عربي و «Law» در انگليسي مترادف چنين معنايي از حقوق هستند.**

**ب: امتيازات و توانايي‌هاي خاصي كه قانون به منظور تنظيم روابط مردم و حفظ نظم اجتماعي براي هر فرد قائل است نيز حقوق خوانده مي‌شود. حقوق در اين معنا، به صورت مفرد هم به كار مي‌رود، نظير حق مالكيت، حق زوجيت و حق نفقه. واژه‌هاي «حق» و «Law» در زبان عربي و انگليسي به همين معنا به كار مي‌روند.**

**پ: دانشي كه به تحليل قواعد حقوقي و سير تحول آنها مي‌پردازد نيز «علم حقوق» يا «حقوق» ناميده مي‌شود. اين اصطلاح كه معادل «فقه» يا «حق» و «Right» است بيشتر در نيم قرن گذشته رواج يافته است.**

**ت: دستمزد و آنچه در برابر كاركرد به اشخاص داده مي‌شود.**

**ث: پولي كه دولت براي ثبت اسناد رسمي و مانند آن مي‌گيرد مانند حقوق عوارض.**

**ج: تكاليف و وظايف معنوي و اخلاقي مانند حقوق والدين يا حقوق همسايگان.**

**چ: همچنين «حقوق به غلط در مقابل جزا به كار رفته و مي‌رود با اين كه خود شامل دو رشته جزايي و مدني است.» (جعفري لنگرودي: 230)****[3] تقسيم و نامگذاري نادرست دعاوي و دادگاه‌ها به «حقوقي» و «كيفري» نيز بر اساس همين مفهوم است.**

**از ميان معاني ياد شده آنچه در اينجا مي‌تواند مناسب باشد، تنها دو معناي نخست است كه بر اساس آن، اصطلاح «حقوق رسانه‌ها» ممكن است به دو معنا استعمال شود:**

**1- مجموعه مقررات و قوانيني كه بر رسانه‌ها و افراد وابسته به آن حكومت مي‌كند.**

**2- امتيازات و توانايي‌هايي كه قانون براي رسانه‌ها يا افراد فعال در اين عرصه به رسميت شناخته است.**

**حقوق رسانه‌ها در معناي نخست، فراگيرتر و اعم از معناي دوم است و افزون بر «حق»ها، دربرگيرنده «تكليف»ها و «مسئوليت»ها نيز هست. به هر حال، در اين نوشتار عموماً اصطلاح نخست مورد نظر است.**

**2-1. شاخه‌هاي مختلف حقوق**

**حقوق را به شكل‌هاي مختلف تقسيم‌بندي كرده‌اند. اهميت و لزوم اين تقسيم‌بندي‌ها كه ناشي از وسعت، گوناگوني و پيچيدگي روابط اجتماعي انسان‌ها و در نتيجه، قواعد و مقررات حاكم بر آنهاست، بر كسي پوشيده نيست.**

**در ساده‌ترين روش، حقوق را معمولاً بر اساس دو مبناي كلي تقسيم‌بندي مي‌كنند؛ يكي عمومي و خصوصي بودن آن و ديگري داخلي، ملي و يا بين‌المللي و خارجي بودن آن.**

**اينك به گونه‌اي كوتاه و مختصر به شرح هر يك از اين بخش‌ها مي‌پردازيم:**

**الف. حقوق عمومي (Public Law) و خصوصي (Private Law)**

**مقصود از «حقوق عمومي قواعدي است كه بر روابط دولت و مأموران او با مردم حكومت مي‌كند و سازمان‌هاي دولتي را منظم مي‌سازد و حقوق خصوصي مجمع قواعد حاكم بر روابط افراد است.» (كاتوزيان، 1377: 48)****[4] و (Brown, P:5)****[5] براي بيان تفاوت اين دو گفته‌اند: «ميان حقوق عمومي و حقوق خصوصي سه جدايي برجسته وجود دارد:**

**1- جدايي در هدف:**

**هدف و نشانة حقوق عمومي، تأمين مصالح جمعي و همگاني مردم است. به سخن ديگر، حقوق عمومي مي‌كوشد با حكومت و اداره به وسيلة كارمندان و كارگزاران در خدمات همگاني، منافع عمومي مردم را برآورده سازد. هدف حقوق خصوصي، تأمين مصالح و منافع خصوصي افراد است.**

**2- جدايي در ماهيت:**

**حقوق عمومي، حقوق قدرت عالي و حاكم و منافع همگاني است و اساساً «امري» است. همگي قواعد حقوق عمومي، مربوط به نظم عمومي است. اشخاص، حتي با توافق و همگامي خود نمي‌توانند برخلاف اين مقررات و قواعد عمل كنند و آن را بشكنند. برعكس، حقوق خصوصي قواعدي است كه افراد با تراضي و توافق ميان خود، آنها را برقرار يا بركنار مي‌سازند. اين قواعد تكميلي و تفسيربردار است. پس، سرشت قواعد حقوق خصوصي «تكميلي» و گوهر قواعد حقوق عمومي «امري» است.**

**3- جدايي در ضمانت اجرا:**

**اگرچه حقوق خصوصي نامعلوم است و در خصوص قواعد آن اختلاف و ناهماهنگي وجود دارد، دولت به وسيلة دادگاه‌ها در دادرسي و فرونشاندن كشمكش‌ها دخالت مي‌كند و با فشار اجتماعي خوانده يا مشتكي عنه را محكوم مي‌سازد. بدين‌گونه، ضمانت اجراي حقوق عمومي، نيروي رسمي و فشار اجتماعي است كه از سوي دولت اعمال مي‌شود. نقض و شكستن قواعد حقوق عمومي و تخلف از آنها با واكنشي همراه است كه «ضمانت اجرا» (Sanction) نام دارد.» (ساكت، 1371: 201)****[6]**

**با چشم‌پوشي از آنچه دربارة صدق اين تفاوت‌ها گفته شده است، از شعبه‌هاي حقوق عمومي مي‌توان به حقوق اساسي، حقوق اداري، حقوق جزا و حقوق كار اشاره كرد؛ چنان‌كه حقوق مدني، حقوق تجارت، حقوق خانواده و مسئوليت مدني را نيز از شاخه‌هاي حقوق خصوصي برشمرده‌اند.****[7]**

**البته به دليل پيچيدگي روزافزون نوع روابط اجتماعي و دخالت رو به گسترش دولت در زندگي مردم، اين تقسيم‌بندي بسيار قديمي كه نشانه‌هاي آن در حقوق روميان نيز وجود دارد، مورد انتقاد واقع شده است اما با وجود اين، هنوز هم اقتدار و اعتبار آن پابرجاست.**

**ب. حقوق داخلي و خارجي**

**حقوق داخلي يا ملي (Municipal law or National law) به قواعدي گفته مي‌شود كه تنها بر شهروندان و ساكنان يك كشور حكومت مي‌كند در نتيجه هيچ عامل خارجي در آن وجود ندارد. در مقابل، به قوانيني كه بر روابط بين دولت‌ها و سازمان‌هاي بين‌المللي و روابط اتباع دولت‌ها حكومت مي‌كند، حقوق بين‌الملل يا خارجي گفته مي‌شود.**

**بنابراين در حقوق بين‌المللي (International law) تنها در محدودة دولت يا ملت معيني سخن گفته نمي‌شود و هميشه پاي حداقل يك عامل خارجي در ميان است.**

**حقوق بين‌الملل نيز همانند حقوق داخلي، به دو شعبه عمومي و خصوصي تقسيم شده است. در حقوق بين‌الملل عمومي، روابط دولت‌ها موضوع بحث است و در حقوق بين‌الملل خصوصي، روابط افراد در خانوادة جهاني. براي مثال، قواعد حاكم بر معاهدات دولت‌ها (از انعقاد گرفته تا تعارض، فسخ يا خاتمه آنها) در حقوق بين‌الملل عمومي بررسي مي‌شود اما قواعد حاكم بر ازدواج اتباع دو كشور متفاوت، در حقوق بين‌الملل خصوصي.**

**3-1. استقلال حقوق رسانه‌ها و فوايد آن**

**چنان‌كه ديديم حقوق به دو شكل عمده تقسيم‌بندي شده و هر شاخه نيز دربردارندة شعب و رشته‌هاي گوناگوني است اما بايد دانست شعبه‌هاي هر يك از اين شاخه‌ها همواره در حال دگرگوني و افزايش بوده است. پيشرفت زندگي بشر و توسعه اقتصادي و صنعتي آن موجب شده است بر اساس نيازهاي هر زمان، شاخه‌اي بر شاخه‌هاي حقوق افزوده با حوزة آن گسترده‌تر شود؛ براي مثال حقوق مدني كه مهم‌ترين شعبه حقوق خصوصي به شمار مي‌رود، در ابتدا شامل همه رشته‌هاي آن بوده و تمام روابط زندگي افراد با يكديگر را در بر مي‌گرفته است اما به تدريج با تحول زندگي اجتماعي، حقوق تجارت، حقوق كار، حقوق دريايي و امثال آن، راهي جدا در پيش گرفتند و ساز استقلال نواختند.**

**اين استقلال‌طلبي‌ها كه مفيد هم واقع مي‌شد، تا آنجا پيش رفت كه برخي شغل‌ها، گروه‌ها يا اشياي خاص را هم در برگرفت چنان كه براي مثال، امروزه حقوق پزشكي، حقوق پرستاري، حقوق كودك، حقوق زن، حقوق ثبت، حقوق‌كشتي‌ها و ... از اصطلاحات رايج و پذيرفته شده به شمار مي‌روند.**

**رسانه‌ها و به خصوص مطبوعات نيز كه همين روند را دنبال كرده‌اند، به دليل اهميت بسياري كه در دنياي امروز يافته‌اند داراي نظام حقوقي مستقل شده‌اند. البته اين استقلال، كه بيشتر درجهان غرب نمايان شده و رشد كرده است، گاه زير عنوان جامع‌تري به نام حقوق رسانه‌ها (Media law) يا حقوق ارتباط جمعي (Law of mass communication) مطرح شده است.**

**به هر ترتيب استقلال اين شعبه از حقوق هم بسيار ضروري است و از ميان فوايد آن مي‌توان موارد زير را بر شمرد:**

**1- اهميت مطبوعات و نقش مهم رسانه‌ها در زندگي روزمرة مردم نيازي به توضيح ندارد. اين حرفه از جمله مشاغلي است كه به دليل ارتباط با جنبه‌هاي مختلفِ زندگي اجتماعي و فردي، درگير بسياري از قوانين و مقررات است. آشنايي با اين قواعد باعث انجام هرچه بهتر رسالت حرفه‌اي مي‌شود. بر اثر اين آشنايي، خبرنگار مي‌تواند از امتيازات و توانايي‌هاي قانوني خود بهره بيشتري بيابد و از اهرم‌هايي كه قانونگذار در اختيار او نهاده است، به خوبي استفاده كند. براي مثال هرگاه يك روزنامه‌نگار از «حق كسب خبر» (ماده 5 قانون مطبوعات)، محدوده و چگونگي آن آگاه باشد، با اطمينان و شوق بيشتري به جستجو و تلاش مي‌پردازد و بر اثر نگراني، در انجام رسالت حرفه‌اي خويش كوتاهي نمي‌كند.**

**2- وضع قوانين شفاف و مستقل و آشنايي آن، همچنين، موجب خواهد شد فعالان رسانه‌ها با آگاهي از تكاليف و مسئوليت‌هاي قانوني، به مرزهاي مشروعيت فعاليت خود بهتر واقف شوند. در اين صورت است كه خبرنگار پا از دايره صلاحيت خويش فراتر نمي‌نهد و به دليل آشنايي با ممنوعيت‌ها و عواقب عملكرد خويش، مرتكب جرايم و خطاهاي رايج نمي‌شود. اهميت اين نكته آنگاه آشكارتر مي‌شود كه بدانيم جهل به قانون رافع مسئوليت نيست. براي مثال هرگاه خبرنگاري بداند «حق كسب خبر» و انتشار آن تا جايي است كه به «فاش نمودن و انتشار اسناد و دستورها و مسائل محرمانه، اسرار نيروهاي مسلح جمهوري اسلامي، نقشه و استحكامات نظامي، انتشار مذاكرات غيرعلني مجلس شوراي اسلامي و محاكم غيرعلني دادگستري و تحقيقات مراجع قضايي بدون مجوز قانوني» منجر نشود (بند 6 ماده 6 قانون مطبوعات) هم مي‌تواند با دلگرمي و اطمينان به كسب و انتشار ساير اخبار بپردازد و هم از ارتكاب چنين جرمي برحذر و از عواقب و مجازات آن در امان باشد.**

**3- سود ديگري كه از رهگذر آشنايي با مقررات به دست مي‌آيد، جلوگيري از اعمال سليقه‌ها و ايراد فشارهاي غيرقانوني است. براي مثال ممكن است برخي مراجع يا افراد، بر اساس نگرش خاص خود محدوديت‌هايي فراتر از قانون براي فعاليت رسانه‌اي قائل باشند و به اين وسيله، مانع انجام وظيفه آزادانه در اين عرصه شوند. استقلال و توسعه حقوق رسانه‌ها، آشنا شدن با مقررات و در نهايت نهادينه و تبديل به فرهنگ شدن آنها، راه احقاق حقوق صنفي و حتي احياي حقوق جامعه را هموارتر خواهد كرد.**

**براي مثال آشنايي با اصل ممنوعيت استخدام كارشناسان خارجي، اصل ممنوعيت تحصيل وام از كشورهاي بيگانه و يا اصل علني بودن محاكم دادگستري (اصول 82، 80 و 165 قانون اساسي جمهوري اسلامي ايران) و اين‌كه اين ممنوعيت‌ها تا كجا و به چه معناست، از تفاسير و عملكردهاي احتمالي خلاف قانون جلوگيري مي‌كند و موجب حفاظت و احياي حقوق جامعه مي‌شود.**

**4- بحث مستقل درباره حقوق رسانه‌ها و دستيابي به آنچه گفته شد، در مجموع به فايده مهم ديگري نيز منجر خواهد شد كه مي‌توان آن را استقلال حرفه‌اي و قرار گرفتن در جايگاه شايسته خود ناميد. رشد و رواج مباحث علمي دربارة مقررات ارتباطي ما را در شناخت ضعف‌ها و كمبودهاي قانوني، تكميل آنها و اجراي آنچه وضع شده ياري مي‌كند و اين نخستين گام براي صعود به موقعيت مطلوب است.**

**4-1. جايگاه حقوق رسانه‌ها**

**گفته شده حقوق را به شاخه‌ها و گونه‌هاي مختلفي تقسيم كرده‌اند. اكنون مي‌افزاييم شناخت اين‌كه هر شعبه از حقوق، و از جمله حقوق رسانه‌ها، در كدام يك از اين بخش‌ها جاي گرفته است، از آنجا ضروري و مفيد است كه ما را در شناخت ميزان اهميت، ضمانت اجرا و قواعد حاكم بر آن بخش ياري مي‌دهد و تحليل مقررات و استنباط‌هاي حقوقي را ميسر مي‌كند. براي مثال حقوق جزا از قواعد آمرانه است و تفسير آن به شيوه موسع امكانپذير نيست؛ گذشت مجني عليه تنها در صورتي موثر است كه جرم از نوع جرايم خصوصي باشد در حالي كه حقوق مدني، و به ويژه بخش اموال آن، اغلب متشكل از قواعد تكميلي است و علاوه بر امكان تفسير موسع، با توافق طرفين و يا گذشت خسارت ديده پرونده خاتمه مي‌يابد.**

**اكنون بايد ديد حقوق رسانه‌ها در كدام موقعيت قرار دارد؟ واقعيت آن است كه جاي دادن اين شعبه از حقوق نيز، مانند ساير شعبه‌ها، در جايگاه معين و محدودي از تقسيم‌بندي‌هاي ذكر شده دشوار و بلكه ناممكن است. هر رشته از حقوق را مي‌توان از جهات مختلف در بخش‌هاي متفاوتي جاي داد. به همين شكل، حقوق رسانه‌ها كه از نوع حقوق داخلي (يا ملي) به شمار مي‌رود، هم با شعبه‌هايي از حقوق عمومي ارتباط پيدا مي‌كند و هم با شعبه‌هايي از حقوق خصوصي. براي مثال بسياري از اصول مسلم حقوق رسانه‌ها نظير آزادي بيان و آزادي نشر از جمله حقوق اساسي است؛ چنان‌كه جرايم ارتكابي آنها به يك اعتبار، از زيرمجموعه‌هاي حقوق جزاي كشور محسوب مي شود. از سوي ديگر، قوانين رسانه‌اي، و از جمله قانون مطبوعات، به دليل كوتاهي و اختصار در مورد بسياري از مسائل ضرورت سكوت كرده و به همين جهت در آن موارد بايد تابع قوانين عامي نظير حقوق مدني يا حقوق تجارت بود، همان‌گونه كه هرگاه از طريق رسانه‌ها به شخصي خسارت وارد آيد، دادرسي بر اساس قواعد كلي مسئوليت مدني خواهد بود.**

**به اين ترتيب، در هر قسمت از حقوق رسانه‌ها، قواعد و مقررات خاص آن بخش حكومت مي‌كند و در نتيجه، برخي مقررات اين حوزه آمرانه هستند و برخي ديگر تكميلي، كه با توافق طرفين مي‌توان آن را به كناري نهاد. برخي جرايم عمومي هستند و برخي خصوصي و ... .**

**تعيين تكليف هر قسمت را بايد به هنگام بحث از آن جستجو و يا به مدد ذوق سليم استنباط كرد.****گفتار دوم: چشم‌انداز حقوق رسانه‌ها**

**تأثير متقابل رسانه‌ و توسعه چندان قوي است كه برنامه توسعه هيچ كشوري فارغ از توجه ويژه به ارتباطات و رسانه‌ها نبوده و نيست. بررسي اين رابطه دو سويه و جايگاه حقوق رسانه‌ها در آخرين قانون برنامه توسعه ايران موضوع گفتار كنوني است.**

**1-2. تاثير متقابل رسانه و توسعه**

**توسعه را با هر تعريفي كه در نظر بگيريم، ارتباطي تنگاتنگ با فرهنگ و ارتباطات دارد و تنظيم اين رابطه، هنر حقوق و قانون است. اختلاف بينش‌ها و نگرش‌ها در تبيين اين مقوله‌ها و نيز قلمرو، اهداف و روش‌هاي تحقق آن چندان فراوان است كه انتخاب يكي از آنها به مثابه مبناي سياستگذاري و برنامه‌ريزي دشوار، و شايد ناممكن، به نظر مي‌رسد. با اين همه، دست‌كم بر تأثير دوسويه توسعه از طرفي و فرهنگ و ارتباطات از طرف ديگر، اجماع نظر وجود دارد.**

**از هنگامي كه ادبيات توسعه در ميان نظريه‌پردازان مغرب زمين پديد آمد و به سرعت هم جهان‌گستر و فراگير شد، اين باور همگاني مشهود بود كه فرهنگ بومي و شبكه ارتباطي هر كشور يكي از مباني اصلي توسعه و شتاب و عمق آن، به شمار مي‌رود؛ همان‌گونه كه ميزان توسعه‌يافتگي اثري مستقيم بر دگرگوني‌هاي فرهنگي و ارتباطي به جا مي‌گذارد.**

**با گذشت زمان و رشد حيرت‌انگيز فناوري اطلاعات، گسترش شهرنشيني، افزايش سطح سواد و مطالبات مردم، تنوع رسانه‌ها و آنچه در يك كلام، انقلاب ارتباطات يا انفجار اطلاعات، ناميده مي‌شود، نه تنها اين رابطه به ضعف و سستي نگراييد كه روز به روز قوي‌تر و آشكارتر شد به گونه‌اي كه فناوري اطلاعات به محور توسعه، و نه ابزار آن، تبديل شد.****[8]**

**«در ديدگاه جديد، نگرش به فناوري اطلاعات به مثابه ابزار رشد و توسعه دولت‌ها، جاي خود را به فناوري اطلاعات به مثابه محور توسعه داده است. تصور حيات يك كشور در نقش عضو فعال جامعه جهاني، بدون توجه به موضوع فناوري اطلاعات به مثابه بستر و محور اصلي توسعه، هم اكنون نيز مشكل است اما در كمتر از هفت سال آينده غيرممكن خواهد بود. درك نقش بنيادين اين مهم و سازماندهي مناسب براي نهادينه كردن آن تضميني مناسب براي حضور فعال و مقتدر در جامعه جهاني و اكوسيستم بين‌المللي است. اين رو بسياري از كشورها بازنگري عميقي را در ساختار و فرايند برنامه‌هاي توسعه خود آغاز كرده‌اند. براي نمونه:**

**1- دولت امريكا مهم‌ترين سرفصل توسعه خود را به موضوع فناوري اطلاعات اختصاص داده و در اين راستا، گسترش بزرگراه‌هاي اطلاعاتي-ارتباطاتي مهم‌ترين ركن تحقق اين موضوع است.**

**2- دولت انگلستان طي برنامه‌اي به دنبال آن است كه تا سال 2004 ميلادي كليه خدمات عمومي و دولتي از طريق اينترنت انجام شود.**

**3- اتحاديه اروپا فعاليت‌هاي گسترده‌اي را براي «بسترسازي فرهنگي»، «استفاده از راهكارهاي اقتصاد ديجيتالي» و گسترش مفهوم «دولت الكترونيكي» آغاز كرده است.**

**4- دولت آلمان با شعار «اينترنت براي همه» تغييرات وسيعي را، هم از بعد زيرساخت‌هاي مخابراتي و هم از بُعد فرهنگ‌سازي عمومي آغاز كرده است و يكي از اهداف اين كشور اتصال همه مدارس به اينترنت تا پايان سال 2002 ميلادي است.**

**5- دولت فرانسه تلاش بسياري را براي استفاده از اينترنت در كشور وجهه همت خود قرار داده است و همه ساله در هفته‌اي كه آن را «جشن اينترنت» نامگذاري كرده استفاده از اينترنت را در سراسر كشور رايگان اعلام كرده است. در حال حاضر حدوده ده ميليون فرانسوي از خدمات اينترنت استفاده مي‌كنند و حدود 30 درصد از منازل اين كشور، مجهز به اتصال اينترنتي است.**

**6- دولت سنگاپور با طرح عظيم «برنامه خدمات رايانه‌اي شهري» و با هزينه سالانه دو ميليارد دلار، سعي دارد تا سال 2004 ميلادي، دولت الكترونيكي را به طور كامل در اين كشور محقق سازد. هدف اصلي دولتمردان اين كشور، تبديل سنگاپور به «جزيره هوشمند» است.**

**7- كشورهاي عضو جامعه افريقا درصددند تا سال 2010 ميلادي، جامعه اطلاعاتي مشتركي بين خود تشكيل دهند تا همه شهروندان بتوانند به ساده‌ترين روش به اطلاعات مورد نياز دست يابند.**

**8- كشورهاي حوزه خليج فارس با سرمايه‌گذاري عظيم برنامه‌هاي بلند مدتي را براي دستيابي به فناوري اطلاعات آغاز كرده‌اند كه نمونه‌اي از آن پروژة «شهر الكترونيكي دوبي» است. شايان ذكر است كه در حال حاضر ميزان دسترسي به اينترنت در كشور امارات متحده عربي 15 درصد است.»**

**به اين ترتيب همه شواهد و قرائن حاكي از آن است كه رسانه‌هاي جديد به عاملي تعيين‌كننده در عرصه‌هاي گوناگون زندگي بشر تبديل شده‌اند و اين نقش روز به روز قوي‌تر خواهد شد. همان‌گونه كه نتيجة يك پروژة عظيم تحقيقاتي براي تدوين «استراتژي‌ امنيت ملي امريكا در قرن بيست‌ويكم»****[9] نشان داده است، اين واقعيت را بايد پذيرفت كه: «اگر هزاره‌اي را كه در آستانه پيوستن به تاريخ است، دوراني مي‌شناسيم كه بشر در آن براي نخستين بار به فضاي سياره‌اي خود پي برد، سدة نخست هزاره آينده را مي‌توان قرني دانست كه در آن انسانيت بالقوه (و در غير اين صورت بالفعل) به ارتباط كامل در زمان حقيقي دست خواهد يافت. ما شاهد آن چيزي خواهيم بود كه آن را «مرگ فاصله» خوانده‌اند.»**

**پيشرفت فناوري اطلاعات و رسانه‌هاي نوظهور به راستي شگفت‌انگيز است اما «آنچه از اهميت بيشتري برخوردار است، تاثيرات اجتماعي و سياسي ابزار ابداعي است نه خود آن وسايل و در اينجاست كه آينده مبهم مي‌شود. كشفيات نوين علمي و نوآوري‌هاي تازه فني همان‌گونه كه منابع بي‌شماري را نويد مي‌دهند، چالش‌هاي بسياري را نيز پديد مي‌آورند كه برخي از آنها معرفتي و عملي و برخي ديگر اخلاقي و فلسفي هستند.»**

**به همين دليل است كه نمي‌توان در طراحي آينده از جايگاه و تاثير رسانه‌ها غفلت كرد. همه مي‌دانيم كه امروزه «ارتباطات و اطلاعات، رگ‌هاي حياتي سياست، اقتصاد، تجارت، اطلاعات و امنيت هستند» (مولانا، 1380: 207) و از اين رو در تدوين برنامه توسعه براي هر كشوري نقش اساسي ايفا مي‌كنند.**

**درست از همين منظر است كه «در يك همدستي بي‌سروصدا و در يك تباني آشكار كه كمتر توجه اشخاص و مقامات غيرتخصصي را به خود جلب كرده، امريكا و اروپا مشغول طراحي و تاسيس زيرساخت اطلاعاتي جهاني هستند. اين زيرساخت عظيم ارتباطي و اطلاعاتي كه به «بزرگراه‌هاي اطلاعاتي» معروف شده، همانند زيرساخت‌هاي تلگرافي و راه‌آهن قرن نوزدهم و بزرگراه‌هاي حمل و نقل و خطوط هواپيمايي قرن بيستم، توازن قدرت را در امريكا و اروپا حفظ كرده و سيادت غرب را در تصميم‌گيري و سياستگذاري‌هاي مسائل سياسي، اقتصادي، تجارتي، فرهنگي و نظامي جهاني ضمانت خواهد كرد.»**

**2-2. حقوق رسانه‌ها در برنامه توسعه ايران**

**بنابر آنچه گفته شد تدوين برنامه توسعه براي هيچ كشوري نمي‌تواند بدون توجه به واقعيت‌هاي جهاني، قدرت رسانه‌ها و تحول ارتباطات باشد؛ نقطه ضعفي كه تاكنون در برنامه‌هاي توسعه كشور ما مشهود بوده است اما برخلاف «قانون برنامه سوم توسعه اقتصادي، اجتماعي و فرهنگي جمهوري اسلامي ايران» كه در بخش ارتباطات و مسائل مربوط به رسانه‌ها دچار نارسايي و نقص آشكار بود، خوشبختانه برنامه چهارم توسعه كه از سال 88-1384 به اجرا درخواهد آمد، توجه ويژه‌اي به اين عرصه نشان داده است. در حالي كه برنامه سوم در اين زمينه كاملاً ساكت بود، برنامه چهارم در مواد متعددي به اين موضوع پرداخته است؛ به گونه‌اي كه مي‌توان اميدوار بود در صورت اجرا و تحقق آن، حوزه ارتباطات و رسانه‌هاي كشور با تحول مثبت و شتابداري روبه‌رو خواهد شد. با اين توضيح، حتي اگر نوع نگاه يا ميزان توجه «برنامه چهارم توسعه اقتصادي، اجتماعي و فرهنگي جمهوري اسلامي ايران» را به موضوع ارتباطات و رسانه‌ها نپسنديم يا كافي ندانيم، از اين نظر كه برخلاف برنامه قبلي به واقعيت‌هاي دنياي امروز توجه بيشتري نشان داده قابل قدرداني است.**

**رئوس مهم‌ترين پيش‌بيني‌هاي برنامه چهارم را در اين زمينه مي‌توان به شرح زير خلاصه كرد:**

**1- پذيرش استقرار جامعه اطلاعاتي به مثابه هدف و اطلاعات و دانايي به مثابه مبناي برنامه توسعه اقتصادي، اجتماعي و فرهنگي كشور.**

**2- تضمين اصل جريان آزاد اطلاعات و دسترسي شهروندان به آن.**

**3- گسترش امنيت شغلي و حمايت‌هاي حقوقي و مالي از سرمايه‌گذاران، فعالان و كاربران عرصه ارتباطات.**

**4- توجه خاص به نظام بين‌الملل، ارتباطات، حضور در شبكه جهاني رايانه‌اي (اينترنت) و تعميم بهره‌مندي از آن.**

**5- گرايش به حاكميت نظام جامع حقوق مالكيت معنوي در سطح ملي و بين‌المللي.**

**6- تشويق بخش خصوصي و تعاوني به فعاليت رسانه‌اي و رقابت در اين عرصه.**

**7- حفظ هويت ملي و ديني و مقابله با تهاجم فرهنگي و رسانه‌اي با روش‌هاي نوين.**

**8- تقويت نظام صنفي و حاكميت اخلاق حرفه‌اي.**

**9- بازنگري در قوانين رسانه‌اي و تدوين قانون جامع، فراگير و روزآمد ارتباطات**

**3-2. آيندة حقوق رسانه‌ها در قانون برنامه چهارم توسعه**

**مروري اجمالي بر مواد مختلف اين برنامه كه در حقيقت مي‌تواند دورنماي حقوق ارتباطات در برنامه چهارم توسعه نيز ناميه شود، ضرورت دارد و راه را براي نقد و اصلاح هموار مي‌سازد.**

**نخستين بخش اين برنامه به حوزه اقتصاد پرداخته و با پذيرش اين نظريه كه در آينده «اقتصاد مبتني بر اطلاعات» خواهد بود، با عنوان «رشد اقتصاد ملي و دانايي محور در تعامل با اقتصاد جهاني» به بيان اهداف و برنامه‌هاي خود مي‌پردازد.**

**در اين بخش، فصل اول، به «بسترسازي براي رشد سريع اقتصادي»، فصل دوم، به «تعامل فعال با اقتصاد جهاني» و فصل سوم، به «رقابت‌پذيري اقتصادي» اختصاص يافته است. جالب اين كه در كنار سرفصل‌هاي ياد شده، فصل چهارم نيز به «توسعه مبتني بر دانايي» پرداخته و در ماده 44 تصريح كرده است:**

**«دولت موظف است به منظور استقرار جامعه اطلاعاتي و تضمين دسترسي گسترده، امن و ارزان شهروندان به اطلاعات مورد نياز اقدام‌هاي زير را انجام دهد:**

**الف- حمايت از سرمايه‌گذاري در توليد و عرضه انواع محتوا و اطلاعات به زبان فارسي در محيط رايانه‌اي با تكيه بر توان بخش خصوصي و تعاوني.**

**ب- اتخاذ تدابير لازم به منظور كسب سهم مناسب از بازار اطلاعات و ارتباطات بين‌المللي، استفاده از فرصت منطق‌هاي ارتباطي ايران از طريق توسعه مراكز اطلاعاتي اينترنتي ملي و توسعه زيرساخت‌هاي ارتباطي با تكيه بر منابع و توان بخش‌هاي خصوصي و تعاوني و جلب مشاركت بين‌المللي.**

**ج- تهيه و تصويب سند راهبردي برقراري امنيت در فضاي توليد و تبادل اطلاعات كشور در محيط‌هاي رايانه‌اي حداكثر تا پايان سال اول برنامه چهارم.»**

**طبق ماده 45 نيز «دولت موظف است به منظور گسترش بازار محصولات دانايي محور و دانش بنيان» اقدام‌هايي را انجام دهد كه «طراحي و استقرار كامل نظام جامع حقوق مالكيت معنوي، ملي و بين‌المللي و پيش‌بيني ساختارهاي اجرايي لازم» از جمله آنهاست.**

**«بهره‌گيري از فناوري اطلاعات در تدوين و اجراي برنامه‌هاي آموزشي و درسي كليه سطوح و تجهيز مدارس كشور به امكانات رايانه‌اي و شبكه اطلاع‌رساني» وظيفه ديگر دولت در اين زمينه است (بند«ك» ماده 52). ماده 57 نيز در اين خصوص از اهميت زيادي برخوردار است. به موجب اين ماده، «دولت موظف است به منظور توسعه ارتباطات و فناوري اطلاعات، تحقق اقتصاد مبتني بر دانايي و كسب جايگاه برتر منطقه اقدام‌هاي زير را انجام دهد:**

**الف- دولت موظف است تا پايان برنامه چهارم به منظور برقراري تسهيلات لازم جهت دسترسي به ارتباطات گسترده با كيفيت و تمهيد و گسترش فرصت‌هاي نوين خدمات و رشد براي آحاد جامعه و خانوارها، مؤسسات و شركت‌ها، شبكه‌اي شدن قلمروها، برپايي و تقويت اقتصاد شبكه‌اي، زمينه ارتقا ضريب نفوذ ارتباطات ثابت، سيار و اينترنت كشور حداقل به ترتيب 50 درصد، 35 درصد و 30 درصد آحاد جمعيت كشور و همچنين ايجاد ارتباط پرظرفيت و چند رسانه‌اي حداقل در شهرهاي بالاي پنجاه هزار نفر و افزايش ظرفيت خدمات پستي به بيست مرسوله بر نفر را فراهم آورد.**

**ب- تأمين و تضمين ارائه خدمات پايه ارتباطي و فناوري اطلاعات در سراسر كشور.**

**ج- تهيه لايحه «قانون جامع ارتباطات» در سال اول برنامه چهارم.**

**در فصل نهم نيز كه به برنامه‌هاي مربوط به «توسعه فرهنگي» پرداخته است، مقررات متعددي وجود دارد كه وضعيت آينده ارتباطات و اصحاب رسانه‌ها را نمايان‌تر مي‌سازد... طبقه ماده 107 كه نخستين ماده از اين فصل است:**

**«دولت مكلف است به منظور رونق اقتصاد، فرهنگ، افزايش اشتغال، بهبود كيفيت كالا و خدمات، رقابت‌پذيري، خلق منابع جديد، توزيع عادلانه محصولات و خدمات فرهنگي و ايجاد بستر مناسب براي ورود به بازارهاي جهاني فرهنگ و هنر و تأمين فضاهاي كافي براي عرضه محصولات فرهنگي» اقدام‌هاي متعددي انجام دهد كه «اقدام قانوني لازم براي تأسيس صندوق‌هاي غيردولتي ضمانت به منظور حمايت از توليد، توزيع و صادرات كالاها و خدمات فرهنگي و هنري، سينمايي، مطبوعاتي و ورزشي در سطح ملي و بين‌المللي» يكي از آن جمله است (بند «ب» ماده 107).**

**همچنين به موجب بند «ط»، اقدام ديگري كه دولت مكلف به انجام آن است، عبارت‌است‌از: «حمايت‌هاي لازم از اشخاص حقيقي و حقوقي كه در چهارچوب مقررات مصوب شوراي عالي انقلاب فرهنگي در توسعه فضاهاي مجازي فرهنگي، هنري و مطبوعاتي در محيط‌هاي رايانه‌اي و اينترنتي فعاليت مي‌كنند و به ويژه اعطاي تسهيلات لازم براي برپايي پايگاه‌هاي رايانه‌اي و اطلاع‌رساني حاوي اطلاعات فرهنگي، ديني، تاريخي و علمي به زبان و خط فارسي توسط بخش‌هاي مختلف اجرايي كشور جهت استفاده عموم و همچنين ايجاد شرايط لازم توسط صداوسيماي جمهوري اسلامي ايران براي دريافت برنامه‌هاي صوتي و تصويري از طريق شبكه‌هاي اطلاع‌رساني كابلي و كانال‌هاي ماهواره‌اي بر اساس ضوابط سازمان صداوسيماي جمهوري اسلامي ايران». ذيل بند فوق يادآوري كرده است:**

**«آيين‌نامه اجرايي مربوط با هماهنگي وزارتخانه‌هاي فرهنگ و ارشاد اسلامي، ارتباطات و فناوري اطلاعات و سازمان صدا و سيماي جمهوري اسلامي ايران به تصويب هيئت وزيران خواهد رسيد.»**

**اقدام مناسب ديگر آن است كه طبق بند «ي» همان ماده «به دولت اجازه داده مي‌شود 5/0 درصد از اعتبارات دستگاه‌هاي موضوع ماده (165) اين قانون را با پيشنهاد رئيس دستگاه مربوط براي انجام امور فرهنگي، هنري، سينمايي و مطبوعاتي جهت ترويج فضايل اخلاقي و معارف اسلامي كاركنان خود هزينه نمايد.**

**آيين‌نامه اجرايي اين بند توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامي و سازمان مديريت و برنامه‌ريزي كشور تهيه و به تصويب هيئت وزيران خواهد رسيد.»**

**«گسترش فعاليت‌هاي رسانه‌هاي ملي و ارتباط جمعي در جهت مقابله با تهاجم فرهنگي، سالم‌سازي فضاي عمومي، اطلاع‌رساني صحيح...»، «به كارگيري شيوه‌ها و راهكارها و ابزارهاي نوين در عرصه تبليغات ديني» و «حمايت از برنامه‌ريزي، نيازسنجي و ارائه آموزش‌هاي ضروري به مبلغان ديني در جهت بهبود كيفيت تبليغات ديني»، از ديگر تكليف‌هايي است كه برنامه چهارم توسعه بر دوش دولت نهاده است (بندهاي «ب»، «ط» و «ي» ماده 109).**

**از سوي ديگر «دولت موظف است به منظور حفظ و شناساندن هويت تاريخي ايران و بهره‌گيري از عناصر و مولفه‌هاي هويت ايراني، به ويژه زبان فارسي»، اقدام‌هاي هفت‌گانه‌اي به عمل آورد كه يكي از آنها «حمايت از گسترش منابع و اطلاعات به خط و زبان فارسي و تدوين و تصويب استانداردهاي ملي و بين‌المللي نمايش و الفباي فارسي در محيط‌هاي رايانه‌اي» است (بند «ج» ماده 112).**

**ماده 119 نيز از مهم‌ترين مواد برنامه چهارم است كه در صورت تحقق، تاثيرات عميق و تعيين‌كننده‌اي در عرصه حقوق ارتباطات برجاي خواهد نهاد.**

**بر اساس اين ماده:**

**«دولت مكلف است به منظور حمايت از حقوق پديدآورندگان آثار فرهنگي، هنري و امنيت شغلي اصحاب فرهنگ و هنر، مطبوعات و قلم، بسترسازي براي حضور بين‌المللي در عرصه‌هاي فرهنگي و هنري و تنظيم مناسبات و روابط ميان اشخاص حقيقي و حقوقي مرتبط با امور فرهنگي و هنري اقدام‌هاي ذيل را به عمل آورد:**

**الف- تهيه لايحه امنيت شغلي اصحاب فرهنگ و هنر و استقرار نظام صنفي بخش فرهنگ تا پايان سال اول برنامه چهارم.**

**ب- بازنگري و اصلاح قوانين مطبوعات و تبليغات، نظام جامع حقوقي مطبوعات و رسانه‌ها و تبليغات.**

**ج- اصحاب فرهنگ و هنر كه شغل خود را از دست مي‌دهند به تشخيص دولت به مدت حداكثر سه سال تحت پوشش بيمه بيكاري دولت قرار مي‌گيرند. دولت در چهارچوب لوايح بودجه سنواتي كمك‌هاي اعتباري در اختيار صندوق بيمه بيكاري قرار خواهد داد.»**

**گفتار سوم: بايسته‌هاي حقوق رسانه‌ها**

**چنان‌كه گفته شد بند «ب» ماده يكصد و نوزدهم «قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادي، اجتماعي و فرهنگي جمهوري اسلامي ايران» به صراحت «بازنگري و اصلاح قوانين مطبوعات و تبليغات، نظام جامع حقوقي مطبوعات و رسانه‌ها و تبليغات» را يكي از وظايف اصلي دولت معين كرده است. اين قانون همچنين دولت را موظف به «تهيه لايحه قانون جامع ارتباطات در سال اول برنامه چهارم» (يعني سال 1384) دانسته است (بند «ج» ماده 157).**

**اينك در آستانه اين اقدام مهم بايد تلاش كرد تجربه‌هاي پيشين تكرار نشود، هيجانات، افراط‌ها و تفريط‌ها مانع واقع‌بيني و اعتدال نگردد و قانوني جامع، پويا، كارآمد و همسو با واقعيت‌ها و نيازهاي جهان معاصر تدوين شود.**

**بر اساس تجزيه و تحليل قوانين موجود و بررسي تجربه‌هاي عملي و نتايج مطالعات شخصي در قانونگذاري كشورهاي پيشرفته، نگارنده رعايت پنج اصل را در بازنگري قانون و تغيير آن ضروري مي‌داند.**

**1-3. جامعيت ميان حقوق و حدود**

**دليل اصلي نياز به قانون برقراري نظم مطلوب در زندگي اجتماعي است. افراد، مقام‌ها، سازمان‌ها و نهادها به طور طبيعي مايلند هرگونه كه مي‌خواهند عمل كنند و مانعي در برابر تمايلات خويش نبينند اما ناگفته پيداست كه نتيجه پذيرش چنين مبنايي تنها نابودي زندگي جمعي و تبديل جامعه بشري به صحنه برخوردها، ستم‌ها و تلخي‌هاي پايان‌ناپذير است. از اين رو هيچ خردمندي «آزادي» را بدون «حد» و مرز تعريف نكرده است.**

**خيرخواهان و معماران زندگي مسالمت‌آميز جمعي، براي جلوگيري از زياده‌خواهي عده‌اي و تباهي و نابرخورداري عده‌اي ديگر، چاره‌اي جز تن دادن به توافقي همگاني نيافته‌اند. اين توافق همگاني كه در شكل رسمي خود «قانون» ناميده مي‌شود، تلاش مي‌كند مرزهاي آزادي عمل هر شخص (حقيقي يا حقوقي) را چنان تنظيم كند كه از سويي، حداكثر آزادي عمل و بهره‌مندي از حقوق را براي وي فراهم آورد و از سوي ديگر، آزادي و حقوق ديگران را نيز تضمين كند و مانع تجاوز به حريم آنان شود.**

**اين چنين است كه هدف اصلي هر قانون را تعيينِ توأمان «حقوق» و «حدود» مي‌دانند. فلسفه تدوين هر قانون تبيين آن است كه مخاطبان چه چيزهايي مي‌توانند انجام دهند و چه چيزهاي ديگري را نمي‌توانند مرتكب شوند. بخش اول كه سلطه و توانايي‌ها را تبيين مي‌كند، حق خوانده مي‌شود و بخش دوم كه مرزهاي آزادي و استفاده از حق را تعيين مي‌كند، حدّ يا تكليف.**

**از همين جا معلوم مي‌شود كه حق و حدّ و به تعبير ديگر حقوق و تكاليف يا مسئوليت‌ها، ذاتاً همزاد و همراهند. اين دو هيچ‌گاه از يكديگر جدا نمي‌شوند و همديگر را معني مي‌كنند. رعايت نكردن جامعيت و تعادل ميان اين دو يا فراموش كردن يكي از آنها فلسفه جعل قوانين را از بين مي‌برد و آنها را بي‌خاصيت و حتي زيان‌آور مي‌كند.**

**تاكيد افراطي بر امتيازها و حق‌هايي كه افراد و نهادها از آن برخوردارند و غفلت از لزوم نگهداشتن اندازه‌ها و حرمت‌ها، موجب هرج و مرج و سنگين‌تر شدن كفه برخورداري‌هاي صاحبان قدرت به موازات محروميت بيشتر بينوايان و ناتوانان مي‌شود.**

**اگر در جامعه‌اي، صاحبان قدرت (مالي، سياسي يا در اينجا رسانه‌اي) خود را مكلف به احترام به حقوق ديگران نبينند و براي به كار گرفتن حق خود، حدي نشناسند، پايه‌هاي اخلاق، قانون و در نهايت همزيستي مسالمت‌آميز ويران مي‌شود. آنان كه مي‌توانند، هر روز بر وسعت دايره دارايي‌ها و توانايي‌هاي خود مي‌افزايند و آنان كه نمي‌توانند، هر روز بر وسعت دايره دارايي‌ها و توانايي‌هاي خود مي‌افزايند و آنان كه نمي‌توانند، به سوي عقده‌هاي رواني و اجتماعي و در نهايت شورش و انتقام‌گيري سوق داده مي‌شوند.**

**در نقطه مقابل، اهتمام بيش از اندازه بر محدوديت‌ها و تنگ‌تر كردن دايره حقوق به نفع حدود، موجب خمودي و گرفتن نشاط و ابتكار از انسان‌هاست. پررنگ‌ كردن مسئوليت و يادآوري مداوم جرايم و مجازات‌ها باعث مي‌شود عافيت‌طلبي بر طبع آدمي غلبه كند و از بيم گرفتار آمدن در دام مسئوليت‌هاي خواسته يا ناخواسته، حفظ وضع موجود را بر هر تغييري ترجيح دهد و به سري كه درد نمي‌كند، دستمال نبندد.**

**يافتن نقطه تعادل ميان حقوق و حدود همان هنري است كه از قانونگذاران انتظار مي‌رود و قانونگذاران مطبوعات و رسانه‌ها نيز از اين قاعده مستثني نيستند. قانون مطبوعات بايد چنان متوازن و متعادل باشد كه نه راه را بر تضييع حقوق جامعه، برهم‌زدن نظم عمومي و يا تجاوز به حريم خصوصي افراد بگشايد و نه موجب سانسور يا خودسانسوري شود و نيروي جسارت و نوآوري را از فعالان رسانه‌اي باز ستاند.**

**بررسي تحليلي قوانين مطبوعاتي در كشور ما نشان مي‌دهد در برقراري اين توازن، كمتر موفق بوده‌ايم و البته اين ناكامي‌ بي‌تاثير از پيشينه تاريخي و واقعيت‌هاي اجتماعي نبوده است. براي مثال به دليل وابستگي راديو و تلويزيون به دولت، تمايلي به وضع قوانين محدودكننده و مسئوليت‌آفرين براي آن وجود نداشته است و هم‌اكنون نيز حداكثر آن است كه بتوان به قواعد عمومي استناد كرد اما از سوي ديگر مطبوعات، به دليل وضع متفاوتي كه داشته‌اند، همواره شاهد تكيه بيشتر بر ممنوعيت‌ها بوده‌اند.**

**تغيير و تدوين قانون مطبوعات در دوران‌هاي گذار و بحران‌هاي اجتماعي نيز باعث شده است در اكثر موارد ناظر به تعيين حدود و مسئوليت‌ها باشند تا تبيين حقوق و آزادي‌ها (اسماعيلي، 1383: 42). حتي قانون مطبوعات فعلي كه پس از استقرار جمهوري اسلامي تدوين شده و بيش از موارد قبلي بر امتيازات و توانايي‌هاي آنها تاكيد دارد، تنها سه ماده به «حقوق مطبوعات» اختصاص داده است.**

**اين در حالي است كه فصل‌هاي چهارم و ششم با عنوان «حدود مطبوعات» و «جرايم» حاوي بيش از 15 ماده مفصل است.**

**حمايت نكردن از حقوق و مالكيت‌هاي معنوي (كپي رايت) نيز از خلأهاي آشكار در حقوق رسانه‌اي كشور ماست كه به ويژه در حوزه توليدات سينما، راديو و تلويزيون مشكل‌آفرين شده است.**

**2-3. عموميت و رسانه محوري**

**«قانون مطبوعات» قديمي‌ترين قانون رسانه‌اي در جهان است؛ همان‌گونه كه در متون حقوق بين‌المللي نيز تنها بر «آزادي مطبوعات» (Freedom of press) تاكيد مي‌شده است؛ البته مقصود آنان از واژه مطبوعات، معناي لغوي آن يعني هر نوع مواد چاپي نظير كتاب و اعلانات بوده و اختصاص به نشريات دوره‌اي نداشته است. به همين دليل است كه براي مثال اولين قانون مطبوعات ايران (مصوب 18 اسفند 1286)، مقررات مربوط به «چاپخانه و كتاب فروش»، «طبع كتب»، «روزنامه‌جات مقرر» و «اعلانات» را به ترتيب در فصل اول تا چهارم گنجانده است.**

**علت اهتمام به قانون‌مند كردن مطبوعات آن بوده است كه در گذشته نه چندان دور تنها رسانه فراگير، همين مطبوعات بوده‌اند؛ افزون بر آن كه فرستنده‌هاي راديويي يا تلويزيوني در مالكيت و يا دست‌كم تحت نظارت كامل دولت‌ها فعاليت مي‌كرده‌اند و از اين رو نيازي به تدوين مقررات براي آنها احساس نمي‌شده است. اين در حالي است كه در يك مطالعه تاريخي ترديد نمي‌توان كرد «روزنامه‌ها از بدو پيدايش، مخالفان بالفعل يا بالقوة قدرت‌هاي مسلط بوده‌اند.» (مك‌كوايل، 1382: 31) اما دوران ما چنين نيست. مطبوعات، مهم و تاثيرگذار هستند اما رقيباني جدي پيدا كرده‌اند؛ گذشته از گوناگوني و تنوع نشريات، شبكه‌هاي مختلف راديويي يا تلويزيوني به صورت گسترده فعاليت دارند. پيدايش ماهواره و امكان پخش فرامرزي، محدوده و مفهوم حاكميت ملي و مرزهاي جغرافيايي را تحت‌تاثير قرار داد و جهان را به دهكده‌اي كوچك براي انتقال پيام‌هاي متفاوت تبديل كرد و در نهايت اينترنت توانست مفهوم ارتباطات را چنان دچار دگرگوني و انقلاب كند كه مانع مهمي بر سر راه تبادل پيام وجود نداشته باشد؛ به تعبير دانشمندان امريكايي اگر هزاره دوم را دوراني مي‌شناسيم كه بشر در آن براي نخستين بار به فضاي سياره‌اي راه پيدا كرد، سدة نخست هزاره سوم را مي‌توان قرني دانست كه در آن انسان به ارتباط كامل در زمان حقيقي دست خواهد يافت و ما شاهد چيزي خواهيم بود كه آن را «مرگ فاصله‌ها» (The death of distance) خوانده‌اند.**

**به اين ترتيب ديگر مطبوعات تنها، و يا حتي قوي‌ترين، رسانه نيستند و هريك از انواع وسايل ارتباط‌جمعي در جاي خود مهم و تاثير‌گذار شده‌اند.**

**از سوي ديگر نمي‌توان براي هريك از اين رسانه‌ها قانوني مستقل و بيگانه از ساير مقررات ارتباطي تدوين كرد؛ زيرا هر قانون براي ايجاد نظم خاصي به وجود مي‌آيد و تعدد نظام‌هاي حقوقي حاكم بر رسانه‌ها به معناي چندگانگي نظام فرهنگي حاكم بر آنهاست. آثار سوء و تبعات ناشي از اين چندگانگي چيزي نيست كه پنهان يا قابل تحمل باشد. بحران هويت، شكاف نسلي و تعارض‌هاي اجتماعي برخي از اين آثار نامطلوب است. اگر فرهنگ حاكم بر خانواده‌اي با فرهنگ حاكم بر راديو و تلويزيون ملي آنان متفاوت باشد، فرهنگ القايي در مدرسه با آنچه در كوچه و خيابان و متن جامعه ديده مي‌شود تفاوت داشته باشد، بايدها و نبايدهاي تبليغي در نشريات و كتاب‌هاي غيررسمي و رسمي (نظير كتاب‌هاي درسي)، ناهمساز باشد و...، تربيت عمومي، همبستگي ملي و انسجام اجتماعي امكان‌پذير نخواهد بود.**

**ايراد ديگري كه از چندگانگي قوانين رسانه‌اي ناشي مي‌شود، حيرت و سردرگمي فعالان اين عرصه است. ممنوع يا جرم بودن چيزي در يك رسانه و مباح بودن آن در رسانه ديگر نمونه اين بي‌تكليفي است.**

**براي مثال مي‌توان خبرنگاري را در نظر گرفت كه همزمان خبري را به يكي از مطبوعات، يكي از خبرگزاري‌ها و يكي از شبكه‌هاي صداوسيما ارسال مي‌كند. در صورتي كه اين خبر به هر دليل نادرست باشد، مي‌توان علاوه بر مديرمسئول، شخص خبرنگار را طبق تبصره 7 ماده 9 قانون مطبوعات مورد تعقيب و محاكمه قرار داد؛ اين در حالي است كه در شرايط كنوني اصلاً شيوه رسيدگي به جرايم اينترنتي نامعلوم (و حداكثر مشمول قانون تعزيرات) است و رسيدگي به جرايم صداوسيما وضعيتي مشابه دارد و حداكثر مي‌توان از تعقيب مسئولان (در چه حدي؟!) سخن گفت و نه شخص خبرنگار.**

**به همين جهات است كه بايد به جاي قانون مطبوعات و مانند آن، به دنبال قانون ارتباطات جمعي يا قانون رسانه‌ها بود؛ ضرورتي كه خوشبختانه در برنامه چهارم توسعه كشور مورد توجه قرار گرفته است. اين برنامه، گرچه از «بازنگري و اصلاح قوانين مطبوعات و تبليغات» (بند ب ماده 119 قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادي، اجتماعي و فرهنگي جمهوري اسلامي ايران) سخن گفته شده است، اما در نهايت دولت را موظف به «تهيه لايحه قانون جامع ارتباطات در سال اول برنامه چهارم» (بند ج ماده 57) (يعني سال 1384) كرده است.**

**طبيعي است كه «رسانه» محوري قانون به معناي ناديده گرفتن تفاوت‌هاي حقوقي در ساختار و كاركرد رسانه‌ها با يكديگر نيست. مقصود آن است كه در حوزه مشترك ميان انواع وسايل ارتباط جمعي (مانند مقررات محتوايي) نظم واحدي حكومت كند و اين منافاتي با اشاره به جنبه‌هاي اختصاصي هر رسانه ندارد. براي مثال تفاوت مطبوعات با صداوسيما در امكان مالكيت خصوصي نيز در جاي خود قابل ذكر است.**

**3-3. تقويت جايگاه خود تنظيمي (Self Regulation) و اخلاق حرفه‌اي (Professional Ethics)**

**قانون براي ايجاد نظم مطلوب در هر عرصه‌اي لازم است اما كافي نيست؛ به ويژه در عرصه‌ فعاليت‌هايي كه با مردم و حقوق آنها ارتباط بيشتري دارد. تجربه بشري نشان داده است در اين گونه موارد بايد علاوه بر استفاده از ابزارهاي قانوني، به تقويت انگيزه‌هاي مشاركت‌جويانه نيز تاكيد كرد و نظارت‌هاي دروني را به كمك گرفت.**

**فعالان رسانه‌اي نيز از اين قاعده مستثنا نيستند و به همين دليل به موازات وضع قوانين، تدوين نظام‌نامه‌هاي اخلاق حرفه‌اي نيز متداول شده است. در ميان رسانه‌ها، البته، مطبوعات در اين زمينه بيشتر مورد توجه و داراي سابقه هستند. كارل هوسمن كه داراي مطالعات و آثاري در اين باره است، شهادت مي‌دهد: «مطالعه اخلاق روزنامه‌نگاري رشدي فزاينده داشته است. با آن‌كه تقريباً يك دهه قبل، تعداد كتاب‌ها در زمينه اخلاق روزنامه‌نگاري از شمار انگشتان دست تجاوز نمي‌كرد، امروزه ده‌ها كتاب در اين زمينه وجود دارد، چندين نشريه ادواري كه در سطح ملي چاپ و منتشر مي‌شوند، تماماً به اين موضوع اختصاص داشته و ده‌ها نشريه ديگر به گونه‌هاي منظم مقالات و مطالبي درباره اخلاق روزنامه‌نگاري كه برخي از صاحب‌نظران از روي شوخ طبعي اين دو واژه را ناقض يكديگر خوانده‌اند، منتشر مي‌كنند.» (هوسمن، ترجمه داود حيدري، 1375: 7)**

**طبق گزارش مك‌ برايد: «تدوين هنجارهاي اخلاق حرفه‌اي براي نخستين بار در سال‌هاي دهه 1920 آغاز شد. در حال حاضر تعداد شصت كشور در سراسر دنيا نظام‌نامه‌هاي كم و بيش گسترده‌اي را كه اغلب مورد پذيرش خود اشخاص حرفه‌اي قرار گرفته است، پذيرفته‌اند... از سوي ديگر شمار نظام‌نامه‌هايي كه حاوي اصول حاكم بر وظايف و مسئوليت‌هاي روزنامه‌نگاران در قبال جامعه بين‌المللي يا كشورهاي خارجي باشد، اندك است... اين مسئله براي نخستين بار... در چهارچوب سازمان‌ملل مورد بحث قرار گرفت. بين سال‌هاي 1950 و 1952 كميسيون فرعي آزادي اطلاعات و مطبوعات، پيش‌نويس نظام‌نامه بين‌المللي اصول اخلاقي پرسنل اطلاعاتي (Draft International Code of Ethics for Information Personnel) را تهيه كرد. در سال 1954 مجمع عمومي تصميم گرفت روي اين پيش‌نويس اقدامي نكند و بعداً آن را به رسانه‌ها و انجمن‌هاي صنفي آنها ارسال داشت تا آن طور كه مناسب بدانند اقدام كنند.» (مك برايد، ترجمه ايرج پاد، 1375: 180)**

**البته اينكه بايد تهيه و تصويب «پيش‌نويس قواعد اخلاق حرفه‌اي بين‌المللي» (قطعنامه شماره (14) 422 (ب) مورخ 1952 شوراي اقتصاد و اجتماعي سازمان ملل) در شوراي اقتصادي و اجتماعي سازمان‌ ملل متحد را نيز به فهرست اين تلاش‌ها افزود.**

**ماده هشت «اعلاميه اصول اساسي نقش رسانه‌هاي گروهي در تقويت صلح و تفاهم بين‌المللي، ترويج حقوق بشر و مبارزه با نژادپرستي، آپارتايد و تحريك جنگ» (قطعنامه شماره 2/3/9/4 مورخ 1978 كنفرانس عمومي يونسكو) نيز تاكيد كرده است:**

**«سازمان‌هاي حرفه‌اي و افرادي كه در آموزش حرفه‌اي روزنامه‌نگاران و ساير عوامل رسانه‌هاي جمعي مشاركت دارند و آنها را در انجام كارهايشان به صورت مسئولانه كمك مي‌كنند، بايستي در مقام تهيه و اجراي قواعد اخلاق حرفه‌اي اهميت خاصي به اصول اين اعلاميه بدهند.»**

**تدوين اصول اخلاق حرفه‌اي و تشويق اصحاب رسانه‌ها به اجراي آن، ضمن آن‌كه هزينه‌هاي مادي و معنوي دولت در وضع قوانين و نظارت بر اجراي آن را كاهش مي‌دهدف چون با تمايلات و انگيزه‌هاي دروني فعالان رسانه‌ها همسو است، ضمانت اجراي بيشتري خواهد داشت.**

**اين در حالي است كه يكي از انتقادات وارد بر قوانين رسانه‌اي موجود در كشورها خلط مرزهاي حقوق و اخلاق است. اين اشتباه موجب تبديل قبح اخلاقي به قبح قانوني و سبك‌تر شدن تخلف در نگاه عمومي است به ويژه آن كه در اين‌گونه موارد اصولاً مجازات متخلفان نيز ممكن نبوده و نيست.**

**براي مثال در بند 3 ماده 6 قانون مطبوعات «تبليغ و ترويج اسراف و تبذير» به مثابه يكي از موارد «اخلال به مباني و احكام اسلام و حقوق عمومي و خصوصي» ممنوع تلقي شده است اما بايد توجه داشت ضمن ابهام مفهومي و دشواري داوري درباره مصداق‌ها، نه در اين قانون و نه در قوانين ديگر، مجازاتي براي متخلفان از آن تعيين نشده است و همين امر اين دستور قانوني را در عمل بي‌اثر ساخته است؛ اين در حالي است كه اگر خودداري از «تبليغ و ترويج اسراف و تبذير» يك وظيفه اخلاقي و رسالت اجتماعي تلقي شود، بي‌ترديد موثرتر خواهد بود. شايد به همين جهت بوده است كه همين موضوع به مثابه يكي از رسالت‌هاي مطبوعات در نظام جمهوري اسلامي ايران در بند «د» ماده 2 همان قانون ذكر شده است و معلوم نيست تكرار آن با عنوان يك عمل مجرمانه چه سودي در بر داشته است.**

**«قانون خط‌مشي كلي و اصول برنامه‌‌هاي سازمان صداوسيماي جمهوري اسلامي ايران» كه در تاريخ 17/4/1361 به تصويب مجلس شوراي اسلامي رسيده است، مثال روشن ديگري در اين باره است. قانون ياد شده طي 64 ماده، به طور مفصل توصيه‌هاي آرماني و اخلاقي مورد نظر را تبيين كرده است؛ بدون آن‌كه از الزام‌هاي مرسوم قوانين برخوردار باشد.**

**بنابراين بايد پذيرفت كه راه‌حل همه مشكلات «مقررات‌گذاري» نيست. چه بسا در مواردي «مقررات‌زدايي» مفيدتر و موثرتر از «مقررات‌گذاري» باشد. بايد به سمتي رفت كه با اعتماد به درك متقابل رسانه، حاكميت و جامعه و علاقه هر يك به حفظ منافع ملي، رعايت بسياري از بايدها و نبايدها، برخاسته از انگيزه‌هاي دروني باشد؛ راه‌حل سودمند و مفيدي كه در دنياي امروزي به مثابه «خودتنظيمي» از اهميت فراواني برخوردار شده است.**

**شايد بتوان بارزترين نمونه خودتنظيمي رسانه‌ها را در ايران «مجموعه مقررات و ضوابط توليد و پخش آگهي‌هاي راديويي و تلويزيوني»****[10] دانست. اين مجموعه، در قالب 81 اصل به تعيين ضوابطي پرداخته است كه بايد در توليد و پخش آگهي‌هاي بازرگاني صداوسيماي جمهوري اسلامي ايران رعايت شود. با چشم‌پوشي از نقدهايي كه ممكن است از برخي جهات به اين مجموعه وارد باشد، تلاش قابل تحسيني است كه خودِ اين رسانه براي ضابطه‌مند كردن بخشي از فعاليت‌هاي خود نشان داده است؛ بدون آن كه الزام قانوني بر آن وجود داشته‌ باشد.**

**4-3. تاكيد بر نظارت‌هاي صنفي (Professional Control) و مدني (Civil Control)**

**شكي نيست كه حتي با وضع بهترين قوانين و نيز ترويج اخلاق حرفه‌اي، باز هم نمي‌توان از نقض عمدي يا غيرعمدي مقررات آسوده خاطر بود. به هر حال و با هر انگيزه، گذر از خط قرمزهاي قانوني ممكن بوده و هست. بنابراين نظارت بر كاركرد رسانه‌ها امري اجتناب‌ناپذير است.**

**با وجود اين، نظارت دولتي كه گاه «نظارت قانوني» هم ناميده مي‌شود، ضمن آن كه هزينه‌هاي مادي و معنوي فراواني بر حكومت‌ها تحميل مي‌كند، به طور طبيعي نمي‌تواند چنان گسترده باشد كه همه فعاليت‌هاي مطبوعات، راديو و تلويزيون، سينما و ديگر انواع وسايل ارتباط جمعي را در بر بگيرد.**

**به همين جهت، استمداد از نهادهاي صنفي و مدني مي‌تواند جايگزين مناسبي و يا همكار سودمندي براي نظارت‌هاي دولتي محسوب شود.**

**اعطاي حق نظارت به نهادهاي صنفي و تاكيد بر آن، علاوه بر اين كه بار سنگيني از دوش دولت برمي‌دارد موجب مي‌شود، به دليل تخصص و احياناً بي‌طرفي نهادهاي صنفي، آراي آنان از مقبوليت بيشتري در ميان همان حرفه برخوردار باشد. براي مثال، همان‌گونه كه حكم سازمان نظام پزشكي در مورد كوتاهي و تخلف يك پزشك در انجام وظايف حرفه‌اي، مقبوليت بيشتري از حكم يك قاضي در جامعه پزشكي دارد، داوردي يك تشكل صنفي خبرنگاري مبني بر خروج يك خبرنگار از موازين حرفه‌اي نيز پذيرش بيشتري در جامعه رسانه‌اي خواهد داشت.**

**بنابر گزارش مك برايد، «شوراهاي مطبوعاتي و رسانه‌اي» تقريباً در تمام مناطق دنيا وجود دارد. اين شوراها كه براي رسيدگي به موارد نقض اصول اخلاق حرفه‌اي به وجود آمده‌اند، تلاش مي‌كنند با ايجاد توافق ميان شاكي و رسانه، تا حد ممكن از قضايي شدن پرونده‌ها جلوگيري كنند. تركيب اعضاي اين شوراها، در كشورهاي مختلف متفاوت است اما «معمولاً احساس مي‌شود كه يك شوراي مطبوعاتي بايد از كنترل دولت، آزاد و شامل نمايندگان عامه و نيز مالكان رسانه‌ها و روزنامه‌نگاران باشد.»**

**در مجموع بايد گفت «به نظر مي‌رسد شوراهاي مطبوعاتي و رسانه‌اي ضمن اين كه به طور چشمگير متفاوت‌اند، دست‌كم مخرج مشتركي دارند؛ به اين معنا كه هرگاه رسانه‌ها خود در برپايي شوراها ابتكار عمل را به دست مي‌گيرند، اين شوراها به مثابه محاكم افتخاري خود انضباطي عمل مي‌كنند. اين محاكم به وضوح، محاكمي دموكراتيك هستند؛ يعني همه اشخاص حرفه‌اي قواعد رفتار صنفي را، كه از سوي اكثريت وضع مي‌شود، رعايت مي‌كنند.» (مك برايد، همان: 183-181)**

**همچنين براي نظارت بر عملكرد رسانه‌ها مي‌توان از نهادهاي مردمي و مدني (Ngo)ها بهره فراوان برد. در بسياري از كشورها، سازمان‌هاي غيردولتي و مردمي، داوطلبانه و براساس علاقه‌هاي گروهي، مراقب فعاليت رسانه‌ها هستند؛ گروهي، بر اين نكته حساسيت دارند كه مبادا حقوق كودكان در رسانه‌ها ناديده گرفته شود و گروهي ديگر، حفاظت از حقوق زنان را سرلوحه فعاليت خود قرار داده‌اند. گروهي به مبارزه با دخانيات گرايش دارند و گروه ديگر، به حفظ محيط زيست و...**

**با تقويت جايگاه اين سازمان‌ها و تشويق آنها به نظارت بر كاركرد رسانه‌ها مي‌توان بار سنگيني از دوش دولت و قوه قضائيه برداشت. جالب اين كه در برخي كشورها، به همين نهادهاي صنفي يا مدني، اجازه طرح شكايت در مراجع قضايي نيز اعطا شده است.**

**يكي از خلأهاي قانوني در كشور ما، ناديده گرفتن اين‌گونه ظرفيت‌هاي وسيع، موثر و كم‌هزينه است. با اين كه در سال‌هاي اخير، با گسترش فرهنگ مشاركت عمومي و مردمي شاهد تأسيس و فعاليت چندين تشكل حرفه‌اي و صنفي بوده‌ايم، بايد به تحكيم مباني حقوقي استقلال حرفه‌اي مطبوعات (و به طور كلي رسانه‌ها) نيز بيانديشيم.**

**قانون مطبوعات و ديگر قوانين كنوني اشاره‌اي به جايگاه و اختيارات اين‌گونه تشكل‌ها ندارند و در اين زمينه حداكثر به مقررات عام استناد مي‌شود. همين وضعيت در مورد نهادهاي غيردولتي و مردمي نيز وجود دارد كه در مجموع بازانديشي در سازوكارهاي حقوقي را ايجاب مي‌كند.**

**شگفت‌انگيز اين كه طبق ماده 29 قانون اساسنامه سازمان صداوسيماي جمهوري اسلامي ايران، مصوب 27/7/1362: «كاركنان سازمان تا زماني كه در خدمت اين سازمان هستند از هرگونه فعاليت سياسي، حزبي و صنفي در داخل سازمان ممنوع خواهند بود.»**

**فلسفه ممنوعيت فعاليت‌هاي سياسي و حزبي در رسانه ملي روشن است اما معلوم نيست چرا فعاليت صنف نيز به اين ممنوعيت افزوده شده است.**

**5-3. رعايت اصول قانون‌نويسي**

**قانون‌نويسي متفاوت از قانونگذاري است. پس از آن كه نياز به قانون در زمينه‌اي احراز شد، شيوه نگارش قانون يكي از مهم‌ترين موضوعاتي است كه بايد مورد توجه قرار گيرد. در اين‌باره، اشاره به موارد زير سودمند است:**

**الف- لزوم انعطاف‌پذيري و تناسب با فناوري‌هاي نوين**

**در تدوين قانون جامع رسانه‌ها بايد شتاب تحولات فناوري را در نظر گرفت و به گونه‌اي عمل كرد كه قانون كارآمدي خود را از دست ندهد. براي مثال تكيه بر عنصر چاپ و انتشار سنتي در تعريف مطبوعات، متناسب با دگرگوني‌هاي جهان معاصر نيست. در دنياي امروز، چاپ و «كاغذ» اهميت اساسي ندارد و نبايد مبناي قانونگذاري قرار گيرد. پيدايش مطبوعات و رسانه‌هاي رايانه‌اي و گسترش روزافزون مراجعه به فضاي سايبر براي دسترسي به اطلاعات يا انتقال آن، ايجاب مي‌كند در تعريف سنتي «مطبوعات» و محدود ساختن حوزه شمول مقررات به نشريات چاپي و كاغذي، بازنگري شود.**

**همچنين با توجه به فناوري‌هاي نوين و انتقال آسان صوت و تصوير از طريق شبكه‌هاي رايانه‌اي، رفته رفته، فلسفه وجودي ماده 7 قانون اساسنامه سازمان صداوسيماي جمهوري اسلامي ايران كم‌رنگ مي‌شود. طبق اين ماده: «تاسيس فرستنده پخش برنامه‌هاي راديويي و تلويزيوني در هر نقطه كشور در انحصار اين سازمان بوده و چنانچه اشخاص حقيقي يا حقوقي اقدام به تاسيس يا بهره‌برداري از چنين رسانه‌هايي كنند، از ادامه كار آنان جلوگيري به عمل آمده و تحت تعقيب قانوني قرار خواهند گرفت.»**

**ب- شفافيت و دوري از ابهام و اجمال**

**يكي از بايسته‌هاي اصلي قانون‌نويسي، اجتناب از استعمال الفاظ و اصطلاحاتي است كه تحمل برداشت‌هاي گوناگون، و حتي متعارض را دارد.**

**به كارگيري عبارت‌ها و واژگان مبهم و چندوجهي، نه تنها نظم مورد نظر را به وجود نمي‌آورد، كه زمينه‌ساز توجيهات شبه قانوني و رسميت بخشيدن به نزاع و آشفتگي اجتماعي مي‌شود. براي مثال طبق ماده 16 قانون مطبوعات، انتشار نيافتن منظم يك نشريه «اگر بدون عذر موجه (به تشخيص هيئت نظارت) باشد، موجب لغو پروانه خواهد بود.»**

**چنان‌كه ملاحظه مي‌شود، در اين ماده، اجازه لغو پروانه (كه از خطيرترين تصميم‌گيري‌هاي مطبوعاتي است) به تشخيص اعضاي هيئت نظارت بر مطبوعات نهاده شده است بدون آن كه هيچ ضابطه و معياري براي «عذرموجه» معين شده باشد. طبيعي است در اين حالت، اعضاي هيئت ياد شده مي‌توانند هر عذري را به دلخواه و سليقه خود، موجه يا غيرموجه، محسوب كنند. نمونه بارزتر جرم‌انگاري «استفاده ابزاري از افراد (اعم از زن و مرد) در تصاوير و محتوا، تحقير و توهين به جنس زن، تبليغ تشريفات و تجملات نامشروع و غيرقانوني...» در بند 10 ماده 6 همان قانون است؛ در حالي كه اين الفاظ، داراي مراتب و برداشت‌هاي گوناگوني است و به اين ترتيب، اصل وقوع جرم و مجازات آن به برداشت و سليقه شخص قاضي بستگي خواهد داشت.**

**ج- قابليت اجرا و سودمندي**

**فراهم نبودن امكان اجرا، بزرگ‌ترين ايراد ممكن بر يك قانون است. اين ايراد نه تنها اثر وجودي آن قانون را از بين مي‌برد بلكه به طور كلي فرهنگ قانون‌گرايي را نيز تضعيف مي‌كند. براي مثال طبقه ماده 13 قانون مطبوعات: «هيئت نظارت مكلف است ظرف مدت سه ماه از تاريخ دريافت تقاضا جهت امتياز يك نشريه، درباره صلاحيت متقاضي و مدير مسئول با رعايت شرايط مقرر در اين قانون رسيدگي‌هاي لازم را انجام داده و مراتب رد يا قبول تقاضا را با ذكر دلايل و شواهد، جهت اجرا به وزير ارشاد گزارش نمايد.»**

**همان‌گونه كه مي‌دانيم، اين تكليف قانوني، به هر دليل، اجرا نمي‌شود. آسيب‌شناسي مسئله (كه مي‌تواند ناشي از تركيب هيئت نظارت، سازوكار اداري و روند طولاني اخذ پروانه، كوتاه بودن مدت يا هر دليل ديگر باشد) كمك مي‌كند حرمت قانون در ذهن متقاضي و مجري، اين‌گونه كم‌رنگ نشود.**

**نمونه ديگر قوانيني كه عملاً ارزش اجرايي خود را از دست مي‌دهند، مقرراتي است كه حتي در صورت اجرا بي‌تاثير خواهند بود. براي مثال حضور هيئت منصفه در رسيدگي به جرايم مطبوعاتي، دستور اكيد و صريح اصل 168 قانون اساسي است. قانون مطبوعات نيز به تفصيل در فصلي جداگانه (فصل هفتم، مواد 44-36) شيوه انتخاب، شرايط اعضا و نحوه مشاركت آنان در دادرسي را تعيين كرده است. با اين حال طبق تبصره‌هاي ماده 43 راي هيات منصفه تنها جنبه مشورتي داشته و مثلاً «در صورتي كه تصميم هيات منصفه بر بزهكاري باشد دادگاه مي‌تواند پس از رسيدگي، راي بر برائت صادر كند.»! طبيعي است كه در اين صورت انگيزه‌اي براي عضويت در هيئت منصفه و مشاركت فعال در روند دادگاه باقي نمي‌ماند و اين خواست قانون اساسي به توصيه‌اي فاقد اثر حقوقي تبديل مي‌شود.**

**نمونه بارز ديگر، «قانون ممنوعيت به كارگيري تجهيزات دريافت از ماهواره» (مصوب 23/11/1373) است كه قابليت اجرايي خود را از دست داده است.**

**د- ضمانت اجرا و الزام‌آوري**

**قانوني كه مخاطبان رعايت آن را الزامي نپندارند و نقض‌كنندگان آن كيفر نبينند، اثر وجودي خود را از دست مي‌دهد. به همين جهت بايد به موازات هر الزام حقوقي، واكنش قانوني متناسب با آن را هم پيش‌بيني كرد. براي نمونه «تبليغ و ترويج اسراف و تبذير»، «ايجاد اختلاف بين اقشار جامعه»، «استفاده ابزاري از افراد (اعم از زن و مرد) در تصاوير و محتوا» و «تبليغ تشريفات و تجملات نامشروع و غيرقانوني» در بندهاي مختلف ماده 6 قانون مطبوعات ممنوعيت‌هايي شمرده شده‌اند كه بايد از آن اجتناب شود.**

**اما اين موارد، علاوه بر ابهام در مفهوم و مصداق، داراي ضمانت اجراي مناسب نيستند و به همين دليل كمتر مي‌توان شاهد پيامدهاي حقوقي براي نقض آنها بود.**

**«حق كسب خبر» كه در ماده 5 «حق قانوني مطبوعات» شمرده شده و به صراحت مورد تاكيد قرار گرفته است، نمونه ديگري است كه به دليل نامتناسب و ناكافي بودن ضمانت اجرا، در عمل كمتر مورد استناد قرار مي‌گيرد.**

**پي‌نوشت‌ها:**

\*  استاد حقوق ارتباطات و رئيس دانشكده حقوق دانشگاه امام صادق (ع)

**[1] - ساكت، محمد حسين؛ حقوق‌شناسي؛ ديباچه‌اي بر دانش حقوق/مشهد؛ نشر نخست، 1371.**

**[2] - كاتوزيان، ناصر؛ مقدمه علم حقوق و مطالعه در حقوق خصوصي حقوقي ايران/ چاپ 11، تهران: انتشار، 1377.**

**[3] - جعفري لنگرودي، محمدجعفر؛ ترمينولوژي حقوق/ تهران: كتابخانه گنج دانش، 1367.**

**[4] - كاتوزيان، ناصر، مقدمه علم حقوق: 48.**

**[5] - W.J.Brown, GSCE Law**

**[6] - ساكت، محمد حسين، ديباچه‌اي بر دانش حقوق: 201.**

**[7] - يادآور مي‌شود كه اصطلاح حقوق خصوصي، گاه تنها در مقابل حقوق جزا (Criminal Law) به كار مي‌رود كه نبايد آن را با آنچه گفته شد اشتباه كرد.**

**[8] - براي آگاهي بيشتر، ر.ك: آد بورن، بعد فرهنگي ارتباطات براي توسعه، ترجمه: مهرسيما فلسفي، مركز تحقيقات، مطالعات و سنجش برنامه‌اي صداوسيماي جمهوري اسلامي ايران، چاپ اول، 1379؛ به ويژه بخش سوم (صص 235-155) تحت عنوان «رسانه‌ها در خدمت توسعه»**

**[9] - پروژه استراتژي امنيت ملي امريكا در قرن بيست و يكم كه در سال 1998 توسط وزارت دفاع امريكا براساس وظايف قانوني محوله طراحي و به مدت سه سال به طول انجاميد، يكي از بزرگ‌ترين پروژه‌هاي تحقيقاتي پيرامون مسائل استراتژيك و امنيت ملي امريكا بوده است.**