

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۳.....	مقدمه
۵.....	حدود مفاهیم
۷.....	پیشینه موضوع
۹.....	پیش‌نیازهای نظری و الزامات قانونی نظام جامع حقوقی رسانه‌ها
۱۰.....	۱. کشف یا اعتباری بودن قواعد نظام جامع حقوقی رسانه‌ها
۱۰.....	۲. روح کلی نظام جامع حقوقی رسانه‌ها
۱۱.....	۳. مقررات حقوقی بنیادی آزادی رسانه‌ها
۱۳.....	۴. مقررات مربوط به تأسیس و اداره رسانه‌ها
۱۴.....	۵. نهادهای عالی مشترک
۱۵.....	۶. رژیم مشترک مسئولیت
۱۶.....	۷. مقررات استقلال حرفه‌ای روزنامه‌نگاری و سایر حرفه‌های رسانه‌ای
۱۷.....	۸. حقوق مخاطب
۱۹.....	۹. ملاحظات خاص در مورد برخی رسانه‌ها
۲۵.....	۱۰. اجتناب از خلط مرز حقوق و اخلاق در نظام جامع حقوقی رسانه‌ها
۲۷.....	جمع‌بندی
۲۹.....	منابع و مأخذ

پیش‌نیازهای نظری و الزامات قانونی نظام جامع حقوقی رسانه‌ها

کد موضوعی: ۲۷۰

شماره مسلسل: ۹۴۳۹

دفتر: مطالعات فرهنگی

دی ماه ۱۳۸۷



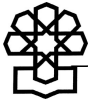
پیش‌نیازهای نظری و الزامات قانونی نظام جامع حقوقی رسانه‌ها

چکیده

از حدود یک دهه پیش در کشور ما ایده نظام جامع رسانه‌ها در مراکز پژوهشی و دستگاه‌های اجرایی مرتبط با رسانه‌ها مطرح شده است. نظام جامع رسانه‌ها حائز چهار بعد است: حقوقی، مدیریتی، سیاست‌گذاری و ارتباطات بین‌الملل. بعد حقوقی در حقیقت انسجام‌دهنده و وحدت‌بخش مؤلفه‌های نظام ارتباط جمعی است.

تدوین قانون جامع رسانه‌ها در سال‌های اخیر در بسیاری از کشورها به‌ویژه کشورهای اروپای شرقی و جنوب شرقی طرف توجه قرار گرفته است؛ اما می‌توان گفت نخستین گام مؤثر در راه تدوین و تصویب قانونی با عنوان «قانون رسانه‌ها» در سال ۱۹۸۷ میلادی در کشور هلند برداشته شده است و آخرین گام مهم در این مسیر اقدام دولت لوکزامبورگ برای وضع «قانون آزادی بیان در رسانه‌ها» مصوب ۲۴ ژوئن ۲۰۰۴ میلادی است.

اساساً در تدوین قوانین فراگیر درخصوص رسانه‌ها دو گرایش عمده وجود دارد: گرایش نخست قائل به جامع‌نگری و فراگیر بودن مقررات حقوقی مربوط به رسانه‌های مختلف و تهیه و تدوین قانون یکپارچه جدید است. تجربه جدید قانون‌گذاری رسانه‌ای در بعضی از جمهوری‌های سوسیالیستی سابق وابسته به اتحاد جماهیر شوروی به‌خصوص فدراسیون روسیه، جمهوری‌های تازه



استقلال‌یافته آسیای مرکزی و قفقاز و بعضی از کشورهای جدا شده از جمهوری فدراتیو یوگسلاوی سابق و برخی از کشورهای اروپای غربی مانند هلند و لوکزامبورگ براساس همین گرایش شکل گرفته است. گرایش دوم ضمن اهمیت دادن به قوانین مادر در زمینه رسانه‌ها مانند قانون مطبوعات و اصلاح آن با تأکید بر جنبه‌هایی که جامعیت آن را تضمین کند، قانون‌گذاری موردی و کاربردی در زمینه رادیو - تلویزیون، اینترنت و... را پیشنهاد می‌کند.

تجربه فرانسه در دو دهه اخیر برای قانون‌گذاری در زمینه رسانه‌های همگانی مؤید این گرایش است. زیرا علی‌رغم تلاش‌هایی که برای تجدیدنظر در قانون مطبوعات فرانسه و تهیه یک قانون جامع و فراگیر برای تمام رسانه‌ها در آن کشور شده در این زمینه اقدامی عملی صورت نگرفته است و به‌جای آن با تکیه بر جامعیت قانون مطبوعات، به وضع قوانین جدید مکمل قانون مطبوعات و قوانین مربوط به رادیو و تلویزیون و اینترنت پرداخته شده است.

هر دو گرایش فوق در مقابل سنت حقوقی کشورهای انگلوساکسون قرار دارد که برای تأسیس و انتشار مطبوعات و رسیدگی و دادرسی جرائم رسانه‌ای از مقررات حقوقی عام استفاده می‌کنند.

در این گزارش صرف‌نظر از دو گرایش فوق از حیث مطلوبیت و آزمون راه‌حل برگزیده، پیش‌نیازهای نظری و الزامات قانونی تدوین نظام جامع حقوقی رسانه‌ها مورد بررسی قرار گرفته است.



تحولات شگفت‌انگیز در عرصه ارتباطات به‌ویژه در دهه اخیر، تمامی مناسبات بشری را دگرگون ساخته است. دسترسی انسان به ابزارهای نوین ارتباطی از طریق فناوری‌های پیشرفته و سرمایه‌گذارهای کلان در این زمینه، تعریف جدیدی از قدرت و موازنه آن در دنیای کنونی ارائه داده است.

اگر در گذشته استفاده از رسانه‌ها یک تفنن و سرگرمی اختیاری تلقی می‌شد، اینک بهره‌مندی از این وسایل یک ضرورت و الزام اجتماعی است و استفاده از رسانه‌ها نه یک رفتار تزئینی، اضطرابی و انعکاسی، بلکه جزء لاینفک زندگی نوین محسوب می‌شود. در حقیقت خارج ماندن افراد از گردونه وسایل ارتباط جمعی، به‌معنای حذف شدن از حیات اجتماعی جدید است. به این ترتیب فعالیت‌های رسانه‌ای خصوصاً در ابعاد ملی آن به‌شدت با حقوق فرد و جامعه پیوند می‌خورد و لاجرم نیازمند ترسیم حدود و قواعدی است که مراعات آن از سویی موجب تضمین حقوق آحاد افراد و اقشار جامعه و از سوی دیگر موجب آسودگی خیال و آزادی عمل اهل رسانه در مرزهای تعیین شده می‌شود. این ضرورتی است که هیچ‌یک از حرفه‌ها و مشاغل اجتماعی بی‌نیاز از آن نیست، به بیان دیگر نقش حساس و مهم رسانه تا حدی است که به ناچار باید از قواعد و ضوابط روشن و مدونی برخوردار باشد تا دغدغه پایداری‌سازی ناخواسته حقوق و حیثیت دیگران و هراس از تعرض بی‌دلیل و غیرقابل پیش‌بینی به حقوق عمومی و مصالح کشور را از خود دور سازد، این قواعد و ضوابط ممکن است در قالب چارچوب‌های اخلاق حرفه‌ای یا در نظام حقوقی پیش‌بینی شده باشد.



اگرچه ارتباط رسانه با جامعه (مردم - حکومت) چنان پیچیده است که جای دادن همه آنها در قالب قواعد حقوقی بسی دشوار و بلکه ناممکن است، در عین حال ایده نظام جامع رسانه‌ها و در کنار آن پاره نظام حقوقی جامع رسانه‌های همگانی گامی است بلند در جهت برقراری نظم و عدالت نسبی رسانه‌ای و مهندسی تعاملات رسانه و جامعه و سایر نظام‌های اجتماعی و نیز حل‌وفصل دعاوی و رفع خصومات میان آنها. در کشور ما تاکنون طرحی رسمی و همه‌جانبه در حوزه رسانه‌ها اجرا نشده است،^۱ لذا این گزارش با عنوان «پیش‌نیازهای نظری و الزامات قانونی نظام جامع حقوقی رسانه‌ها» مقدمه‌ای است برای مطالعات و پژوهش‌های بنیادی، توسعه‌ای و کاربردی در زمینه ارتباطات جمعی و رسانه‌های همگانی از منظر حقوقی که به‌طور مشخص به‌منظور پاسخ به پرسش از امکان تحقق نظام جامع رسانه‌های همگانی در کلان نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران سامان یافته است.

بدیهی است در گزارش‌های تکمیلی می‌بایست به پرسش‌های این گزارش و سایر ابعاد نظام حقوقی جامع رسانه‌های همگانی پرداخته شود.

۱. البته هم در دولت هشتم و هم در دولت نهم تلاش‌هایی در این خصوص صورت گرفته لکن تاکنون به نتیجه نرسیده است؛ به‌عنوان مثال نگاه کنید به:

- روزنامه مردم‌سالاری، مورخ ۱۳۸۳/۵/۱۰ (سیدمحمد صفی، معاون امور مطبوعاتی و تبلیغاتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی: طرح نظام جامع رسانه‌ای در چهار بخش در حال بررسی است)،

- وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی: تدوین نظام جامع رسانه‌ها در دستور کار است.



مفهوم «نظام» در عبارت نظام حقوقی جامع رسانه‌ها

نظام، مجموعه قواعد، نهادها، تأسیسات و سازمان‌هایی است که برپایه معرفتی استوار بوده و اهداف ویژه‌ای را دنبال می‌کند و با یک تاریخ فرهنگی معین محقق گشته است. این واژه حکایت از نظریه «نظام اجتماعی» دارد که در دو دهه ۱۹۵۰-۱۹۶۰ در دانشگاه هاروارد به سرپرستی تالکوت پارسنز شکل گرفت.

پارسنز برای دست یافتن به مجموعه‌ای از مفاهیم مهم وابسته و مجموعه‌ای از کارکردهای اساسی به طبقه‌بندی متداخل تمایزات مختلف وظایف جمعی می‌پردازد.^۱

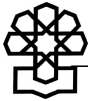
مفهوم نظام حقوقی در عبارت نظام حقوقی جامع رسانه‌ها

در صورتی که ارتباطات جمعی را به‌عنوان یک نظام اجتماعی در نظر بگیریم. قواعد و مقررات حقوقی^۲ یک جزء نظام ارتباطات جمعی خواهد بود که وظیفه انسجام‌دهی و وحدت بخشیدن به اعضای نظام را به عهده دارد.

نظام حقوقی جامع اصولاً «قانون جامع» نیست و باید بین آنها فرق گذاشت زیرا: قانون جامع قانونی است که دربرگیرنده تمام قوانین و مقررات حاکم بر یک حوزه خاص باشد. توضیح بیشتر آنکه قوانین پس از تجمیع و کدگذاری ذیل عناوین قرار گرفته و به‌شیوه تصویب ماده واحده لازم‌الاجرا می‌شود. به این ترتیب که در مجلس قانون‌گذاری فقط از این حیث که تمام قوانین قابل اجرا در این قانون واحد جمع‌آوری

۱. توسلی، غلام‌عباس، نظریه‌های جامعه‌شناسی، سمت، چاپ چهارم، بهار ۱۳۷۳، ص ۲۴۶.

۲. علی‌الاصول قواعد و مقررات حقوقی طیف وسیعی از جمله عرف، رویه قضایی، قوانین، مصوبات و آیین‌نامه‌های دولتی و دکتین‌های حقوقی را در برمی‌گیرد.



شده‌اند یا اینکه قانون منسوخه‌ای به اشتباه در این قانون قرار داده شده یا خیر، قانون جامع به بحث گذاشته می‌شود و به این ترتیب قوانین لازم‌الاجرا در آن حوزه در یک قانون تجمیع و با رأی نمایندگان مجلس قانون‌گذاری تمام قوانین متفرقه نسخ و پس از آن نیز هر قانونی در این حوزه در قانون جایابی می‌شود.^۱

مصوبات هیئت وزیران نیز به همین ترتیب تجمیع و در بخش مصوبات قرار می‌گیرد، به نحوی که در حوزه مورد بحث هیچ قانون یا مصوبه لازم‌الاجرای در خارج از چارچوب این قانون وجود نخواهد داشت.^۲

از سویی دیگر فراگیری نظام حقوقی در زمینه رسانه‌های همگانی، آن است که طیف وسیعی از رسانه‌های ارتباط جمعی را دربرمی‌گیرد، این وسایل ارتباط جمعی عبارتند از:^۳

الف) مطبوعات،

ب) رادیو و تلویزیون،^۴

ج) فیلم (سینما)،

۱. کریمی، دکتر عباس، تنقیح و طبقه‌بندی قوانین به‌منظور تدوین قوانین جامع، خبرگزاری خانه ملت.

<http://news.parliran.ir,1385/3/6>.

۲. به‌عنوان مثال قانون جامع پست و ارتباطات الکترونیکی در فرانسه به سه بخش تقسیم می‌شود: قوانین، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها

Code Des Postes Et Des Communications electroniques:

- Partie Legislative

- Partie Reglementaire – D'crets En Conseil D'etat

- Partie Reglementaire – D'crets Simples

۳. گزارش پنجمین جلسه سامان‌دهی نظام رسانه‌ای کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مورخ

۱۳۸۱/۱/۲۱.

۴. در کشور ما رادیو و تلویزیون یک موضوع هستند و هر دو از یک سیاست‌گذاری، مدیریت و نظام حقوقی تبعیت می‌کنند.



د) ماهواره،

ه) اینترنت،

و) کتاب و نشر،

ز) آگهی و تبلیغات،

ح) صنعت تقریحات الکترونیکی،

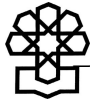
ط) صنایع و مواد صوتی - تصویری،

ی) خبرگزاری‌ها.

پیشینه موضوع

توجه به نظام حقوقی جامع رسانه‌های همگانی، پدیده جدیدی است که در اواخر دهه ۱۹۸۰، به‌ویژه از سوی «میخائیل گورباچف» آخرین رهبر اتحاد جماهیر شوروی، در جهت اجرای سیاست معروف وی موسوم به «گلاسنوست» (گشایش فضای سیاسی و فرهنگی)، با تدارک یک قانون مبتنی بر اصول آزادی‌گرایی برای تمام وسایل ارتباط جمعی، ارائه شده است. این قانون که با عنوان «قانون مطبوعات و سایر رسانه‌های همگانی»، تهیه و تدوین شده بود، در ۱۲ ژوئن ۱۹۹۰ در شورای عالی اتحاد جماهیر شوروی به تصویب رسید و پس از چند هفته، در اوت همان سال به اجرا گذاشته شد. قانون مذکور به زودی در جمهوری‌های عضو اتحاد جماهیر شوروی نیز مورد اقتباس قرار گرفت.^۱ به‌طوری که در زمان فروپاشی این اتحادیه در اوایل سال ۱۹۹۲

۱. معتمدنژاد، کاظم، نظام حقوقی جامع رسانه‌های همگانی، مجموعه مقالات سومین سمینار بررسی مسائل مطبوعات، دفتر مطالعات و توسعه رسانه‌ها، ۱۳۸۵، ص ۴۰۱.



اکثر این جمهوری‌ها و از جمله، جمهوری‌های آسیای مرکزی و قفقاز، قانون‌های رسانه‌ای خاص خود را دارا شده بودند.^۱

در برخی از کشورهای اروپای غربی نیز در دهه‌های اخیر به قانون‌گذاری جامع درباره وسایل ارتباطی توجه ویژه‌ای معطوف شده است. در حقیقت نخستین گام مؤثر در راه تدوین و تصویب قانونی با عنوان «قانون رسانه‌ها» در سال ۱۹۸۷ و توسط کشور هلند برداشته شده است.^۲ اقدام تازه دولت لوکزامبورگ نیز برای وضع «قانون آزادی بیان در رسانه‌ها»^۳ (مصوب ۲۴ ژوئن ۲۰۰۴) نیز آخرین گام مهم در این مسیر شناخته می‌شود. در ایران نیز از حدود یک دهه پیش در مراکز پژوهشی و مطالعاتی مرتبط با حوزه رسانه‌ها و ارتباطات جمعی، تلاش‌هایی در جهت سازمان‌دهی و تدوین نظام جامع رسانه‌ها صورت گرفته.^۴ تا جایی که در بند «ب»

۱. نگاه کنید به:

- The Law Of The Republic Of Kazakhstan On Mass Media, 1992.
- The Law Of The Republic Of Uzbekistan On Mass Media, 1992.
- The Law Of The Republic Of Kyrgyz On Mass Media, 2 July 1992.
- The Law Of The Republic Of Tajikistan On The Press And Other Mass Media. 14 December 1990.
- The Law Of The Azerbaijan Republic On Mass Media 8 February 2000.
- The Law Of The Republic Of Belarus On Press And Other Mass Media 13 January 1995.
- The Slovenia Republic Mass Media Act 25 April 2001.
- 2. The Nether Lands Media Act And The Nether Lands Media Decree.
- 3. Loi Du 8 Juin 2004 Sur La Liberte D'expression Dand Les Medias

۴. از جمله این تلاش‌ها عبارتند از:

- گزارش «درآمدی بر طرح مطالعه رسانه‌ها در ایران از دیدگاه سیستمی»، دکتر محسنیان‌راد، مرکز پژوهش‌های مجلس، بهمن ۱۳۷۵.
- سخنرانی دکتر حمید مولانا در جمع دست‌اندرکاران مطبوعات با عنوان «قانون و قانون‌گذاری در مطبوعات»، مرکز پژوهش‌های مجلس، مرداد ۱۳۷۸.
- گزارش «توسعه سیاست ارتباطات در ایران»، پروفیسور مولانا، برگردان دفتر سیاست خارجی و امنیت ملی، مرکز پژوهش‌های مجلس، تیر ۱۳۷۸.



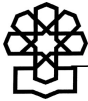
ماده (۱۱۶) قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱، دولت مکلف به بازنگری و اصلاح قوانین مطبوعات و تبلیغات و تهیه نظام جامع حقوقی مطبوعات و رسانه‌ها و تبلیغات شده است.^۱

صرف‌نظر از برداشت‌های گوناگون که از عبارت «نظام جامع رسانه‌ها» یا «نظام حقوقی جامع رسانه‌های همگانی» وجود دارد^۲ و نیز صرف‌نظر از گرایش به تدوین قوانین موردی یا قانون‌گذاری واحد که به مقوله استراتژی‌های تقنینی بازمی‌گردد، در این گزارش پیش‌نیازهای نظری و الزامات قانونی نظام جامع حقوقی رسانه‌ها احصا گردیده است.

پیش‌نیازهای نظری و الزامات قانونی نظام جامع حقوقی رسانه‌ها

از آنجا که تبیین پیش‌نیازهای نظری و الزامات قانونی قابلیت تفکیک از یکدیگر را ندارند، از این‌رو در این مبحث به توالی ارائه می‌شود:

- برگزاری سلسله نشست‌های تخصصی درخصوص سامان‌دهی نظام رسانه‌ای کشور با حضور اساتید ارتباطات، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۰-۱۳۸۱.
- انتشار ویژه‌نامه نظام جامع رسانه‌ها، فصلنامه مجلس و پژوهش، زمستان ۱۳۸۲، ش ۴۲.
- مجموعه مقالات سومین سمینار بررسی مسائل مطبوعات، دفتر مطالعات و توسعه رسانه‌ها، ۱۳۸۵.
- ۱. همچنین مطابق بند «ج» ماده (۵۷) قانون برنامه چهارم دولت موظف به تهیه لایحه «قانون جامع ارتباطات» در سال اول برنامه چهارم شده است. لکن با توجه به‌عنوان فصل چهارم قانون برنامه (توسعه مبتنی بر دانایی) و نیز مندرجات ماده (۵۷)، منظور از ارتباطات در این ماده ارتباطات دور (تلفن ثابت و سیار و اینترنت) است نه ارتباطات جمعی.
- ۲. به‌عنوان نمونه نگاه کنید به نامه ابوالفضل فاتح (مدیر عامل اسبق خبرگزاری ایسنا) به افروغ (رئیس سابق کمیسیون فرهنگی مجلس).



۱. کشف یا اعتباری بودن قواعد نظام جامع حقوقی رسانه‌ها

به‌لحاظ نظری این مسئله جدی در تدوین قواعد و مقررات حقوقی فراگیر رسانه‌های همگانی وجود دارد که آیا چنین نظام فراگیری از کلان نظام حقوقی ایران قابل کشف است؟ به تعبیر ساده‌تر آیا قواعد، اصول، مفروضات و امارات حقوقی رسانه‌های همگانی، به‌طور پراکنده و غیرمنسجم در نظریه‌های حقوقی، عرف، رویه قضایی و قوانین رسانه‌ای یا منابع معتبر فقهی موجود است و تدوین قانون جامع رسانه‌های همگانی در حقیقت کشف این قواعد کلی است یا اینکه محقق در این موضوع در مقام اعتبار و تأسیس است؟

۲. روح کلی نظام جامع حقوقی رسانه‌ها

اصولاً وقتی نام حقوق و قانون به زبان می‌آید، محدودیت، تلخی، نهی، قواعد آمره و الزام‌آوری که حامی بزرگی به نام دولت پشت آن ایستاده است به ذهن متبادر می‌شود. در مورد فعالیت رسانه‌ها نیز از ابتدا که مطبوعات و بعد رادیو در ایران مورد استفاده قرار گرفته چنین بوده است و بعد از آن نیز هرگاه یک ابزار ارتباط جمعی یا حتی ارتباطی صرف (مانند دورنگار) در ایران وارد شده روح کلی مقررات دولتی در مورد آنها محدودکننده و اصطلاحاً «پیشگیری» بوده است^۱ نه حمایتی. اینک درخصوص نظام جامع حقوقی رسانه‌ها نیز این پرسش جدی مطرح است که آیا در این نظام جامع، رسانه‌ها حقوقی هم خواهند داشت؟ چه میزان و با چه تضمیناتی؟ یا اینکه رسانه‌ها تنها

۱. برای مطالعه بیشتر درخصوص «نظام پیشگیری» و «نظام تنبیهی» نگاه کنید: معتمدنژاد، دکتر کاظم، حقوق مطبوعات، ص ۲۸.



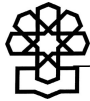
رسالت‌هایی دارند که در صورت عدم رعایت آنها نه تنها ضمانت اجراهای صنفی بلکه حتی در مورد تخلفات آنها مجازات‌های کیفری نیز به‌عنوان ضمانت اجرا پیش‌بینی شده است؟^۱ در هر حال روح کلی حاکم بر چنین نظام جامعی به تعبیر مونتسکیو در کتاب «روح‌القوانین»، ارتباط وثیقی با زمینه‌های فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جامعه تدوین‌کنندگان چنین نظامی دارد. چنانکه پیش از این آمد در اتحاد جماهیر شوروی سابق، سیاست معروف گورباچف در زمینه گشایش فضای سیاسی و فرهنگی (گلاسنوست) در اواخر دهه ۱۹۸۰ زمینه تدارک یک قانون مبتنی بر اصول آزادی‌گرایی برای تمام وسایل ارتباط جمعی را فراهم ساخت و «قانون مطبوعات و سایر رسانه‌های همگانی» تهیه و تدوین شد. کشورهای عضو یوگسلاوی سابق نیز پس از فروپاشی اتحاد سوسیالیستی یوگسلاوی، در شرایط جدید فرهنگی و سیاسی و آزادی نسبی که هریک از کشورها از جمله مونته‌نگرو و صربستان، مقدونیه، بوسنی و هرزگوین و کرواسی یافتند، هریک قانون رسانه‌ای جداگانه‌ای را تدوین کرده‌اند.

۳. مقررات حقوقی بنیادی آزادی رسانه‌ها

تبیین اهداف نظام جامع رسانه‌ها از مؤلفه‌های اصلی چنین نظامی است. به‌عنوان نمونه قانون جدید دولت اروپایی سرزمین کوچک لوکزامبورگ^۲ درباره «آزادی بیان در

۱. نگاه کنید به ماده (۶) قانون مطبوعات که در ابتدا با عنوان «فصل چهارم - حدود مطبوعات» تدوین شده بود و تخلفات مطبوعاتی را دربرداشت؛ لکن در نهایت تبصره «۲» الحاقی (۱۳۷۷/۵/۲۱) متخلف از موارد مندرج در این ماده را مستوجب مجازات‌های مقرر در ماده (۶۹۸) قانون مجازات اسلامی محسوب کرده است.

۲. کشور دوک‌نشین لوکزامبورگ (The Grand Duchy Of Luxembourg) از بالاترین استانداردهای زندگی در میان کشورهای اروپایی برخوردار است. قانون «آزادی بیان در رسانه‌ها» این کشور در ۲۱ دسامبر ۲۰۰۱ به صورت لایحه قانونی در شورای وزیران لوکزامبورگ مورد تأیید قرار گرفت و در ۵ فوریه ۲۰۰۲ به وسیله وزیر



رسانه‌ها» که تازه‌ترین تجربه قانون‌گذاری جامع رسانه‌ای در سراسر جهان و به‌ویژه اروپا به‌شمار می‌رود، یک فصل را به هدف این قانون اختصاص داده است. در ماده (۱) قانون مذکور آمده است: «هدف این قانون، تأمین آزادی بیان در زمینه رسانه‌هاست» و در ماده (۲) آن تأکید شده است که مطابق ماده (۱۰) «عهدنامه اروپایی حراست از حقوق بشر و آزادی‌های بنیادی (مصوب ۱۴ نوامبر ۱۹۵۰ در رم)، هرگونه محدودیت درباره آزادی رسانه‌ها، باید از طریق قانون پیش‌بینی شده باشد، یک هدف مشروع را دنبال کند و در یک جامعه دموکراتیک، ضرورت داشته باشد و به‌عبارت دیگر، به یک نیاز مبرم اجتماعی پاسخ دهد و با هدف مشروع موردنظر، تناسب داشته باشد».

در تدوین نظام جامع رسانه‌های ایران نیز، اهداف باید به صراحت بیان شود و از متون، اسناد و مدارک بالادستی مانند قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام و آنچه به حوزه رهبری مربوط می‌شود استخراج شود. مطابق بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام با رهبری است. بنابراین طراحی اهداف نظام ارتباط جمعی در کلان نظام جمهوری اسلامی ایران در حوزه قانون اساسی، حوزه رهبری و بازوهای اجرایی این حوزه مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی امنیت ملی است.^۱

ارتباطات آن کشور به مجلس نمایندگان ارائه شد، پس از حدود دو سال و نیم بحث و بررسی پارلمانی در ۸ ژوئن ۲۰۰۴ به تصویب نهایی رسید. قانون جدید لوکزامبورگ درباره آزادی بیان در رسانه‌ها، دارای ۱۴ فصل و ۸۶ ماده است. برای مطالعه بیشتر به دو منبع زیر مراجعه کنید:

- <http://www.iran culture.org>

- Journal Officiel Du Grand – Duche' De Luxembourg: Liberte D'expression Dans Les Medias

۱. وصیت‌نامه حضرت امام خمینی (ره) و پیام‌ها و دستورالعمل‌های ایشان از جمله فرمان هشت ماده‌ای امام نیز سرشار از نکاتی است که جایگاه و اهداف نظام ارتباط جمعی را در کلان نظام جمهوری اسلامی ایران ترسیم

می‌کند (نک: صحیفه امام (مجموعه آثار)، ج ۱۷، ص ۱۳۹-۱۴۳).



۴. مقررات مربوط به تأسیس و اداره رسانه‌ها

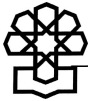
بحث نظام‌های انتشار^۱ از مهم‌ترین مباحث نظام جامع رسانه‌های همگانی است. در کشور ما انتشار نشریات ادواری، انتشار کتاب، نویسندگی مطبوعاتی، خبرنگاری، تأسیس خبرگزاری، تأسیس رسا، تأسیس چاپخانه و لیتوگرافی، ایجاد نمایندگی توزیع و فروش نشریات منوط به اخذ مجوز از دولت است.

به‌عنوان مثال مطابق تبصره «۲» (الحاقی ۱۳۷۹/۱/۳۰) به ماده (۱) قانون مطبوعات نشریه‌ای که بدون اخذ پروانه از هیئت نظارت بر مطبوعات منتشر شود از شمول قانون مطبوعات خارج بوده و تابع قوانین عمومی است. قانون مطبوعات به این حد اکتفا نکرده و براساس بند «الف» ماده (۷) (اصلاحی ۱۳۷۹/۱/۳۰) چاپ و انتشار نشریه‌ای که پروانه برای آن صادر نشده یا پروانه آن لغو شده را ممنوع و جرم محسوب کرده و ماده (۳۵) (الحاقی ۱۳۷۹/۱/۳۰) تخلف از مقررات قانون را جرم محسوب کرده و مجازات جزای نقدی از یک میلیون تا ۲۰ میلیون ریال و تعطیلی نشریه حداکثر تا شش ماه و... تعیین کرده است.

حلقه آزادی انتشار در ایران در حوزه پخش رادیو - تلویزیونی تنگ‌تر می‌شود به‌طوری که مطابق اصل ۴۴ و نظریه تفسیری شورای نگهبان در این خصوص «در نظام جمهوری اسلامی ایران رادیو و تلویزیون دولتی است و تأسیس و راه‌اندازی شبکه‌های خصوصی رادیویی و تلویزیونی به هر نحو، مغایر این اصل است.

بدین جهت انتشار و پخش برنامه‌های صوتی و تصویری از طریق سیستم‌های

۱. نگاه کنید: معتمدنژاد، دکتر کاظم، حقوق مطبوعات، ج ۱، مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها، چاپ سوم، تهران، ۱۳۸۲.



فنی قابل انتشار فراگیر (همانند ماهواره، فرستنده، فیبرنوری و غیره) برای مردم در قالب امواج رادیویی و کابلی غیر از سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران خلاف اصل مذکور است»^۱.

۵. نهادهای عالی مشترک

نظام جامع رسانه‌ها نیازمند نهادهای عالی مشترک برای سیاست‌گذاری، اداره و نظارت بر طیف وسیعی از رسانه‌هاست.^۲ در قانون «آزادی بیان در رسانه‌ها»^۳ لوکزامبورگ (۸ ژوئن ۲۰۰۴) نیز فصل هفتم (مواد ۲۳) تا (۳۵) مقررات راجع به شورای رسانه‌ها را در پنج بخش ارائه کرده است که به‌ترتیب عبارتند از: هدف‌ها و مأموریت‌های شورا، ترکیب شورا که حداقل دارای ۱۴ عضو شامل عده‌ای مساوی از نمایندگان منتخب روزنامه‌نگاران و نمایندگان منتخب مدیران رسانه‌ها، بخش سوم فصل مذکور ریاست شورا بخش چهارم کمیسیون صدور کارت هویت حرفه‌ای روزنامه‌نگاران و بخش پنجم آن شرایط صدور کارت هویت حرفه‌ای روزنامه‌نگاران را تشریح کرده است.

نمونه دیگری از نهادهای عالی مشترک رسانه‌ای، شورای عالی سمعی و بصری فرانسه است که اداره رسمی مستقلی است که توسط قانون ۱۷ ژانویه ۱۹۸۹ تأسیس

۱. نظر تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۰ شورای نگهبان درخصوص اصول ۱۷۵ و ۴۴ قانون اساسی.
 ۲. تأسیس نهادهای عالی مشترک و تدوین قانون واحد رسانه‌های همگانی نیازمند پاسخ صریح به این پرسش اساسی است که آیا در نظام حقوقی ارتباطات جمعی در کشور ما بیشتر بر محتوای پیام‌ها و مندرجات و محتویات ارتباطات جمعی و به بیان ساده‌تر «اطلاعات» منتشر شده از طریق مطبوعات، رادیو - تلویزیون و تکنولوژی‌های ارتباطی الکترونیکی تکیه داریم و یا وسایل و امکانات انتقال‌دهنده و پخش و منتشرکننده پیام‌ها، پذیرش هریک از این موارد به‌لحاظ شکلی و محتوایی در تدوین و تدارک مؤلفه‌های نظام جامع مؤثر است.



شد و شامل یک مجمع متشکل از ۹ عضو است که با حکم ریاست جمهوری منصوب و از سوی سه گروه شامل، ریاست جمهوری، رئیس مجلس سنا و رئیس مجمع محلی انتخاب شده‌اند.

شورای عالی سمعی و بصری، قدرت اعمال مجازات اداری بر سرویس‌های تحت نظارت خود را دارد و از سال ۱۹۹۴ کانال‌های عمومی رادیو و تلویزیون فرانسه نیز شامل اعمال این مجازات می‌شوند. سازمان شورای عالی سمعی و بصری توسط یک مدیر مالی اداری و هشت سرویس به شرح زیر اداره می‌شود: سرویس صدور مجوز و تحلیل‌های اقتصادی، سرویس امور قضایی، سرویس نامه‌ها، سرویس رادیوها، سرویس فنی، سرویس پژوهش‌ها، سرویس اسناد و انتشارات و سرویس روابط خارجی.^۱

۶. رژیم مشترک مسئولیت

در حقوق ایران، سیاست جنایی افتراقی حاکم بر قلمرو رسیدگی به جرائم رسانه‌ای^۲ به نظام مسئولیت ناشی از آن نیز سرایت کرده و وضعیت ویژه‌ای پدید آورده است. دخالت اشخاص متعدد (صاحب امتیاز، مدیر مسئول، سردبیر، نویسنده یا خبرنگار...) در روند کار رسانه‌ها، ماهیتی گروهی به این کار بخشیده و پیچیدگی‌های خاصی در مسائل حقوقی مربوط به آن پدید آورده است. تا جایی که برخی جرائم رسانه‌ای را جزء جرائم سازمان‌یافته محسوب نموده‌اند.

۱. اهداف و سیاست‌های شورای عالی سمعی - بصری در پاریس، رسانه، سال هشتم، ش ۳، شماره پیاپی ۳۱، ص ۵۵-۴۲.

۲. مطابق اصل یکصد و شصت و هشتم قانون اساسی، رسیدگی به جرائم سیاسی و مطبوعاتی علنی است و با حضور هیئت منصفه در محاکم دادگستری صورت می‌گیرد.



اینکه نظام مسئولیت جرائم رسانه‌ای در ایران به چه نحوی است آیا تک‌تک دست‌اندرکاران نشر یک اثر در قبال نتایج آن مسئول شناخته می‌شوند یا تنها مدیر مسئول، مسئولیت اصلی و مستقیم را برعهده دارد. درخصوص رادیو و تلویزیون به چه نحو خواهد بود. به‌عنوان مثال در یک سریال تلویزیونی یا فیلم سینمایی کدام یک مسئولند: بازیگر، فیلمنامه‌نویس، کارگردان، تهیه‌کننده، مدیر پخش، مدیر گروه تلویزیونی، مدیر شبکه، معاون صدا یا سیما و یا شخص رئیس سازمان رادیو - تلویزیون مسئول است؟^۱ اینکه جرائم رسانه‌ای جرم سیاسی یا جرم عادی است؛ نیز از مسائل اساسی همین بخش است.

در قانون «آزادی بیان رسانه‌ها»^۲ لوکزامبورگ فصل ششم به اشخاص مسئول اختصاص یافته است^۳ (مواد (۲۱) و (۲۲)).

۷. مقررات استقلال حرفه‌ای روزنامه‌نگاری و سایر حرفه‌های رسانه‌ای

تعریف قانونی روزنامه‌نگار حرفه‌ای، چگونگی صدور کارت هویت حرفه‌ای روزنامه‌نگار، پیمان جمعی کار روزنامه‌نگاران، شورای مطبوعاتی یا رسانه‌ای حراست‌کننده از آزادی مطبوعات و اطلاعات و ناظر بر تحقق معیارهای علمی و تخصصی روزنامه‌نگاری و اجرای اصول اخلاقی حرفه‌ای آن، از جمله موضوعات اصلی قانون جامع است.

۱. برای مطالعه بیشتر نگاه کنید: محمدی، قاسم، مسئولیت ناشی از جرائم مطبوعاتی، فصلنامه پژوهش و سنجش شماره ۳۹ و ۴۰، پاییز و زمستان ۱۳۸۳.

2. Chapitre VI Des personnes Responsables.
Art. 21. La Responsabilite, Civil Ou Penale, Pour Fouate Commise Par La Voie D'un Media Incombe Au Collaborateur's'il est Connu a'l'editeur et a Defaut au diffuseur.



در نظام حقوقی ایران اولین آیین‌نامه مربوط به چگونگی فعالیت روزنامه‌نگاران به استناد ماده (۱۰) لایحه قانونی مطبوعات، مصوب ۱۳۳۴/۵/۲۰ به‌منظور صدور پروانه کار خبرنگاران و خبرنگاران عکاس جراید و مجلات در تاریخ ۱۳۳۷/۷/۲۶ به تصویب هیئت وزیران رسیده بود. آیین‌نامه بعدی مربوط به خبرنگاران حدود یک سال پس از تأسیس وزارت اطلاعات در ۱۳۴۳/۱۲/۱۵ به تصویب رسید. در این آیین‌نامه مقررات محدودکننده‌تری برای فعالیت روزنامه‌نگاری پیش‌بینی شد.

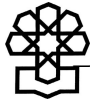
آخرین آیین‌نامه مربوط به فعالیت روزنامه‌نگاران، که آیین‌نامه نویسندگان مطبوعاتی و خبرنگاران نام داشت در ۱۳۵۴/۶/۲۳ به تصویب هیئت وزیران رسید. این آیین‌نامه و دو آیین‌نامه قبلی صرفاً آیین‌نامه‌های مربوط به صدور کارت فعالیت روزنامه‌نگاران از سوی دولت بودند و در این زمینه ضمن تعریف خبرنگار و نویسنده مطبوعاتی شرایط کار نویسندگی، مدت اعتبار کارت خبرنگاری و وظایف خبرنگاران را مدنظر قرار داده بودند، لکن به حقوق و امتیازهای آنان، حمایت از آنان و همچنین مسئولیت‌های آنها توجه نشده بود.^۱

۸. حقوق مخاطب

حقوق مخاطب طیف وسیعی از حقوق است که در نظام حقوقی ایران بررسی نشده است. بارزترین مصادیق حقوق مخاطب، حق پاسخ‌گویی^۲ است. مقبولیت و پذیرش

۱. لازم به یادآوری است، پیش‌نویس آیین‌نامه کار حرفه‌ای روزنامه‌نگاری در آذرماه ۱۳۸۵ توسط دفتر مطالعات و توسعه رسانه‌ها آماده شده است. نگاه کنید به:

- www.rasaneh.org
2. Droit De Reponse



نهاد حقوقی «پاسخ‌گویی» در نظام‌های حقوقی یکسان نیست. مثلاً در حقوق انگلوساکسون حق پاسخ‌گویی وجود ندارد. دلیلی که برای این امر ارائه شده، حمایت کامل از افراد در برابر هرگونه توهین، افترا و هتک حرمت است. به عبارت دیگر گفته شده که چون هرگونه توهین، افترا و هتک حرمت علیه افراد ممنوع است، پس دیگر نیاز به طرح بحث پاسخ‌گویی وجود ندارد.

در حقوق فرانسه حق پاسخ‌گویی به‌طور موسع و کلی پذیرفته شده و سابقه آن به ماده (۱۱) قانون ۲۵ مارس ۱۸۲۲ این کشور بازمی‌گردد. به‌طور کلی پاسخ‌گویی حقی کلی و منجز است و کلیه کسانی که در رسانه‌های همگانی از آنها نام برده شود یا با عنوانی شناخته شده، مورد خطاب واقع شوند، از حق پاسخ‌گویی برخوردارند.^۱

حق پاسخ‌گویی در نظام حقوقی ایران ابتدا در ماده (۹) قانون مطبوعات، مصوب ۱۳۳۴ ذکر شده بود و اینک در ماده (۲۳) قانون مطبوعات ۱۳۶۴/۱۲/۲۲ تکمیل شده است؛ ولی درخصوص سایر رسانه‌های همگانی نظیر رادیو و تلویزیون و خبرگزاری‌ها، اعمال حق پاسخ‌گویی وجود ندارد، زیرا متن قانونی خاصی در این باره وجود ندارد که الزام رسانه‌ها به پخش پاسخ‌های زیان‌دیدگان را پیش‌بینی کرده باشد. در قانون «آزادی بیان رسانه‌ها»ی لوکزامبورگ، فصل هشتم (مواد (۳۶) و (۵۰)) به حق پاسخ‌گویی اختصاص یافته است. این فصل در سه بخش به‌ترتیب شرایط اعمال حق پاسخ‌گویی، شیوه اعمال حق و طرق شکایت علیه خودداری رسانه‌ها از انتشار پاسخ مربوط، به‌شرح این حق پرداخته است.

۱. انصاری، باقر و...، مسئولیت مدنی رسانه‌های همگانی، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، چاپ اول، تابستان ۱۳۸۱، ص ۵۰۷-۵۱۲.



ماده (۳۶) این قانون تصریح می‌کند: «بدون اینکه [اعمال حق پاسخ‌گویی] به دیگر حقوق آسیب برساند، هر شخص حقیقی یا حقوقی، همه شرکت‌ها و هر تشکیلی که به‌طور صریح یا ضمنی در یک انتشار دوره‌ای نامی از آنها برده شده است حق پخش پاسخ به‌صورت رایگان خواهد داشت.^۱

۹. ملاحظات خاص در مورد برخی رسانه‌ها

۹-۱. مطبوعات

در کشور ما حدود ۱۰۰ سال تجربه عملی قانون‌گذاری در زمینه مطبوعات موجود است و این میراث کهن قانون‌گذاری نباید به سهولت کنار گذاشته شود. از سوی دیگر با ملاحظه قانون مطبوعات فعلی (مصوب ۱۳۶۴/۱۲/۲۲ با الحاقات ۱۳۷۷/۵/۲۱ و اصلاحات ۱۳۷۹/۱/۳۰) با کاستی‌ها و نارسایی‌های فراوان مواجه می‌شویم.^۲ بنابراین مناسب است اصلاح قانون مطبوعات و سایر مقررات پیرامون آن مانند آیین‌نامه اجرایی و قوانین مربوط به تبلیغات، با تأکید بر عناصری که جامعیت آن را تضمین کند در دستور کار قرار گیرد.

۹-۲. رادیو - تلویزیون

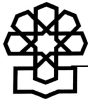
مطابق اصل ۱۷۵ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸/۹/۱۲ رادیو و تلویزیون زیر نظر

1. Art.36. Sans Prejudice Des Autres Voies De Droit, Toute Personne Physique Ou Morale Toute Association de Fait Ou Tout Corps Constitue', Cite Nominativement Ou Implicitement Designe Dans Une Publication Periodique, a Le Droit De Requérir La Diffusion Gratuite D'une Reponse.

۲. برای مطالعه بیشتر درخصوص کاستی‌ها و نارسایی‌های قانون مطبوعات فعلی مراجعه کنید به:

- تحلیل و نقد قانون مطبوعات و پیشنهادهای اصلاحی، محسن اسماعیلی، مرکز پژوهش‌های مجلس، آذر ۱۳۷۸.

- ابهامات قانون مطبوعات، دفتر بررسی‌های حقوقی، مرکز پژوهش‌های مجلس، مهر ۱۳۷۷.



مشترک قوای سه‌گانه قضائیه (شورای عالی قضایی)، مقننه و مجریه اداره خواهد شد که ترتیب آن را قانون معین می‌کند.

حدود یک سال بعد در تاریخ ۱۳۵۹/۱۰/۸ قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. براساس بندهای «الف»، «ب» و «ح» ماده (۵) این قانون شورای سرپرستی موظف شد اساسنامه و خط‌مشی کلی سازمان را با رعایت اصل ۷۴ قانون اساسی^۱ به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. در نهایت قانون خط‌مشی کلی و اصولی برنامه‌های سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۶۱/۴/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و اساسنامه سازمان نیز در تاریخ ۱۳۶۲/۷/۲۷ به تصویب همان مرجع رسیده است.

پس از اصلاحات ۱۳۶۸/۵/۶ قانون اساسی و تغییرات اساسی که از حیث مدیریت سازمان از شورای سرپرستی و مدیر عاملی به ریاست سازمان صورت گرفت عملاً قوانین مربوط به اداره و اساسنامه سازمان متروک شد. لذا ذیل اصل مذکور اشعار می‌دارد: خط‌مشی و ترتیب اداره سازمان و نظارت بر آن را قانون معین می‌کند. الزام صریحی که ظاهراً اصل ۱۷۵ قانون اساسی درخصوص تدوین قانون خط‌مشی، قانون اداره صدا و سیما و قانون نظارت بر این سازمان به آن تصریح دارد، تاکنون مسکوت مانده است.

بدیهی است نظریه تفسیری شورای نگهبان درخصوص اصل ۱۷۵ قانون اساسی که بیان می‌دارد: «مطابق اصل ۱۷۵ قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران

۱. اصل هفتادوچهارم قانون اساسی: لوایح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و

طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.



صدا و سیما زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری است. بنابراین سیاست‌گذاری، هدایت و تدابیر لازم در همه ابعاد خصوصاً در راستای تحقق آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و صلاح کشور در همه شئون و مراتب که در صدر اصل مذکور به آن اشاره شده است از اختیارات اختصاصی آن مقام است^۱، مانعی برای قانون‌گذاری در سه زمینه فوق‌الذکر نیست زیرا اولاً نظر تفسیری شورای نگهبان ناظر بر صدر اصل ۱۷۵ است نه ذیل آن، این موضوع به وضوح در استعلامی که از شورای نگهبان شده تصریح شده است.^۲

ثانیاً مطابق بند «ج» قسمت ۶ اصل یکصد و نهم قانون اساسی تنها نصب و عزل و قبول استعفای رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران از وظایف و اختیارات رهبری بر شمرده شده است.

۳-۹. اینترنت

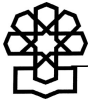
در خصوص فضای اینترنتی نیز الزامات فرائق‌تقنیتی و تقنیتی به شرح ذیل و به صراحت بر قانون‌گذاری موردی و کاربردی تأکید داشته است که اقدام عاجل در این خصوص را می‌طلبد.

- بند «ب» ماده (۱۰۳) قانون برنامه سوم توسعه: [الزام دولت به] تفکیک وظایف مجموعه‌های «تأمین‌کننده اطلاعات»، «تأمین‌کننده خدمات» و «تأمین‌کننده ارتباطات».

- بند «۵» سیاست‌های کلی نظام در مورد شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای: ایجاد و تقویت نظام حقوقی و قضایی متناسب با توسعه شبکه‌های اطلاع‌رسانی به‌ویژه در

۱. نظر تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۰ شورای نگهبان در خصوص اصول ۱۷۵ و ۴۴ قانون اساسی.

۲. استعلام عضو فقهای شورای نگهبان، محمد یزدی، مورخه ۱۳۷۹/۴/۲.



جهت مقابله کارآمد با جرائم سازمان‌یافته الکترونیکی.

فضای مجازی، تبلوری مجدد از کلیه فرایندهای متعارف و سنتی اجتماعی نظیر کسب‌وکار، آموزش، تجارت، بانکداری و... و حتی فعالیت‌های شخصی نظیر تفریحات و مانند آن در قالبی نوین با استفاده از فناوری ارتباطات و اطلاعات (ICT) است. برخی از امکانات و تسهیلاتی که فضای مجازی ارائه می‌دهد تأمین‌کننده ارتباطات است. از جمله پست الکترونیکی، گروه‌های مباحثه و گفت‌وگو، تله کنفرانس، امکانات رایانه از راه دور و... هیچ‌یک از این موارد به‌عنوان رسانه همگانی که موضوع این نوشتار است شناخته نمی‌شوند و تنها نشریات الکترونیکی، خبرگزاری‌های اینترنتی و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی در زمره رسانه‌های همگانی در این فضا قرار می‌گیرد.

رسانه‌های همگانی فوق را از یک‌سو می‌توان در چارچوب قوانین رسانه‌ای بررسی نمود و از سوی دیگر به‌عنوان بخشی از فضای اطلاعات و ارتباطات (ICT). بررسی تجارب دیگر کشورها بیانگر این واقعیت است که حرکت‌های توسعه ICT که منشأ بخشی یا نهادی داشته و فاقد یک برنامه جامع فرابخشی ملی بوده‌اند به کارایی مطلوب نینجامیده‌اند و حتی در برخی موارد نتایج این گونه حرکت‌ها به‌عنوان عوامل بازدارنده و محدودکننده حرکت‌های ملی مطرح شده‌اند.^۱ لذا راهکار مناسب و مطلوب آن است که سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری در زمینه رسانه‌های همگانی در فضای مجازی با توجه به ملاحظه سایر تسهیلات و امکانات این فضا صورت پذیرد.

۱. جهانگرد، نصرالله، سلجوقی، خسرو، مجموعه قوانین و مقررات فناوری اطلاعات و ارتباطات ایران، دبیرخانه

شورای عالی اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۳، ص ۱۱.



۴-۹. خبرگزاری‌ها

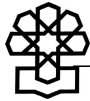
خبرگزاری‌ها در میان رسانه‌ها به‌طور تخصصی به تولید، انباشت، پردازش و توزیع خبرها میان رسانه‌های دیگر می‌پردازند و مطبوعات و رادیو و تلویزیون نیز وظیفه انتشار خبر در میان مخاطبان را به عهده می‌گیرند. بنابراین فعالیت خبرگزاری‌ها تهیه اخبار و اطلاعات نه تنها برای وسایل ارتباط جمعی بلکه برای بسیاری از سازمان‌های خدمات عمومی و اجتماعی و تجاری و نیز مشتریان خاص اخبار و اطلاعات است. تا اردیبهشت ۱۳۸۴، ضوابط ویژه‌ای برای فعالیت خبرگزاری‌ها در ایران وجود نداشت. گرچه تا آن زمان براساس تبصره «۳» ماده (۱) قانون مطبوعات^۱ (الحاقی ۱۳۷۹/۱/۳۰) فعالیت این خبرگزاری‌ها قابل تفسیر بود، لکن آیین‌نامه تأسیس و نحوه فعالیت خبرگزاری‌های غیردولتی در ایران در جلسه مورخ ۱۳۸۴/۲/۲۵ هیئت دولت در ۱۶ ماده تصویب شده است.

دغدغه قانونمندی و حمایت از خبرگزاری‌ها در مجلس هفتم، ارائه طرح تأسیس خبرگزاری‌های غیردولتی را به دنبال داشت. در این طرح که در سال ۱۳۸۵ در یک مقدمه و چهار فصل از سوی نمایندگان جهت طی مراحل قانونی مطرح شده بود. فصل نخست به تعریف خبرگزاری‌ها، فصل دوم حقوق خبرگزاری‌ها، فصل سوم حدود خبرگزاری‌ها و فصل چهارم به شرایط متقاضی و صدور پروانه اختصاص داشت. در نهایت این طرح بی‌نتیجه ماند و به تصویب نرسید.

اقدام دیگری که در این زمینه صورت گرفت لایحه الحاق یک تبصره به ماده (۱) اصلاحی قانون مطبوعات بود^۲ که بنا به پیشنهاد مشترک معاونت حقوقی و امور

۱. تبصره «۳» ماده (۱) قانون مطبوعات، کلیه نشریات الکترونیکی مشمول مواد این قانون است.

۲. لایحه الحاق یک تبصره به ماده (۱) اصلاحی قانون مطبوعات، هیئت وزیران، ۱۳۸۶/۶/۱۸.



مجلس ریاست جمهوری و وزارتخانه‌های دادگستری و فرهنگ و ارشاد اسلامی در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۶/۴ هیئت وزیران با قید دو فوریت به تصویب رسید. مطابق این تبصره «خبرگزاری‌های داخلی و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی داخلی از حیث حقوق، وظایف، حمایت‌های قانونی و جرائم و مجازات‌ها و مرجع و نحوه دادرسی مشمول احکام مقرر در این قانون و اصلاحات آن است». اشکالات عدیده‌ای به این لایحه وارد است از جمله اینکه مواد قانون مطبوعات خاص نشریات چاپی است و شمول محتوایی فضای دیجیتال را ندارد و نیز می‌توان به اشکالات پذیرش نظام صدور پروانه انتشار برای خبرگزاری‌ها اشاره کرد.^۱ در مجموع در مورد خبرگزاری، با توجه به تعداد محدود و امکان نظارت‌پذیر بودن آنها بهتر است در نظام جامع حقوقی رسانه‌ها، نظام ثبتی تصویب شود و ملاحظات خاص رقابت با خبرگزاری‌های خارج از مرزها مورد توجه قرار گیرد.

۵-۹. ماهواره

ایران از جمله کشورهایی است که به هنگام روبه‌رو شدن با امواج گسترده برنامه‌های ماهواره‌ای با تصویب «قانون ممنوعیت به‌کارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره» (۱۳۷۳/۱۱/۲۳ مجلس شورای اسلامی) برای هریک از واردکنندگان، تولیدکنندگان، توزیع‌کنندگان، استفاده‌کنندگان، حمل‌کنندگان، نگهداری‌کنندگان، نصب‌کنندگان و تعمیرکنندگان، تجهیزات دریافت از ماهواره، علاوه بر ضبط و مصادره اموال مکشوفه از آنان، جریمه‌های متفاوتی نیز در نظر گرفته است.

۱. برای مطالعه بیشتر نگاه کنید: اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه الحاق یک تبصره به ماده (۱) اصلاحی قانون

مطبوعات، مصوب ۱۳۷۹، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۶/۱۱/۱۳، شماره مسلسل ۸۸۲۲.



از سوی دیگر مطابق نظریه تفسیری شورای نگهبان^۱ تأسیس و راه‌اندازی شبکه‌های خصوصی و رادیویی و تلویزیونی به هر نحو، مغایر اصل ۴۴ است. بدین جهت انتشار و پخش برنامه‌های صوتی و تصویری از طریق سیستم‌های فنی قابل انتشار فراگیر (همانند ماهواره، فرستنده، فیبرنوری و غیره) برای مردم در قالب امواج رادیویی و کابلی غیر از سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران خلاف اصل مذکور است.

لکن مطابق بند «ط» ماده (۱۰۴) قانون برنامه چهارم توسعه، صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران می‌بایست شرایط لازم برای دریافت برنامه‌های صوتی و تصویری از طریق شبکه‌های اطلاع‌رسانی کابلی و کانال‌های ماهواره‌ای را براساس ضوابط سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران ایجاد کند. لکن این امر تاکنون محقق نشده و می‌بایست با توجه به ملاحظات فوق قوانین مربوط به ماهواره تصویب شود. تحولات فرهنگی و اجتماعی و نیز عدم توفیق قوانین پیشگفته، ضرورت تجدیدنظر در سیاست‌گذاری و تقنین قوانین این حوزه را دو چندان کرده است.

۱۰. اجتناب از خلط مرز حقوق و اخلاق در نظام جامع حقوقی رسانه‌ها

حقوق و اخلاق با وجود همبستگی و ارتباط کامل، مفهومی یگانه نیست که با دو نام آورده می‌شود، بلکه دو مفهوم جداگانه است که از جهت هدف، قلمرو و ضمانت اجرا با هم تفاوت دارد.^۲

۱. نظریه تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۰.

۲. برای مطالعه بیشتر نگاه کنید: کاتوزیان، دکتر ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، شرکت سهامی انتشار، ص ۵۹-۶۱.



قاعده حقوقی، قاعده‌ای الزام‌آور است که به‌منظور ایجاد نظم و استقرار عدالت، بر زندگی اجتماعی انسان حکومت می‌کند و اجرای آن از طرف دولت تضمین می‌شود. لکن اخلاق مجموع قواعدی است که رعایت آنها برای نیکوکاری و رسیدن به کمال لازم است، بی‌آنکه نیازی به دخالت دولت باشد.

یکی از انتقادات وارد بر قوانین رسانه‌ای موجود در کشور، خلط مرزهای حقوق و اخلاق است. این اشتباه موجب تبدیل قبح اخلاقی به قبح قانونی و سبک‌تر شدن تخلف در نگاه عمومی است به‌ویژه اینکه در این‌گونه موارد اصولاً مجازات متخلفان نیز ممکن نیست.^۱

بدیهی است آنگاه که نقض اخلاق در ابعادی باشد که موجب از بین رفتن نظم اجتماعی شود، باید به کمک وضع قوانین مناسب آن را از الزام و ضمانت اجرای دولتی نیز برخوردار کرد.

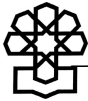
نمونه این خلط در موضوع خودداری از «تبلیغ و ترویج اسراف و تبذیر» است که اگر یک وظیفه اخلاقی و رسالت اجتماعی تلقی شود بی‌تردید مؤثرتر خواهد بود و براساس همین فلسفه در بند «د» ماده (۲) قانون مطبوعات، مصوب ۱۳۶۴ به‌عنوان رسالت مطبوعات ذکر شده است. لکن مجدداً در بند «۳» ماده (۶) همان قانون دارای وصف مجرمانه شده و مجازات برای آن تعیین شده است.^۲

۱. اسماعیلی، دکتر محسن، تعامل حقوق و اخلاق در رسانه‌ها، رسانه، ش ۶۶، ص ۱۶-۱۷.

۲. تبصره «۲» ماده (۶) قانون مطبوعات الحاقی ۱۳۷۷/۵/۲۱.



۱. نظام جامع رسانه‌ها دارای چهار بُعد است که عبارتند از: سیاست‌گذاری، مدیریتی، ارتباطات بین‌الملل و حقوقی. بُعد حقوقی وحدت‌بخش و انسجام‌دهنده رسانه‌های همگانی است.
۲. در مورد تدوین نظام جامع حقوقی رسانه‌ها، با ملاحظه تجربه کشورهای مختلف دو گرایش عمده وجود دارد: قانون‌گذاری واحد، قانون‌گذاری موردی.
۳. صرف‌نظر از استراتژی تقنین در زمینه رسانه‌ها که صرفاً به لوازم علمی باز نمی‌گردد و ناظر به روش مجلس در تقنین است. در این گزارش به پیش‌نیازهای نظری و الزامات قانونی تدوین نظام جامع حقوقی رسانه‌ها تأکید شده است.
۴. اهم فواید تدوین نظام جامع حقوقی رسانه‌ها عبارتند از:
 - سهولت در دستیابی به تمام قوانین و مقررات حاکم بر موضوع خاص،
 - احاطه بر قوانین موجود در موضوع رسانه‌ها،
 - امکان تصریح روابط موجود میان قوانین از قبیل نسخ، تبیین، حکومت و غیر آن،
 - اطلاع از قوانین حرفه‌ای،
 - پیشگیری از سوءاستفاده احتمالی که از اجمال، تعارض یا سکوت قانون صورت می‌گیرد،
 - تأمین عدالت حقوقی و به‌ویژه عدالت قضایی از طریق رفع ابهام از قوانین که بی‌تردید برای توسعه همه‌جانبه کشور اجتناب‌ناپذیر است،
 - سامان‌دهی مباحث حقوقی و هماهنگی بین متون حقوقی،
 - احتراز از تفویض وقت به‌منظور انجام مباحث طولانی درخصوص روابط میان



قوانین و به‌ویژه نسخ ضمنی آنها.

۵. اهم مشکلات پیش‌روی نظام جامع حقوقی رسانه‌ها عبارتند از:
 - فقدان تجربه تصویب قانون جامع در کشور،
 - مخالفت مدیران دستگاه‌های رسانه‌ای،
 - اختلاف در مالکیت خصوصی و دولتی رسانه‌ها،
 - توجه به ظرافت‌های خاص هر رسانه به‌لحاظ گستره توزیع پیام و ماهیت خاص تکنولوژیک و...،
 - بازیابی قواعد عام مشترک میان طیف گسترده رسانه‌ها.
۶. اهم پیش‌نیازهای نظری و الزامات قانونی تدوین نظام جامع حقوقی رسانه‌ها عبارتند از:
 - قواعد حقوقی نظام جامع رسانه‌ها قابل کشف است یا باید آنها را اعتبار و تأسیس کرد؟
 - روح کلی حاکم بر نظام جامع حقوقی رسانه‌ها محدودکننده است یا تسهیل‌کننده و راهگشا؟
 - توجه به اهداف تدوین نظام جامع حقوقی رسانه‌ها و خطوط قرمز آن،
 - توجه به مقررات مربوط به اداره و تأسیس رسانه‌ها،
 - توجه به نهادهای عالی مشترک درخصوص رسانه‌ها،
 - توجه به رژیم مسئولیت رسانه‌ها و مکانیسم مشترک میان آنها،
 - توجه به استقلال حرفه‌های مرتبط با رسانه از جمله (روزنامه‌نگاری و ...)،
 - توجه به حقوق مخاطب از جمله حق پاسخ‌گویی،



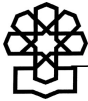
- درخصوص هریک از رسانه‌ها از جمله مطبوعات، صدا و سیما، رسانه‌های مجازی، خبرگزاری‌ها و ماهواره ملاحظات خاصی را در تدوین نظام جامع حقوقی رسانه‌ها می‌بایست رعایت نمود،

- توجه به این نکته که در نظام جامع حقوقی رسانه از خلط میان حقوق و اخلاق در رسانه‌ها اجتناب گردد.

منابع و مآخذ

الف) کتب

۱. معتمدنژاد، دکتر کاظم، مجموعه مقالات سومین سمینار بررسی مسائل مطبوعات، دفتر مطالعات و توسعه رسانه‌ها، ۱۳۸۵.
۲. معتمدنژاد، دکتر کاظم، حقوق مطبوعات، ج ۱، مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها، چاپ سوم، ۱۳۸۲.
۳. مولانا، دکتر حمید، الگوی مطبوعات و رسانه‌های اسلامی، سازمان انتشارات پژوهشگاه اندیشه اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۲.
۴. کری، پیتر، ساندرن، جو، حقوق رسانه، ترجمه دکتر حمیدرضا ملک‌محمدی، بنیاد حقوقی میزان، چاپ اول، بهار ۱۳۸۶.
۵. بردبار، دکتر محمدحسن، درآمدی بر حقوق ارتباط جمعی، ققنوس، ۱۳۸۰.
۶. انصاری، دکتر باقر، حقوق ارتباط جمعی، سمت، ۱۳۸۶.
۷. مک براید، شن، یک جهان چندین صدا (ارتباطات در جامعه امروز و فردا)، ترجمه ایرج پاد، سروش، ۱۳۷۵.
۸. توسلی، دکتر غلام‌عباس، نظریه‌های جامعه‌شناسی، سمت، چاپ چهارم، بهار ۱۳۷۳.
۹. امام خمینی (ره)، سیدروح‌الله موسوی، صحیفه امام (مجموعه آثار)، ج ۱۷.
۱۰. انصاری، باقر و...، مسئولیت مدنی رسانه‌های همگانی، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح



- قوانین و مقررات ریاست جمهوری، چاپ اول، تابستان ۱۳۸۱.
۱۱. مجموعه قوانین و مقررات سازمان صدا و سیما (۱۳۱۱ تا ۱۳۸۰) سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، معاونت امور مجلس و استان‌ها، چاپ اول، ۱۳۸۲.
 ۱۲. جهانگرد، نصرالله، سلجوقی، خسرو، مجموعه قوانین و مقررات فناوری اطلاعات و ارتباطات ایران، دبیرخانه شورای عالی اطلاع‌رسانی، بهمن‌ماه ۱۳۸۳.
 ۱۳. رضایی، مسلم، قانون مطبوعات طی صد سال در ایران، نشر رایزن، ۱۳۷۹.
 ۱۴. عصمت‌اللهی، دکتر محمدهاشم، نظام مطبوعات افغانستان، انتشارات بیکران، چاپ اول، ۱۳۸۲.
 ۱۵. کاتوزیان، دکتر ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۶.

ب) مقالات

۱. اسماعیلی، دکتر محسن، تعامل حقوق و اخلاق در رسانه‌ها، رسانه، ش ۶۶.
۲. اسماعیلی، دکتر محسن، جایگاه ارتباطات در قانون برنامه چهارم توسعه، رسانه، ش ۵۸.

ج) نشریات

۱. فصلنامه پژوهش و سنجش، شماره ۳۹ و ۴۰ (ویژه حقوق و رسانه)، پاییز و زمستان ۱۳۸۳.
۲. فصلنامه رسانه، شماره ۳۱، سال هشتم، ش ۳.
۳. فصلنامه مجلس و پژوهش، شماره ۴۲ (ویژه نظام جامع رسانه‌ها)، زمستان ۱۳۸۲.
۴. روزنامه مردم‌سالاری، مورخ ۱۳۸۳/۵/۱۰.
۵. روزنامه خراسان، مورخ ۱۳۷۹/۸/۲۳ و مورخ ۱۳۸۱/۲/۱۸.
۶. حیات نو اقتصادی، مورخ ۱۳۸۳/۸/۱۵.

د) گزارش‌های مرکز

۱. محسنیان راد، دکتر مهدی، درآمدی بر طرح مطالعه رسانه‌ها در ایران از دیدگاه سیستمی، بهمن ۱۳۷۵.
۲. مولانا، دکتر حمید، قانون و قانون‌گذاری در مطبوعات، مرداد ۱۳۷۸.
۳. توسعه سیاست ارتباطات در ایران، پروفیسور مولانا، برگردان دفتر سیاست خارجی و



امنیت ملی، تیر ۱۳۷۸.

۴. سلسله نشست‌های تخصصی درخصوص سامان‌دهی نظام رسانه‌ای کشور، ۱۳۸۰-۱۳۸۱.
۵. اسماعیلی، دکتر محسن، تحلیل و نقد قانون مطبوعات و پیشنهادهای اصلاحی، آذر ۱۳۷۸.
۶. اسماعیلی، دکتر محسن، ابهامات قانون مطبوعات، دفتر بررسی‌های حقوقی، مهر ۱۳۷۷.
۷. اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه الحاق یک تبصره به ماده (۱) اصلاحی قانون مطبوعات مصوب ۱۳۷۹»، ۱۳۸۶/۱۱/۱۳.

ه) پایگاه‌های اطلاع‌رسانی

www.mehrnews.com

www.ebtekaranews.com

<http://news.parliran.ir>

<http://www.iranculture.org>

[www.le Gouvernement Du Grand-Duché Deluzembourg](http://www.leGouvernementDuGrandDuchéDeluzembourg)

www.rasaneh.org

[www.legifrance.gouv.fr.les codes](http://www.legifrance.gouv.fr.lescodes)

www.ghafaseh.ir/ebook.



شماره مسلسل: ۹۴۳۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: پیش‌نیازهای نظری و الزامات قانونی نظام جامع حقوقی رسانه‌ها

Report Title: Theoric Prequisitions and Legal implication of Legislative Comprehensiveness system of Media

نام دفتر: مطالعات فرهنگی (گروه هنر و رسانه)

تهیه و تدوین: سیدعلی محسنیان

ناظر علمی: بهزاد پورسید، حسین رضی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. قانون رسانه‌ها (Media Law)

۲. قوانین ارتباطات (Communication Law)

۳. تنظیم مقررات برای رسانه‌ها (Legislating on the Mass Media)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۱۰/۲۹