

تحلیل نظام حقوقی حاکم بر صدا و سیما در جمهوری اسلامی ایران^۱

دکتر علی اکبر گرجی از تدریانی *

سیما شهسوار **

چکیده

عصر حاضر، عصر حاکمیت رو به تزاید رسانه ها بر افکار عمومی و سرنوشت جوامع است. دنیای شگفت انگیز ارتباطات، به ویژه در دهه های اخیر، کلیه مناسبات بشری را دگرگون ساخته و دسترسی انسان به ابزارهای نوین ارتباطی و اطلاعاتی از طریق فناوری های پیشرفته و سرمایه گذاری های کلان دولت ها در این زمینه، تعریف جدیدی از قدرت و موازنه آن در دنیای کنونی ارائه داده است. در این میان دانش حقوق در تلاش است که ضمن شناسایی عرصه های نوینی که نیازمند تنظیم روابط است، قواعد مربوط به هر حوزه را بیان نموده و در فرآیندی از کنش ها و واکنش ها و بررسی حلقه های بازخوردی، مناسب ترین، کارآمدترین و اثربخش ترین قواعد را تعیین کند. در میان انبوه رسانه های جمعی، امروزه دو رسانه رادیو و تلویزیون علاوه بر اهمیت فوق العاده، از جمله محبوب ترین رسانه ها نیز محسوب می شوند. این امر زمانی حالت جدی تری به خود می گیرد که بدانیم در ایران دولت به عنوان تنها متولی ساخت و پخش برنامه های رادیویی و تلویزیونی شناخته می شود. بنابراین بررسی نظام حقوقی حاکم بر صدا و سیما که جنبه انحصاری دارد، توجه خاص و ویژه ای را می طلبد.

کلید واژگان: رسانه های عمومی، سازمان صدا و سیما، اساسنامه سازمان، حقوق رادیو و تلویزیون، رسانه خصوصی.

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۰/۷/۱۹

۱. تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۵/۱۳

* استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی. (نویسنده مسئول)

** دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی.

عصر حاضر، عصر حاکمیت رو به تزايد رسانه ها بر افکار عمومی و سرنوشت جوامع است. دنیای شگفت انگیز ارتباطات، به ویژه در دهه های اخیر، کلیه مناسبات بشری را دگرگون ساخته و دسترسی انسان به ابزارهای نوین ارتباطی و اطلاعاتی از طریق فناوری های پیشرفته و سرمایه گذاری های کلان دولت ها در این زمینه، تعریف جدیدی از قدرت و موازنه آن در دنیای کنونی ارائه داده است.^۲ انقلاب ارتباطات به عنوان پیامدی بی بدیل از فناوری الکترونیکی در عصر حاضر، عرصه رسانه ای را چنان در معرض خود قرار داده است که گاه شتاب زایش و نوزایش مسائل در این عرصه، از شتاب پیش بینی ها هم پیشی می گیرد. لذا رسانه ها که روزی کم شمار، نه چندان گوناگون و بر محمل هایی ساده، کاری نه بیش از وقایع نویسی و وقایع گویی را در زمره فعالیت های خویش داشتند، امروز چنان بر شانه های گول ارتباطات ماهواره ای ایستاده اند که خود به موضوعی برای کاویدن و پژوهش مبدل گشته اند. از سوی دیگر این حکایت که دوره های جدید، مسائل جدید با خود دارند، ضرورت شناخت عرصه رسانه ای، قابلیت ها، کاستی ها و تعاملات آن با عرصه های دیگر را به نیازی بی گریز مبدل می سازد. در این میان، دانش حقوق در تلاش است که ضمن شناسایی عرصه های نوینی که نیازمند تنظیم روابط است، قواعد مربوط به هر حوزه را بیان نموده و در فرآیندی از کنش ها و واکنش ها و بررسی حلقه های بازخوردی، مناسب ترین، کارآمدترین و اثربخش ترین قواعد را تعیین نماید.^۳ هم چنین، محققان بر این عقیده هستند که برای حل مناقشات، تمرکز بر رسانه ها یک راه منطقی محسوب می شود و فراتر از آن، رسانه ها اولین راه حلی هستند که عموم و رهبران سیاسی جهت درک مسائل و مناقشات در داخل و خارج از کشور به آن رجوع می کنند.^۴ در میان انبوه رسانه های جمعی، امروز دو رسانه رادیو و تلویزیون علاوه بر اهمیت فوق العاده، از جمله محبوب ترین رسانه ها نیز محسوب می شوند. این امر زمانی حالت جدی تری به خود می گیرد که بدانیم در برخی از کشورها به مانند ایران، دولت به عنوان تنها متولی ساخت و پخش برنامه های رادیویی و تلویزیونی شناخته می شود.

از آن جا که تأسیس فرستنده و پخش برنامه های رادیویی و تلویزیونی در ایران جنبه انحصاری دارد لذا بررسی حقوق حاکم بر این سازمان توجه خاص و ویژه ای را می طلبد. هدف از ارایه این نوشتار، بررسی جنبه های مختلف حقوقی حاکم بر صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران به ویژه بیان نقطه ضعف ها و خلاء های حقوقی در ارتباط با سازمان مذکور و نیز بیان راه حل هایی جهت تأمین کمبودها و رفع نقطه ضعف های اشاره شده می باشد.

۱ - رسانه های عمومی و انواع سازمان های رسانه ای رادیو و تلویزیونی

در ارتباط با تعریف رسانه های عمومی می توانیم این گونه بیان کنیم که: "رسانه های جمعی یا عمومی و به تعبیر دیگر وسایل ارتباط جمعی، اصطلاح فارسی شده واژه لاتین «Medium» است که جمع آن «Media» می باشد و منظور از آن دسته ای از وسایل هستند که مورد توجه تعداد کثیری می باشند و از تمدن های جدید به وجود آمده اند"^۵. ضرورت وجود یک رسانه رادیویی و تلویزیونی در حال رشد و مترقی برای توسعه مردم سالاری و نیز توسعه یک جامعه

۲. آذر دشتی امیرهوشنگ، **مدیریت در رسانه رادیو**، تهران، طرح آینده، چاپ اول ۱۳۸۹، مقدمه.

۳. کری پیتر، **حقوق رسانه**، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران، میزان، چاپ اول ۱۳۷۶، ص ۱۹.

۴. A. Kupfer Schneider, **International Media and Conflict Resolution**, Marquette law review, Fall 2009, p93.

۵. ساروخانی باقر، **جامعه شناسی ارتباطات**، تهران، اطلاعات، چاپ بیست و سوم ۱۳۸۸، ص ۳.

آگاه جهت این که در رأس جوامع آگاه جهان قرار گیرد، به طور گسترده ای مورد پذیرش واقع شده است.^۶ یکی از معیارهایی که در ارزیابی عملکرد وسایل ارتباط جمعی مورد استناد قرار می گیرد استقلال و عدم استقلال آن ها است. منظور از استقلال رسانه ای عدم سانسور ساختاری یا محتوایی فعالیت های رسانه ای است. بدین معنی که نهادهای رسانه ای در نظارت بر فعالیت های رسانه ای از فشارهای بیرونی متأثر نشوند.^۷ "استوارت هال" جامعه را به صورت مدار بسته ای تعریف می کند که رسانه های جمعی به عنوان شاهراه در فرآیند هویت بخشی در جامعه نقش پیدا می کنند.^۸

اصولاً نوع اداره و وضعیت حقوقی و ماهیت رسانه های رادیو و تلویزیونی در جهان بر سه نوع است: گروه اول: سازمان های دولتی^۹: که کل درآمد و اعتبارات آن ها را دولت و حکومت پرداخت می کند و کاملاً در راستای منویات دولت و خط مشی تعیین شده از سوی دولت، گام بر می دارند.

گروه دوم: سازمان های عمومی یا ملی^{۱۰}: که علاوه بر دریافت کمک های مالی از سوی دولت، از طریق حق اشتراک مردمی و نیز پرداخت های عمومی، هزینه های خود را تأمین می کنند و دولت صرفاً بر آن ها نظارت می کند. بسیاری از کشورهای جهان به استثنای چند مورد خاص، یک بودجه عمومی و ملی را صرف پخش رادیویی و تلویزیونی می کنند.^{۱۱}

گروه سوم: سازمان های رادیو - تلویزیون خصوصی و تجاری^{۱۲}: که ضمن تبعیت از مقررات عمومی، رأساً در برابر عملکرد خود مسئول هستند و هزینه های آن ها صرفاً از محل درآمدهای اختصاصی (اشتراک کابلی و کارتی، آگهی های بازرگانی و فروش محصولات) تأمین می شود و وضعیت حقوقی آن ها نیز تابع مقررات بازرگانی و قوانین تجاری است. حقوق صحیح حاکم بر رادیو و تلویزیون در حقیقت مجموعه قوانینی است که شرایط تنظیم پخش برنامه ها مطابق با اصل آزادی بیان و سرمایه گذاری آزاد را تصریح می کند.^{۱۳}

حال با توجه به تقسیم بندی ذکر شده می توان به راحتی عنوان نمود که صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران را باید جزء گروه اول یعنی سازمان های دولتی محسوب کرد، چرا که کلیه ویژگی های گروه اول را دارا می باشد. بنابراین صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، بنا بر نص صریح قانون، یک سازمان کاملاً دولتی محسوب می شود و بودجه آن نیز در قانون بودجه کل کشور همه ساله لحاظ می گردد.

۲- مقررات حاکم بر صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران

^۶. G.Berger, **the article of media legislation in Africa**, Rhodes universiti's school of journalism & media studies's magazine, south africa, 2004, p7.

^۷. انصاری باقر، **حقوق ارتباط جمعی**، تهران، سمت، چاپ سوم ۱۳۸۹، ص ۶۲.

^۸. بهرامی کمیل نظام، **نظریه رسانه ها، جامعه شناسی ارتباطات**، تهران، انتشارات کویر، چاپ اول ۱۳۸۹، ص ۱۵۸.

^۹. Governmental.

^{۱۰}. Public or National.

^{۱۱}. G.Oldman, **A Model Public Service Broadcasting Law**, International Standards Series, june2005, p5.

^{۱۲}. Private and Commercial

^{۱۳}. M.Saakashvili, **Object Of Law And Scope Of Regulation**, <http://www.gncc.ge/files>, 20/11/2012

صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران سازمانی است که قوانین متعددی بر آن حاکم می باشد. بدون تردید بررسی تمام مفاد این قوانین در این مختصر نمی گنجد اما اهم آن ها مورد بررسی و توجه قرار می گیرد. مهم ترین قوانین و مقررات حاکم بر صدا و سیما عبارت هستند از:

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۲. اساسنامه صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۲ مجلس شورای اسلامی
۳. قانون خط مشی کلی و اصول برنامه های سازمان مصوب ۱۳۶۱ مجلس شورای اسلامی
۴. مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت در ضمن بر اساس ماده ۱۳۸ قانون محاسبات عمومی کشور، صدا و سیما از نظر مشمول قانونی در حکم شرکت دولتی محسوب می گردد. "صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران با رعایت قانون اداره صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۱۰/۸ مجلس شورای اسلامی از نظر مشمول این قانون در حکم شرکت دولتی محسوب می گردد." ۱۴

الف: صدا و سیما در قانون اساسی

اصل ۱۷۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به سازمان صدا و سیما اختصاص یافته است. بر این اساس: " در صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد. نصب و عزل رییس سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران با مقام رهبری است و شورایی مرکب از نمایندگان رییس جمهور و رییس قوه قضاییه و مجلس شورای اسلامی (هر کدام دو نفر) نظارت بر این سازمان خواهند داشت. خط مشی و ترتیب اداره سازمان و نظارت بر آن را قانون معین می کند."

برابر مقدمه قانون اساسی: " قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه ایران بر اساس اصول و ضوابط اسلامی است که انعکاس خواست قلبی ملت اسلامی می باشد... " به موجب بخش دیگری از مقدمه این قانون، " وسایل ارتباط جمعی (رادیو و تلویزیون) بایستی در جهت روند تکامل انقلاب اسلامی در خدمت اشاعه فرهنگ اسلامی قرار گیرد و در این زمینه از برخورد سالم اندیشه های متفاوت بهره جوید و از اشاعه و ترویج خصلت های تخریبی و ضد اسلامی جداً پرهیز کند". وفق بند های ۱ و ۲ اصل سوم آن قانون، دولت موظف است برای نیل به: "...ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوا و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی... و بالا بردن سطح آگاهی های عمومی در همه زمینه ها با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه های گروهی و وسایل دیگر..."، همه امکانات خود را به کار گیرد. هم چنین، برابر اصل دهم قانون مزبور، " از آن جا که خانواده، واحد بنیادی جامعه اسلامی است، همه قوانین و مقررات و برنامه ریزی های مربوطه باید در جهت آسان کردن تشکیل خانواده، پاسداری از قداست آن و استواری روابط خانوادگی بر پایه حقوق و اخلاق اسلامی باشد". علاوه بر مراتب فوق، فصل دوازدهم قانون اساسی به صدا و سیما اختصاص دارد. به موجب اصل یکصد و هفتاد و پنجم این قانون: " در صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین

گردد. نصب و عزل رییس صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران با مقام رهبری است و شورایی مرکب از نمایندگان رییس جمهور و رییس قوه قضاییه و مجلس شورای اسلامی (هر کدام دو نفر) نظارت بر این سازمان را بر عهده خواهند داشت. خط مشی و ترتیب اداره سازمان و نظارت بر آن را قانون معین می کند.^{۱۵} قبل از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، اصل مزبور بدین ترتیب بوده است: "در رسانه های گروهی (رادیو و تلویزیون)، آزادی انتشارات و تبلیغات طبق موازین اسلامی باید تأمین شود. این رسانه ها زیر نظر مشترک قوای سه گانه قضاییه (شورای عالی قضایی)، مقننه و مجریه اداره خواهد شد، ترتیب آن را قانون معین می کند"^{۱۵}. بدین ترتیب، اهمیت صدا و سیما و نقش تبلیغاتی تعیین کننده آن، این سازمان را به صورت یک نهاد سیاسی موثر در آورده است. پس از تحولات زمان جنگ عراق با ایران، "تمرکز در مدیریت صدا و سیما به صورتی که قوای سه گانه در آن نظارت داشته باشند"، در دستور کار شورای بازنگری قانون اساسی قرار گرفت و اصل مزبور به ترتیب یاد شده، اصلاح گردید. خطوط اصلی و اختیارات رییس این سازمان را باید در اساسنامه آن و قوانین مرتبط دانست. مهم ترین وظایف و اختیارات مزبور با توجه به موضوع نوشتار حاضر را باید در مسئولیت وی در "تهیه و تنظیم و اصلاح خط مشی کلی و اساسنامه سازمان و اصول برنامه ها" و تقدیم آن به مجلس شورای اسلامی وفق بند ۱ ماده ۱۶ و نیز نظارت مستقیم و فعال بر کلیه برنامه ها از جهت انطباق با خط مشی مصوب و نظارت بر امور جاری سازمان و عملکرد برابر بند ۳ ماده ۱۶ آن دانست. رییس سازمان طبق اصل ۱۷۵ اصلاحی هم در مقابل رهبری و هم نسبت به شورای نظارت قوای سه گانه دارای مسئولیت بوده و از این حیث، نظارت مضاعف بر وی و سازمان مفروض است.^{۱۶}

ب: بررسی اساسنامه صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران

بدون تردید اساسنامه صدا و سیما، مهم ترین سند در ارتباط با نحوه اداره سازمان و بررسی ویژگی های حقوقی صدا و سیما می باشد. این اساسنامه با عبارت زیر آغاز می گردد:

"در اجرای اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سایر اصول قانون اساسی که به رسانه های گروهی (رادیو و تلویزیون) اشاره دارد و هم چنین قانون اداره صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران مصوب هشتم دی ماه یک هزار و سیصد و پنجاه و نه مجلس شورای اسلامی، اساسنامه سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران که در این اساسنامه اختصاراً "سازمان" نامیده می شود...".

فصل اول این اساسنامه به بیان کلیات اختصاص یافته است، بر این اساس، ماده یک اساسنامه عنوان می کند که:

"سازمان به موجب قانون اداره صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، سازمانی است مستقل و زیر نظر مشترک قوای سه گانه کشور که بر طبق قانون اداره صدا و سیما، جمهوری اسلامی، قانون خط مشی و مفاد این اساسنامه اداره می شود".

در توضیح این ماده بایستی به نکاتی چند اشاره نمود، از آن جمله می توان گفت که در مستقل بودن سازمان محلی از تردید وجود دارد، چرا که ماده اول اساسنامه صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران اشاره می کند که صدا و سیما سازمانی مستقل است، اما به دنبال اعلام مستقل بودن سازمان، این گونه بیان می کند که این سازمان زیر نظر قوای سه

۱۵. هاشمی سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، میزان، چاپ نوزدهم، ۱۳۸۷، صص ۶۲۲-۶۲۰.

۱۶. هاشمی سید محمد، پیشین.

گانه می باشد، هم چنین اصل ۱۷۵ قانون اساسی عنوان می کند که سازمان صدا و سیما زیر نظارت شورایی مرکب از نمایندگان سه قوه است بنابر این سازمانی که زیر نظارت سه ارگان مهم کشور باشد، نمی تواند یک سازمان کاملاً مستقلی باشد. هم چنین، یکی از ویژگی های سازمان ها وابستگی به سازمان های دیگر جهت بقای خویش می باشد. در این جا هم بر اساس گفته ماده یک اساسنامه سازمان، صدا و سیما سازمانی است که زیر نظارت قوای سه گانه کشور است، پس جهت بقای خویش، سازمان فوق به نظارت قوای سه گانه نیاز دارد. البته برخی از صاحب نظران بر این عقیده هستند که منظور از مستقل بودن سازمان، همانا استقلال شورای نظارت بر صدا و سیما می باشد.

"در کشور ما، شورای نظارت بر صدا و سیما، طبق قوانین و مقررات موجود، مهم ترین نهاد تنظیم کننده فعالیت های سازمان صدا و سیما است هر چند که در عمل از اختیارات قانونی خود کمتر استفاده کرده است. طبق اصل ۴۴ قانون اساسی، مالکیت صدا و سیما، عمومی اعلام شده و شورای نگهبان نیز در تفسیر اصل مذکور، مبادرت هر شخص خصوصی یا عمومی غیر از سازمان صدا و سیما به ایجاد ایستگاه های رادیویی یا تلویزیونی را مغایر قانون اساسی اعلام کرده است. بنابراین، سازمان صدا و سیما یک رسانه دولتی محسوب می شود و از نظر ساختاری به دولت وابسته است. از این رو، از میان عناصر استقلال، عدم وابستگی آن به طیف یا بخشی از دولت از اهمیت برخوردار است. برای تأمین این استقلال، اصل ۱۷۵ قانون اساسی پیش بینی شده است. اصل مذکور، نظارت بر سازمان صدا و سیما را به عهده شورایی مرکب از نمایندگان سه قوه قرار داده است تا مانع از وابستگی سازمان مذکور شود"^{۱۷}.

ماده هفت اساسنامه بدین شرح است: "تأسیس فرستنده و پخش برنامه های رادیویی و تلویزیونی در هر نقطه کشور در انحصار این سازمان بوده و چنانچه اشخاص حقیقی یا حقوقی اقدام به تأسیس یا بهره برداری از چنین رسانه هایی کنند از ادامه کار آنان جلوگیری به عمل آمده و تحت تعقیب قانونی قرار خواهند گرفت".

به جرأت می توان گفت که ماده هفت اساسنامه، جنجال برانگیزترین موردی است که انتقادهای فراوانی را به دنبال داشته است. با نگاهی گذرا به حقوق رسانه ها در اغلب کشورهای پیشرو، می توان نتیجه گرفت که ذکر چنین ماده ای با اساسنامه یک سازمان رسانه ای که به گونه ای مروج فرهنگ در جامعه است، مطابقت نمی کند. هر چند که هیچ یک از مفاد قوانین حاکم بر صدا و سیما، تأسیس رادیو و تلویزیون خصوصی را نه تنها پیش بینی نمی کند بلکه محکوم هم می کند و موسسین این نوع شبکه ها را مشمول مجازات می داند اما، تأسیس رسانه خصوصی آن هم از جنبه حقوقی نیازمند تحلیلی ویژه است. رادیو و تلویزیون به عنوان یک رسانه بزرگ و فراگیر با سرمایه گذاری کلان دولتی از جمله بخش های مهمی است که رقابتی شدن و خروج آن از انحصار، دارای اهمیت فراوانی است. لزوم مشارکت بخش خصوصی در رسانه رادیو و تلویزیون و گسترش آزادی بیان در جامعه، این موضوع را در حالی که اصل ۴۴ قانون اساسی در حال اجرایی شدن است، بیش از پیش مورد توجه قرار می دهد. با توجه به این که مخالفت های جدی از سوی شورای نگهبان در ارتباط با ایجاد رادیو و تلویزیون خصوصی وجود دارد، شاید اگر مجلس شورای اسلامی که بر روی سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی کار می کند، روی موضوع راه اندازی شبکه خصوصی رادیو و تلویزیون به طور خاص کار کند و قانون خاص رادیو و تلویزیون خصوصی و شرایط و زمینه های آن را به صورت قانونی فراهم کند، چنانچه شورای نگهبان با آن مخالفت کند می توان در مجمع تشخیص مصلحت نظام آن را به صورت مصوبه گذراند.

در این خصوص یک استاد دانشگاه بر این عقیده است: " اساس اصل ۱۷۵ قانون اساسی در صورتی که بخش خصوصی، واحدهای صداوسیما راه اندازی کند منوط بر این که موازین اسلامی و مصالح کشور را تأمین کند مغایرتی با قانون اساسی نمی تواند داشته باشد. ما مشابه چنین شرایطی را در بحث بانکداری داریم، یعنی بانکداری نیز جزء بخش دولتی است اما با توجه به قانون بانکداری خصوصی شاهد هستیم که امکان تأسیس بانک خصوصی نیز فراهم شده است به طوری که این بانک ها با سرمایه اشخاص خصوصی تشکیل می شوند، ضمن این که بایستی چارچوب مقررات بانکداری اسلامی و مصوبات شورای پول و اعتبار را رعایت کنند. در خصوص راه اندازی شبکه خصوصی رادیو و تلویزیونی نیز به نظر می رسد در همین چارچوبی که برای بانکداری خصوصی در نظر گرفته شده، واحدهای خصوصی در این زمینه می توانند فعال شوند البته مشروط بر این که برنامه های تولیدی توسط این واحدها موازین اسلامی و مصالح کشور را تأمین کنند"^{۱۸}.

به هر حال آنچه اهمیت دارد این است که ضرورت راه اندازی رادیو و تلویزیون خصوصی قابل کتمان نیست و با وضعیتی که در کشور درباره رقابتی شدن بخش های اقتصادی اعم از تولیدی و خدماتی فراهم شده است و مسئولان نیز تا حدودی به این مسأله آگاهی پیدا کرده اند، می توان موانع قانونی راه اندازی رادیو و تلویزیون خصوصی را از طریق مجلس، شورای نگهبان و در نهایت مجمع تشخیص مصلحت نظام برطرف کرد.

اما آخرین فصل اساسنامه که دو ماده ۲۹ و ۳۰ را شامل می شود، به بیان مقررات مختلف می پردازد. ماده ۲۹ اساسنامه، کلیه کارکنان سازمان صدا و سیما را تا زمانی که مشغول خدمت و فعالیت در سازمان مذکور هستند، از هرگونه فعالیت سیاسی، حزبی و صنفی در داخل سازمان ممنوع اعلام کرده است. به نظر می رسد که نحوه نگارش این ماده ابهاماتی را فراهم کرده است. تأکید این ماده به ممنوعیت فعالیت های سیاسی در داخل سازمان، این پرسش را مطرح می کند که آیا کارکنان صدا و سیما در خارج از سازمان حق فعالیت های سیاسی و حزبی را دارند یا نه؟ آن چه که امروز در عمل مشاهده می شود این است که کارکنان صدا و سیما در طول فعالیت خود چه در داخل و چه در خارج سازمان، حق فعالیت حزبی و سیاسی را ندارند و صرف تأکید اساسنامه به واژه در داخل سازمان، یکی از ایرادات این اساسنامه بوده است که شاید هدف قانونگذار تأمین آزادی های مشروع کارکنان صدا و سیما بوده است اما مسلم است که آن چه که فعلاً اجرا می گردد عدم فعالیت های ذکر شده در داخل و خارج سازمان است، چرا که صدا و سیما یک ارگان سیاسی محسوب می شود.

ج: مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در ارتباط با اصل ۱۷۵ قانون اساسی

اصل ۱۷۵ قانون اساسی تعیین شیوه نظارت بر سازمان صدا و سیما را به قانون عادی واگذار کرده است. بر این اساس، در تاریخ ۱۳۷۰/۷/۱۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام در مقام فصل اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در خصوص " نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت " مصوبه ای را تصویب کرده است که نحوه نظارت بر صدا و سیما را به صورت زیر بیان کرده است:

شورای نظارت بر سازمان با ترکیب شش عضو (از هر قوه ۲ عضو) برای مدت ۲ سال از طرف قوای سه گانه

^{۱۸}. به نقل از گفتگوی دکتر دوانگری حقوقدان و استاد دانشگاه با خبرگزاری دانشجویان ایران (ایسنا)، ۹ مهر ۱۳۹۰، (Isna.ir).

انتخاب می گردد و وظایف زیر را به عهده دارد:

۱ - نظارت بر حسن انجام کلیه امور سازمان و تذکرات لازم در مورد تخلفات و انحرافات جهت اصلاح امور مذکور.

۲ - نظارت بر سیاست های اجرایی که در نظر است در سازمان صدا و سیما به مرحله اجرا در بیاید و اعلام نظر اصلاحی شورا به رییس سازمان.

۳ - نظارت بر حسن اجرای قوانین مربوطه در سازمان صدا و سیما.

۴ - نظارت بر ایجاد و یا انحلال هر بخش، واحد، شعبه و دفاتر و نمایندگی در سازمان.

۵ - نظارت بر انعقاد قراردادها و خرید های داخلی و خارجی سازمان.

۶ - نظارت بر سایر اموری که سازمان طبق قانون بر عهده دارد و انجام می دهد.

ملاحظه می شود که مصوبه مذکور تنها به بیان کلیات بسنده کرده است و همین عدم بیان جزییات، باعث گردیده است تا شورای نظارت با مشکلاتی این چنین مواجه گردد:

اولاً، مفهوم نظارت و انواع نظارت بیان نشده است. تا مفهوم صحیح از نظارت و نوع نظارت این شورا نسبت به صدا و سیما مشخص نباشد این مشکلات باقی خواهد بود.

ثانیاً، محدوده و دامنه این نظارت نیز مشخص نشده است. یعنی معلوم نیست شورا در چه محدوده هایی می تواند نظارت داشته باشد.

ثالثاً، برای تصمیمات شورای نظارت، ضمانت اجرا پیش بینی نشده است و به همین دلیل هم شورای نظارت تاکنون نتوانسته است بر عملکرد سازمان نظارت موثر داشته باشد.^{۱۹}

د: تحلیل قانون خط مشی کلی و اصول برنامه های سازمان صدا و سیما

قانون خط مشی کلی و اصول برنامه های سازمان صدا و سیما، یکی دیگر از مجموعه قوانین حاکم بر صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران است. این قانون مشتمل بر یک مقدمه و ۶۵ ماده است که در تاریخ هفدهم تیر ۱۳۶۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی و سپس به تأیید شورای نگهبان رسیده است. محتوا و مفاد این قوانین کمک بسیاری به یک سویه نگاه کردن و محدود بودن صدا و سیما کرده است.

ماده ۷ قانون مورد نظر، تأکید کرده است که: "صدا و سیما جمهوری اسلامی متعلق به تمامی ملت است و باید منعکس کننده زندگی و احوال تمامی اقوام مختلف کشور باشد. بدیهی است که در این میان تکیه اصلی باید بر اکثریت های اعتقادی (مسلمانان)، اقتصادی (مستضعفان) و سنی (کودکان و نوجوانان) باشد". نکته مهمی که باید به آن اشاره نمود و در موارد بسیاری انتقادهایی را به وجود آورده است، عدم اشاره به اقلیت های دینی است. هرچند که ماده دوم به طور تلویحی اشاره به حاکمیت قانون اساسی در برنامه های صدا و سیما کرده است اما عدم اشاره صریح در هیچ کدام از مواد قانون خط مشی کلی به اقلیت های پذیرفته شده در قانون اساسی، از ضعف های این قانون شمرده می شود. مطمئناً زمان تصویب این قانون که در سال های اولیه انقلاب صورت گرفته است، تأثیر زیادی بر شکل گیری مفاد آن داشته

^{۱۹}. انصاری باقر، پیشین، ص ۷۰.

است، اما با گذشت نزدیک به سی سال از زمان تصویب قانون فوق، ضرورت اصلاح و یا اضافه کردن برخی از مواد را می‌طلبد و در این میان اشاره صریح به اقلیت‌ها و ادیان پذیرفته شده در قانون اساسی، از ضروریات است. شاید تنها ضمانت اجرایی که برای تحقق و اجرای ماده هفت قانون خط مشی کلی و نیز اضافه نمودن عنوان اقلیت‌ها و ادیان مذهبی پذیرفته شده در قانون اساسی ایران وجود داشته باشد، قسمتی از اصل پانزدهم قانون اساسی است که می‌گوید: "استفاده از زبان‌های محلی و قومی در مطبوعات و رسانه‌های گروهی و ...، در کنار زبان فارسی آزاد است"، هر چند که در اصل فوق اشاره‌ای به اقلیت‌های دینی نمی‌کند اما، شاید قانونگذار با تفسیر موسع از آن بتواند اصل ۱۵ را به بحث مورد نظر تعمیم بدهد.

ماده شش قانون خط مشی کلی بیان می‌کند که برنامه‌های صدا و سیما طبق معیارهای اسلامی بایستی متضمن ارج نهادن به حیثیت انسانی افراد و پرهیز از هتک حرمت آنان باشد اما چگونگی این امر و یا تکلیف متخلفین از این ماده مشخص نشده است و به طور واضح در هیچ کدام از مفاد این قانون، اشاره‌ای مبنی بر این که اگر برنامه‌ای از صدا و سیما منجر به هتک حرمت به شخص و یا اشخاصی گردد، تکلیف چیست و افراد مورد هتک حرمت قرار گرفته بایستی به چه مرجعی جهت شکایت و اعتراض مراجعه کنند. البته به نظر می‌رسد که طرح الحاق یک ماده و ۵ تبصره به اساسنامه صدا و سیما که مورد تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام واقع شد و در نتیجه شمار مواد اساسنامه را افزایش داد و تکلیف افراد و اشخاص مورد توهین واقع شده در صدا و سیما را معین کرد و نیز عنوان نمود که این اشخاص جهت احقاق حق به کدام مراجع باید رجوع کرده و پس از طرح شکایت و کسب نتیجه صدا و سیما چه تکلیفی دارد، قابل استفاده در ماده ۶ قانون خط مشی کلی نیز باشد. اما فارغ از اساسنامه، خود قانون خط مشی هیچ اشاره‌ای در این زمینه ننموده است.

یکی از مواد بسیار مهم قانون خط مشی، ماده ۹ آن است. عین این ماده بدین صورت است که: "پذیرش انتقادات و نظرات سازنده مردم و ایجاد رابطه متقابل با جامعه و منظور داشتن این وسیله به صورت جزئی از کل نظام اجتماعی جهت غنی کردن برنامه‌ها و نفی تأثیر یک‌جانبه". پیش‌بینی این ماده، تحقق ماده ۷ و برخی موارد خواسته شده از سوی نگارنده را تسهیل می‌بخشد و به جرأت می‌توان گفت که ماده نهم این قانون یکی از نکات مثبت قانون خط مشی کلی است.

ماده نوزده برخی ممنوعیت‌ها را به هنگام پخش برنامه‌ها و به ویژه پخش خبر بیان کرده است. بر این اساس مواردی که پخش آن‌ها در برنامه‌ها و خبرهای صدا و سیما ممنوع است به قرار زیر می‌باشد:

"الف - جزء اسرار نظامی، سیاسی، اقتصادی کشور محسوب شود و یا بر اثر انتشار، مورد سوء استفاده دشمن قرار گیرد.

ب - تهمت به نهادها و ارگان‌های رسمی کشور و گروه‌ها و جمعیت‌ها و احزابی باشد که طبق قانون احزاب فعالیت آن‌ها قانونی است.

ج - پخش آن موجب فساد اخلاقی و هتک حرمت جامعه گردد.

د - انتشار آن موجب لطمه زدن به احساسات دینی، وحدت ملی و ایجاد تشنج در جامعه گردد.

ه - برای گروه‌های منحرف و ضد انقلاب جنبه تبلیغی داشته باشد.

و - به روابط دوستانه با کشورهای برادر و دوست لطمه وارد کند یا موجب اختلال در روابط خارجی ایران گردد".

بیان نکاتی چند در ارتباط با ماده فوق حائز اهمیت است. از آن جمله که در دو مورد از این ماده ضرورت ایجاد

رسانه خصوصی برجسته می شود. نخست، قسمت (ب) ماده نوزده است که اشاره به ممنوعیت پخش مسائلی می کند که به نوعی دربرگیرنده تهمت به گروه ها و احزاب و نهادهای قانونی دارد. از آن جا که صدا و سیما در ایران دولتی است لذا ممکن است مسائلی وجود داشته باشد که پخش آن ها در جهت حفظ حقوق مردم باشد. بدون تردید انتقاد از عملکرد احزاب و گروه ها که در راستای خدمت به مردم و حفظ حقوق آن ها و نیز تأمین آزادی ها و به طور کلی حقوق شهروندی به وجود آمده اند، نمی تواند تهمت محسوب شود اما، با توجه به انحصاری که وجود دارد ممکن است منجر به تفسیر مضیق از مسائل گردد و چه بسا ممکن است موردی که پخش آن در جهت تأمین مصالح جامعه و حقوق شهروندان باشد، به عنوان تهمت و یا افترا تعبیر شده و از پخش آن ممانعت به عمل آید. بدون شک در هر جامعه ای رسانه های دولتی جهت بیان و شرح سیاست های دولت و حکومت پیش بینی شده و در مقابل آنان رسانه های خصوصی در راستای انعکاس نظرات مردم و جامعه در ارتباط با کلیه نهادهای حکومتی و دولتی و نیز احزاب و گروه های قانونی شکل گرفته است. بنابراین جهت حفظ حقوق شهروندی و تأمین مصالح جامعه ضرورت وجود رسانه خصوصی احساس می شود و در زمانی که مواردی از سوی این نهادها به عنوان تهمت و افترا تعبیر شود مراجع صالح قضایی بهترین گزینه جهت بررسی شکایات می باشند. مورد بعد قسمت (و) ماده نوزده است که اعلام می کند، مواردی که پخش آن ها منجر به لطمه زدن به کشورهای دوست و یا روابط خارجی می گردد ممنوع است. همان طور که ذکر شد عدم پخش چنین مواردی در رسانه های دولتی که هدفشان منعکس کردن اهداف و برنامه های دولت و حکومت است، ایرادی ندارد اما ممکن است مسأله مورد نظر در ارتباط با حقوق و مصالح شهروندان و جامعه باشد و بدون تردید یکی از وظایف دولت و حکومت، تلاش در جهت حفظ حقوق اتباع خود در داخل و خارج است لذا، جهت اعلام و پخش چنین مواردی، وجود شبکه های خصوصی که حس رقابت جهت تأمین مخاطب بیشتر در آن ها بسیار است، ضرورت دارد. هم چنین بند هفتم اصل ۳ قانون اساسی، دولت را مکلف کرده است تا جهت تأمین آزادی های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون، همه امکانات خود را به کار بندد. بنابراین دولت و یا نمایندگان مردم با ارائه لوایح و یا طرح هایی و نیز با تصویب آنان می توانند خلاء قانونی در ارتباط با نبود رسانه خصوصی را پر کنند و در صورت مخالفت شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام می تواند موثر واقع شود.

یکی از مفیدترین ماده های قانون خط مشی که در قسمت مسائل فرهنگی آمده است ماده ۳۱ می باشد که قانونگذار این اختیار را به صدا و سیما داده است تا با حفظ استقلال، اقدام به تعامل فرهنگی با سایر کشورها توسط برنامه های رادیویی و تلویزیونی بنماید. بدون تردید این امر علاوه بر بالا بردن سطح کیفی برنامه ها منجر به کاهش و یا تعدیل انحصار در صدا و سیما می شود. به خصوص این که تعامل فرهنگی با کشورهای دوستی که حکومت و یا مذهب اکثر مردم آن یکی دیگر از ادیان الهی غیر از اسلام است می تواند صدا و سیما را جهت برآوردن سلیقه شهروندان ایرانی که منصوب به یکی از ادیان پذیرفته شده در قانون اساسی ایران هستند، ترغیب کند و بدین طریق گام مهمی در راستای تأمین حقوق اقلیت ها نیز برداشته می شود.

نتیجه‌گیری

صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، یکی از سیاسی‌ترین سازمان‌های کشور محسوب می‌شود که همواره حساسیت‌های بسیاری را به سوی خود معطوف کرده است. این رسانه که از سوی برخی صاحب‌نظران به عنوان رسانه ملی کشور خوانده می‌شود و از سوی برخی دیگر، تنها نام قانونی برای آن همانا صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران می‌باشد، یگانه سازمان سمعی و بصری قانونی کشور محسوب می‌شود. این رسانه از آن جا یگانه سازمان محسوب می‌شود که بر اساس ماده هفتم اساسنامه صدا و سیما، حق تأسیس شبکه و پخش برنامه در انحصار سازمان مورد نظر قرار دارد. قدر مسلم آن که، در عصر کنونی که عصر تعاملات فرهنگی و گسترش روابط میان ملل بر اساس ارتباطات رسانه‌ای، نقش مهمی را ایفا کرده و در مقام تأثیر فراوان در جوامع امروزی است، وجود مفادی به مانند آن چه که در ماده هفتم اساسنامه صدا و سیما گنجانده شده می‌تواند تأثیر نامطلوبی در روند توسعه اجتماعی و سیاسی و فرهنگی و اقتصادی و ... جامعه داشته باشد.

وجود مجموعه‌ای از قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌ها در ارتباط با اداره صدا و سیما و تأکید بر این موضوع که اکثر قوانین لازم‌الاجرا برای صدا و سیما در سال‌های دور تدوین شده است، ضرورت اصلاح و قانونگذاری در بسیاری از موارد روز را بیش از پیش نمایان می‌سازد. بسیاری از قوانین حاکم بر صدا و سیما در مقایسه با حقوق رسانه‌ها به ویژه حقوق رادیو و تلویزیونی برخی کشورهای پیشرو در زمینه ارتباطات، حاکی از آن است که قوانین صدا و سیما و نیز نحوه اداره این سازمان، نه تنها یارای رقابت با این گونه رسانه‌ها را ندارد بلکه حتی در مقام مقایسه با آنان حرفی برای گفتن ندارد. در عصر ارتباطات که مجموعه‌ای از شبکه‌های عظیم که بر شانه‌های غول ارتباطات ماهواره ای ایستاده و بر کلیه وقایع جهان امروز تأثیر گذار هستند، وجود قوانینی کهنه، سازمان صدا و سیما را از قافله توسعه اجتماعی عقب رانده است. بدون تردید نخستین و مهم‌ترین گام در راستای اصلاح نظام حقوقی حاکم بر صدا و سیما، اصلاح مفاد مرتبط با ممنوعیت تأسیس رسانه خصوصی در کشور است. از جمله این قوانین، اساسنامه صدا و سیما (به ویژه ماده ۷ آن) و نیز قانون اصول و خط مشی صدا و سیما و نیز قانون ممنوعیت استفاده از تجهیزات ماهواره ای، از اولویت بیشتری جهت اصلاح برخوردار هستند. هم‌چنین با زمینه‌سازی جهت اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و تفاسیر موسعی که در ارتباط با آن صورت پذیرفت و نهایتاً با همکاری نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تهیه قوانین خاص، شاهد تأسیس بانک‌ها و بیمه‌ها و ساخت و ساز آزادراه‌ها و نیز کشتیرانی و هواپیمایی خصوصی هستیم. بدون تردید اصل ۴۴ قانون اساسی را می‌توان به رادیو و تلویزیون خصوصی هم تعمیم داد. هرچند شورای نگهبان مواضع سخت‌گیرانه‌ای را در قبال تأسیس رسانه خصوصی اعمال کرده است اما همکاری مجلس شورای اسلامی و مداخله مجمع تشخیص مصلحت نظام، می‌تواند گره کار را بگشاید. بدین نحو که، همان‌طور که مجلس شورای اسلامی در عمل نشان داد که می‌تواند با تدوین قوانینی خاص زمینه تأسیس بانک‌ها و شرکت‌های خصوصی بیمه و ... را به وجود بیاورد، قادر است بر روی تدوین قوانین مرتبط با تأسیس رادیو و تلویزیون خصوصی و شرایط اداره آن به طور خاص کار کرده و در جایی که با مخالفت شورای نگهبان روبرو شد، مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌تواند مداخله کرده و قانون مورد نظر را به عنوان مصوبه به تصویب برساند و البته دولت نیز با زمینه‌سازی مناسب جهت اجرای آن می‌تواند در تحقق این مهم نقش موثری را ایفا کند.

قدر مسلم آن که صدا و سیمای فعلی با قوانین حاکم بر آن و نیز با توجه به این که در تمامی قوانین حاکم بر صدا

و سیما به طور صریح به اقلیت های دینی و مذهبی مورد پذیرش در قانون اساسی نشده است، ضرورت بازنگری در این قوانین را می طلبد. به نظر می رسد با تأسیس رسانه خصوصی علاوه بر ایجاد شرایط لازم جهت رقابت میان انواع شبکه ها، می توان تحقق بسیاری از حقوق شهروندان را نیز امکان پذیر نمود.

منابع

الف: فارسی

۱. آذر دشتی امیرهوشنگ، **مدیریت در رسانه رادیو**، تهران، طرح آینده، چاپ اول ۱۳۸۹.
۲. انصاری باقر، **حقوق ارتباط جمعی**، تهران، سمت، چاپ سوم ۱۳۸۹.
۳. بهرامی کمیل نظام، **نظریه رسانه‌ها، جامعه‌شناسی ارتباطات**، تهران، انتشارات کویر، چاپ اول ۱۳۸۹.
۴. ساروخانی باقر، **جامعه‌شناسی ارتباطات**، تهران، اطلاعات، چاپ بیست و سوم ۱۳۸۸.
۵. کری پیتز، **حقوق رسانه**، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران، میزان، چاپ اول ۱۳۷۶.
۶. هاشمی سید محمد، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، جلد دوم، تهران، میزان، چاپ نوزدهم ۱۳۸۷.
۷. خبرگزاری دانشجویان ایران (ایسنا)، (Isna.ir).

ب: خارجی

1. Andrea Kupfer Schneider, International Media and Conflict Resolution, Marquette law review, Fall 2009.
2. Guy Berger, media legislation in Africa, Rhodes universiti's school of journalism & media studies's magazine, South Africa, 2004.
3. George Oldman, A Model Public Service Broadcasting Law, International Standards Series, june2005.
4. Mikheil Saakashvili, Object of Law and Scope of Regulation, <http://www.gncc.ge/files>, 20/11/2012.

Studing the legal system governing the Islamic republic of Iran broadcasting

Abstract

Present era of growing media on public opinion is the fate of societies. The wonderful world of communication, specially in recent decades has transformed all human relations and human access to modern tools of communication and information through advanced technology and large investments of government, in this state has offered new definition of balance and power in today's world. The law knowledge is trying to indentifying areas that need a new set of relationships, expressing rules relating to each area and determine and most appropriate and effective set of rules in the process of action and reaction and feedback loops. Among the mass media radio and television in addition to the extra ordinary importance of the two media are the most popular. It takes on a more serious case to know that the Iranian government as the sole trustee and known radio and television broadcast. So checking the legal system govering the broadcasting monopoly aspectis that it requires special attention.

Keywords

General Media, IRIB, the Statute, Broadcasting Rights, Private Media.