

## تحلیل موضع نظام حقوقی ایران در قبال رادیو و تلویزیون خصوصی و چالش‌های فرا راه آن

کمال‌الدین هریسی‌نژاد\*

استاد گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز

مریم انصاری‌پور

کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه تبریز

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۱۲/۱۵ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۲/۳/۲۵)

### چکیده

تأسیس و راه‌اندازی رادیو و تلویزیون خصوصی و امکان فعالیت آن در کنار رادیو و تلویزیون دولتی، شیوه برگزیده اداره رادیو و تلویزیون در بسیاری از کشورهای جهان امروز است. در نظام حقوقی ایران، با توجه به دولتی عنوان شدن صدا و سیما در اصل چهل و چهارم قانون اساسی و تفسیر مضیق شورای نگهبان از اصل یاد شده، تأسیس رادیو و تلویزیون خصوصی همواره با چالش‌ها و مخالفت‌های بسیاری روبه‌رو بوده است. تحلیل موضع قانون اساسی و مرجع تفسیر آن و راهکارهای برون‌رفت از چالش‌های مطرح شده، از ضرورت‌های نظام حقوقی ایران است. افزون‌براین، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی از این نظر که سازوکارهای تمرکزگرایی رسانه‌ای در رادیو و تلویزیون را تقویت نموده و از ضرورت حضور بخش خصوصی در این رسانه فراگیر حمایت نکرده است، باید بررسی گردد.

### واژگان کلیدی

رادیو و تلویزیون، خصوصی، قانون اساسی، قوانین عادی، نظام حقوقی ایران.

## مقدمه

خصوصی‌سازی فرایندی اجرایی، مالی و حقوقی است که دولت‌ها در بسیاری از کشورهای جهان برای انجام اصلاحات در اقتصاد و نظام اداری کشور به اجرا درمی‌آورند. خصوصی‌سازی وسیله‌ای برای افزایش کارایی (مالی و اجتماعی) یک مؤسسه اقتصادی است (پاک‌دامن، ۱۳۷۴، ص ۹). اجرای این فرایند در عرصه‌های علمی و فرهنگی و هنری نیز موجب فراهم شدن زمینه سرمایه‌گذاری و ابتکار بخش خصوصی شده، می‌تواند زمینه‌ساز رشد و شکوفایی استعدادهای فردی و اجتماعی عامه شهروندان گردد.

کشورهای مختلف جهان پس از جنگ جهانی دوم از سه شیوه عمده در اداره رادیو و تلویزیون، این موثرترین رسانه ارتباط جمعی، بهره برده‌اند:

(الف) در برخی کشورها مانند ایالات متحده آمریکا رادیو و تلویزیون مانند مطبوعات و سینما در اختیار بخش خصوصی قرار دارد، اما برای تأسیس و فعالیت آن‌ها کسب اجازه‌نامه از یک نهاد مستقل دولتی موسوم به (Federal communication commission Fcc) ضروری است.

(ب) در بعضی دیگر از کشورها مانند انگلستان تا مدت‌ها اداره امور رادیویی و تلویزیونی در انحصار بخش عمومی دولتی بود، اما از اواسط دهه ۱۹۵۰ یک شیوه فعالیت مختلط مرکب از مؤسسات سمعی و بصری دولتی و غیردولتی به وجود آمد.

(ج) یکی دیگر از شیوه‌های اداره رادیو و تلویزیون در کشورهای جهان مدیریت دولتی آن‌هاست. این شیوه تا اواخر دهه ۱۹۸۰، نمونه‌های مختلف و متفاوتی را در کشورهای اتحاد جماهیر شوروی، فرانسه و بسیاری کشورهای در حال توسعه دربر می‌گرفت (معمدنازاد، ۱۳۸۳، ص ۴۵).

از میان سه شیوه یادشده، در حال حاضر در بیشتر کشورهای جهان شیوه دوم برگزیده شده است؛ در نتیجه رادیو و تلویزیون‌های عمومی و خصوصی در کنار یکدیگر فعالیت کرده، همزیستی دارند (همان، ص ۴۵).

در این میان، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل چهل و چهارم با دولتی عنوان کردن رادیو و تلویزیون، اداره آن را بر اساس اصل ۱۷۵ قانون اساسی به صورت مدیریت مدیرعامل منصوب رهبری و زیر نظر شورای نظارت دانسته است. تحلیل و بررسی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در قبال مکانیسم حاکم بر مدیریت و راه‌اندازی رادیو و تلویزیون و موضع آن در خصوص ورود بخش خصوصی در حوزه این رسانه فراگیر، موضوع نوشتار حاضر است. در این راستا ضمن امکان‌یابی ورود بخش خصوصی در حوزه رادیو و تلویزیون، چالش‌های فراروی این موضوع مهم نیز ارزیابی می‌شود و سرانجام راه‌کارهایی ارائه خواهد شد. در این ارزیابی‌ها رویکرد ما به نظام حقوقی رادیو و تلویزیون در ایران از منظر

«آنچه هست» و «آنچه باید باشد» خواهد بود و تلاش خواهد شد به این پرسش‌های اساسی پاسخ داده شود: موضع قانون‌گذار اساسی در خصوص رادیو و تلویزیون خصوصی چیست؟ قانون‌گذار عادی چه موضعی را در این خصوص اتخاذ کرده است؟ در مقام نظر (تفسیر شورای نگهبان) و در مقام عمل (شیوه اداره رادیو و تلویزیون) برخورد با موضوع چگونه بوده است؟ و در نهایت با دقت در مطالب پیش گفته، آیا می‌توان به امکان تجویز رادیو و تلویزیون خصوصی نظر داد؟

پژوهش حاضر پرسش‌های مطرح شده را در سه قسمت، یعنی موضع قانون اساسی، تفسیر شورای نگهبان و موضع قوانین عادی در قبال رادیو تلویزیون خصوصی، تأمل و واکاوی می‌کند.

### ۱. موضع قانون اساسی در قبال رادیو و تلویزیون خصوصی

پیروزی انقلاب اسلامی و مردمی ایران در بهمن ۱۳۵۷ به ایجاد تحولاتی اساسی در نوع رژیم حاکم و سازمان‌های حکومتی انجامید. از جمله آن‌ها، دگرگونی در عرصه رادیو و تلویزیون، به دلیل گستردگی شعاع تأثیر و بازتاب آن در جامعه و جایگاه ویژه‌اش در میان افکار عمومی بود. در پی این دگرگونی، به نظام حقوقی حاکم بر رادیو و تلویزیون در اصل ۱۷۵ قانون اساسی توجه شد. این اصل از جمله اصولی بود که برای اعمال تغییراتی در شورای بازنگری قانون اساسی به بحث گذاشته شد و در مکانیسم مدیریت پیش‌بینی شده در آن تحولاتی به وجود آمد.

#### ۱.۱. قانون اساسی سال ۱۳۵۸

اصل ۱۷۵ قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ در خصوص صدا و سیما این‌گونه موضع‌گیری کرده بود: «در رسانه‌های گروهی (رادیو و تلویزیون) آزادی انتشارات و تبلیغات طبق موازین اسلامی باید تأمین شود این رسانه‌ها زیر نظر مشترک قوای سه‌گانه قضائیه (شورای عالی قضایی)، مقننه و مجریه اداره خواهد شد. ترتیب آن را قانون معین می‌کند».<sup>۱</sup>

این درحالی است که در اصل چهارم و چهارم رادیو و تلویزیون متعلق به بخش دولتی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران عنوان شد که می‌باید با مدیریت مشترک قوای سه‌گانه مقرر در اصل ۱۷۵ اداره شود. مراجعه به مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی حاکی از آن است که هدف از تصویب مدیریت مشترک سه قوه، از سویی نظارت و مدیریت مردم از طریق

۱. در پیش‌نویس قانون اساسی مقوله رادیو و تلویزیون ضمن اصل ۱۵۵ پیش‌بینی شده بود که البته با متن نهایی آن در قانون اساسی مصوب تفاوت عمده‌ای ندارد: «در رسانه‌های گروهی (رادیو و تلویزیون) که دولتی هستند، آزادی انتشار اطلاعات باید تأمین باشد. این رسانه‌ها تحت نظارت مشترک قوای سه‌گانه اداره خواهد شد و ترتیب آن را قانون معین می‌کند».

نمایندگان خود و از سویی دیگر مدیریت اجرایی قوه مجریه بوده است. شورای عالی قضایی نیز با توجه به شأن قضات و صلاحیت‌های خاص آنان در این مدیریت در نظر گرفته شده بود. هرچند مباحث بسیاری نیز بر سر حضور فردی به عنوان نماینده رهبری صورت گرفت که تصویب نشد (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد ۳، جلسه ۶۱، ص ۱۶۸۲، لوح مشروح).

در راستای اجرای این اصل قوانینی به تصویب رسید. قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۱۰/۸، اداره سازمان را برعهده شورای سرپرستی متشکل از نمایندگان سه قوه قرار داد که این شورا وظایفی از جمله تهیه و تنظیم اساسنامه سازمان، تنظیم خط‌مشی کلی، تعیین مدیر عامل و نظارت بر کلیه امور سازمان را برعهده داشت (ماده ۵). قانون خط‌مشی کلی و اصول برنامه‌های سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۱/۴/۱۷ نیز بر محوریت حاکمیت اسلام، روح انقلاب، بینش مقام رهبری، حیثیت انسانی، خواست اکثریت، وحدت و پذیرش انتقاد در برنامه‌های سازمان تأکید کرد. به این ترتیب، نوعی مدیریت مشترک متشکل از سه قوه در قالب شورای سرپرستی و مدیریت مدیرعامل برگزیده این شورا برای سازمان در نظر گرفته شد. در نتیجه امکان مشارکت مستقیم مردمی در راه‌اندازی و مدیریت شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ و قوانین مصوب متعاقب آن مسکوت ماند و تنها به نظارت غیرمستقیم مردم از طریق شورای سرپرستی بر امور سازمان بسنده گردید. موضع‌گیری نکردن قانون اساسی در خصوص رادیو و تلویزیون خصوصی را شاید بتوان بیش از هر چیز دیگر در اختلاف نظر و ناهماهنگی موجود بین خبرگان تدوین قانون اساسی پیرامون اصل چهل و چهارم یافت. بررسی مشروح مذاکرات مجلس تدوین نهایی قانون اساسی به روشنی حکایت از این دارد که خبرگان از یک سو درک واحدی از مفهوم و قلمرو اقتصاد دولتی و خصوصی نداشتند و از دیگر سو نسبت به اعمال محدودیت بر فعالیت بخش خصوصی به دلیل مبارزه با بافت سرمایه‌داری حاکم بر جامعه و یا حمایت از بخش خصوصی در برابر اقتصاد دولتی، اختلاف نظر عمیق داشتند. در واقع باید گفت، اصل ۴۴ قانون اساسی در شرایطی به تصویب رسید که اختلاف نظر و ناهماهنگی موجود میان نمایندگان بدون آنکه راه حلی بیابد، این بار به متن اصل یادشده منتقل شد و منازعه صدر و ذیل اصل ۴۴ را برای مدت ربع قرن رقم زد (حیدری، ۱۳۸۴، ص ۱۰۳).

#### ۲.۱. بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸

قانون اساسی ۱۳۵۸ به دلیل دگرگونی‌های سریع ناشی از انقلاب اسلامی در کوتاه‌ترین زمان به تصویب رسید. تردیدی نیست که سرعت در تصویب چنین قانون بنیادینی که کلیه شئون و

امور جامعه بر پایه آن استوار می‌گردد، بدون اشکال و ایراد نمی‌توانست باشد. تجربه عملی ناشی از اجرای قانون اساسی نشان داد که با مدیریت غیرمنسجم، امور به‌درستی سامان نیافته، مسئولیت‌ها لوٹ می‌شود. یکی از مصادیق بروز تداخل در وظایف و اختلاف، نوع مدیریت حاکم بر سازمان صدا و سیما بود. در همین راستا و برخلاف پیش‌بینی نشدن مسئله بازنگری در قانون اساسی، امام خمینی (ره) در چهارم اردیبهشت ۱۳۶۸ طی حکمی به رئیس‌جمهور وقت، دستور لازم را در خصوص شورای بازنگری، شیوه بازنگری و موضوعات مربوط به بازنگری صادر کردند (هاشمی، ۱۳۶۹، ص ۱۶۴).

مسئله تمرکز در مدیریت صدا و سیما به صورتی که قوای سه‌گانه بر آن نظارت داشته باشند، از جمله موضوعات دستور کار شورای بازنگری قانون اساسی بود که به اصلاحاتی در اصل ۱۷۵ انجامید و این اصل به شرح زیر تغییر یافت:

«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 رئیس سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران با مقام رهبری است و شورایی مرکب از نمایندگان رئیس‌جمهور، رئیس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی (هر کدام دو نفر) نظارت بر این سازمان خواهند داشت. خطمشی و ترتیب اداره سازمان و نظارت بر آن را قانون معین می‌کند».

به این ترتیب، ریاست سازمان منصوب مقام رهبری است و در نتیجه در مقابل ایشان مسئولیت دارد.<sup>۱</sup> از دیگر سو نظارت نمایندگان قوای سه‌گانه در قالب شورای نظارت بر امور سازمان، مسئولیت ریاست سازمان را در برابر شورای یادشده به عهده دارد.

مسئولیت‌های مضاعف مدیریت سازمان در قبال دو مقام غیرهم‌عرض که به ترتیب یادشده با بازنگری اصل ۱۷۵، پیش‌بینی شده که خود موضوعی قابل تأمل به نظر می‌رسد. در خصوص ماهیت این نظارت مضاعف اختلاف نظر بسیاری وجود دارد. برخی طرفدار نظارت استصوابی شورای نظارت و برخی دیگر موافق نظارت اطلاعی شورا و نظارت استصوابی برای مقام رهبری هستند (هاشمی، ۱۳۸۶، ص ۵۲۳) و هرکدام در توجیه نظر خود به استدلال‌های حقوقی و غیرحقوقی توسل می‌جویند که طرح آن‌ها از حوصله این مقاله خارج است.

با وجود مراتب یادشده، موضوعی که در بازنگری قانون اساسی درباره سازمان صدا و سیما به آن توجه نشده است، جایگاه و نقش اقشار مردمی در مدیریت و عضویت در صدا و سیما است. مسئله فعالیت بخش خصوصی در راه‌اندازی شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی و مدیریت بر آن‌ها نیز از دیگر موضوعات مسکوت در این قانون است. به نظر می‌رسد، شورای

۱. بر مبنای اصول ۵۷ و ۱۱۰، رهبر بر مقام‌های منصوب از جانب خویش نظارت دارد (بهنیا و همکاران، ۱۳۸۵، ص ۱۲۵).

بازنگری قانون اساسی به دنبال منسجم کردن مدیریت بر صدا و سیما بوده است تا اختلاف سلیقه‌ها و پراکندگی راهبردها بر سیاست‌های کلان این سازمان لطمه‌ای وارد نسازد. در واقع، بحث بر سر فعالیت بخش خصوصی در راه‌اندازی شبکه‌های رادیو و تلویزیونی نه تنها در دستور کار شورای بازنگری در قانون اساسی قرار نداشت، بلکه با توجه به فضای حاکم و شرایط طاقت‌فرسای ناشی از ۸ سال جنگ تحمیلی، از اولویت‌های کشور هم محسوب نمی‌شد. بنابراین سکوت قانون اساسی را نمی‌توان بر موضع منفی آن نسبت به این مقوله دانست. جهت‌گیری قانون اساسی ضمن اصول متعدد در شناسایی حق آزادی بیان که البته تلازم منطقی با حق آزادی دریافت اطلاعات دارد و نیز عنایت به مشروح مذاکرات خبرگان تدوین و بازنگری قانون اساسی به مدعای ما اعتبار حقوقی می‌بخشد. ارزیابی‌های یادشده در فرازهای بعدی مفصل‌تر پیگیری می‌شود.

## ۲. موضع شورای نگهبان در قبال رادیو و تلویزیون خصوصی

با توجه به آنچه تاکنون گفته شد، اصل ۱۷۵ قانون اساسی چه پیش از بازنگری و چه پس از آن، در قبال راه‌اندازی رادیو و تلویزیون خصوصی موضع‌گیری منفی‌آمیزی ننموده است. اما آنچه موجب تقویت موضع مخالفان مقوله راه‌اندازی رادیو و تلویزیون خصوصی شده، تفسیر و تلقی عامی است که از اصل ۴۴ قانون اساسی صورت پذیرفته است. شورای محترم نگهبان نیز در تاریخ ۱۳۷۹/۷/۶ با ارائه نظریه تفسیری از اصول ۴۴ و ۱۷۵، دیدگاه خود را درباره این مقوله رسماً بیان نمود. در ادامه، ضمن نقل نظریه یادشده، تلاش می‌شود ابعاد قابل تأمل نظریه تفسیری یادشده را با توسل به دکترین و دیگر اصول قانون اساسی بررسی کرده، راهکارهای برون‌رفت از چالش‌های موجود طرح و تشریح گردد.

### ۲. ۱. تأملی در نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصول ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی

در آغازین روزهای حیات مجلس ششم، مباحثی در میان نمایندگان مجلس شورای اسلامی دایر بر قانونمند ساختن تأسیس رادیو و تلویزیون خصوصی صورت گرفت و نمایندگان جناح اکثریت در صدد ارائه طرحی در این خصوص به مجلس برآمدند که البته با مخالفت‌هایی روبه‌رو شد (انصاری‌پور، ۱۳۸۸، ص ۴۲). مجموعه این مباحث به طرح استفساریه آیت‌الله محمد یزدی در خصوص اصول ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی از شورای نگهبان منجر گردید. متن استفساریه و جوابیه آن به این شرح است:

«الف) مطابق ذیل اصل ۱۷۵ قانون اساسی خط‌مشی و ترتیب اداره و نظارت بر سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران را قانون معین می‌کند. آیا عبارت "در صدا و سیما

جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین شود" نیز که در صدر این اصل ذکر شده است، می‌تواند به وسیله قانون عادی تشریح و تعیین گردد؟

ب) آیا مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی امکان ایجاد و راه‌اندازی شبکه‌های خصوصی رادیویی و تلویزیونی وجود دارد یا خیر؟

شورای نگهبان نیز در جلسه مورخه ۱۳۷۹/۷/۶ با طرح این استفساریه به شرح زیر به آن پاسخ داد:

نظریه تفسیری شورا در خصوص این دو اصل به شرح ذیل اعلام می‌گردد:

الف) نظریه تفسیری در خصوص اصل ۱۷۵ قانون اساسی: در نظام جمهوری اسلامی ایران صدا و سیما زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری می‌باشد. بنابراین سیاست‌گذاری، هدایت و تدبیر لازم در همه ابعاد خصوصاً در راستای تحقق آزادی بیان و نشر افکار با موازین اسلامی و مصالح کشور در همه شئون و مراتب که در صدر اصل مذکور بدان اشاره شده است از اختیارات اختصاصی آن مقام می‌باشد.

ب) نظریه تفسیری در خصوص اصل ۴۴ قانون اساسی: مطابق نص صریح اصل ۴۴ قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران رادیو و تلویزیون دولتی است و تأسیس و راه‌اندازی شبکه‌های خصوصی رادیو و تلویزیونی به هر نحو مغایر این اصل می‌باشد. بدین جهت انتشار و پخش برنامه‌های صوتی و تصویری از طریق سیستم‌های فنی قابل انتشار فراگیر مانند ماهواره، فرستنده، فیبر نوری و غیره برای مردم در قالب امواج رادیویی و کابلی غیر از سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران خلاف اصل مذکور است (نظریه تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۲۰۲۳ مورخ ۷۹/۱۲/۲۱، نرم‌افزار بهارستان).

نظریه تفسیری یادشده از چند بعد قابل تأمل است. نخست آنکه اگرچه نظریه یادشده بر مبنای ماده ۱۸ آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان که درخواست تفسیر اصول قانون اساسی از شورا را از طرف مقامات خاصی می‌پذیرد، به عمل آمده و اشکالی از این حیث بر آن وارد نیست، اما آیا به مقدمات تفسیر در نظریه یاد شده توجه کامل شده است؟ یکی از مهم‌ترین مقدمات تفسیر، ضرورت تفسیر در مواقع وجود ابهام یا اجمال در قانون است. در واقع تفسیر «تعیین معنی درست و گسترده قاعده حقوقی» است که با پرده‌برداری از مراد مقنن همراه است (کاتوزیان، ۱۳۷۷، ص ۲۰۸). ارائه تفسیر در غیر از زمینه‌های ابهام و اجمال قانون و در واقع در غیر از شرایط ضروری، منجر به افت جایگاه واقعی قانون در جامعه شده، سلیقه‌های شخصی را در آن وارد می‌کند (فخر بناب، ۱۳۸۱، ص ۱۰۳).

شورای نگهبان خود در نظریه و تذکر مورخ ۱۳۶۲/۷/۲۷ در این باره اظهار می‌دارد:

«مستفاد از اصل ۹۸ قانون اساسی این است که در موارد اظهار نظر در مفاد اصلی از اصول برای مقامات و اشخاصی که در ارتباط با آن می‌باشند بن‌بست عملی ایجاد شده است به طوری که رفع بن‌بست متوقف بر کسب نظر مستقیم از شورای نگهبان باشد. شورای نگهبان در صورت تشخیص اجمال اصل، آن را تفسیر می‌نماید، ولی اگر موضوع مورد اختلاف در مسیر بررسی و تصویب مجلس شورای اسلامی و مآلاً شورای نگهبان باشد، تقاضای تفسیر از سوی یک یا جمعی از نمایندگان، افراد و مقامات دیگر مورد ندارد. هریک از نمایندگان طبق برداشت خود از قانون اساسی رأی می‌دهد و یا هیئت دولت لایحه مورد نظر را مطابق برداشت خود از قانون اساسی تنظیم می‌نماید و سرانجام چنانچه لایحه یا طرح تصویب شد، شورای نگهبان نظر خود را اعلام می‌دارد» (نظریه و تذکر شورای نگهبان در خصوص طرح قانونی درباره تفسیر اصل یا اصولی از قانون اساسی، نقل از سایت معاونت حقوقی و امور مجلس شورای اسلامی).

بنابراین در خصوص طرح نمایندگان مبنی بر قانونمند ساختن راه‌اندازی رادیو و تلویزیون خصوصی نیز شایسته بود شورای نگهبان با عنایت به نظریه یادشده، منتظر طرح این موضوع در مجلس می‌شد، سپس نظر خود را بر مصوبه مجلس اعمال می‌نمود. نه اینکه با ارائه نظریه تفسیری، امکان طرح این موضوع را عملاً در مجلس کان لم یکن نماید؛ چنانکه ابهام و اجمال در اصول ۱۷۵ و ۴۴ قانون اساسی به صورتی که نیازمند ورود شورای نگهبان به موضوع باشد، وجود ندارد.

نظریه شورای نگهبان به لحاظ اصولی با اشکال دیگری هم روبه‌رو است. به نظر می‌رسد در این نظریه، شورا با گسترش انحصارات صدا و سیما به توسعه دامنه اصل ۴۴ پرداخته است. در بند ب نظریه تفسیری «انتشار و پخش برنامه‌های صوتی و تصویری از طریق سیستم‌های فنی قابل انتشار فراگیر همانند ماهواره، فرستنده فیبر نوری و غیره برای مردم در قالب امواج رادیویی و کابلی غیر از سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران» خلاف اصل ۴۴ تعبیر شده است. این در حالی است که انتشار و پخش برنامه‌های صوتی و تصویری در عصر کنونی تنها منحصر به رادیو و تلویزیون نیست و شبکه‌های گسترده اینترنتی نیز با استفاده از سیستم‌های فنی قابل انتشار فراگیر قادرند به پخش برنامه‌های صوتی و تصویری بپردازند و این مقوله موضوعاً از حوزه سازمان صدا و سیما خارج است. از جمله می‌توان به انتشار و پخش محتوای تولید از طریق تلویزیون‌های اینترنتی (IPTV) و رادیوهای اینترنتی (INTERNET RADIO) اشاره کرد که با استفاده از پروتکل اینترنت از طریق اتصالات باند پهن قابل پخش است. در واقع اعمال حاکمیت بر طیف فرکانس، مدیریت و کنترل بر آن و سیاست‌گذاری، تدوین ضوابط و استانداردها و نظارت بر حسن اجرای ارتباطات فضایی، رادیویی، انتقال داده،



صدا و تصویر، از وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است که در ماده ۲ و بند ب ماده ۳ از قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹، قانون گذار بر آن تأکید داشته است. به عبارت دیگر، درحالی که از یک طرف اصل ۴۴ قانون اساسی صرفاً و به طریق حصری از رادیو و تلویزیون نام برده و متعرض انتشار برنامه‌های صوتی و تصویری به روش‌های دیگر نشده است و از طرف دیگر مدیریت امور پیش‌گفته صراحتاً به موجب قانون عادی برعهده مرجع دیگری گذاشته شده و این موضوع به تأیید شورای محترم نگهبان نیز رسیده است، در نتیجه تفسیر یادشده این شورا، توسعه اصل ۴۴ قانون اساسی و تضييق قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات می‌باشد. لذا با توجه به اینکه «مقصود از تفسیر بیان مراد مقنن است، بنابراین تضييق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست تفسیر تلقی نمی‌شود». (نظریه تفسیری شماره ۱۹۸۳ مورخ ۱۳۶۰/۲/۸ شورای نگهبان، نرم‌افزار بهارستان). نظریه تفسیری مورد بحث، با اصول عام تفسیر که از نظر این نهاد محترم پذیرفته شده است نیز مغایرت دارد.

## ۲.۲. راهکارهای برون رفت از نظریه چالش برانگیز شورای نگهبان

تفسیر شورای نگهبان از اصول قانون اساسی که نیازمند حضور سه چهارم اعضا بوده و با اتفاق نظر آنان عملی می‌شود، در حکم خود قانون اساسی است و از این حیث از همان اعتبار اصول قانون اساسی برخوردار است (سعد وکیل و همکاران، ۱۳۸۷، ص ۳۸۳). با وجود این، مجموعه مباحثی که در ادامه خواهد آمد، نشان می‌دهد که شورای محترم نگهبان می‌تواند ضمن بازبینی نسبت به نظریه خود، ظرفیت‌های واقعی قانون اساسی را در نظر بگیرد و در عین حال به رسالت خود بر پاسداری از این سند شکوهمند انقلابی و ملی پایبند باشد.

مبحث نخست اینکه به نظر می‌رسد، مراد اصل ۴۴ قانون اساسی از سپردن اختیار صنایع بزرگ، رادیو، تلویزیون و... به دولت، ایفای نقش راهبردی و سیاست‌گذاری دولت بر بخش‌های یادشده باشد؛ نه اینکه از مشارکت مردم و صاحبان صنایع مشروع در فعالیت‌های پیش‌گفته جلوگیری کند (فخر بناب، پیشین، ص ۱۰۷). به همین دلیل نیز اصل ۴۴ را می‌باید ناظر بر اختیار دولت در اداره دانست؛ نه انحصار در اداره، مدیریت و راه‌اندازی. برخی حقوق دانان نیز معتقدند آن قسمت از اصل ۴۴ که بیان می‌دارد: «بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی، دولتی و تعاونی است» را می‌توان مخصص قسمت نخست این اصل دانست که بخش دولتی را شامل کلیه صنایع بزرگ و از جمله رادیو و تلویزیون دانسته است (کشاورز، ۱۳۸۸).

بررسی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در جلسات ۵۷ و ۵۸ را می‌توان در تأیید این دیدگاه شاهد آورد. بسیاری از نمایندگان این مجلس تأکید داشتند که تدوین اصل ۴۴ نباید به‌گونه‌ای صورت پذیرد که موجب ایجاد نوعی انحصار در اقتصاد برای دولت شود.<sup>۱</sup> با توجه به چنین دیدگاهی بود که قید «به صورت مالکیت عمومی در دست دولت متمرکز است» از اقتصاد بخش دولتی یادشده در فراز اول اصل چهل و چهارم قانون اساسی با تذکر آقای منتظری حذف گردید (حیدری، ۱۳۸۴، ص ۱۰۱).

همچنین این موضوع نیز محور بحث واضعان قانون اساسی بوده است که هدف از دولتی کردن رادیو و تلویزیون، اصلاح انحرافات موجود در آن است که پیش از پیروزی انقلاب اسلامی در این نهاد به‌وجود آمده بود. در واقع غایت این خبرگان، انحصاری نمودن وسایل ارتباط جمعی نبوده است؛ به همین دلیل نیز تصویب موضوع دولتی کردن دیگر رسانه‌های گروهی که در پیش‌نویس اصل ۴۴ آمده بود، در هنگام مذاکره با مخالفت روبه‌رو شد و در نهایت حذف گردید.<sup>۲</sup>

مبحث دیگر آنکه در تفسیر صحیح و فهم اصول قانون اساسی، مشی شایسته آن است که به مجموعه اصول مندرج در آن توجه شود. قانون اساسی «حق آزادی بیان» را ضمن اصول متعدد پذیرفته است. اصل بیست و سوم، آزادی بیان فردی را پذیرفته و در اصل بیست و چهارم، به تضمین آزادی مطبوعات پرداخته شده است. اصول بیست و ششم و بیست و هفتم نیز در بردارنده حمایت از آزادی ابراز جمعی عقاید است. اصول ۱۲ و ۱۳ و ۱۴ نیز پیروان دیگر مذاهب را در نظام جمهوری اسلامی ایران در بیان عقاید خویش آزاد دانسته است. حق «آزادی دریافت اطلاعات» نیز گرچه در قانون اساسی به نص صریح پذیرفته نشده است، اما ملازمه منطقی میان «آزادی دریافت» و «آزادی ابراز»، موضوع بند ۲ اصل سوم است و نیز اصول ۲۵، ۶۹ و ۱۶۵، این حق را تأیید می‌کند (کاتوزیان و همکاران، ۱۳۸۲، ص ۱۱۴ و ۱۱۵). قانون اساسی به شرح اصول یاد شده، بر حق آزادی بیان و حق دستیابی آزاد به اطلاعات تأکید کرده و تضمین آن را با استفاده از ابزارهای موجود برعهده قانون‌گذار عادی نهاده است. بنابر ملاحظات پیش‌گفته، با توجه به اینکه خروج رادیو و تلویزیون از انحصار دولتی و فراهم ساختن زمینه مناسب برای فعالیت بخش خصوصی در این حوزه، از ابزارهای مؤثر در تضمین

۱. آیت‌الله مکارم شیرازی: فلسفه اصل این است که برای همه آقایان واضح بوده می‌خواستند یک اقتصاد اسلامی بنویسند که نه سرمایه‌داری و کاپیتالیسم غربی باشد و نه سوسیالیسم شرقی و این سه بخش بر آن اساس تنظیم شده... (مشروح مذاکرات خبرگان تدوین قانون اساسی، جلسه ۵۷، جلد ۳، ۱۵۴۵، لوح فشرده مشروح).

۲. گلزاده غفوری: این مسئله رسانه‌های گروهی در نظام جدید را نباید در اختیار دولت بگذارید... که ملت بتوانند رادیو تلویزیون مستقل داشته باشند (مشروح مذاکرات خبرگان تدوین قانون اساسی، جلسه ۵۷، جلد ۳، ۱۵۴۹، لوح فشرده مشروح).

حق آزادی بیان و حق دسترسی آزاد به اطلاعات بوده است، موجب می‌شود نقد و گفتگوی آزاد در جامعه بیش‌ازپیش رونق یافته، با ساخت برنامه‌های متنوع انتقادی و فرهنگی، سطح آگاهی‌های عمومی ارتقا یابد. تالی خجسته و پسندیده این جریان، ارتقای عملکرد دولتی و جلب اعتماد و اطمینان متقابل حاکمیت سیاسی و ملت می‌باشد. فراهم آوردن بسترهای قانونی کارآمد برای خصوصی‌سازی در رادیو و تلویزیون نه تنها موجب تضعیف پایه‌های حاکمیت نخواهد شد، بلکه خود از گام‌های پرتوان در راستای احترام به اصول قانون اساسی از یک سو و تعهدات حقوق بشری دولت جمهوری اسلامی از دیگر سو خواهد بود.<sup>۱</sup> این استدلال بر پایه تحلیل غایت‌گرا و استدلال ارزشی از قانون اساسی - که بر مبنای آن اگر هدفی کلی به قانونی خاص انتساب‌پذیر باشد، قانون باید به گونه‌ای تفسیر شود که اعمال جزئی آن هدف را تأمین کرده، در خدمت غایت نهایی قانون باشد - قابل دفاع است (جعفری‌تبار، ۱۳۸۳، ص ۲۰۶).

### ۳. موضع قوانین عادی در قبال رادیو و تلویزیون خصوصی

پس از تحلیل موضع قانون اساسی در قبال رادیو و تلویزیون، اکنون می‌باید با مروری بر قوانین مصوب قوه تقنینی، به موضع قانون‌گذاری عادی در این خصوص توجه شود.

#### ۳.۱. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

از آنجا که اصل ۴۴، بخش دولتی را شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، رادیو و تلویزیون و مانند این‌ها دانسته است، تلقی عامی که از این اصل صورت پذیرفته، به منع بخش غیردولتی از قسمت اعظم فعالیت‌های اقتصادی منجر شده است. هرچند در برنامه اول توسعه، به تعدیل اقتصادی از طریق «خصوصی‌سازی» و «آزادسازی اقتصادی» توجه شد و در برنامه سوم توسعه نیز فصل جداگانه‌ای با عنوان «ساماندهی شرکت‌های دولتی، خصوصی‌سازی، و تنظیم انحصارات» لحاظ گردید؛ با وجود این و به دلیل روند بسیار آرام خصوصی‌سازی از جمله به دلیل موانع حقوقی و نیاز به جهشی واقعی در این خصوص، ارائه تفسیری جدید از این اصل به دستور مقام معظم رهبری در دستور کار مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت و به تدوین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با استراتژی امکان حضور گسترده و فعالانه بخش غیردولتی در نظام اقتصادی کشور، خصوصاً در بخش‌های مهم اقتصادی یادشده در صدر اصل ۴۴، به پیشنهاد مجمع و با ابلاغ

۱. دولت ایران در ۱۷ شهریور ۱۳۵۴ به میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، بدون هیچ‌گونه قید و شرطی پیوسته است. از جمله مندرجات مهم این میثاق، «حق آزادی بیان» و «حق دستیابی آزاد به اطلاعات» است که در مواد ۱۸ و ۱۹ بر آن تأکید شده است. بنابراین مفاد و محتوای این سند بین‌المللی به عنوان قانون در سطح داخلی و بین‌المللی قابل استناد است.

مقام رهبری انجامید (پایگاه اطلاع‌رسانی اصل ۴۴ قانون اساسی). در این ابلاغیه که با عنایت به ذیل اصل ۴۴ تدوین شده است، با وجود آنکه جهت‌گیری سیاست‌های کلی ابلاغی بر مبنای افزایش سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی (ابلاغیه مورخ ۸۴/۳/۱) و تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه بر سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت (ابلاغیه مقام معظم رهبری در خصوص بند ج سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مورخ ۸۴/۵/۱۲) می‌باشد، با این‌همه، به امکان سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت بخش خصوصی در زمینه رادیو و تلویزیون در فراز دوم بند الف سیاست‌های کلی اصل ۴۴، اشاره نشده است؛ لذا سیاست‌های کلی این اصل منصرف از امکان ورود بخش خصوصی به رادیو و تلویزیون است. در همین راستا، «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» مصوب ۸۷/۳/۲۵ نیز سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در رادیو و تلویزیون را منحصرأ در اختیار دولت گذاشته است (فراز یازدهم از بند ج ماده ۳ قانون یادشده).

این تبعیض از آن روی قابل تأمل است که در سال‌های اخیر فرایند خصوصی‌سازی به شیوه‌ای گسترده، به واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و کاهش فرایند تصدی‌گری دولت در اقتصاد انجامیده است. همین موضوع خود سبب ایجاد یک عرصه رقابتی و بهبود شاخص‌های کارایی شده است؛ به‌گونه‌ای که رشد و توسعه شاخص‌های مربوط به صنعت بیمه و بانکداری در سال‌های اخیر ناشی از همین فرایند است<sup>۱</sup>. همزیستی فعالیت بانک‌های دولتی و خصوصی در اقتصاد فعلی کشور خود الگویی است که می‌تواند در رادیو و تلویزیون از آن استفاده شود.

این در حالی است که قانون‌گذار در ماده ۱۰ از قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۸۹/۱۰/۱۵ که در فاصله زمانی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴ در ۲۳۵ ماده و ۱۹۲ تبصره تدوین شده است، تسهیل فعالیت‌های بخش غیردولتی رادر رسانه‌های ارتباط جمعی به شرح زیر در دستور کار دولت قرار داده است:

«ماده ۱۰ دولت موظف است به منظور ساماندهی فضای رسانه‌ای کشور، مقابله با تهاجم فرهنگی بیگانه و جرایم و ناهنجاری‌های رسانه‌ای در چهارچوب سیاست و ضوابط مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی و فراهم آوردن زمینه بهره‌برداری حداکثری از ظرفیت رسانه‌ای، اقدامات قانونی در موارد ذیل را انجام دهد:

الف) تهیه و تدوین نظام جامع رسانه‌ها تا پایان سال برنامه با رویکرد تسهیل فعالیت‌های بخش غیردولتی.

۱. برای دریافت گزارش عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به لینک زیر مراجعه نمایید:

ب) ارتقاء آگاهی، دانش و مهارت همگانی، تقویت رسانه‌های ماهواره‌ای و اینترنتی همسو، و مقابله با رسانه‌های خارجی معارض».

بررسی مجموعه قوانین یادشده حاکی از آن است که اگر چه قانون‌گذار به صراحت از تمایل جدی به تسهیل فعالیت‌های بخش غیردولتی در عرصه رسانه‌های ارتباط جمعی در قانون برنامه پنجم سخن می‌گوید، باین حال رادیو و تلویزیون را مقوله‌ای خاص و ویژه دانسته است که می‌باید در انحصار دولتی بماند. مسئله قابل تأمل این است که مجلس شورای اسلامی جز آنکه در هیچ مصوبه‌ای سازوکاری برای امکان فعالیت بخش خصوصی در رادیو و تلویزیون نیندیشیده است، به تکلیف قانونی خود دایر بر تعیین خط‌مشی و ترتیب اداره سازمان صدا و سیما و نظارت بر آن متناسب با تغییرات مندرج در اصل ۱۷۵، پس از بازنگری این اصل در سال ۱۳۶۸ نیز کاملاً عمل نکرده است. کاستی‌های ناشی از نبود قوانین کارآمد در این خصوص موجب شده است تا در عمل سازمان صدا و سیما بیش از اینکه در مسیر استقلال گام بردارد، در بن‌بست انحصار گرفتار آید. رادیو و تلویزیون در ساختار فعلی در کشورمان به یک سازمان حکومتی تبدیل شده است که در عمل عضویت و نقش مؤثر اقشار مردم در مدیریت و تشکیلات این نهاد خالی مانده است (ساعد وکیل و همکاران، ۱۳۸۷، ص ۵۶۹). مجلس شورای اسلامی در طول ۲۳ سال سپری‌شده از زمان بازنگری در قانون اساسی، می‌توانست با اتکا بر تکلیف قانونی مندرج در اخیر اصل ۱۷۵، ضمن تضمین استقلال سیاسی و سازمانی صدا و سیما، زمینه‌های قانونی پدید آمدن ابتکار عمل بخش خصوصی را در این عرصه فراهم آورد. ساده‌انگارانه خواهد بود اگر چنین فرض کنیم که بدل شدن رادیو و تلویزیون به یک سازمان مداربسته، مطلوب و غایت خبرگان تدوین قانون اساسی بوده است. طرح موسوم به «اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران» که با ابتکار مجلس هشتم تنظیم، و با تصویب در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۰/۷/۲۶ برای بررسی به کمیسیون فرهنگی مجلس واگذار شده است نیز اگرچه همراه با زمزمه‌هایی در خصوص قانونمند ساختن تأسیس رادیو و تلویزیون خصوصی بود، ولی در عمل چنین سازوکارهایی را پیش‌بینی نکرده است. تأملی هرچند کوتاه در طرح یادشده موضوع فراز بعدی سخن ماست.

### ۲.۳. تأملی در طرح اداره سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

نخستین زمزمه‌ها برای قانونمند ساختن تأسیس رادیو و تلویزیون خصوصی به آغازین روزهای حیات مجلس ششم بازمی‌گردد. موضع‌گیری صریح شورای نگهبان در خصوص اصول ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی موجب گردیده است، زمینه‌های ارائه چنین طرحی در مجلس شورای اسلامی عملاً منتفی گردد. انتقادات بر سیاست‌های انحصاری در عرصه فعالیت‌های رادیو و

تلویزیونی در دوره‌های بعدی مجلس شورای اسلامی نیز ادامه یافت تا آنجا که دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی که در فروردین ۱۳۸۸ آن را منتشر نمود، از جمله راهکارهای مقابله با جنگ نرم را «پرهیز از تهدیدانگاری بیش‌ازحد در فعالیت‌های نهادهای غیردولتی (NGOs) و تلویزیون‌های ماهواره‌ای فارسی‌زبان و اعطای اجازه فعالیت به آن‌ها در چارچوب قانون اساسی» عنوان نموده است (سلیمانی و همکاران، ۱۳۹۱، ص ۳۸). مرکز پژوهش‌ها در گزارش دیگری نیز با انتقاد از سیاست‌های صدا و سیما، انحصاری بودن فعالیت‌های رادیو و تلویزیونی را این‌گونه نکوهش کرده است:

«باید توجه داشت که سیاست انحصاری بودن فعالیت‌های رادیو و تلویزیون داخلی در صدا و سیما فقط منجر به محدود شدن و عقب ماندن رقبای رسانه ملی نشده، بلکه به همان میزان و چه بسا بیشتر از آن به دلیل از بین بردن فضای رقابتی عملاً منجر به تنبلی، عقب‌ماندگی و کسالت صدا و سیما نیز گشته است و باز داشت دیگران از رقابت با رسانه ملی نهایتاً به نفع صدا و سیما تمام نشده است...» (محسنیان و همکاران، ۱۳۹۱، ص ۴).

وجود دیدگاه‌های انتقادی از این دست بر عملکرد سازمان صدا و سیما موجب گردید نمایندگان مجلس هشتم یک‌فوریت «طرح اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران» را که در شش فصل و ۴۰ ماده تنظیم شده بود، در جلسه علنی مجلس مورخ ۱۳۹۰/۷/۲۶ به تصویب برسانند. با توجه به اینکه طرح یادشده در واپسین روزهای حیات مجلس هشتم بررسی شد، ادامه روند رسیدگی به آن به تعویق افتاد. این طرح در مجلس نهم با توجه به خواسته‌های جمعی از نمایندگان در اجرای ماده ۱۴۰ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، دوباره جریان یافت.<sup>۱</sup> موضوعاتی که در فصل‌های شش‌گانه این طرح عنوان شده است، عبارت‌اند از: کلیات، ماموریت‌های سازمان و خط‌مشی کلی و اصول و ارزش‌های حاکم بر برنامه‌ها، وظایف و اختیارات سازمان، اموال سازمان و مقررات دیگر.

تفصیل انتقادات وارد بر پیش‌نویس طرح یادشده، موضوع بحث ما در این فراز نیست<sup>۲</sup>، بلکه آنچه گفتنی به‌نظر می‌رسد، این است که در پیش‌نویس یادشده نه تنها مقوله امکان فعالیت بخش خصوصی در رادیو و تلویزیون پیش‌بینی نشده، بلکه دامنه انحصارات سازمان صدا و سیما گسترش پیدا کرده و حتی با وظایف و فعالیت‌های وزارتخانه‌هایی چون فرهنگ و ارشاد اسلامی و نیز ارتباطات و فناوری اطلاعات تداخل یافته است. برای نمونه، ماده ۲ پیش‌نویس، بخش عظیمی از وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را به سازمان صدا و

۱. برای دریافت اطلاعات از سابقه این طرح و روند فعلی حاکم بر آن، به لینک زیر مراجعه کنید:

[www.rc.majlis.ir](http://www.rc.majlis.ir)

۲. برای دریافت گزارش تفصیلی مرکز پژوهش‌ها، به لینک زیر مراجعه کنید:

[www.rc.majlis.ir/fa/report](http://www.rc.majlis.ir/fa/report)

سیما منتقل کرده است. نتیجه به دست آمده از پایان این بند، متأسفانه ما را به این رهیافت رهنمون می‌سازد که رویکرد قانون‌گذار به مقوله تأسیس و راه‌اندازی شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی خصوصی، دیدگاهی حمایت‌گرایانه نبوده و این مقوله تاکنون نتوانسته است در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی جایگاهی بیابد. هرچند مرکز پژوهش‌های مجلس بارها از ضرورت این موضوع به روشنی سخن گفته است.

بر مجلس شورای اسلامی به عنوان رکن قانون‌گذاری کشور که از صلاحیت عام در این راستا نیز برخوردار است، شایسته و بایسته است که در روند قانون‌گذاری، مبانی نظری و مفاد مندرج در سند چشم‌انداز توسعه بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران را محقق نماید.<sup>۱</sup> شکی نیست که دستیابی کشورمان به چنان هویت اسلامی و انقلابی که در جهان اسلام الهام‌بخش باشد، در گرو تحکیم مردم‌سالاری دینی، توسعه زمینه‌های پویایی فکری و اجتماعی، آزادی‌های مشروع و حفظ کرامت و حقوق انسانی است که نقش رسانه‌های ارتباط جمعی و از جمله رادیو و تلویزیون در بسترسازی تحقق این اهداف بر همگان آشکار است.

## نتیجه

تأمل در اصول ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی حکایت از این دارد که اگرچه در این سند ارزشمند ملی و حقوقی سخنی از رادیو و تلویزیون خصوصی به میان نیامده است و در اصل ۴۴ رادیو و تلویزیون به صورت مالکیت عمومی در اختیار دولت قرار گرفته و در اصل ۱۷۵ نیز اداره آن برعهده مدیرعامل منصوب مقام رهبری قرار گرفته است که شورای مشترک قوای سه‌گانه بر آن نظارت می‌نمایند، لیکن نظر به عزم جدی قانون اساسی در حمایت از حق آزادی بیان و حق دستیابی به اطلاعات و رویکرد اصل ۲۴ در پذیرش بیان آزاد مطالب از سوی مطبوعات و نشریات به عنوان مظاهر غیرحصری رسانه‌های گروهی، و نیز با عنایت به مشروح مذاکرات مجلس تدوین و بازنگری در قانون اساسی و نظر خبرگان در مخالفت با ایجاد انحصار دولتی در امور اقتصادی و حاکمیتی، به قوت می‌توان راه‌اندازی رادیو و تلویزیون خصوصی را حرکتی غیرمغایر و بلکه موافق با قانون اساسی دانست. این در حالی است که قوانین عادی در خصوص قانونمند ساختن حضور و فعالیت بخش خصوصی در عرصه رادیو و تلویزیون با خلأ جدی روبه‌رو است و حتی برخی از قوانین که از آن‌ها در سطرهای پیشین یاد شده، با

۱. سند چشم‌انداز توسعه بیست ساله به‌عنوان نخستین سند توسعه در افق زمانی بلندمدت در تاریخ ۱۳/۸/۱۳۸۳، پس از طی مباحث کارشناسی در مجمع تشخیص مصلحت نظام به تأیید مقام رهبری رسیده است و به عنوان یک قاعده حقوقی لازم‌الاجرا همسو با بند اول اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باید مبنای عمل آحاد جامعه و در کانون توجه کارگزاران نظام و از جمله قانون‌گذار قرار گیرد.

تأیید انحصار دولتی صدا و سیما، امکان حضور بخش خصوصی را نفی کرده است. به نظر می‌رسد نظام تقنینی ما می‌تواند از تجربه اجرای سیستم مختلط مدیریت رادیو و تلویزیون در کشورهای نظیر انگلستان، ایتالیا، اسپانیا، فرانسه و آلمان - که برخی از آن‌ها مانند انگلستان و فرانسه تا مدت‌ها در مقابل تأسیس رادیو و تلویزیون خصوصی مقاومت می‌کردند - استفاده کند. در میان کشورهای یادشده، فرانسه از سال ۱۹۸۹م به موجب قانون ۱۷ ژانویه، شورای عالی سمعی و بصری (CSA) را به عنوان یک نهاد مستقل دولتی با شخصیت حقوقی مستقل پیش‌بینی نموده است که مسئولیت‌های بسیار گسترده‌ای را برای فراهم‌سازی و تضمین زمینه‌های رقابت آزاد برای توزیع و تولیدکنندگان خدمات سمعی و بصری برعهده دارد. بر مبنای مواد سه و چهار قانون آزادی ارتباطات مصوب ۱۹۸۶ (اصلاحی ۱۹۸۹م) اعضای این شورا از سوی رئیس‌جمهور فرانسه، رئیس مجلس سنا و رئیس مجلس ملی فرانسه برای مدت شش سال انتخاب می‌شوند. این شورا افزون‌بر اعطای مجوز برای فعالیت‌های رادیویی و تلویزیونی، قدرت اعمال مجازات اداری را بر سرویس‌های تحت نظارت خود دارد؛ از جمله این مجازات‌ها می‌توان به اخطار، جریمه نقدی و حتی لغو اجازه پخش کانال‌ها اشاره نمود (اهداف و سیاست‌های شورای عالی سمعی و بصری در پاریس، ۱۳۷۶، ص ۴۶).

امید است نظام تقنینی کشورمان با برطرف ساختن خلأها و موانع قانونی موجود، ضمن پیش‌بینی سازوکارهای موردنیاز فعالیت بخش خصوصی در رادیو و تلویزیون، زمینه‌های رشد استعداد شهروندان و بالندگی فرهنگی و سیاسی آنان را فراهم آورد.

## منابع و مأخذ

### الف) کتاب‌ها، مقاله‌ها و پایان‌نامه‌ها

۱. انصاری پور، مریم (۱۳۸۸). بررسی نظام حقوقی آزادی‌های رسانه‌ای در ایران در پرتو اسناد بین‌المللی و چالش‌های فراروی آن. پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی به راهنمایی دکتر کمال‌الدین هریسی نژاد، دانشگاه تبریز.
۲. بهنیا، مسیح، محمدعلی پور، فریده (۱۳۸۵). «تأملی در ماهیت، حدود و وظایف و اختیارات شورای نظارت بر سازمان صدا و سیما». مجلس و پژوهش، سال ۱۳، شماره ۵۱.
۳. اهداف و سیاست‌های شورای عالی سمعی و بصری در پاریس، (۱۳۷۶). مجله رسانه. شماره ۳۱.
۴. پاکدامن، رضا (۱۳۷۴). جنبه‌های کاربردی خصوصی‌سازی. چاپ اول، تهران، انتشارات مجد.
۵. حیدری، محسن (۱۳۸۴). «اصل ۴۴ قانون اساسی و سوابق تصویب آن در مجلس خبرگان قانون اساسی». نشریه گواه، شماره ۲ و ۳.
۶. جعفری‌تبار، حسن (۱۳۸۳). مبانی فلسفی تفسیر حقوقی. چاپ اول، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۷. ساعد، وکیل، امیرعسگری، پوریا (۱۳۸۷). قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی. چاپ دوم، تهران، انتشارات مجد.
۸. سلیمانی، رضا، صفری، حمید، گوهری مقدم، ابودر، «براندازی نرم و تأسیس تلویزیون‌های فارسی‌زبان، مطالعه موردی بی بی سی»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۸۸). مشاهده شده در تاریخ ۱۲/۰۲/۹۱ در سایت:



۹. فخر بناب، حسین، «نقدی بر تفسیر شورای نگهبان از اصول ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی»، نشریه دانشکده علوم انسانی و اجتماعی دانشگاه تبریز، شماره‌های ۱ و ۲، ۱۳۸۱.
۱۰. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۷۷). فلسفه حقوق. جلد دوم، تهران، شرکت سهامی انتشار، چاپ دوم.
۱۱. کاتوزیان، ناصر، ایزانلو، محسن، جنیدی، لعیا، جعفری تبار، حسن، رحیمی، حبیب‌الله، غمامی، مجید (۱۳۸۲). آزادی اندیشه و بیان. چاپ اول، تهران، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۱۲. کشاورز، محمدعلی، «خصوصی‌سازی رادیو و تلویزیون منع قانون اساسی ندارد». مشاهده شده در تاریخ ۸۸/۰۳/۲۰ در سایت:

[www.sarmayeh.net](http://www.sarmayeh.net)

۱۳. محسنیان، سیدعلی، جعفری، علی، یامین‌پور، وحید، کلهر، سینا، «اظهارنظر کارشناسی درباره طرح اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مشاهده شده در تاریخ ۹۱/۰۷/۱۰ در سایت:

[www.rc.majlis.ir](http://www.rc.majlis.ir)

۱۴. معتمد نژاد، کاظم (۱۳۸۳). «ویژگی‌های نظام حقوقی رادیو و تلویزیون». فصلنامه پژوهش و سنجش، دور یازدهم، شماره‌های ۳۹ و ۴۰.
۱۵. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۶۹). «بررسی تطبیقی و موضوعی بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران». نشریه تحقیقات حقوقی، شماره ۹.
۱۶. هاشمی - سیدمحمد (۱۳۸۶). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد ۲، چاپ هجدهم، تهران، انتشارات میزان.

## ب) منابع دیجیتال

۱. لوح فشرده بهارستان، نرم‌افزار جامع تنقیح قوانین و مقررات ایران، (۱۳۸۸). بنیاد حقوقی دکتر عباس کریمی. تهران.
۲. لوح فشرده مشروح، نرم‌افزار مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی و بازنگری آن، (۱۳۹۰). مرکز پژوهش کتابخانه. موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، تهران.