

موانع فراروی ایجاد الگوی مطلوب ماهواره تلویزیونی در نظام حقوقی ایران

سید قاسم زمانی^۱ - بهناز احمدوند^۲

دریافت: ۱۳۹۶/۸/۹ - پذیرش: ۱۳۹۶/۱۲/۲۶

چکیده

تحولات شگفت‌انگیز در حوزه فناوری فضایی بویژه در صنعت ماهواره، تمامی مناسبات بشری را دگرگون ساخته است و سرمایه‌گذاری‌های کلان در این زمینه، تعریف جدیدی از قدرت و موازنه آن در دنیای کنونی ارائه داده است. لذا رابطه دولت و بخش خصوصی در حوزه فناوری فضایی در نظام‌های مختلف حقوقی در سه مرحله سیاست‌گذاری، قانونگذاری و مقررات‌گذاری نقش بسیار تعیین‌کننده‌ای در این مقوله دارد. باید گفت ارتباطات سمعی و بصری تا به امروز در هیچ کجای جهان، تابع همان نظام حقوقی حاکم بر دیگر رسانه‌ها نبوده است و اصولاً در تمام رژیم‌های سیاسی دنیا، دخالت‌های دولت در این بخش، همیشه پررنگ‌تر و بیشتر بوده است. این مقاله تلاشی است تا با معرفی الگوی امریکایی در حوزه ارتباطات ماهواره‌ای، به عنوان الگوی مطلوب در جهان به بومی‌سازی و بررسی موانع فراروی ایجاد الگوی مطلوب ماهواره‌ای تلویزیونی در نظام حقوقی ایران بپردازد.

واژگان کلیدی: دولت، بخش خصوصی، نهاد تنظیم‌گر، ماهواره‌های تلویزیونی، اف.سی.سی.

zamani@atu.ac.ir

behnazahmadvand@gmail.com

۱. دانشیار حقوق بین‌الملل عمومی دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول)

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی

مقدمه

انقلاب ارتباطات به عنوان پیامدی بی‌بدیل در عصر حاضر، عرصه رسانه‌ای را چنان در معرض خود قرار داده است که گاه، شتاب زایش مسائل در این عرصه از شتاب پیش‌بینی‌ها هم پیشی می‌گیرد. اگر نظام حقوقی کشورها با این تحولات همگام نشود و پیوسته با تغییرات، پویایی و انعطاف لازم را از خود نشان ندهد، حیات اجتماعی، فرهنگی، سیاسی را با مخاطراتی جدی مواجه می‌سازد. تحولات شگفت‌انگیز در حوزه فناوری فضایی به‌ویژه در صنعت ماهواره، یکی از نمود-های پیشرفت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات محسوب می‌گردد.

در حوزه ارتباطات در کشور ایران برای گونه‌های مختلف رسانه مدیریت یکپارچه‌ای وجود ندارد. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به عنوان نهاد تنظیم‌گر در حوزه تنظیم مقررات فضای فرکانسی کشور، در سال ۱۳۸۲ تأسیس شد. شورای عالی فضای مجازی نیز طی حکم رهبری، در سال ۱۳۹۰ به عنوان نهاد تنظیم‌گر فضای مجازی کشور در نظر گرفته شد. لیکن متأسفانه ایجاد نهاد تنظیم‌گر در حوزه صوت و تصویر مورد غفلت قرار گرفت. یکی از انواع پخش فراگیر، پخش از طریق ماهواره‌های تلویزیونی می‌باشد که با رویکرد ممنوعیت مطلق در کشور مواجه است. ممنوعیت قانونی تجهیزات دریافت از ماهواره مصوب ۱۳۷۳، هرگونه بحث و گفتگوی مؤثر را در سطح داخلی و بین‌المللی توسط اندیشمندان و متخصصان ایرانی پیرامون ماهواره‌ها، وظایف و حقوق حاکم بر آنها را متوقف و یا بی‌رونتق نموده و از سوی دیگر صلاحیت‌ها و اختیارات نهادهای ذی‌ربط را با ابهامات و سردرگمی‌های متعددی مواجه نموده است.

هرچند تجربیات یک کشور در حوزه هر کدام از رسانه‌ها به دلیل شرایط و الزامات فرهنگی و بومی، خاص‌گاه، آرمان‌ها و اهداف، منابع، ساختار نظام حکومتی به طور کامل برای کشورهای دیگر قابل استفاده نیست، لیکن توجه به نوع نگرش و بررسی پیامدهای اقدامات انجام شده، اعم از موفق و ناموفق، می‌تواند ضمن بالا بردن دانش رسانه تا حد زیادی از هدر رفتن منابع خصوصاً زمان، جلوگیری کند. ایالات متحده آمریکا، یکی از کشورهایی است که سابقه‌ای ۸۴ ساله در تنظیم‌گری رسانه به صورت یکپارچه ذیل یک نهاد تنظیم‌گر موسوم به کمیسیون ارتباطات فدرال (اف.سی.سی) ^۱ دارد. مطالعه ساختار و صلاحیت اف.سی.سی و ترسیم الگوی مطلوب و بومی نهاد تنظیم‌گر (رگولاتور) در حوزه صوت و تصویر با تأکید بر ماهواره‌های تلویزیونی در راستای

1. FCC: Federal Communications Commission.

بهره‌گیری از مطالعه تطبیقی به روش توصیفی تحلیلی خاستگاه این مقاله است. به طور کلی، در صنعت ماهواره با مسائل حقوقی متعددی رو به رو هستیم. از قبیل: ثبت مدار و تخصیص باند فرکانسی، مالکیت (ساخت، خرید یا اجاره فیزیک ماهواره)، کنترل (اپراتوری) و در نهایت کاربری ماهواره.

کمیسیون ارتباطات فدرال در ایالات متحده آمریکا، اداره ارتباطات بریتانیا^۱ در انگلستان، شورای عالی سمعی و بصری^۲ در فرانسه به عنوان نهادهای تنظیم‌گر مقررات رسانه‌ای در هر دو بعد شکلی و ماهوی می‌باشند. به صورت کلی در مدل امریکایی اهم امور به بخش خصوصی واگذار شده است (Figliola, 2016: 3-5; Creech, 2014: 54-55) و دولت در بیشتر موارد نقش نظارتی ایفا می‌نماید. در مدل اروپایی که از مدل امریکایی اقتباس شده است نیز نقش بخش خصوصی در صنعت فناوری ماهواره‌ای برجسته است لیکن دخالت‌های دولتی بیشتر از مدل امریکایی می‌باشد (Salin, 2000: 518-529).

در ایران، مدار، ماهواره، کنترل و کاربرد آن حاکمیتی در نظر گرفته شده و مکانیسم ورود بخش خصوصی به این حوزه با ابهامات فراوانی مواجه است.

نظر به هزینه‌های فراوان ساخت ماهواره و مشکلات مالی دولت از یک سو و موانع حقوقی و قانونی حضور بخش خصوصی، نظیر ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) که شبکه‌های مادر تخصصی را حاکمیتی در نظر گرفته است و ماده (۷) اساسنامه صدا و سیما که فرستنده‌ها و پخش را در انحصار حاکمیت دانسته، ترسیم تعامل اعمال حاکمیت و اعمال تصدی در این عرصه حائز اهمیت می‌باشد.

از سوی دیگر استراتژی کلی در زمینه مواجهه با تکنولوژی ماهواره‌ای در کشور موجود نمی‌باشد. در سرگذشت دیدگاه‌ها و سیاست‌های ماهواره‌ای سه رویکرد بیش از دیگر رویکردها آشکار و به عمل نزدیک شده است: ۱- نخستین رویکرد ممنوعیت استفاده از برنامه‌های ماهواره است، مهمترین دلیل این رویکرد جلوگیری از علنی شدن و رسمیت دادن به استفاده از برنامه‌های ماهواره بر می‌گردد. قانون ممنوعیت به کارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره مصوب ۱۳۷۳ مؤید این مطلب است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳: ۸-۳)؛ ۲- دومین رویکرد که از سال‌های نخست دهه ۱۳۸۰ و مجلس هفتم دیده می‌شود؛ بهره‌برداری مدیریت شده از ماهواره را

1. OFCOM: Office of Communications.
2. CSA: Conseil Superieur de l'audiovisuel.

مورد توجه قرار داده است. در بند ط ماده (۱۰۴) قانون برنامه چهارم توسعه، سازمان صدا و سیما موظف گردید مقدمات دریافت و پردازش شبکه‌های ماهواره را در قالب‌های شبکه‌های تلویزیونی فراهم آورد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳: ۱)؛ ۳- در سومین رویکرد که قانون برنامه پنجم نقطه عطف آن به شمار می‌رود، در بند ب ماده (۱۰) قانون برنامه پنجم توسعه دولت مکلف شده است تا از شبکه‌ها و برنامه‌های رسانه‌ای همسو حمایت کند؛ به عبارت دیگر، این رویکرد مشی رقابت را با شبکه‌های ماهواره‌ای تقریر کرده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳: ۱). بنابراین مقررات‌گذاری ماهواره‌ای و ایجاد نهاد تنظیم‌گر مقررات ماهواره‌ای در ایران و رفع فقر ادبیات حقوقی در این زمینه از نیازهای ضروری کشور و دغدغه نگارنده برای نگارش این پژوهش می‌باشد. البته سؤالاتی در اینجا پیش می‌آید و آن این که، الگوی مطلوب ساختار و صلاحیت‌های نهاد تنظیم‌گر ماهواره‌های تلویزیونی در مدل امریکایی، بر چه مبنایی است؟ و موانع فراروی ایجاد نهاد تنظیم‌گر ماهواره‌های تلویزیونی در الگوی مطلوب بومی نظام حقوقی ایران کدامند؟

در فرضیه نخست چنین به ذهن متبادر می‌گردد که در الگوی مطلوب، کمیسیون ارتباطات فدرال امریکا به عنوان نهادی مرکب از بخش دولتی و همکاری بخش خصوصی، به عنوان نهاد تنظیم‌گر ارتباطات در نظر گرفته می‌شود؛ به گونه‌ای که عمدتاً با صلاحیت نظارتی و اجرایی، تنظیم‌گری در این حوزه را بر عهده دارد.

حاکمیتی در نظر گرفتن، انحصار صوت و تصویر در سازمان صدا و سیما و عدم تأمین حقوق بخش خصوصی، نقص و خلاء قانونی، تداخل در مرزبندی صلاحیت نهادهای ذیربط، از جمله موانع فراروی ایجاد نهاد تنظیم‌گر مورد نظر می‌باشد.

نوشتار حاضر در راستای پاسخ به سؤال و فرضیه‌ای که عنوان شد در قالب دو مبحث تدوین شده است. در مبحث نخست ابتدا به بررسی الگوی مطلوب ماهواره تلویزیونی در کشور امریکا و در مبحث دوم به واکاوی موانع فراروی ایجاد الگوی ماهواره‌ای بومی و مطلوب در نظام حقوقی ایران خواهیم پرداخته می‌شود.

مبحث اول

۱. بررسی الگوی مطلوب ماهواره‌ای در نظام حقوقی ایالات متحده امریکا

در این مبحث به بررسی ساختار و صلاحیت نهاد تنظیم‌گر ارتباطات در ایالات متحده امریکا، که در واقع الگوی مطلوب ماهواره‌ای در جهان می‌باشد و مورد اقتباس مدل‌های اروپایی نیز قرار

گرفته است، می‌پردازیم:

۱-۱. ساختار و تشکیلات نهاد تنظیم‌گر ارتباطات ایالات متحده امریکا

طبق قانون ارتباطات ۱۹۳۴^۱، کمیسیون ارتباطات فدرال (که در این نوشتار به اختصار آن را اف.سی.سی خواهیم نوشت) به عنوان یک نهاد مستقل در سطح فدرال که عمدتاً مسئول امور ارتباطات بین ایالتی و بین‌المللی با هفت عضو اصلی آغاز به کار کرد. در سال ۱۹۸۳، کنگره تعداد اعضا را به ۵ عضو تقلیل داد. اعضا با انتخاب رئیس جمهور و تأیید مجلس سنا منصوب می‌شوند و در برابر کنگره پاسخگو می‌باشند. اعضا برای یک دوره ۵ ساله انتخاب می‌شوند و امکان انتصاب مجدد آنها نیز وجود دارد. اعضای که جایگزین جای خالی می‌شوند صرفاً تا پایان همان دوره ۵ ساله عضویت دارند. در صورتی که معرفی و تأیید کاندیداها به تأخیر افتد کمیسیون می‌تواند با تعداد کمتر از ۵ عضو رسمیت یابد.

تمامی اعضا می‌بایست شهروند آمریکایی باشند و حداکثر ۳ عضو می‌توانند از یک حزب سیاسی باشند. از حیث عملی خود اعضا مسئول تنظیم سیاست‌های کلیدی، اعمال قانونگذاری جدید و قبول قواعد و مقررات هستند هر چند، اعضا امور معمول اف.سی.سی را به دفاتر و ادارات واگذار می‌کنند. هیچ کدام از اعضا نمی‌توانند در هیچ کمیسیون تجاری مرتبط، سرمایه‌گذاری مالی و اقتصادی داشته باشند (Figliola, 2015: 2).

یکی از اعضا توسط رئیس جمهور به مقام ریاست منصوب می‌شود. رئیس دیدگاه‌های اف.سی.سی را به صورت کلی اعلام می‌کند و به جهت توانایی در تعیین دستور جلسه و هدایت دفاتر کمیسیون، از قدرت زیادی برخوردار است (Creech, 2014: 7-8).

اف.سی.سی همچنین (بمنظور کارایی بیشتر و هزینه مناسب) می‌تواند صلاحیت‌های خود را به کارمندان تفویض نماید. اعضا نمی‌توانند کارکردهای خاص خود مثل ارزیابی قانونی بودن تعرفه‌ها در رسیدگی به شکایات را تفویض کنند اما ادارات در وظایف اعضا در هدایت اف.سی.سی.

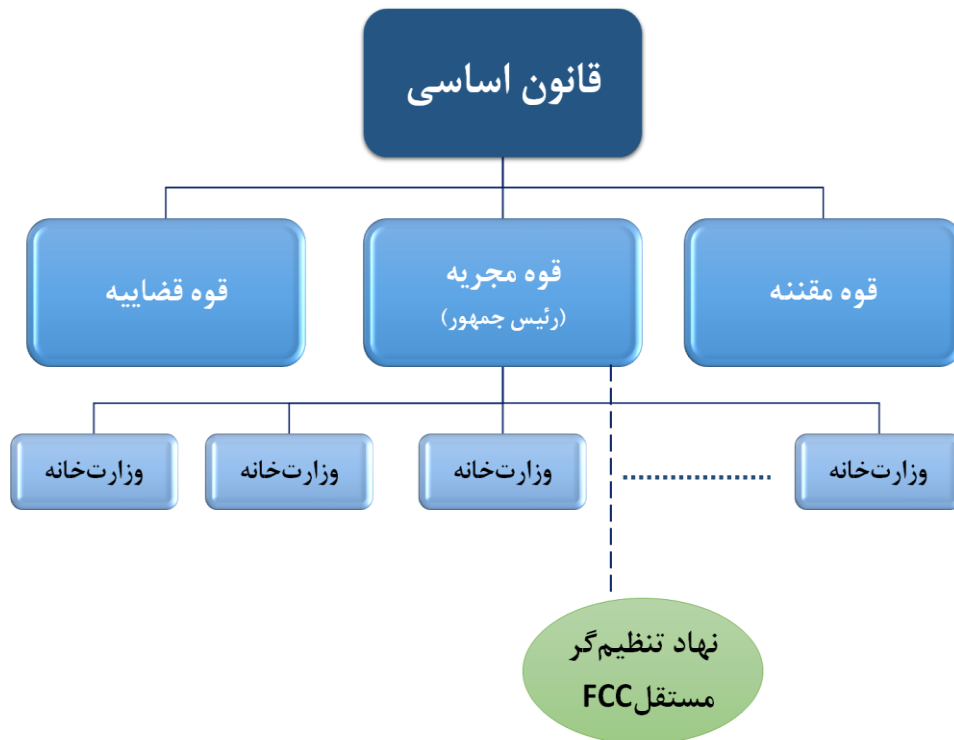
1. The Communications Act of 1934, 47 U.S.C. & 151 et seq.

این قانون بارها مورد اصلاح و بازنگری قرار گرفت بیشترین و پراهمیت‌ترین بازنگری‌ها مربوط به قانون ارتباطات دوربرد ۱۹۹۶ بود. جهت مشاهده خلاصه‌ای از قوانین ارتباطات مرتبط ر.ک: <http://energycommerce.house.gov/108/pubs/108>- D.pdf. این وب‌سایت حاوی قوانین منتخب و مرتبط، شامل موارد زیر می‌باشد:

Communications Act of 1934, Telecommunications Act of 1996, Communications Satellite Act of 1962, National Telecommunications and Information Administration Act, Telephone Disclosure and Dispute Resolution Act, Communications Assistance for Law Enforcement Act.

سی به آنها مشاوره می دهند.

اکثر کارمندان اف.سی.سی در ادارات واشنگتن فعالیت می کنند. اف.سی.سی یک لابراتوار تخصصی در مریلند، یک اداره صدور مجوز در پنسیلوانیا و یک شبکه کوچک از ادارات اجرایی در تمام ایالات متحده دارد (Federal Communications Commission, 2008: 4-6).



شکل ۱. جایگاه نهاد تنظیم گر اف.سی.سی در ساختار حکومتی ایالات متحده امریکا

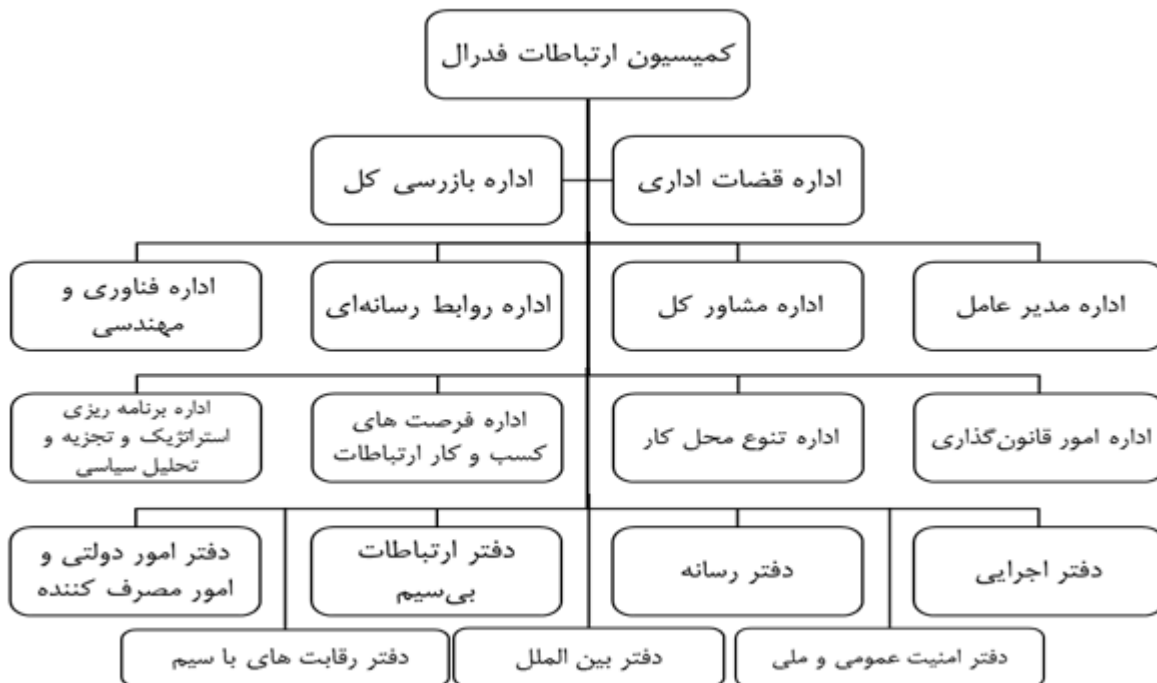
امروزه عملکرد اف.سی.سی توسط ۷ دفتر و ۱۰ اداره انجام می گیرد. این تغییرات پایه ای در ساختار اف.سی.سی در سال ۲۰۰۲ به منظور انعکاس هرچه بیشتر نقش و کارکردش در صنعت صورت گرفت. هفتمین دفتر در سال ۲۰۰۶ تأسیس شد. ساختار فعلی اف.سی.سی بر اساس انواع خدماتی که مقررات آنها را تنظیم می کند سازماندهی شده است (Figliola, 2016: 2-3). ده اداره شامل قضات اداری، بازرسی کل، فرصت های کسب و کار ارتباطات، فناوری و مهندسی، مشاور کل، مدیرعامل، روابط رسانه ای، برنامه ریزی استراتژیک و تجزیه و تحلیل سیاسی، امور قانون گذاری و اداره تنوع محل کار می شود.

هفت دفتر عبارتند از: دفتر رسانه، امور دولتی و امور مصرف کننده، اجرایی، بین الملل، ارتباطات بی سیم، رقابت های با سیم و هفتمین دفتر که در سال ۲۰۰۶ اضافه شد عبارت است از دفتر امنیت عمومی و ملی^۱. در سال ۲۰۱۵ نیز رئیس کمیسیون ارتباطات فدرال، تغییرات ماهوی مطلوبی در خصوص چابک سازی، کارآمدی و شفافیت اف.سی.سی.سی جهت انجام مأموریتش اعمال نمود. نرخ تعرفه های فناوری های ارتباطاتی را کمتر نمود و برای ارتقای کیفیت نهاد اف.سی.سی.سی سه اصل را برشمرد: نخست اینکه اف.سی.سی.سی از نرم افزار محوری به سمت داده محوری حرکت کند؛ دوم به جای اینکه اف.سی.سی.سی به ایجاد فناوری جدید پردازد ابتدا خود را با فناوری های جدید سازگاری دهد، فناوری را با خریدن تهیه نماید و در نهایت به خلق و ایجاد آن فناوری پردازد؛ در واقع سازگاری با رویکردها را بیش از خلق رویکردها را برای ارتقای نهاد موثر می دانست و سومین اصل را ارتقای امنیت نهاد اف.سی.سی.سی قلمداد نمود. به گونه ای که توانایی اف.سی.سی.سی را در محافظت از تهدیدهای خارجی را ارتقا داد^۲.

۱. اطلاعات مبسوط در خصوص هر کدام از دفاتر و ادارات اف.سی.سی.سی و چارت نموداری داخلی هر کدام، به تفکیک، در زیر عنوان شماره ۴۷ کدهای مقررات گذاری فدرال امریکا و وب سایت رسمی کمیسیون ارتباطات فدرال قابل مشاهده و پیگیری است:

<https://www.fcc.gov/about-fcc/organizational-charts-fcc>

2. https://lnwprogram.org/sites/default/files/2015_Leadership_from_Invention_to_Impact.pdf # 12.



شکل ۲. چارت سازمانی کمیسیون ارتباطات فدرال ایالات متحده آمریکا^۱

1. Available at: <https://www.fcc.gov/sites/default/files/fccorg-08112017.pdf>.

در سال ۱۹۷۲، کنگره قانون کمیته مشورتی فدرال^۱ را تصویب نمود. کمیته‌های مشورتی دسترسی بخش‌های مختلف اف.سی.سی را به متخصص‌ها و مشاوره‌ها در طیف گسترده‌ای از مسائل مربوط به سیاست‌ها و برنامه‌ها را فراهم می‌نمایند. در عوض، از این طریق فرصتی برای ورود مردم به یک فرآیند مشورتی که ممکن است پایه‌ای برای تصمیم‌گیری‌های دولت باشد، به وجود می‌آید.^۲

۱-۲. صلاحیت و اختیارات نهاد تنظیم‌گر ارتباطات ایالات متحده امریکا

کمیسیون ارتباطات فدرال طبق قانون ارتباطات ۱۹۳۴ در قلمرو سرزمینی ایالات متحده امریکا، هریک از ۵۰ ایالت و منطقه کلمبیا، صلاحیت تنظیم‌گری را دارا می‌باشد. البته بعد از تصویب قانون ارتباطات دوربرد ۱۹۹۶ در امور ارتباطات ایالت‌ها در موارد مشخص، اثرگذار است. نهاد اف.سی.سی در حوزه ارتباطات بخش‌های متعددی را تنظیم می‌نماید که شامل ارتباطات ثابت، موبایلی، ماهواره، انتشار و همچنین صدور مجوز، اجرا و حقوق مصرف‌کننده می‌شود. صلاحیت‌های گسترده اف.سی.سی به لحاظ اندازه و دامنه فعالیت گسترده می‌باشد.^۳

اف.سی.سی مشهورترین نهاد تنظیم‌گر (رگولاتور) در ایالات متحده امریکا می‌باشد. این نهاد در سطح فدرال به صورت مستقل فعالیت می‌کند و تحت نظارت کنگره می‌باشد و هر ساله باید ۴ گزارش مجزا به پارلمان ارائه نماید. برنامه استراتژیک، اجرای بودجه، گزارش عملکرد سالیانه، گزارش‌های مالی ادارات و دفاتر کمیسیون از جمله گزارش‌های چهارگانه اف.سی.سی به کنگره می‌باشد (Figliola, 2016: 6). تمامی گزارش‌های مذکور در وب سایت اف.سی.سی قابل مشاهده می‌باشد.

مأموریت اف.سی.سی تضمین دسترسی مردم ایالات متحده امریکا به سرویس‌ها و خدمات ملی و جهانی ارتباطات با هزینه‌های معقول و متعارف، بدون هیچ تبعیضی، تضمین سرعت و کارآمدی لازم در این زمینه است. این خدمات ارتباطی همه انواع رادیو و تلویزیون، ارتباطات باسیم، بی‌سیم، کابلی و ماهواره‌ای را شامل می‌شود (Figliola, 2012: 1).

از آنجا که اف.سی.سی نه یک نهاد قضایی و نه یک ارگان قانون‌گذار است، بنابراین تحت

1. Federal Advisory Committee Act of 1972.

2. <https://www.fcc.gov/about-fcc/advisory-committees-fcc>.

3. See "About the FCC", at <http://www.fcc.gov/aboutus.html>.

4. <http://www.fcc.gov/encyclopedia>.

اصول حقوق اداری عمل می‌کند. به نظر می‌رسد نهادهای اداری از جمله اف.سی.سی نظرات دقیق پیرامون مقررات تنظیمی در حوزه‌های مجزا ارائه می‌نمایند و کنگره غالباً قوانینی را تصویب می‌کند که شامل راهبردهایی است که مقررات خاصی پیشنهاد می‌دهد (Walden, 2009: 233). گفته شد که اف.سی.سی نهاد اداری است که بر استفاده از امواج الکترومغناطیسی و ارتباطی در آمریکا نظارت می‌کند. اف.سی.سی دو نقش دارد:

الف- کنگره در سال ۱۹۳۴ اف.سی.سی را تشکیل داد که این حوزه ارتباطات را کنترل کند. در این نقش، اف.سی.سی مجوزهایی برای استفاده حوزه ارتباطات صادر می‌کند و بر عمل طبق این مجوز نظارت می‌کند تا از تداخل کارها جلوگیری شود.

ب- در سال ۱۹۹۳، کنگره اف.سی.سی را مسئول هدایت مزایده رقابتی قرار داد، برای اینکه اطمینان حاصل کند اف.سی.سی موانع موجود سر راه نهادهای باکیفیت را رفع خواهد کرد (Patterson, 2002: 1373).

کمیسیون ارتباطات فدرال، صلاحیت‌های سیاستگذاری قابل توجهی را اعمال می‌کند. این نهاد صلاحیت‌های وسیعی در امور ارتباطاتی دارد هر چند طبق قانون ارتباطات ۱۹۳۴ محدودیت‌های قانونی خاصی هم دارد. اف.سی.سی صلاحیت‌های خود را اعمال می‌کند اما همانند سایر نهادهای دولتی فدرال، تابع محدودیت‌های خاص و اصول آیین دادرسی کلیدی است که در قانون آیین دادرسی اداری^۱ آمده است.

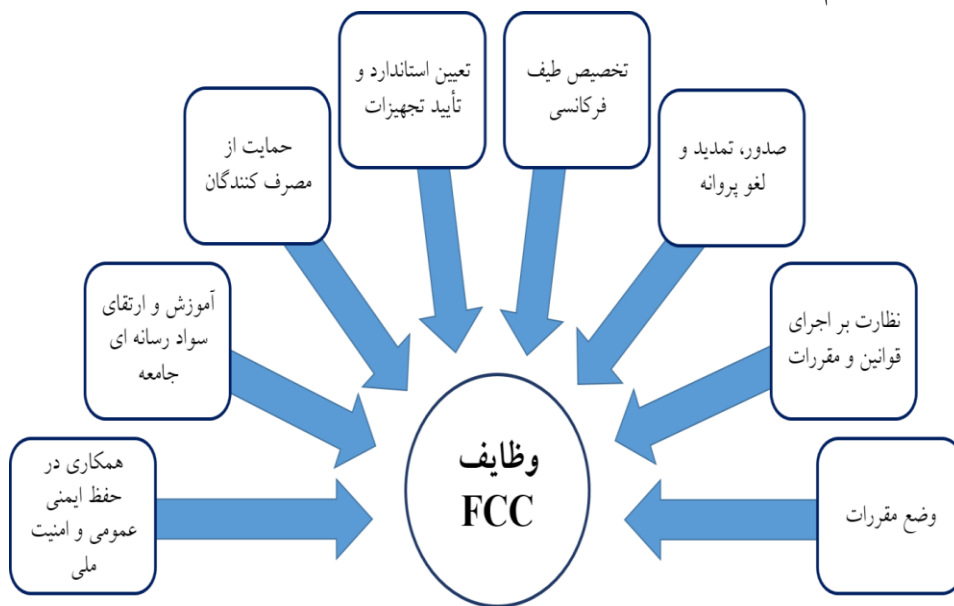
اف.سی.سی صلاحیت کامل در تمام امور ارتباطاتی بین ایالتی و خارجی که از آمریکا شروع می‌شود و یا به آمریکا می‌رسد را داراست که همه جنبه‌های ثابت، موبایلی، کابلی، ماهواره‌ای، پخش تلویزیونی و حوزه تجارت رادیویی را پوشش می‌دهد و به طور خاص شامل تعرفه‌ها و انتقال مجوزهای صادر شده طبق قانون ۱۹۳۴ در زمینه ادغام و مالکیت ارائه دهندگان خدمات ارتباطی، تخصیص فرکانس پخش، حمایت از بخش خصوصی و ایجاد رقابت و رفع انحصار می‌باشد.

صلاحیت اف.سی.سی هم شامل ارائه دهندگان خدمات و هم اپراتورهای تاسیساتی است. با این حوزه اقتدارات، اف.سی.سی صلاحیت وسیعی برای اجرای قانون ارتباطات فدرال دارد و بر سازگاری اقدامات صورت گرفته بر اساس سازگاری با «منافع عمومی و آسایش و ضرورت» نظارت می‌کند. همچنین این صلاحیت به اف.سی.سی اعطا شده است که هر اقدام یا تمام

1. Administrative Procedure act of 1946.

اقداماتی که برای اجرای این قواعد و مقررات و تصمیمات لازم است را انجام دهد. این نکته مهم است که صلاحیت تنظیم‌گری (رگولاتوری) به صورت کلی به این نهاد اعطا شده نه به صورت خاص (Walden, 2009: 226).

وضع مقررات مناسب جهت اجرایی کردن قوانین کنگره در زمینه ارتباطات، نظارت دقیق بر اجرای قوانین و مقررات، نحوه فعالیت ایستگاه‌ها، شرایط متقاضیان، شرایط صدور پروانه، تمدید و لغو آن، وضع مقررات در زمینه‌های محتوای برنامه‌ها، آموزش و ارتقای سواد رسانه‌ای در جامعه، حمایت از اقتصاد ملی با تضمین و ایجاد چارچوب‌های مناسب رقابتی در بازار رسانه‌ای، سیاستگذاری در راستای اخذ بهترین شیوه استفاده از طیف فرکانسی، حمایت از مصرف‌کنندگان، رسیدگی به شکایات و بسیاری از موارد دیگر از جمله صلاحیت‌های اف.سی.سی در حوزه ارتباطات ایالات متحده امریکا می‌باشد. در شکل زیر نمایی کلی از صلاحیت‌ها و اختیارات عام این نهاد ترسیم شده است:



شکل ۳. صلاحیت‌های عام کمیسیون ارتباطات فدرال ایالات متحده امریکا

بنابراین همان‌گونه که مشخص است طبق قانون، کمیسیون ارتباطات فدرال ایالات متحده امریکا یک نهاد اداری مستقل در سطح فدرال است که بودجه را از کنگره دریافت می‌کند و

گزارش کار سالیانه را باید به همین نهاد ارائه نماید. کارکرد اف.سی.سی اجرایی و عمدتاً نظارتی است. کارکرد نظارتی اف.سی.سی در دست‌بندی اداری از نوع قیمومتی^۱ قرار می‌گیرد.

مبحث دوم

۱. بررسی موانع فراروی ایجاد الگوی بومی و مطلوب ماهواره‌ای در نظام حقوقی ایران
در مبحث دوم، به بررسی موانع فراروی ایجاد الگوی بومی و مطلوب ماهواره‌ای در ایران در قالب چهار محور می‌پردازیم. انحصار صوت و تصویر در سازمان صدا و سیما، ممنوعیت مطلق دریافت برنامه‌های ماهواره‌ای در قوانین فعلی ایران، عدم تأمین حقوق بخش خصوصی و تداخل در مرز صلاحیت نهادهای ذیربط از جمله موانعی است که بررسی می‌شود.

۱-۱. انحصار صوت و تصویر در سازمان صدا و سیما

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در موارد متعددی به «صدا و سیما» یا «رادیو و تلویزیون» اشاره شده و فصل دوازدهم نیز صرفاً بدان اختصاص یافته است.

اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در واقع، اساس نظام اقتصادی ایران را تعریف و تشریح می‌کند، این نظام را بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی مشخص کرده و رادیو و تلویزیون را در ایران متعلق به دولت قلمداد نموده که تحت نظارت کامل آن اداره خواهد شد و اصولاً سازمانی انحصاری محسوب می‌گردد.^۲

بر اساس استعلام عضوی از فقهای شورای نگهبان^۳ از این شورا در سال ۱۳۷۹ مبنی بر اختیار مجلس در رابطه با امکان ایجاد شبکه‌های رادیو و تلویزیون خصوصی، شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۰ چنین مقرر می‌دارد:

«مطابق نص صریح اصل ۴۴ قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران رادیو و تلویزیون

۱. قیمومت اداری مجموعه اختیارات قانونی استثنایی و محدودی است که مقامات عالی قوه مرکزی نسبت به اشخاص حقوقی عمومی مبتنی بر عدم تمرکز در جهت عدم مغایرت احکام و اعمال آنها با مصالح عمومی معمول می‌دارند. هدف قیمومیت اداری حمایت از مصالح و منافع عمومی (ملی) در مقابل منافع محلی یا حرفه‌ای است. جهت مطالعه بیشتر ر.ک: مؤتمنی طباطبایی، منوچهر، (۱۳۹۵)، حقوق اداری، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).

۲. اصل ۴۴ قانون اساسی ایران: «نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند اینها است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است...».

۳. محمد یزدی.

دولتی است و تأسیس و راه‌اندازی شبکه‌های خصوصی رادیویی 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 (همانند 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» (اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، ۱۳۸۶: ۹۱).

در جریان تصویب اصل ۴۴ (۱۲۷ سابق) قانون اساسی در ۸ آبان ۱۳۵۸، یکی از اعضا^۱ پیشنهاد حذف رادیو و تلویزیون از انحصار این اصل را مطرح کرد و عنوان نمود: «این مسأله در رسانه‌های گروهی در نظام جدید را نباید در اختیار دولت بگذارید. اگر این مطلب را حذف کنید، شاید یکی دو رأی اضافه بیاورد که ملت بتوانند خودشان رادیو تلویزیون مستقل داشته باشند.»

نایب رئیس جلسه^۲ با اعلام این که «رادیو و تلویزیون یک چیز ساده‌ای نیست بلکه نیاز به سرمایه‌گذاری کلان دارد.» بر خطر تبدیل شدن رادیو و تلویزیون ایران شبیه کشورهای سرمایه‌داری که با پول آگهی‌ها و تبلیغات تجاری معرفی و اداره می‌شوند، تأکید می‌کند.

یکی از اعضای مجلس مؤسسان^۳ در پاسخ، خواستار بازماندن راه تأسیس رادیو و تلویزیون غیردولتی می‌شود و نیز با تأکید بر این که بین مدیریت و سرمایه‌گذاری تفاوت وجود دارد، عضو دیگری^۴ پیشنهاد می‌دهد که سرمایه‌گذاری را دولت انجام دهد اما مدیریت زیر نظر مجلس باشد. اما در نهایت متن بدون اصلاح به تصویب می‌رسد (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۲۰۵-۲۱۳).

جلسه هجدهم شورای بازنگری قانون اساسی که در خرداد سال ۱۳۶۸ تشکیل شد، یکی از اعضا^۵ چنین اظهار نمود: «بنده تصور این است، بر اساس مطالعاتی که اخیراً راجع به صدا و سیما و رسانه‌های جمعی کرده‌ام، رسانه‌های جمعی را اگر بخواهیم صددرصد با سرمایه‌های دولتی گسترش بدهیم حتماً ضربه خواهیم خورد و قدرت هم‌وردی با ده‌ها و صدها کانال در سطح جهان در رابطه با مسائل فرهنگی و آموزشی نخواهیم داشت. به اعتقاد من، ما امکان ایجاد صدا و سیماهایی که با نظارت سه قوه، با نظارت نظام جمهوری اسلامی که دست از پا خطا نکنند و

۱. گلزاده غفوری.

۲. محمد بهشتی.

۳. گلزاده غفوری.

۴. ناصر مکارم شیرازی.

۵. میرحسین موسوی.

برنامه‌هایشان حالا به تأیید یک مرجعی برسد، باید داشته باشیم که صدا و سیما را با سرمایه‌هایی غیر از سرمایه دولتی هم در کشور گسترش بدهیم. شبیه جراید، منتها سفت و سخت‌تر و محکم‌تر از نظر چارچوب‌ها اگر در زمینه سیاسی هم احساس خطر می‌شود، حداقل در زمینه آموزشی و فرهنگی ما چنین تصمیمی را باید بگیریم و گرنه ما یک صدا و سیما خواهیم داشت حداکثر با دو کانال و مواجه خواهیم بود با ده‌ها کانالی که ما را محاصره خواهند کرد» (مشروح مذاکرات شورای بازنگری، ۱۳۸۷: ۲۱۵).

اگرچه در اصل ۴۴ قانون اساسی تنها به دولتی بودن رادیو-تلویزیون اشاره شده اما تفسیر شورای نگهبان از این اصل موجب گردید که راه‌اندازی شبکه‌های رادیو و تلویزیون خارج از صدا و سیما توسط دستگاه‌های دولتی ممنوع تلقی شود. در سال ۱۳۷۹، دانشگاه تهران اقدام به ایجاد تلویزیون برای محدوده کوی دانشگاه کرد که دو روز قبل از افتتاح پلمپ شد (احمدیان راد، ۱۳۸۳: ۵۱).

هرچند بعضی معتقدند: «قانون اساسی فقط تکلیف سازمان موجود رادیو و تلویزیون را معین کرده است اما نافی رادیو و تلویزیون‌های خصوصی نیست، اما صدا و سیما با تمسک به ایستگاه‌های زمینی و استفاده انحصاری از سیگنال‌های ماهواره‌ای در حوزه سیگنال‌های تلویزیونی، همواره در برابر گسترش تلویزیون کابلی مخالفت کرده است؛ در حوزه تکثیربخشی، به ایده انحصار تمسک کرده و مانع از بسط این فعالیت به بخش عمومی و خصوصی است؛ در بحث حیطه پوشش تنها به سطح ملی اندیشیده و با توطئه‌آمیز خواندن حضور کانال‌های منطقه‌ای و بین‌المللی از ورود به عرصه رقابت و همکاری با آنها سرباز زده است» (محمدی، ۱۳۷۹: ۱۲۱).

از طرفی در ماده ۷ اساسنامه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۲/۷/۲۷ مجلس شورای اسلامی) آمده است: «تأسیس فرستنده و پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی در هر نقطه کشور در انحصار این سازمان بوده و چنانچه اشخاص حقیقی یا حقوقی اقدام به تأسیس یا بهره‌برداری از چنین رسانه‌هایی کنند از ادامه کار آنان جلوگیری به عمل آمده و تحت تعقیب قانونی قرار خواهند گرفت».

این ماده به طور مطلق تأسیس فرستنده و پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی در هر نقطه کشور را صریحاً انحصاری قلمداد کرده و آن را منحصرأ متعلق به سازمان صدا و سیما می‌داند. بنابراین با این ماده قانونی، شاید بتوان گفت که دیگر جایی برای فعالیت بخش خصوصی باقی نمی‌ماند. لیکن طی سال‌های اخیر مشاهده می‌شود که تحت عناوین مختلف بخش‌هایی از

فعالیت‌های این سازمان به بخش غیردولتی واگذار شده است، هرچند در زمینه پخش، هیچگونه اقدامی برای فعالیت بخش خصوصی صورت نگرفته است (البته اگر فعالیت شبکه پنجم سیما موسوم به شبکه تهران را که با همکاری شهرداری تهران آغاز به فعالیت کرد در نظر نگیریم). اما در زمینه تولید، اقدامات متنوعی صورت گرفته و شرکت‌های فرهنگی مختلف چه به صورت وابسته به سازمان یا غیر وابسته به آن، فعالیت خود را آغاز کرده اند و در واقع می‌توان گفت این بخش از فعالیت‌ها از انحصار سازمان خارج شده است و این جز تحت فشار هزینه‌ها، عدم توانایی در تولید کافی برنامه‌ها و تغذیه شبکه‌های افتتاح شده، نبوده است. البته باید اشاره شود که این سازمان برای پاسخ به نیازهای متنوع و برای آنکه به بخش خصوصی نیز اجازه فعالیت و تأسیس شبکه رادیویی و تلویزیونی ندهد و همچنان به صورت انحصاری عمل نماید، اقدام به راه‌اندازی چند شبکه رادیو-تلویزیونی در طی چند سال اخیر کرده است ولی چنانچه اشاره گردید عملاً در زمینه تولید مجبور شده است به مقدار زیادی دست بخش خصوصی را باز بگذارد و از آن کمک بطلبد (احمدوند، ۱۳۹۵: ۱۵۳-۱۵۲).

به طور کلی می‌توان موانعی که در راه شکستن انحصار صوت و تصویر در ایران وجود دارد را می‌توان چنین برشمرد:

* نخستین مانعی که معمولاً در برابر ایجاد شبکه‌های متنوع تلویزیونی در ایران مطرح می‌شود، اصل ۴۴ قانون اساسی است.

* مانع دوم، مسائلی است که طی سال‌های متمادی، نقش عرفی به خود گرفته است. مسئولان به وجود ساختار موجود عادت کرده‌اند و تصور شبکه‌های خصوصی برای آنها دشوار است، به خصوص این نگرانی در حوزه امنیتی تأثیرگذارتر است، به دلیل آنکه کنترل رسانه‌ها امری مهم برای امنیت ملی به شمار می‌رود. برخی تکثر را با عدم کنترل مساوی می‌انگارند. با در نظر گرفتن نقش کارشناسی و نظارتی دولت، می‌توان این عرف رایج را نیز تغییر داد.

* مانع سوم، اقتصاد بیمار رسانه‌ای کشور است. فقدان مقررات و امنیت لازم برای راه‌اندازی شبکه‌ها باعث شده حتی اگر موانع قانونی و عرفی برداشته شوند، گروه‌ها و شرکت‌های علاقه مند، سرمایه لازم را برای راه‌اندازی شبکه‌های خصوصی در اختیار نداشته باشند. همچنین تزیق بودجه و اعطای کمک‌های بلاعوض از سوی دولت به شبکه‌های دولتی، رقابت با آنها را دشوار کرده است.

* مانع چهارم، شیوه‌های جاری تولید تلویزیونی است که در بخش دولتی مشوق و تقویت

کننده آن بوده است. حاکمیت فرهنگ دولت‌گرایی بر مسئولان دولتی مانعی تلقی می‌شود که تنوع شبکه‌ها و راه‌اندازی شبکه‌های خصوصی چیزی جدای از روندهای جاری و حاکم بر اقتصاد کشور و سیاست‌های آن نیست. خصوصی‌سازی در دیگر بخش‌ها (آموزش، صنعت، بهداشت و ...) به جریان شبکه‌های خصوصی تلویزیونی یاری می‌رساند.

* مانع پنجم، مبالغه در قدرت رسانه‌ها و تأثیر آنهاست. اگر رسانه‌ها را موجد یا از میان‌برنده نگرش‌ها و رفتارها بدانیم، آن‌گاه ترس و واکنش از آنها قوت می‌گیرد و هر نظام سیاسی به واسطه این نگرانی، رسانه‌ها را نیز همانند تجهیزات نظامی و اتمی در انحصار خویش قرار می‌دهد.

مبالغه در قدرت رسانه‌ها می‌تواند تا حدی ناشی از عدم آشنایی با ساز و کارهای کنترل رسانه‌ها، غفلت از توانایی‌های هر گروه و صنف در سطح ملی در برابر بیگانگان و رسانه‌های آنها و عدم تنوع رفتاری رسانه‌ها باشد. رسانه‌ها تا حد زیادی (بالاخص در بخش‌های خبری و اطلاع‌رسانی) آینه جامعه هستند - یا باید باشند - و صرفاً به عنوان ناظری که می‌خواهد ایجاد یا معدوم کند عمل نمی‌نمایند (محمدی، ۱۳۷۹: ۲۳۹-۲۳۷).

* مانع ششم، پیامدهای فرهنگی ناشی از تأسیس تلویزیون خصوصی است، نگرانی از پیامدهای مخرب برنامه‌های تلویزیونی خصوصی بر فرهنگ عمومی و ارزش‌های اجتماعی، یکی از مهمترین موضوعاتی است که در طراحی این مدل فرآیند مورد توجه قرار گرفته و باید به نحو مناسبی برای آن تدبیر اندیشیده شود (صادقی، ۱۳۹۰: ۷۰).

گرچه در مجموع می‌توان گفت که هیچ‌یک از موانع موجود در مسیر تشکیل رادیو-تلویزیون خصوصی در کشور دارای دلایل منطقی و مبتنی بر دلایل قانونی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و حتی امنیتی نبوده و وضعیت انحصار موجود صرفاً حاصل تجربه و تدبیر مسئولان وقت در دهه‌های گذشته بوده است و کلیه نگرانی و آسیب‌های احتمالی با اتکا به روش‌های عقلایی و تجربیات دیگر جوامع قابل رفع می‌باشد. لیکن از سوی دیگر باید به این نکته توجه کرد توجه که دولت (به صورت عام) اولین و تنها کاربر طولانی‌مدت سیستم‌های فضایی است و در حال حاضر نیز بزرگ‌ترین مشتری سرویس‌های فضایی در دنیا، برای استفاده‌های امنیتی و دفاعی، سرویس‌های عمومی (مانند هواشناسی)، تحقیقات بنیادی، طرح‌های علمی، اکتشافی و سفر انسان به فضا، محسوب می‌گردد. دولت نقشی کلیدی در زنجیره ارزشی فضا بازی می‌کند و نقش‌های مختلفی از سرمایه‌گذاری در زیرساخت تا استفاده‌کننده از کاربردها و سرویس‌ها را انجام می‌دهد: - مشتری کاربردها و سرویس‌های فضایی، ایجاد یک ارتباط تجاری محض مانند: وزارت

دفاع آمریکا با اینتلسنت برای کاربردهای مخابراتی؛

- مشارکت در سرمایه‌گذاری، مالکیت، استفاده از زیرساخت‌های فضایی اپراتور خصوصی؛

- سرمایه‌گذار، مالک، اپراتور و کاربر مانند: ماهواره‌های علمی؛

- مشتری اپراتور خصوصی با قرارداد طولانی‌مدت.

برای شروع کاربردهای تجاری در حوزه ماهواره‌های مخابراتی در کشورهایی همچون ایران، باید سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های ابتدایی با حمایت‌های همه‌جانبه حتی به جهت کسب تجربه و آزمایش و یا در راستای اهداف امنیت ملی و حفظ منافع فضایی کشور صورت پذیرد. در این شرایط دولت بایستی قوانین حمایتی از توسعه تجاری وضع کند و حامی اپراتورها، ارائه‌دهندگان اولیه سرویس و سرمایه‌گذاران باشند، به عنوان مثال: قوانین بخشودگی مالیاتی، اعطای امتیازات انحصار سرویس و غیره.

گرچه اصول حاکم بر صنعت ماهواره به صورت عمومی با الهام از تجربیات بین‌المللی مشابه و برای همه زمان‌ها نگاشته می‌شود اما باید توجه کرد اپراتوری و بهره‌برداری از ماهواره در کشور جمهوری اسلامی ایران اولین تجربه در این حوزه خواهد بود و ریسک‌های فراوانی بازیگران و سرمایه‌گذاران این حوزه را تهدید می‌کند. این نکته باعث می‌شود که دولت علی‌رغم همه ریسک‌های موجود و حتی عدم سوددهی سرمایه‌گذاری مناسب از طرف بخش خصوصی، نباید از وظیفه حاکمیتی خود به منظور حفظ و بهره‌برداری حداکثری از موقعیت‌های مداری خود (ماده ۴۰ قانون برنامه ششم توسعه) چشم‌پوشی کند.

۱-۲. ممنوعیت مطلق دریافت برنامه‌های ماهواره‌ای در قوانین فعلی ایران

در پی گسترش روزافزون پخش برنامه‌های ماهواره‌ای، قوه مقننه ایران در راستای اقدامات پیشگیرانه در اواخر سال ۱۳۷۳، اقدام به تنظیم و تصویب قانون ممنوعیت به کارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره کرد و مدتی پس از آن در اوایل ۱۳۷۴، آیین‌نامه اجرایی آن تدوین شد. در سال ۱۳۹۲ نیز موادی از قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز پیرامون این مسأله وضع شد.

قانون فعلی ابهامات و نیز تبعات منفی بسیاری را در پی داشته است. روشن نبودن شمول یا عدم شمول تجهیزات ماهواره‌ای اینترنتی در قانون فعلی باعث بلا تکلیفی دستگاه‌های سیاستگذار و اجرایی در این خصوص شده است. امروزه قاچاق تجهیزات دریافت از ماهواره؛ امری کاملاً بدیهی است و عدم رعایت قانون ممنوعیت توسط چندین میلیون خانواده ایرانی و همچنین اجرای

محدود و مقطعی و بعضاً مناقشه برانگیز آن توسط دستگاه‌های ذی‌ربط موجب ضربه جدی به روح قانون و قانونگرایی و رابطه افراد و ارکان حاکمیت گردیده است. قانون ممنوعیت مطلق موجب شده تا اشخاص حقیقی دارای صلاحیت علمی و فرهنگی نیز همانند سایر مردم از به کارگیری ماهواره ممنوع گردند و از این طریق، کاربردهای علمی و فرهنگی مثبت ماهواره‌ای تقلیل یافته است. از نواقص دیگر این قانون باید اشاره کرد که در متن قانون، سه فعل مجرمانه ورود، توزیع و استفاده مشخص شده است اما در خصوص حمل و نگهداری، فروش و خدمات (نصب، تعمیرات و...) سکوت شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۰: ۱-۲ و ۵).

همان طور که اشاره شد، اهرم داخلی در کشورمان مجازات افرادی است که وسایل و تجهیزات دریافت برنامه‌های ماهواره‌ای را مورد معامله، نصب و استفاده قرار می‌دهند؛ تردیدی نیست که اقدامات این چنینی صرفنظر از تبعات منفی آن در سطح ملی و بین‌المللی، در مقابل پیشرفت‌های فنی (از قبیل دریافت شبکه‌های ماهواره‌ای از طریق اینترنت) و فشارهای اجتماعی رنگ باخته است (زمانی، ۱۳۸۰: ۱۳۶).

از سوی دیگر، باتوجه به پخش برنامه‌های شبکه جام جم و سحر که در ۲۵ آذر ۱۳۷۶ از طرف صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران آغاز شد، سراسر قاره اروپا و نیمه غربی ترکیه، شمال آفریقا، روسیه، آسیای میانه و منطقه خاورمیانه را تحت پوشش قرار داد؛ لذا قانون موجود به نوعی با اقدام کشور همخوانی و سازگاری ندارد (اشرفی، ۱۳۸۰: ۲۸۹). بنابراین هنگامه آن رسیده که دولت جمهوری اسلامی ایران پس از ۲۳ سال از تصویب قانون ممنوعیت به کارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره، از رویکرد ابزارگرانه به سمت رویکرد محتواگرانه تغییر نظر دهد و با چشم‌انداز جامع و مطابق با نیاز فعلی و به دور از جاماندگی از روند شتابان فناوری‌های نوین صنعت ماهواره به وضع قانون جدید در این مهم پردازد (احمدوند، ۱۳۹۵: ۱۵). علاوه بر اصلاح قانون ممنوعیت، شایسته است نسبت به تدوین سیاست کلی ماهواره‌ای کشور که در آن تمام ابعاد حقوقی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، محتوایی و رسانه‌ای مورد توجه قرار گرفته باشد، اقدام شود.

۳-۱. عدم تأمین حقوق بخش خصوصی

به لحاظ کلی، باید دخالت دولت در بخش رادیو-تلویزیون به ترتیبی باشد که تهدیدی برای آزادی محسوب نگردد. تحت تأثیر جریان جدید مقررات‌زدایی، خصوصی‌سازی و آزادسازی ارتباطات در امریکا در سال ۱۹۸۲، کشورهای اروپایی و همزمان با آن ژاپن، در دهه ۱۹۸۰ اقدام

به انحصارزدایی ارتباطات کردند.

در اوایل دهه ۱۹۹۰ این موضوع به آسیا راه یافت و در کشورهایمانند هند، پاکستان و حوزه‌های خلیج فارس و همچنین در ترکیه به فکر تأسیس رادیو - تلویزیون خصوصی افتادند؛ بسیاری از این کشورها برای تأسیس رادیو - تلویزیون خصوصی قوانین اساسی خود را تفسیر کردند یا در برخی موارد اصلاح کردند چرا که طبق قوانین مذکور اجازه تأسیس رادیو و تلویزیون‌های خصوصی پیش‌بینی نشده بود، اکنون در اکثریت کشورهای جهان یک نظام مختلط رادیو - تلویزیون مرکب از مؤسسات عمومی (دولتی و مؤسسات خصوصی) فعالیت می‌کنند (معمد نژاد، ۱۳۸۸: ۳۰-۲۸).

در ارتباط با صدا و سیما با سه واژه حاکمیت، نظارت و مدیریت در ادبیات قانون اساسی مواجه هستیم. بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی رادیو و تلویزیون باید در مالکیت دولت باشد اما بر اساس سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که در سال ۱۳۸۳^۱ از جانب مقام رهبری تعیین و در اوایل خردادماه ۱۳۸۴ توسط ایشان ابلاغ شد؛ در واقع سنگ بنای تحولات نهادی و بنیادین در اقتصاد ایران بنا نهاده شد و به عنوان یک الگوی کامل برای نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران تلقی می‌شود، البته بند «ج» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی به دلیل حساسیت‌ها و ملاحظات ناظر بر واگذاری‌ها، در تیرماه سال ۱۳۸۵ توسط مقام رهبری تصویب و ابلاغ گردید و در حقیقت منظومه تحول نهادی اقتصاد کشور بدین ترتیب کامل شد. این سیاست‌ها در واقع حاصل تلاش طولانی مدت مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص بازتعریفی از اصل (۴۴) قانون اساسی بوده است که به کاهش نقش دولت در زمینه‌های زیادی از جمله امور اقتصادی و دارایی، راه و ترابری، بهداشت و درمان، حوزه نفت و انرژی، بازرگانی، کشاورزی، مسکن و شهرسازی، آموزش و پرورش بیمه و بانکداری و موارد دیگر اشاره دارد. یکی از بخش‌هایی که در این سیاست‌ها تفکیک شده و مورد تأیید قرار گرفته، حوزه ارتباطات و فن آوری اطلاعات می‌باشد. از جمله دستاوردها و نتایج کاهش تصدی دولت در این زمینه می‌توان به موارد دیگر اشاره نمود. تصویب واگذاری شرکت مخابرات ایران در تاریخ ۱۳۸۵/۱۲/۲۳ در هیأت عالی واگذاری، ارائه چارچوب خصوصی‌سازی شرکت پست جمهوری اسلامی ایران به هیأت وزیران و اخذ مصوبه شماره ۱۳۴۵۶۷/ت/۳۹۰۸۸ هـ مورخ ۱۳۸۷/۸/۶ هیأت مذکور، نمونه‌هایی از این قبیل می‌باشند. لیکن در این ابلاغیه، شبکه‌های مادر تخصصی، حاکمیتی در نظر گرفته شده است که ورود بخش

۱. سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی به آدرس www.maslehat.ir

خصوصی را به این حوزه با ابهامات جدی مواجه نموده است.

همچنین در بند ط از ماده ۱۰۴ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی دولت موظف گردیده تا شرایط لازم توسط صدا و سیما را برای ارائه برنامه‌های صوتی و تصویری شبکه‌های کابلی و کانال‌های ماهواره‌ای با حفظ ضوابط فراهم آورد و در واقع مجوز ارائه برنامه‌های تلویزیونی خارج از صدا و سیما، با ضوابط این سازمان صادر نماید اما تا پایان برنامه چهارم توسعه در سال ۱۳۸۹ این تکلیف قانونی اجرا نشد.

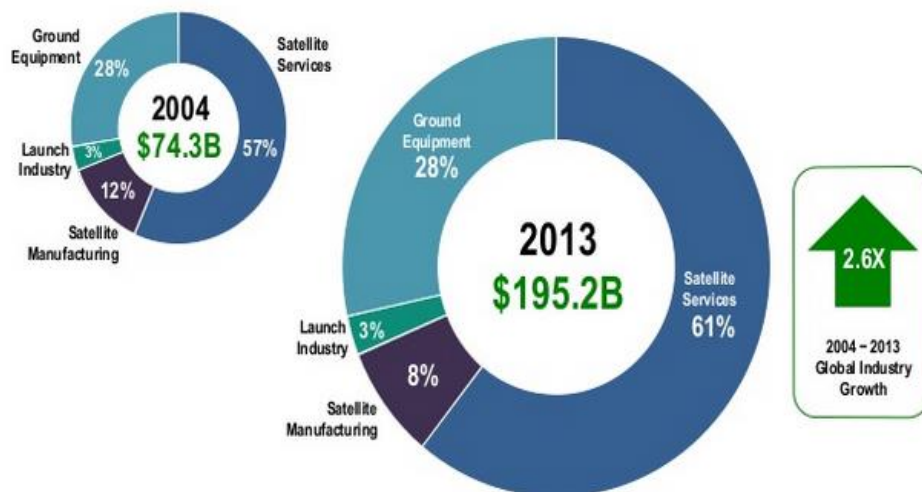
اصل ۱۷۵ قانون اساسی، نیز صرفاً احکامی را در باب سازمان دولتی رادیو-تلویزیونی کشور صادر می‌کند. این اصل به هیچ وجه متضمن انحصار پخش صدا و تصویر نیست و بخش خصوصی و عمومی را از این حق محروم نمی‌کند، چون اصل، بر عدم انحصار است و قانون اساسی خلاف اصل عمل نکرده است (صادقی، ۱۳۹۰: ۴۰).

مجموعه مباحثی که در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مورد رادیو-تلویزیون صورت گرفته است معطوف به سازمان رادیو-تلویزیون ملی می‌باشد که جزء اموال عمومی است. عبارت «تلویزیون ملی» در مشروح مذاکرات به صراحت تکرار شده است. در مباحث ذیل این اصل؛ موضوعاتی مثل اینکه آیا رادیو-تلویزیون باید زیر نظر مشترک سه قوه اداره شود یا زیر نظر مقام رهبری و مراجع تقلید یا حوزه‌های علمیه یا جمعی از همه نمایندگان نهادهای مذکور، (مدیریت این رسانه) و رسالت این رسانه‌ها چیست، مطرح است و اصولاً مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، در باب رادیو-تلویزیون غیردولتی، ساکت است. این سکوت را باید به لااقتضا بودن آن مباحث نسبت به شبکه‌های غیردولتی تعبیر نمود نه نفی آن، چون در آن دوره اصولاً موضوع شبکه‌های خصوصی برای بررسی کنندگان مطرح نبوده است و امکان عملی این پدیده در دهه ۱۹۹۰ ظاهر شده است. حتی در یک دهه بعد در مباحث بازنگری قانون اساسی نیز به این موضوع اشاره‌ای نشده است و تغییرات بنیادی انجام شده در اصل ۱۷۵ قانون اساسی تنها در یک مورد محدود می‌شود: انتقال عزل و نصب مدیریت این رسانه از نمایندگان قوای سه‌گانه به مقام رهبری. دیگر مباحث بازنگری به برخی تغییرات لفظی-مثل تبدیل «رادیو-تلویزیون» به «صدا و سیما»-محدود می‌شود (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۶۸۸-۱۶۸۲).

از سوی دیگر صنعت فضایی در کنار قدرت و تفوقی که برای کشور صاحب صنعت ایجاد می‌کند، حداقل در ابتدای کار مستلزم یک سرمایه‌گذاری سنگین است. از آنجا که همه دولت‌ها

از عهده تهیه این سرمایه اولیه بر نمی‌آیند، این فناوری تنها در اختیار کشورهایی است که توانایی چنین سرمایه‌گذاری را داشته‌اند و توانسته‌اند مدیران و مسئولان بودجه‌ای کشور را توجیه کنند. حتی بسیاری از کشورهایی که درایت لازم برای برداشتن این قدم اولیه را داشته‌اند، لزوماً تا انتهای کار آن را ادامه نداده‌اند و پس از چند شکست، از عهده مخارج بر نیامده‌اند و یا انتقادات مخالفان باعث قطع سرمایه لازم برای ادامه کار آنها شده است. یک مثال بارز شاید اتحاد جماهیر سابق باشد که با توجیه برتری در مقابل آمریکا در زمان جنگ سرد، پیشرفت‌های اولیه بسیار خوبی در صنعت فضایی داشت و ارمغان آن، تفوق بر فناوری پیچیده و گران‌فزایی غربی بود که قسمتی از این تفوق، هنوز هم باقی مانده است ولی به تدریج عدم تدبیر این کشور، کار را به جایی رساند که پس از سه شکست بسیار سنگین در پرتاب ماهواره مخابراتی، پوتین شخصاً هیاتی را مامور بررسی علت افت شدید صنعت پرتاب روسیه نمود.

در کشور ما نیز علی‌رغم شروع خوب در فناوری فضایی، عدم تزریق به موقع بودجه به ارگان‌های ذیربط، باعث ایجاد مشکلاتی جبران‌ناپذیر گردید که از دست رفتن برخی موقعیت‌های مداری یکی از آنهاست. به علاوه با توجه به اینکه عمر پروژه‌های فضایی عموماً از دوران چهارساله یا حتی هشت ساله متداول دولت‌ها بیشتر است، وابستگی سازمان فضایی کشور و دیگر ارگان‌ها به بودجه دولتی و تغییر سیاست‌ها در وسط زمان اجرای پروژه‌ها، همواره مشکلی ویرانگر برای پیشرفت این صنعت بوده است.



شکل ۴. درآمد صنعت ماهواره در جهان در دراز مدت، منبع: اتحادیه صنعت ماهواره Satellite Industry Association 2014 report

همانطور که نمودار نشان می‌دهد، این صنعت رشد بسیار زیادی دارد (رشد ۱۱ درصدی). به عبارت دیگر کار در صنعت فضایی علاوه بر مسائل راهبردی و قدرت ملی، از نظر اقتصادی نیز توجیه خوبی دارد. اما نکته اصلی نمودار، توزیع درآمد در قسمت‌های مختلف این فناوری است. بطور مثال در سال ۲۰۱۳، تنها سه درصد از درآمد این صنعت در پرتاب ماهواره و ۸ درصد در ساخت ماهواره متمرکز بوده است که بالاترین هزینه و سطح علمی را می‌طلبد. در مقابل صنعت تجهیزات ایستگاه زمینی که جنبه علمی و تجاری دارد، ۲۸ درصد درآمد را به خود اختصاص داده است و در نهایت ارائه سرویس ماهواره‌ای که دانش مورد نیاز در آن عموماً در سطح یک تکنسین است و بیشتر به تکنیک‌های بازاریابی و تجاری متکی است، ۶۱ درصد این درآمد را به خود اختصاص داده است! به عبارت دیگر، درصد زیادی از دانش و ریسک این حوزه توسط با سوادترین افراد شاغل در این حوزه تحمل می‌شود و گاهی نتیجه چهار تا هفت سال طراحی ماهواره و سال‌ها طراحی موشک در دقایق اولیه پرتاب با یک انفجار نابهنگام، نابود می‌شود ولی در مقابل، در صورت موفقیت سود آن به جیب اپراتورها می‌رود. حال تصور کنید سازمانی که صرفاً در قسمت نیازمند دانش، ریسک و هزینه بالای این صنعت کار می‌کند (مثلاً سازمان فضایی)، چگونه می‌تواند توقع پیشرفت داشته باشد. مهمتر اینکه حضور در صنعت فضا با پرتاب موفق یک ماهواره به پایان نمی‌رسد و نیاز به ماهواره جایگزین و حفظ موقعیت‌مداری در کلیه باندها و... بودجه‌های بعدی را می‌طلبد. به همین دلیل اپراتوری ماهواره که بطور خلاصه می‌توان آن را بازاریابی فضای ترانسپوندرها نامید، به عنوان قسمتی مهم برای تامین هزینه‌های پروژه‌های ماهواره‌ای، مطرح می‌شود. با این توضیح، به راحتی فلسفه ایجاد شرکت‌هایی مثل *یوتلست* و *گلوب‌کست* را در کنار آژانس فضایی اروپا می‌توان درک کرد.

البته این موضوع چندین بار مورد توجه قرار گرفته است ولی اساسنامه ارگان‌های دولتی و مشکلات قانونی سرمایه‌گذاری و تاسیس موسسات انتفاعی، مانع اجرای آن شده است که می‌توان با مشورت کارشناسان حقوقی و تدوین نظامی قانونی، این معضل را حل کرد یا مصوبات لازم را برای آن با قید فوریت اخذ نمود. سوال دوم این است که چرا بخش خصوصی به این کار مبادرت نورزیده است. پاسخ صریح بخش خصوصی این است که اولاً به علت اینکه ایران ماهواره‌ای برای این کار در اختیار آنها قرار نداده است، بالاجبار بخش خصوصی باید به عنوان اپراتور دست دوم یک ماهواره خارجی عمل کند که باعث از دست دادن نیمی از درآمد (در بسیاری مواقع حتی دو ثلث درآمد) می‌شود. ثانیاً این شرکت‌ها اذعان می‌دارند که بارها به این کار مبادرت ورزیده‌اند

ولی عدم شفافیت قوانین خدمات‌رسانی ماهواره و ممنوعیت مربوط به قسمت تلویزیونی آن، بالاترین مانع برای استحصال سود سرشار این قسمت بوده است. البته آن دسته از اپراتورهایی که به جای تمرکز بر بازار ایران سعی کرده‌اند به عنوان اپراتور دست دوم در کشورهای منطقه عمل کنند، موفقیتی نسبی داشته‌اند که حتی مالیات آن به جیب کشورهای همسایه می‌رود و اثری بر روی پیشرفت صنعت فضایی در کشور ندارد.

بنابراین در کنار استراتژی‌های چندگانه‌ای که برای پیشرفت معنی‌دار و با دوام صنعت فضا در کشورمان مطرح است، ایجاد یک اپراتور ماهواره‌ای به عنوان موتور محرک تامین مالی صنعت فضایی که همه بازیگران اصلی ماهواره در ایران در آن سهم باشند و اینکه بتوان با اتکا به آن در فضای بخش خصوصی و دور از موانع و قوانین دست و پاگیر شرکت‌های دولتی، هزینه لازم برای تغذیه پروژه‌های فضایی کشور را بدون اتکا به بودجه دولتی تامین کرد، از ضروریات می‌باشد (سیاسی فر، ۱۳۹۴: کد خبر: ۶۹۴۵).

۱-۴. تداخل در مرز صلاحیت نهادهای ذیربط

بهره‌برداری از منابع فرکانسی از طریق صنایع ماهواره و ورود به حوزه این رقابت، به مدیریت امور و مسائلی همچون کاوش و استفاده صلح‌آمیز از فضای ماورای جو در جهت توسعه اقتصادی، فرهنگی، علمی و فناوری کشور از طریق پژوهش، تولید فناوری، توسعه زیرساخت‌ها و راه‌اندازی سامانه‌های فضایی فضاپایه و زمین‌پایه با کاربردهای مختلف و بسترسازی گسترش خدمات فضایی برای کاربران در سطح ملی و منطقه‌ای نیاز دارد.

علی‌رغم پیشرفت سریع کشور در برخی حوزه‌های فناوری فضایی، نوظهور بودن مدیریت صنایع ماهواره، خدمات فضایی و امور مربوط به آن در کشور از یکسو و تغییرات ساختاری و جابجایی‌های مدیریتی از سوی دیگر باعث شده است تفکیک وظایف و اختیارات سازمان‌ها و نهادهای مختلف در مدیریت و حاکمیت امور فرکانسی، خدمات، پژوهش، فناوری، تجاری و توسعه‌ای در حوزه فضا روشن و تفکیک شده نباشد.

مرکز ملی فضایی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، سازمان فضایی ایران، سازمان تنظیم مقررات رادیویی و تلویزیونی، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و سازمان صدا و سیما، از جمله نهادهایی هستند که در حوزه فناوری فضایی ماهواره‌ای وظایفی را به عهده دارند که به نظر می‌رسد در مرزبندی حدود صلاحیت و اختیارات این نهادها

تداخلات جدی وجود دارد.

با عنایت به ماده ۳ اساسنامه سازمان فضایی ایران که به استناد ماده ۹ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و بر اساس پیشنهاد شماره ۱/۲۷۵۶۰ مورخ ۱۳۸۶/۸/۹ این وزارت، در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۳/۲۶ هیئت وزیران به تصویب رسیده؛ وظایف و اختیارات پیشماری به این سازمان داده شده است. انجام امور مطالعاتی و پژوهشی، تهیه و تنظیم برنامه‌های میان مدت و بلندمدت، اعمال وظایف حاکمیتی محوله از طریق ارائه سیگنال به متقاضیان، اعطای مجوز برای فعالیت در بخش فضا و تهیه و تدوین مقررات و آیین‌نامه‌های مرتبط، دریافت تعرفه‌های مصوب عرضه خدمات فضایی از جمله این وظایف و اختیارات می‌باشد.

از سوی دیگر بر اساس ابلاغیه مقام رهبری در سال ۱۳۹۲ در حوزه خدمات و محصولات فضایی غیردفاعی، مسئولیت و اجرای موارد ذیل به سازمان فضایی ایران سپرده شده است:

- خدمات سنجش از دور در حوزه‌های هواشناسی، منابع طبیعی، کشاورزی، حفاظت از مراتع و جنگل‌ها، مدیریت بحران و غیره؛

- خدمات ارتباطات فضاپایه شامل: انتقال داده و تصویر، مخابرات فضایی و انتقال شبکه‌های تلویزیونی بر روی ماهواره‌ها با پوشش ملی و بین‌المللی، خدمات موقعیت‌یابی و ناوبری در صنعت حمل و نقل زمینی، دریایی و هوایی.

در حال حاضر سازمان فضایی ایران^۱ به عنوان متولی بخش فضایی و ماهواره‌ای در کشور، ظرفیت ماهواره‌های خود را به صورت خام و بدون ارزش افزوده (MHz) در اختیار ارائه دهندگان سرویس (SAPs) قرار می‌دهد. SAP ها نیز بدون هیچ‌گونه محدودیتی، در اعمال سیاست سرویس‌دهی و خرید پهنای باند از سایر اپراتورهای بین‌المللی، آزادانه اقدام به خرید پهنای باند مورد نیاز و ارائه سرویس‌های با ارزش افزوده به مشتریان می‌کنند. سازمان فضایی ایران طبق قانون، مجری مصوبات شورای عالی فضایی است که تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در مورد استفاده صلح‌آمیز از فناوری فضایی در کشور و حفظ منافع ملی و بهره‌برداری منسجم از علوم و فناوری‌های فضایی در جهت توسعه اقتصادی، فرهنگی، علمی و فناوری کشور را به عهده دارد.

هم‌اکنون سازمان فضایی ایران وظیفه ایجاد حلقه ارتباطی بین بخش‌های رگولاتوری، خدمات فضایی مورد نیاز جامعه و بخش فنی (شامل پیمانکاران داخلی و اپراتورهای ماهواره‌های خارجی) را بر عهده دارد. به طوری که با اطلاع و دریافت بازخورد از خدمات فضایی مورد نیاز جامعه و

۱. سازمان فضایی ایران به آدرس: <https://isa.ir/find.php?item=1.66.15.fa>.

کاربر شامل نوع سرویس، پهنای باند و نرخ داده مورد نیاز و همچنین نیاز بخش حاکمیتی شامل حفظ حقوق مداری ایران و امکان بهره‌برداری از مدارات فضایی در آینده، اقدام به طراحی فایلینگ‌های ماهواره‌ای، شناسایی باندهای فرکانسی مناسب، طراحی پوشش ماهواره‌ای و بودجه لینک می‌کند و در مرحله نهایی با شناسایی اپراتورهای مناسب و یا سازندگان، اقدام به تأمین بخش فضایی مورد نیاز جامعه می‌کند. بر این اساس و طبق بند ۱۴ اساسنامه، ۱۴ فایلینگ ماهواره‌ای / *ایرانست* در ۱۳ نقطه مداری در سال ۲۰۱۱ ثبت شده است و مراحل هماهنگی و فرکانسی این فایلینگ‌ها همراه با هماهنگی موقعیت عملیاتی زهره-۲ در ۲۶ درجه شرقی با روند بسیار خوبی در حال انجام است. کلیه هزینه ثبت این فایلینگ‌ها نیز توسط سازمان فضایی ایران و طبق بند مذکور اساسنامه پرداخت شده است (حامد رحمت و طاهری، ۱۳۹۴: ۸).

طبق قانون، هر درخواست ثبت و طراحی موقعیت مداری یا بهره‌برداری از یک موقعیت مداری و یا ایستگاه زمینی باید در سازمان فضایی ایران بررسی فنی و انجام شود و در نهایت جهت ثبت بین‌المللی در اختیار سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی قرار گیرد. هزینه درخواست بررسی فنی هر موقعیت مداری نیز باید طبق بند خ اساسنامه به سازمان فضایی ایران پرداخت شود. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی^۱ با استناد به ماده ۷ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹ مجلس شورای اسلامی از تجمع معاونت امور مخابراتی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و اداره کل ارتباطات رادیویی، به منظور ایفای وظایف و اختیارات حاکمیتی، نظارتی و اجرایی در بخش تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وابسته به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات تأسیس شد.

این سازمان یک نهاد مستقل قانونگذار و نظارتی است که نقش آن رقابتی کردن بازار ارائه خدمات مخابراتی و بالارفتن کیفیت خدمات آنهاست. میزان اهمیت و نقش بسزای این نهاد در رونق بخش خصوصی از وظایفی که بر مبنای اساسنامه برعهده آن گذاشته شده است مشخص می‌باشد. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به منظور اجرای مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات و تحقق اهداف و ایفای وظایف موردنظر در بخش ارتباطات رادیویی تأسیس شده و رئیس این سازمان معاون وزیر است.

وظایف و اختیارات سازمان در بعضی موارد از جمله تدوین و تنظیم مقررات، وصول مبلغ

۱. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به آدرس:

<https://www.cra.ir/Portal/View/Page.aspx?PageId=0c248779-f346-4364-a308-838fc9537de3#>

حق‌الامتياز صدور پروانه با سازمان فضايي ايران همپوشاني و تداخل دارد.

مرکز ملی فضایی زیر نظر معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، براساس دستوری که آذرماه سال ۹۳ از سوی رییس جمهور صادر شد، آغاز به کار کرد. هدف از ایجاد این مرکز؛ هماهنگی، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت با استفاده از ظرفیت‌های قانونی مربوط به مراکز عالی تحقیقاتی و با رعایت قوانین و مقررات مربوطه عنوان شده است. بر همین اساس این مرکز یکی از واحدهای تابعه معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری می‌باشد که دارای تشکیلات مستقل و نیروی انسانی متخصص از مراکز علمی و تخصصی است.

همانطور که در ماده ۳ اساسنامه سازمان فضایی ایران مشاهده می‌شود؛ تهیه و تنظیم برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت در بخش فضایی کشور به این سازمان و کار نظارت به عهده سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی محول شده است که در تداخل آشکار با صلاحیت مرکز ملی فضایی می‌باشد.

پژوهشگاه هوافضا که به لحاظ تشکیلاتی زیرمجموعه وزارت علوم، تحقیقات و فن‌آوری می‌باشد وظیفه تحقیق و پژوهش در حوزه تحقیقات فضایی را بر عهده دارد که طبق ماده ۳ اساسنامه سازمان فضایی ایران این امر به این سازمان نیز محول شده است.

وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات نیز که علی‌الاصول وظیفه اصلی کمک به قانونگذاری در این حوزه از طریق ارائه لایحه را بر عهده دارد در موقعیت مبهمی قرار گرفته است.

علی‌رغم تعدد سازمان‌هایی که متولی حوزه فناوری فضایی در کشور می‌باشند؛ وضعیت حقوقی این حوزه با مشکلات جدی روبه‌رو است و تداخل در مرز صلاحیت این سازمان‌ها کاملاً مشهود است.

به نظر می‌رسد راه برون‌رفت از این معضل ایجاد نهادی فراتر از سازمان‌های موجود با ساختاری مرکب از بخش دولتی و همکاری بخش خصوصی به عنوان نهاد تنظیم‌گر ماهواره‌ای می‌باشد؛ به گونه‌ای که عمده‌تأ با صلاحیت نظارتی و اجرایی، تنظیم‌گری در این حوزه را بر عهده گیرد.

نتیجه‌گیری

با عنایت به مطالب مذکور، باید خاطر نشان کرد که بهره‌برداری از منابع فرکانسی از طریق صنایع ماهواره و ورود به حوزه این رقابت، نیاز به مدیریت امور و مسائلی همچون کاوش و

استفاده صلح‌آمیز از فضای ماورای جو در جهت توسعه اقتصادی، فرهنگی، علمی و فناوری کشور از طریق پژوهش، تولید فناوری، توسعه زیرساخت‌ها و راه‌اندازی سامانه‌های فضایی فضاپایه و زمین‌پایه با کاربردهای مختلف و بسترسازی گسترش خدمات فضایی برای کاربران در سطح ملی و منطقه‌ای دارد.

فقدان استراتژی (سیاست‌گذاری) کلان ملی در خصوص ماهواره، فقدان قوانین و مقررات با رویکرد جامع و مطابق با نیاز فعلی، جاماندگی قوانین از روند شتابان فناوری‌های نوین صنعت ماهواره، تداخل در مرز صلاحیت سازمان‌های ذیربط موجود در حوزه ماهواره، از دست دادن چندین نقطه مداری به دلیل سوء عملکرد مدیریتی در این مقوله، ضعف و نارسایی در اعمال نظارت دقیق، هزینه‌های فراوان ساخت ماهواره و مشکلات مالی دولت از یک سو و موانع حقوقی و قانونی حضور بخش خصوصی؛ نارسایی‌های موجود در صنعت فناوری فضایی کشور می‌باشد.

تدوین سیاست کلی ماهواره‌ای کشور که در آن تمام ابعاد حقوقی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، محتوایی و رسانه‌ای مورد توجه قرار گرفته باشد، اولین و مهمترین گام در صنعت ماهواره می‌باشد. به گونه‌ای که با توجه این سیاست‌گذاری کلی، قانون متروک ممنوعیت به کارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره مصوب ۱۳۷۳ نسخ شده، قوانین جدید و متناسب با نیاز این حوزه جایگزین گردد.

ایجاد نهادی فراتر از سازمان‌های موجود با ساختاری مرکب از بخش دولتی و همکاری بخش خصوصی، به عنوان نهاد تنظیم‌گر ماهواره‌ای اعم از ماهواره‌های تلویزیونی و غیر از آن می‌باشد؛ به گونه‌ای که عمده‌تاً مانند کمیسیون ارتباطات فدرال آمریکا با صلاحیت نظارتی و اجرایی، تنظیم‌گری در این حوزه را بر عهده گیرد، گام دوم در این عرصه می‌باشد. بنابراین ورود بخش خصوص به هیچ وجه به معنی نفی نظارت دولتی نیست. همین ثبات در تعدد نهادها و عدم پراکنده کاری در آمریکا موجب شده است که دغدغه اصلی فضای رسانه‌ای در آمریکا بر نظارت و تصویب مصوبات مورد نیاز این عرصه باشد نه اینکه همانند وضعیت فعلی ایران هر نهادی برای اثبات وجود خود تلاش کند و عملاً کارها روی زمین مانده و هیچ کدام از نهادها نتوانند بر انجام رسالت اصلی خود تمرکز نمایند.

در نهایت ایجاد یک اپراتور ماهواره‌ای به عنوان موتور محرک تامین مالی صنعت فضایی که همه بازیگران اصلی ماهواره در ایران در آن سهمیم باشند و بتوان با اتکا به آن در فضای بخش

خصوصی و دور از موانع و قوانین دست و پاگیر شرکت‌های دولتی، هزینه لازم برای تغذیه پروژه‌های فضایی کشور را بدون اتکا به بودجه دولتی تامین کرد، از ضروریات تلقی می‌گردد.

فهرست منابع

الف- فارسی

کتابها

- احمدوند، بهناز، (۱۳۹۵)، جایگاه دولت در نظام جامع رسانه‌های همگانی، تهران: خرسندی.
- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۳، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس.
- اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، (۱۳۸۶)، مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: ریاست جمهوری، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات.
- اشرفی، داریوش، (۱۳۸۰)، مشارکت ایران در پخش مستقیم برنامه‌های ماهواره‌ای: مبانی و تبعات، حقوق بین‌الملل و پخش مستقیم برنامه‌های ماهواره‌ای، ج ۱، تهران: سروش.
- زمانی، سید قاسم، (۱۳۸۰)، «پخش مستقیم ماهواره‌ای و اقدامات متقابل در حقوق بین‌الملل با تأکید بر ارسال پارازیت»، چالش‌های حقوقی پخش مستقیم برنامه‌های ماهواره‌ای، تهران: سروش.
- صادقی، فؤاد، (۱۳۹۰)، امکان سنجی و طراحی الگوی ایجاد تکثر رادیو تلویزیونی در ایران با توجه به الزامات سند چشم‌انداز نظام جمهوری اسلامی ایران، رساله دکتری مدیریت رسانه دانشگاه تهران.
- محمدی، مجید، (۱۳۷۹)، سیمای اقتدارگرایی تلویزیون دولتی ایران، تهران: جامعه ایرانیان.
- معتمدنژاد، رؤیا، (۱۳۸۸)، حقوق رسانه‌های سمعی و بصری (رادیو - تلویزیون)، جزوه درسی کارشناسی ارشد حقوق ارتباطات دانشگاه علامه طباطبایی.

مقاله‌ها

- احمدیان راد، بی‌نا، (۱۳۸۳)، «تلویزیون دولتی رقیب می‌خواهد»، روزنامه ایران، شماره ۲۴۵۶.
- حامد رحمت، احسان؛ طاهری، آذر، (۱۳۹۴)، «نقطه نظرات اداره کل طرح و توسعه شبکه‌های ماهواره‌ای در ارتباط با پیش‌نویس متن اصول حاکم بر صدور پروانه اپراتور ماهواره‌ای»، سازمان فضایی ایران.
- سیاسی فر، مهدی، (۱۳۹۴)، «راه حلی برای تامین سرمایه‌های فضایی»، خبرگزاری علم و فرهنگ، کد خبر ۶۹۴۵.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۹۳)، «مطالعات ماهواره (۱) مروری بر

دیدگاه‌ها و سیاست‌های ماهواره‌ای در ایران»، *مطالعات فرهنگی*، گروه رسانه و ارتباطات جمعی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۸۰)، «گزارش کارشناسی درباره طرح اصلاح قانون ممنوعیت به کارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره»، دفتر مطالعات فرهنگی، کمیته رسانه‌ها، فرهنگ و هنر.

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در مورد دیدگاه‌ها و سیاست‌های مرتبط با ماهواره در ایران، شماره خبر: ۱۳۹۳/۵/۸۹۷۸۰۱، ۲۰، شماره خبر: ۱۳۹۳/۵/۸۹۷۸۰۱، ۲۰

<http://rc.majlis.ir/fa/news/show/897801>.

قوانین

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات ۱۳۶۸.
- قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۹/۱۰/۸.
- اساسنامه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۲/۷/۲۷.
- قانون خطی و مشی کلی و اصول برنامه‌های سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۱/۴/۱۷.
- اساسنامه سازمان فضایی ایران مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۶ هیئت وزیران.
- اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی مصوب ۲۲/۹/۱۳۸۸ هیئت وزیران.
- قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)، مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴.
- قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۸-۱۳۸۴)، مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱.

ب- انگلیسی

Books

- Creech, Kenneth C., (2014), *Electronic Media Law and Regulation*, Sixth Edition, London: Rutledge.

- Salin, Patrick-Andre, (2000), *Satellite Communications Regulations in the Early 21st Century*, London: Martinus Nijhoff.

- Walden, Ian, (2009), *Telecommunication Law and Regulation*, London: Oxford.

Articles

- Figliola, Patricia Moloney, (June 29, April 15, March 27 2015), "The Federal Communications Commission: Current Structure and Its Role in the Changing Telecommunications Landscape", *Congressional Research Service*, RL32589.

- Federal Communications Commission, (2008), "Fiscal Year 2008, Performance and Accountability Report", Available at: <https://transition.fcc.gov/Reports/ar2008.pdf>.

- Patterson, Nicholas J, (2002), "The Nature and Scope of the FCC's Regulatory Power in the Wake of the NextWave and GWI PCS Cases", *The University of Chicago Law Review*, Vol. 69.

Documents

- Communications Act of 1934
- Telecommunications Act of 1996
- Communications Satellite Act of 1962
- Federal Advisory Committee Act of 1972
- Telephone Disclosure and Dispute Resolution Act of 1992
- Communications Assistance for Law Enforcement Act of 1994
- Administrative Procedure Act of 1946
- National Telecommunications and Information Administration Organization Act of 1977