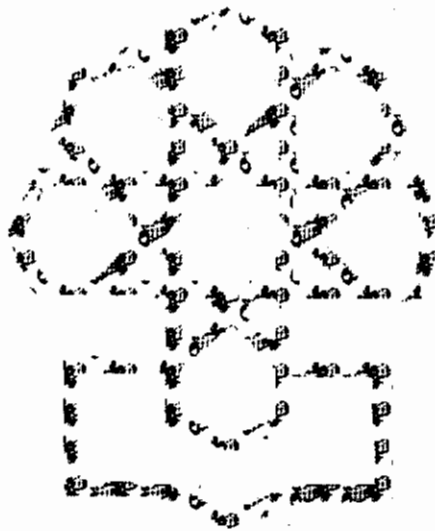




درباره طرح مطبوعات



معاونت پژوهشی
تیرماه ۱۳۷۴

کار: گروه تحقیق

کد گزارش: ۱۹۰۰۷۵۸

عنوان طرح

طرح مطبوعات

مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی
کتابخانه واحد اساتذ و اطلاع رسانی پارلمانی
شماره: ۷۲۵۸
تاریخ: ۱۳/۳/۷۴

مشخصات طرح

شماره ترتیب چاپ: ۱۵۱۵
شماره چاپ سابقه: —
شماره دفتر ثبت: ۴۶۷
تاریخ چاپ: ۷۴/۳/۲۰
کمیسیونهای ارجاعی: ارشاد و هنر اسلامی -
امور قضایی و حقوقی

[Faint, illegible text]

[Faint, illegible text]

هفده نفر از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی بر اساس حق قانونی خود (اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی)، «به دلیل اهمیت مطبوعات در عرصه فرهنگی کشور و اطلاع رسانی و اینکه مطبوعات رسانه‌هایی هستند که آحاد مردم و وزارتخانه‌ها، ادارات، نهادها، و ارگانها با آن روزانه سروکار دارند،» اخیراً طرح قانونی مطبوعات را با شماره ثبت ۴۶۷ تقدیم مجلس نموده‌اند.

تردید نیست که آزادی یکی از محورهای بنیانگذاری نظام جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود و آزادی مطبوعات از مصادیق بارز آن به‌شمار می‌رود. نقش اساسی مطبوعات را می‌توان در عناوین ذیل خلاصه کرد:

- ۱- افزایش معلومات عمومی مردم؛
 - ۲- ایجاد برخورد اندیشه‌ها و ارتقای فکری جامعه؛
 - ۳- آگاهی عموم نسبت به مسائل و معضلات و بسیج جامعه بر علیه ظلم و فساد؛
 - ۴- طرح و بررسی وضع جامعه و یافتن بهترین راه حل زندگی اجتماعی؛
 - ۵- اطلاع دولت از خواسته‌ها و تمایلات طبقات مختلف مردم؛
 - ۶- تردد و نفی خودمحوری و خودکامگی و حاکمیت افکار سالم عمومی بر اعمال حکومتی.
- با توجه به این نقش حساس است که قانونگذار اساسی در اصل بیست و چهارم مقرر می‌دارد: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد. تفصیل آنرا قانون معین می‌کند».
- با این ترتیب، ملاحظه می‌کنیم که اجرای اصل مذکور نیاز به یک قانون مفصل مطبوعاتی دارد که هم، زمینه آزادی مطبوعات را فراهم کند و هم اینکه حدود منظور (مبانی اسلام و حقوق عمومی) را به نحوی مشخص نماید که در عین حال ارزشها و مصالح جامعه حفظ شود.
- به همین جهت، قانونگذاری مطبوعات از آنچنان ظرافت و حساسیت خاصی برخوردار است که برای تدوین و تصویب آن، دقت فراوان باید به عمل آورد.
- از آنجا که قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴/۱۲/۲۲ و مواد ۳۰ تا ۳۹ لایحه قانونی مطبوعات ۱۳۵۸/۵/۳۱ (در مورد هیأت منصفه) هم‌اکنون در حال اجراء است، از تقدیم طرح اخیر مطبوعات چنین استنباط می‌شود که از نظر تقدیم‌کنندگان طرح، مقررات جاری مجموعاً وافی به مقصود قانونگذار اساسی نیست. فلذا طرح باید از چنان قابلیت برخوردار باشد که پس از تصویب، خلأ و یا نقصان قانونی مطبوعات را برای نیل بهتر به این مقصود، جبران کند.
- در طرح جدید که مشتمل بر ۹ فصل و ۶۰ ماده و حاوی ۲۴ ماده جدید و دهها الحاق، اصلاح و تغییر نسبت به قانون مصوب ۱۳۶۴ است، داعیه تغییر اساسی و سازنده مشاهده می‌شود.
- نظر به اینکه طرح مذکور عادی است، هم اینک کلیات طرح (موضوع شور اول) مورد بررسی قرار می‌گیرد و بررسی جزئیات آن (موضوع شور دوم) موکول به تصویب کلیات خواهد بود.
- در طرح قانونی مطبوعات، چهار موضوع که از جمله پایه‌های اصلی قانون مطبوعات محسوب می‌شوند و بیش از سایر موارد جلب نظر می‌کند؛ به بررسی آنها می‌پردازیم:

اول - هیأت نظارت بر مطبوعات

الف - ترکیب هیأت

«رسیدگی به درخواست متقاضی در خصوص صدور پروانه، تغییرات در پروانه و نیز لغو پروانه انتشار و تعطیلی موقت نشر به بعهدۀ هیأت نظارت بر مطبوعات است» (ماده ۱۴ طرح).

به ترتیبی که ملاحظه می شود، سرنوشت مطبوعات از مجوز صدور پروانه تا لغو امتیاز در اختیار هیأت نظارت بر مطبوعات قرار می گیرد؛ به عبارت بهتر، این هیأت دارای ابتکار عملی می شود که در آن حقوق مردم و آزادی مطبوعات مطرح است. عدم صدور مجوز و یا لغو امتیاز تعرض مستقیم به این حقوق و آزادیها و در نتیجه فقدان آزادی مطبوعات خواهد بود که این امر خلاف قانون اساسی است. همان طوری که پیش از این اشاره شد، مطبوعات، طرف مقابل و مآلاً طرف دعوای دولتند. در چنین رابطه حقوقی، دولت صلاحیت نظارتی خود را از دست می دهد. فلذا، هیأت نظارت بایستی مستقل و عاری از اعضای تصمیم گیرنده دولتی باشد.

ماده ۱۳ طرح با پیش بینی شش عضو برای هیأت نظارت، دو عضو منصوب دولت (نماینده وزیر ارشاد و استاد منصوب وزیر آموزش عالی) و یک عضو منصوب قوه قضائیه را در کنار سه عضو منتخب غیر دولتی (نماینده منتخب مطبوعات، نماینده مجلس و استاد منتخب حوزه علمیه)، نقش تعیین کننده ای را در نظارت بر مطبوعات برای حکومت در بر دارد. این ترکیب با ترکیب مقرر در ماده ۱۰ قانون مطبوعات ۱۳۶۴، به جز پیش بینی عضویت نماینده حوزه علمیه که به آن اضافه شده، تفاوت چندانی ندارد.

در ماده ۴ لایحه قانونی مطبوعات ۱۳۵۸ «کمیسیون صدور مجوز» از ترکیب مناسب تری برخوردار بوده است که می تواند راهنمای خوبی برای تعیین اعضای هیأت در اصلاح ماده ۱۳ طرح باشد. به هر حال، هدف اصلی، امحاء نقش اصلی دولت بر مقدرات مطبوعات است تا بدینوسیله، به ابتکار قانونگذار بر آزادی مطبوعات لطمه ای وارد نشود. بنابراین، اصلاح ماده ۱۳ را به شرح ذیل پیشنهاد می نماید:

«به منظور رسیدگی به درخواست صدور پروانه مطبوعات و صلاحیت متقاضیان و نظارت بر احسن جریان کار مطبوعات، هیأت نظارت بر مطبوعات که از افراد مسلمان، امین، صاحب صلاحیت سیاسی و اخلاقی، مؤمن به انقلاب اسلامی و خبیره در مسائل فرهنگی و مطبوعاتی کشور باشند با ترکیب زیر در تهران تشکیل می شود:

- ۱- نماینده منتخب صاحبان امتیاز مطبوعات؛
 - ۲- نماینده منتخب انجمن نویسندگان مطبوعات؛ (در صورت عدم تشکیل کانون نویسندگان، نماینده منتخب سر دبیران مطبوعات)؛
 - ۳- یکی از وکلای دادگستری به انتخاب و معرفی کانون وکلای مرکز؛
 - ۴- یکی از استادان رشته حقوق به انتخاب اعضای هیأت علمی دانشکده های حقوق دولتی تهران؛
 - ۵- یکی از استادان حوزه علمیه به انتخاب و معرفی جامعه مدرسین حوزه علمیه قم؛
 - ۶- یکی از قضات دیوان عالی کشور به انتخاب رئیس قوه قضائیه؛
 - ۷- یکی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس؛
 - ۸- معاون مطبوعاتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به عنوان دبیر هیأت، بدون داشتن حق رأی.
- تبصره ۱- دوره مأموریت اعضای هیأت دو سال است و تجدید انتخاب آنان برای یک دوره

دیگر بلامانع است.

تبصره ۲ - اعضای این هیأت برای دوره اول ظرف مدت یک ماه پس از لازم الاجرا شدن قانون و برای دوره های بعدی ظرف یک ماه قبل از انقضای دوره قبلی با اعلام دعوت از سوی وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی انتخاب و به وزارت کشور معرفی می شوند.

تبصره ۳ - جلسات هیأت که حداقل هر یک ماه یک بار به دعوت و بامسئولیت دبیر هیأت تشکیل می شود با حضور حداقل شش عضو رسمیت می یابد و تصمیمات متخذه حداقل با ۵ رأی معتبر خواهد بود.

تبصره ۴ - دبیرخانه هیأت نظارت بر مطبوعات مستقر در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است و مسئولیت ابلاغ مصوبات را برعهده خواهد داشت.

ب - مسئولیتهای هیأت نظارت

نظارت هیأت نظارت بر مطبوعات اصولاً یک «نظارت تأسیسی» است. این نظارت در عناوین ذیل خلاصه می شود:

۱ - در رسیدگی به تقاضای امتیاز، هیأت مذکور مرجع رسیدگی به صلاحیت متقاضی از جهت دارا بودن شرایط قانونی (ماده ۱۱ طرح) و نوع نشریه را برعهده دارد و پس از بررسی های لازم، اتخاذ تصمیم می نماید (ماده ۱۶ طرح).

۲ - در نظارت بر جریان کار مطبوعات، چنانچه نشریه و یا مسئولان آن فاقد کفایت، توانایی و یا صلاحیت لازم باشند، هیأت، حق اتخاذ تصمیم مناسب را خواهد داشت (مواد ۱۷ تا ۱۹).

۳ - در نظارت بر جرایم و تخلفات مطبوعاتی، موضوع، جنبه قضایی پیدا می کند. در این صورت، اصولاً داشتن حق هرگونه اتخاذ تصمیمی برای هیأت که مستقیماً منجر به لغو امتیاز شود درست نیست. مع ذلک، از آنجاکه تا صدور حکم قضایی ممکن است مدتها طول بکشد، در حالی که ادامه کار نشریه به زیان جامعه باشد، باید تدبیری قانونی اتخاذ شود که هیأت بلافاصله تشکیل جلسه بدهد و قرار توقیف موقت نشریه را از نماینده تام الاختیار قضایی (به منزله دادستان، با توجه به حذف غیر منطقی دادستانی) درخواست کند. در این خصوص، مواد ۳۲ و ۳۴ طرح حق توقیف موقت و ماده ۳۳ حق لغو پروانه را به هیأت واگذار کرده است. لغو پروانه یک امر کاملاً قضایی و جزایی است و بر اساس اصل سی و ششم قانون اساسی: «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد». در خصوص توقیف موقت نشریه و صدور قرار آن هرچند که این امر قضایی است و هیأت اصولاً فاقد این صلاحیت است، اما می توان راه حل خاصی را در اندرون هیأت جستجو کرد؛ بدین معنا که عضو قاضی هیأت، معرفی شده از سوی رئیس قوه قضائیه، من جمله سمت نماینده قضایی برای توقیف را برعهده داشته باشد. در این صورت، پس از تشخیص ضرورت توقیف بر اساس قانون، عضو قاضی با اختیاری که به هنگام معرفی به وی داده شده، می تواند مبادرت به صدور قرار توقیف بنماید.

دوم - جرائم و مجازاتها

فصل ششم طرح (مواد ۲۵ تا ۲۳) مقررات جزایی خاصی را پیش بینی نموده است که تمام مواد آن شایسته امعان نظر است:

۱ - مواد ۲۵ تا ۲۹ مربوط به حق پاسخگویی اشخاص حقیقی و حقوقی به تعرضات مندرج در

نشریات بر علیه آنان است. بر این مواد اشکال خاصی وارد نیست.

۲- مواد ۳۰، ۳۱، ۳۵، و ۳۷ تا ۳۹ به بیان پاره‌ای از جرائم و مجازاتهای مربوط پرداخته است.

۳- در مواد ۳۲ تا ۳۴ یک عدم تناسب آشکاری مشاهده می‌شود؛ بدین ترتیب که در اهانت به اسلام (ماده ۳۲) و اشاعه فحشاء که آن نیز اهانت به اسلام محسوب می‌شود (ماده ۳۴)، هیأت نظارت، حق توقیف موقت نشریه را داراست، در حالی که در اهانت به مقام رهبری یا مراجع مسلم تقلید که به منزله سربازان شایسته اسلامند و نسبت به اصل اسلام (همانند نبوت پیامبر گرامی) عناصر ثانوی به شمار می‌روند، هیأت مکلف به لغو قطعی نشریه است. صرف نظر از عدم صلاحیت ذاتی هیأت در اتخاذ تصمیم قضایی نسبت به تمام موارد یادشده، این چنین برخوردی (برترانگاشتن رهبر و مراجع تقلید بر اصل اسلام) به هیچ وجه مناسب نیست.

سوم - آئین دادرسی و هیأت منصفه

آئین دادرسی جرایم مطبوعاتی در حدود اصل یکصد و شصت و هشتم باید تنظیم گردد که در آن مقرر شده است: «رسیدگی به جرایم... مطبوعاتی علنی است و در حضور هیأت منصفه در محاکم دادگستری صورت می‌گیرد». در این خصوص ذکر چند نکته لازم است:

الف - ترکیب هیأت منصفه

پیش از این اشاره کردیم که هیأت منصفه یک «نهاد قضایی مردمی» است که باید مستقل از دولت و زمامداری باشد تا بتواند به عنوان نماینده افکار عمومی در رسیدگی به دعوا که یک طرف آن دولت و طرف دیگر آن افراد خصوصی هستند، به نحو بیطرفانه و بیغرضانه شرکت کند. بنابراین، هیأت مذکور باید از ترکیب کاملاً مردمی تشکیل شود تا اوصاف لازم را برای مشارکت در یک کار قضایی عادلانه و بیطرفانه دارا باشد.

باتوجه به اینکه کار قضایی، در درجه اول تشخیص موضوع و در درجه دوم صدور حکم است با تجربیات بدست آمده از سایر کشورها و قوانین مطبوعاتی که تاکنون در ایران به تصویب رسیده، تشخیص موضوع بر عهده هیأت منصفه قرار می‌گیرد و سپس قاضی یا هیأت قضات مبادرت به صدور حکم می‌کند. با این ترتیب، پس از آنکه هیأت موضوع را تشخیص داد، قاضی بدون آنکه نسبت به تشخیص موضوع دخل و تصرفی کند، صرفاً آن موضوع را با قانون تطبیق می‌دهد و حکم متناسب را صادر می‌کند. پس، استفاده از وجدان عمومی و علائق مردمی که هیأت منصفه منتخب و مبعوث آنها است، حکم قضایی عادلانه و در عین حال مردم پسندی را به دنبال خواهد داشت.

در ماده ۴۴ طرح قانونی مطبوعات که تقریباً مُشْتَنَسَخ از ماده ۳۱ لایحه قانونی مطبوعات ۱۳۵۸ است، اعضای هیأت منصفه از بین گروه‌های مختلف جامعه در نظر گرفته شده‌اند؛ اما ابتکار تعیین اعضاء با مقامات دولتی و حکومتی (وزیر یا مدیر کل ارشاد، نماینده قوه قضائیه و با نبودن شورای شهر، شهردار منصوب وزیر کشور) است. در این صورت، افراد مذکور، هر چند که از بین مردم برگزیده شده‌اند، اما مردمی نیستند و طبعاً در مشارکت و داوری خود نمی‌توانند از استقلال عمل لازم برخوردار باشند. برای مردمی کردن هیأت منصفه اصلاح ماده ۳۴ طرح را به شرح ذیل پیشنهاد می‌کند:

«هر دو سال یک بار در مهر ماه در تهران بنا به دعوت وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی و در مراکز استانها

بنا به دعوت مدیر کل فرهنگ و ارشاد اسلامی استان، اعضای اصلی و علی‌البدل (جمعاً ۱۸ نفر) هیأت منصفه که باید از افراد مسلمان، امین و دارای حسن شهرت باشند با ترکیب زیر تعیین و انتخاب می‌شوند:

- ۱- نماینده خبرنگاران به انتخاب خبرنگاران استان؛
 - ۲- نماینده صاحبان امتیاز نشریات به انتخاب صاحبان امتیاز نشریات استان؛
 - ۳- نماینده روحانیون محل؛ به معرفی مدیریت حوزه علمیه قم؛
 - ۴- نماینده دانشگاهیان که ترجیحاً استاد حقوق باشد به انتخاب اعضای هیأت علمی دانشکده‌های حقوق دولتی محل و در صورت نبودن دانشکده حقوق به انتخاب اعضای هیأت علمی دانشکده‌های علوم انسانی محل؛
 - ۵- نماینده فرهنگیان با معرفی جامعه اسلامی معلمان محل؛
 - ۶- یکی از وکلای دادگستری به معرفی کانون وکلای هر استان و در صورت نبودن کانون به انتخاب وکلای استان؛
 - ۷- نماینده اصناف به انتخاب اتاق اصناف استان؛
 - ۸- نماینده سردفتران با معرفی کانون سردفتران و یا به انتخاب سردفتران استان؛
 - ۹- نماینده کارگران به معرفی کانون انجمنهای صنفی استان.
- آیین‌نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

ب- آیین دادرسی.

ماده ۵۰ طرح به ترتیب جالبی تهیه شده که در آن تشخیص موضوع با رأی اکثریت هیأت منصفه و تطبیق موضوع با قانون و تعیین مجازات و صدور حکم بر عهده دادگاه قرار گرفته است. با این توصیف، یکنواخت کردن شیوه دادرسی سایر مواد طرح، ضروری به نظر می‌رسد. در این خصوص، در مواد ۴۱ و ۴۲ که مطلق نظر و حکم حاکم شرع برای جرایم مطبوعاتی در نظر گرفته شده برخلاف منظور ماده ۵۰ طرح و مغایر اصل یکصد و شصت و هشتم قانون اساسی است.

چهارم - انجمن صنفی جراید و خبرنگاران

وجود تشکیلات صنفی برای ارباب جراید و خبرنگاران می‌تواند یکی از نقاط قوت آزادی مطبوعات به شمار آید؛ زیرا استقلال پدیدآورندگان مطبوعات از طریق تشکل بهتر تأمین می‌شود. از طرف دیگر، علاوه بر آنکه تشکل از جمله آزادیهای فطری افراد به شمار می‌رود، به موجب قانون اساسی یک حق و آزادی قانونی است. در ماده ۵۶ طرح آمده است:

«وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی موظف است مقدمات تأسیس سندیکای خبرنگاری را فراهم آورد. اساسنامه این سندیکا با موافقت وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی قابل اجرا است.»

این ماده را می‌توان یکی از نقاط قوت طرح به حساب آورد؛ در این خصوص نکته ذیل قابل یادآوری است:

قانون اساسی در اصل بیست و ششم، انجمن‌ها را مشروط بر اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند، آزاد مقرر می‌دارد و در تضمین این آزادی

اعلام می‌کند: «هیچکس رانمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت». فراهم کردن مقدمات، نیاز به مقررات روشن‌کننده و جهت‌دهنده دارد. در این مورد، می‌توان ماده‌ای به شرح ذیل تنظیم نمود:

«خبرنگاران و مدیران جراید و نشریات، به منظور حفظ حقوق صنفی، دفاع از منافع مشروع و قانونی و بهبود وضع اقتصادی و اجتماعی خود می‌توانند انجمن صنفی مطبوعات تشکیل دهند. این انجمنها از کلیه حقوق مربوط به فعالیت جمعی صنفی در حدود قوانین و مقررات جاری کشور برخوردار خواهند بود. دستورالعمل چگونگی تشکیل، کیفیت انتخابات و ثبت اساسنامه و تشکیلات این انجمن‌ها به تصویب وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی خواهد رسید».