

۱۰۴۸

شماره ترتیب چاپ:

شماره چاپ سابقه:

۳۹۷

شماره دفتر ثبت:



دوره ششم - سال دوم

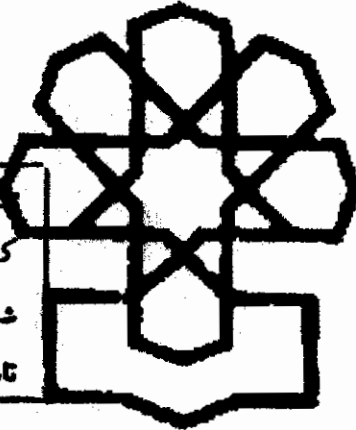
۱۳۸۰-۱۳۸۱

تاریخ چاپ ۱۳۸۰/۱۰/۱۱

گزارش کارشناسی درباره طرح:

اصلاح قانون ممنوعیت به کارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره

برای شور اول



کمز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی

کتابخانه واحد اسناد و اطلاع رسانی مجلس

شماره: ۱۴۶۵۹

تاریخ: ۱۳۸۰، ۱۱، ۲۸

فرهنگی - اقتصادی - امنیت ملی و سیاست خارجی - صنایع و معادن - حقوقی و قضایی

کمیسیون‌های ارجاهی

۱۹۰

کد موضوعی:

۶۳۵۷

شماره مسلسل:

معاونت پژوهشی

بهمن ۱۳۸۰

کار: دفتر مطالعات فرهنگی (کمیته رسانه‌ها، فرهنگ و هنر)

دفتر بررسی‌های حقوقی

اصلاح قانون ممنوعیت به کارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره

کد موضوعی: ۱۹۰

شماره مسلسل: ۶۳۵۷

۱. پیش درآمد

به منظور بررسی این طرح، علاوه بر مرور منابع مکتوب، یک فرم نظر سنجی (با ۸ سؤال باز) تهیه و به همراه فهرستی از ۵ تفاوت عمده بین طرح اصلاحی و قانون فعلی (مصوب بهمن ماه ۱۳۷۳) برای تعدادی از صاحب نظران حوزه رسانه‌ای ارسال گردید.

آنچه در پی می‌آید خلاصه تحلیلی نظرات دفاتر مختلف مرکز پژوهش‌های مجلس و پاسخ‌های دریافت شده از سوی آقایان دکتر غلامرضا ارجمندی، محمد رضا جوادی یگانه، دکتر یونس شکرخواه، دکتر مهدی فرقانی و دکتر مهدی محسنیان راد است. لازم به ذکر است که برای رعایت اختصار از ذکر نام افراد و نقل قول‌های مستقیم اجتناب گردیده است.

۲. ضرورت تغییر و اصلاح قانون فعلی

همان‌گونه که در مقدمه طرح اصلاحی ذکر شده، 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 گردیده است. پس از گذشت هفت سال از تصویب قانون فعلی امروز کاملاً مشخص گردیده که قاچاق تجهیزات دریافت ماهواره‌ای بسیار جدی است و این امر امکان عملی اجرای قانون ممنوعیت را با مشکل مواجه ساخته است. وجود بیش از دو میلیون گیرنده ماهواره در ایران (طبق برآوردها) و ساخته شدن تعداد بیش تری آنتن بشقابی در کارگاه‌های کوچک داخل کشور موجب گردیده تا نصب و راه اندازی ماهواره برای خانوارهای ایرانی با هزینه‌ای بسیار اندک (حدود ۵۰ تا ۲۰۰ هزار تومان) ممکن گردد.

قانون ممنوعیت مطلق موجب گردیده تا اشخاص حقیقی دارای صلاحیت‌های 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. عدم رعایت قانون ممنوعیت توسط چند میلیون خانواده 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.

با عنایت به حقایق فوق و این که روند فعلی در آینده تشدید خواهد شد و پیشرفت‌های فنی موجب کاهش قیمت‌ها، افزایش قاچاق، تسهیل بهره‌وری مخفیانه و مشکل‌تر شدن اجرای قانون خواهد گردید، اکثر صاحب‌نظران بر این باور هستند که تغییر قانون فعلی ممنوعیت ماهواره در ایران ضروری است.

البته باید در نظر داشت که سیاست ماهواره‌ای، مانند هر رسانه دیگر باید با توجه به شرایط فرهنگی و رسانه‌ای داخلی (از نظر کمی و کیفی)، ضرورت توجه به توسعه صنایع داخلی به منظور جلوگیری از خروج ارز، تغییر سیاست‌های گمرکی، تشدید راهکارهای مبارزه با قاچاق و ورود غیرقانونی کالاها و بسیاری نکات دیگر تدوین گردد.

طرح اصلاحی ارائه شده به هیچ وجه پایه‌گذار یک سیاست جدید درخصوص دریافت ماهواره‌ای در کشور نیست و تنها در صدد است برخی تغییرات مورد نظر را ایجاد کند. این امر مؤید آن است که با تصویب و اجرای اصلاحیه فوق، تغییر جدی و پایه‌ای در وضعیت ماهواره ایجاد نخواهد شد. به عبارت دیگر، ماهواره نیازمند یک سیاست و قانون درازمدت و پایدار است و اصلاحیه فوق، در آینده، کشور را از قوانین دیگر (در قالب اصلاحیه مجدد یا قانون جامع‌تر) بی‌نیاز نمی‌کند.

ضمن توجه به این نظر، عمده‌ترین موارد اختلاف طرح اصلاحی و قانون فعلی در قالب ۶ محور زیر تحلیل و در پایان چند پیشنهاد کلی مطرح می‌گردد.

۳. بررسی موارد اصلاحی

الف) تصریح بر عدم شمول ارتباطات رایانه‌ای

روشن شدن عدم شمول این قانون بر ارتباطات اینترنتی - رایانه‌ای در تبصره ماده ۱ اقدامی

ارزنده است که می‌تواند ابهامات مربوط به وضعیت قانونی تجهیزات رایانه‌ای را رفع کند. البته مستثنا شدن این نوع تجهیزات از قانون ممنوعیت، جای خالی یک قانون مشخص در این مورد را بیش‌تر نشان می‌دهد. به عبارت دیگر، دستگاه اجرایی که بتواند تعریف دقیق و غیر مبهمی از انواع تکنولوژی‌های ماهواره‌ای (ویژه ارتباطات رایانه‌ای و غیر آن) ارائه کند مشخص نشده است.

ب) تصریح بر نحوه عمل وزارت کشور برای جمع‌آوری تجهیزات فاقد مجوز در ماده ۲ و ۳
این مواد به چند دلیل مثبت ارزیابی می‌شوند؛ اما به اعتقاد صاحب‌نظران، تأثیرات عینی قابل ملاحظه‌ای در پی نخواهند داشت. الزام وزارت کشور به ارائه اخطار کتبی و محرمانه به منازل فاقد مجوز قانونی و اخذ مجوز قانونی برای ورود به منازل در ذیل مواد این قانون می‌تواند آثار روانی مناسبی در بین مسئولین انتظامی و مردم داشته باشد. تأکید مجدد بر حقوق مردم و نحوه عمل دستگاه‌های اجرایی و قضایی گامی در جهت تلطیف واژگان قانون است. اما در عمل تأثیر قابل ملاحظه‌ای را نمی‌توان انتظار داشت. براساس قوانین موجود نیز وزارت کشور و نیروی انتظامی مکلف به طی مراحل فوق و ارائه مجوز ورود به منازل هستند. عدم رعایت حقوق شهروندان و آیین‌نامه‌های مربوطه ریشه در فقدان قانون ندارد و تأکید مجدد نیز نمی‌تواند آن را محترم‌تر و قابل رعایت‌تر سازد. بدون تردید، حجم عظیم بروکراسی مورد نیاز برای اخطار کتبی به تک تک منازل و اخذ مجوز ورود به تک تک منازل، یا موجب تعطیل شدن اجرای قانون خواهد شد یا موجب صدور اطلاعیه عمومی و مجوز کلی برای ورود به منازل.

ج) حذف نام نیروی مقاومت بسیج به عنوان یکی از دو دستگاه اجرایی
بسیاری بر این عقیده‌اند که با واگذاری حق اقدام به نیروی انتظامی و حذف نیروی مقاومت بسیج، گام مثبتی به سوی قانونمندی در اجرای این قانون برداشته خواهد شد. با این اقدام، مقاومت‌های احتمالی در برابر طرح کم‌تر شده، از بار ایدئولوژیک آن کاسته خواهد شد. همچنین، مدیریت متخصص و متمرکز نیروی انتظامی با اقدامات سازمانی‌تر و مقرون‌به‌صرفه‌تر خواهد توانست از رو در رو شدن طبقات مختلف اجتماعی جلوگیری کند.

د) موظف کردن سازمان صدا و سیما و وزارت ارشاد به ضبط و پخش برنامه‌های ماهواره‌ای تبدیل واژه «می‌توانند» در قانون فعلی به «باید» نیز اقدامی مثبت است؛ اما باز نباید به آثار آن امید جدی داشت. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی - از طریق مؤسسه رسانه‌های تصویری - توان قابل توجهی برای ضبط و پخش برنامه‌های ماهواره‌ای ندارد. ضبط و پخش برنامه‌های ماهواره‌ای از طریق شبکه ویدیویی مشکلات بسیار مانند حق کپی رایت، تکثیر در ده‌ها هزار نسخه و توزیع در سراسر کشور و... دارد و در نهایت به تولید و توزیع بیش از چندین یا حداکثر چند ده عنوان در سال منجر نخواهد شد. به طور قطع نیاز مردم به تولیدات رسانه‌ای با این میزان عرضه برآورده نمی‌گردد و تقاضا برای کانال‌های هم‌زمان و متکثر ماهواره‌ای همچنان زیاد خواهد بود. صدا و سیما نیز با هیچ منع قانونی روبه‌رو نیست و هم‌اکنون نیز در مواردی به ضبط و پخش برنامه‌های خبری و تفریحی ماهواره‌ای اقدام می‌کند.

الزام صدا و سیما به این اقدام باید دارای معیار اندازه‌گیری باشد تا بتوان عملکرد را مورد ارزیابی قرار داد. به عبارت دیگر، صدا و سیما بدون الزام این اقدام را انجام می‌دهد اما باید روشن شود منظور از الزام فوق به چه میزان و در چه نوع برنامه‌هایی است.

ه) موظف کردن وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به ارائه مجوز قانونی به اشخاص حقیقی

این ماده که به اعتقاد برخی صاحب‌نظران مهم‌ترین ماده طرح اصلاحیه است دارای تبعات چندینی خواهد بود. هر چند اعطای چنین مجوزی در کوتاه مدت می‌تواند مشکل چند ده هزار نفر - شامل استادان دانشگاهی، هنرمندان، سیاستمداران و... - را حل کند اما ملاحظات اجرایی و اجتماعی عدیده‌ای را در میان مدت ایجاد خواهد کرد. چنین اقدامی جامعه را به دو دسته واجد شرایط («مصونیت یافته»، «بالغ» و «عاقل») و فاقد شرایط («آسیب‌پذیر»، «نابالغ» و «غیر عاقل») تقسیم خواهد کرد. به علاوه، افراد واجد شرایط مجوزی را دریافت می‌کنند که به کل خانواده اجازه استفاده را می‌دهد. بنابراین، از نظر این قانون، با وجود یک فرد واجد شرایط در خانواده کل افراد خانواده واجد شرایط می‌شوند و در عمل تنها خانواده‌هایی مجاز به استفاده از ماهواره نیستند که حتی یک عضو نسبی یا سببی واجد شرایط نداشته باشند!

تعریف دقیق افراد واجد شرایط دریافت مجوز و نظارت بر حسن اجرای قانون نیز از نکات مهمی است که در طرح اصلاحیه مسکوت مانده است.

از سوی دیگر، مبالغ در یافتی صرف ضبط و پخش برنامه‌های ماهواره‌ای خواهد شد که این مسأله چند مشکل را به دنبال دارد. بیش‌ترین وظیفه برای ضبط و پخش برنامه‌های ماهواره‌ای بر عهده صدا و سیما است، در حالی که مبالغ را وزارت ارشاد دریافت می‌کند. گذشته از این، ضبط و پخش برنامه‌های ماهواره‌ای اگر نتواند تبدیل به یک حرکت خودکفا و حتی سودآور شود، به طور مستمر نیازمند «پارانه» یا «رانت» ویژه‌ای خواهد شد. گذشته از این، آیا مجوز فوق و مبلغ مربوط یک بار دریافت خواهد شد یا نیاز به تجدید مجوز در ادوار زمانی خاص (مثلاً سالانه) خواهد داشت؟ آیا در هیچ شرایطی نمی‌توان مجوز یک شخص حقیقی را ابطال کرد؟

(و) حذف قید محل مصرف جریمه‌های دریافتی از بند «ب» ماده ۹

در اصلاحیه پیشنهادی محل مصرف جریمه‌های دریافتی از اجرای قانون مشخص نشده. در حالی که قانون فعلی «تأمین هزینه‌های اجرای قانون و مقابله با تهاجم فرهنگی» را محل مصرف می‌داند. در هر حال، باید نحوه و محل مصرف جریمه‌های دریافتی معین گردد.

۴. پیشنهادها

(الف) هر چند طرح اصلاحیه، نکات ارزنده‌ای دارد، شایسته است به جای آن (یا پس از آن) نسبت به تدوین سیاست کلی ماهواره‌ای کشور که در آن تمام ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و رسانه‌ای مورد توجه قرار گرفته باشد اقدام گردد.

(ب) در متن قانون، سه فعل مجرمانه ورود، توزیع و استفاده مشخص شده، اما در خصوص حمل و نگهداری، فروش و خدمات (نصب، تعمیرات و...) سکوت شده است. مقتضی است تکلیف افعال فوق نیز به عنوان فعل مجرمانه یا آزاد روشن گردد.

(ج) اخذ مجوز تنها برای استفاده اشخاص حقیقی و حقوقی روشن شده اما در قانون تکلیف واردات و توزیع قانونی تجهیزات فوق مشخص نشده است.

(د) بهتر است برای رفع ابهام با توجه به حذف دادسرا در نظام قضایی کشور از عبارت کلی‌تری در ماده ۳ مانند «مقام قضایی صلاحیتدار» استفاده گردد.

(ه) ماده ۶ دستگاه‌های دولتی را از شمول قانون مستثنای کرده که از این نظر دارای ابهام است.

آیا دستگاه‌های دولتی از الزام به اخذ مجوز مستثنایند یا از مجازات یا از تمام مواد قانون؟ در هر حال بهتر است تکلیف این دستگاه‌ها و نیز دستگاه‌های عمومی (غیردولتی) نیز روشن و فاقد ابهام باشد.

و) بخشی از حق صدور مجوز یا مجازات‌های اخذ شده به امر مطالعه و پژوهش در خصوص آثار برنامه‌های ماهواره‌ای، توسعه کمی و کیفی رسانه‌ها، محورهای مشابه تخصیص یابد.