

دوره هفتم - سال چهارم
تاریخ چاپ: ۱۳۸۶/۷/۳
شماره چاپ: ۱۹۰۶
شماره ثبت: ۷۴۳

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه الحاق یک تبصره به ماده (۱) اصلاحی
قانون مطبوعات - مصوب ۱۳۷۹»

کد موضوعی: ۲۰۰
شماره مسلسل: ۸۸۲۲

بهمن ماه ۱۳۸۶

دفاتر: مطالعات فرهنگی
مطالعات حقوقی
مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۲
الف) مفاد لایحه	۳
ب) اهداف لایحه	۴
ج) قوانین و مقررات مرتبط با نشر الکترونیکی	۴
د) نقاط قوت	۶
هـ) نقاط ضعف	۶
و) اظهار نظر کارشناسی	۷
نتیجه گیری	۱۴



اظهارنظر کارشناسی درباره:

«لایحه الحاق یک تبصره به ماده (۱) اصلاحی

قانون مطبوعات - مصوب ۱۳۷۹»

چکیده

مهم‌ترین اهداف این لایحه ارائه سازوکاری برای تعریف نشریات الکترونیکی و ابهام‌زدایی از قانون مطبوعات درخصوص نشریات الکترونیکی است. مفاد این لایحه که در ذیل تبصره «۴» به ماده (۱) قانون مطبوعات مصوب ۱۳۷۹ تنظیم شده خبرگزاری‌های داخلی، پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی داخلی، مطبوعات چاپی و الکترونیکی را مجموعاً تحت شمول قانون مطبوعات دانسته است. بی‌توجهی به کارکردها و خصلت‌های رسانه‌ها و تسری دادن قانون سنتی مطبوعات به فضای سایبر، عدم وفاداری به اهداف لایحه، ارائه نکردن تعریف جامع و مانعی از مصادیق نشریات الکترونیکی و نیز پیش‌بینی هیئت نظارت بر خبرگزاری‌ها بدون روشن ساختن ترکیب و وظایف اعضا از جمله اشکالات حقوقی و فنی است که می‌توان به این لایحه وارد دانست. در صورتی که این لایحه به صورت فعلی به تصویب رسد یا قابلیت اجرایی نمی‌یابد یا در صورت اجرا شائبه تحدید یکی از مهم‌ترین جلوه‌های حقوق و آزادی‌های عمومی را ایجاد می‌کند. بنابراین پیشنهاد می‌شود، اولاً این لایحه از دستور کار مجلس شورای اسلامی خارج شود، ثانیاً برای خبرگزاری‌ها، قانونی



خاص مبتنی بر نظام ثبتی پیش‌بینی گردد و ثالثاً درخصوص پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی داخلی تا ثبت تجارب جهانی بر طبق قوانین موضوعه کشور از جمله قانون مجازات اسلامی عمل شود.

مقدمه

در اردیبهشت ماه سال ۱۳۷۹، قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ مورد بازنگری و اصلاح قانون‌گذار قرار گرفت. از جمله مواد اصلاحی این قانون، الحاق تبصره «۳» به ماده (۱) قانون مطبوعات بود. طبق این تبصره «کلیه نشریات الکترونیکی مشمول مواد این قانون است». هر چند در این تبصره تکلیف نشریات الکترونیکی به لحاظ حقوقی مشخص شده، اما اجمال و ابهام موضوعی در تعریف نشریات الکترونیکی و عدم تعیین مصادیق مرتبط با این قانون سبب شد تا تبصره مذکور عملاً ناکامی و ناکارآمدی خود را نشان دهد.

در این میان دولت از اختیارات موضوع اصل ۱۲۸ قانون اساسی استفاده کرد و آیین‌نامه ساماندهی فعالیت پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی ایرانی را به تصویب رساند. اما این آیین‌نامه به دلیل اشکالات حقوقی و فنی نیز نتوانست قابلیت اجرایی لازم را بیابد. توضیح این مطلب البته به این معنا نیست که دستگاه قضایی در رسیدگی به جرائم ارتكابی در فضای سایبر معطل مانده است، بلکه قانون مجازات اسلامی و سایر قوانین موضوعه جمهوری اسلامی به‌گونه‌ای تنظیم و تصویب شده‌اند که رسیدگی به جرائم اینترنتی اعم از جرائم علیه اموال، اشخاص و امنیت ملی در حد ضرورت براساس آن صورت می‌پذیرد.



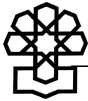
از آنجایی که کشورهای توسعه‌یافته و سازمان‌های بین‌المللی نظیر یونسکو با توجه به خصلت‌ها و ویژگی این حوزه تاکنون به قانون جامع و سیاست‌های قانونی خاص دست نیافته‌اند و با عنایت به اهمیت تجربیات جهانی در زمینه حقوق سایبر، به نظر می‌رسد همان‌گونه که در بالا ذکر شد، قوانین موضوعه کشور ما تا ثبت تجربه قانونی کشورهای دیگر به نسبت قانون جامعی است. با این حال دولت برای نظم‌بخشی بیشتر به این حوزه اخیراً لایحه‌ای تحت عنوان الحاق یک تبصره به ماده (۱) قانون مطبوعات مصوب ۱۳۷۹ تهیه و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم کرده است. آنچه در پی می‌آید معرفی اجمالی، نقد و بررسی کارشناسانه این لایحه است.

الف) مفاد لایحه

ماده واحده - متن زیر به‌عنوان تبصره «۴» به ماده (۱) اصلاحی قانون مطبوعات الحاق می‌شود:

تبصره «۴» - خبرگزاری‌های داخلی و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی داخلی از حیث حقوق، وظایف، حمایت‌های قانونی، جرائم، مجازات‌ها، مرجع و نحوه دادرسی مشمول احکام مقرر در این قانون و اصلاحات آن هستند. مدیرعامل، مسئول پایگاه اطلاع‌رسانی، نویسندگان، تهیه‌کنندگان مطالب خبرگزاری‌ها و پایگاه‌های مزبور حسب مورد دارای همان مسئولیت‌هایی هستند که برای مدیرمسئول و نویسنده مطبوعات منظور شده است.

هیئت نظارت بر خبرگزاری‌ها، در مورد خبرگزاری‌ها، اختیارات و وظایف هیئت



نظارت بر مطبوعات را اعمال می‌نماید.

آیین‌نامه اجرایی این تبصره که مشتمل بر تعریف نشریات الکترونیکی و خبرگزاری‌ها نیز خواهد بود، ظرف سه ماه بنا به پیشنهاد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ب) اهداف لایحه

از آنچه در مقدمه توجیهی لایحه آمده است، اهداف دولت در تهیه این لایحه را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

۱. ارائه سازوکاری برای تعریف دقیق «نشریات الکترونیکی» و رفع ابهام و اجمال قانون مطبوعات درخصوص نشریات الکترونیکی.

۲. جلوگیری از بروز مشکلات در نحوه رسیدگی به تخلفات ناشی از تولیدات خبرگزاری‌ها اعم از خبرگزاری رسمی کشور و خبرگزاری‌های غیردولتی دارای مجوز قانونی و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی.

۳. تعیین حقوق، حمایت‌های قانونی و امور کیفری خبرگزاری‌های داخلی و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی داخلی.

ج) قوانین و مقررات مرتبط با نشر الکترونیکی

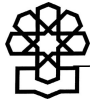
در سطوح مختلف سلسله مراتب قوانین موضوعه از قانون اساسی تا آیین‌نامه‌های مصوب هیئت وزیران قوانین و مقرراتی وجود دارند که مستقیم یا غیرمستقیم



موضوع نشر الکترونیکی را دربرمی‌گیرد. اصل ۲۴ قانون اساسی یکی از مهم‌ترین اصولی است که نشریات را به صورت عام طرف توجه قرار داده و اصل را بر آزادی و استثناء را بر محدودیت آنها گذاشته است. مستند به اصل نهم حتی قانون‌گذار نیز نمی‌تواند این آزادی را با وضع قوانین و مقررات سلب نماید. شاید به همین دلیل بوده است که اصل ۱۶۸ هم به‌طور کلی نحوه رسیدگی به جرائم مطبوعاتی را متناسب با اصل آزادی به صورت علنی و با حضور هیئت منصفه مشخص کرده است در سطح سیاست‌گذاری نیز از سوی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۰ ابلاغیه‌ای صادر شد که از آن به عنوان «سند چشم‌انداز ملی ایران در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات» نام برده می‌شود. هرچند تمامی بندهای این ابلاغیه به نحوی با موضوع خاص نشر الکترونیکی مرتبط می‌باشند، اما مشخصاً بندهای «۱»، «۲» و «۴» ارتباط روشن‌تری با این موضوع^۱ را نیز در سطح قوانین عادی قانون برنامه سوم توسعه، تکلیفی، الزام کرده است که با حوزه نشر الکترونیکی ربط وثیقی دارد. بند «ب» ماده (۱۰۳) این قانون آورده است: «دولت موظف است امکانات لازم برای دستیابی آسان به اطلاعات داخلی و خارجی، زمینه‌سازی برای اتصال کشور به شبکه‌های جهانی با بهبود خدمات و ترویج استفاده از فناوری‌های جدید را از طریق زیر فراهم کند».

قانون برنامه چهارم توسعه اما بیش از قانون برنامه سوم از ابعاد مختلف به

۱. ایجاد، ساماندهی و تقویت نظام ملی اطلاع‌رسانی و اعمال تدابیر و نظارت‌های لازم به‌منظور صیانت از امنیت سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و جلوگیری از جنبه‌ها و پیامدهای منفی شبکه‌های اطلاع‌رسانی.
۲. توسعه کمی و کیفی شبکه اطلاع‌رسانی ملی و تأمین سطوح و انواع مختلف خدمات و امکانات این شبکه برای کلیه متقاضیان به تناسب نیاز آنان و با رعایت اولویت‌ها و مصالح ملی و...
۳. حضور فعال و اثرگذار در شبکه‌های جهانی و حمایت از بخش‌های دولتی و غیردولتی در زمینه تولید و عرضه اطلاعات و خدمات ضروری و مفید با تأکید بر ترویج فرهنگ و اندیشه اسلامی.



محتوای الکترونیکی و به تبع آن مراکز و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای می‌پردازد. مواد (۳۳)، (۴۴)، (۱۰۴) و (۱۰۹) و بند «ب» ماده (۱۱۶) از جمله موادی هستند که با نشر الکترونیکی ارتباط می‌یابند.

علاوه بر این قوانین، به قوانین خاص دیگری می‌توان اشاره کرد که موضوع نشر الکترونیکی را به نحوی شامل می‌شوند. تبصره «۳» ماده قانون مصوب ۱۳۷۹ مهم‌ترین قانونی است که نشریه الکترونیکی را به طور خاص مورد توجه قرار داده است.

البته به این قوانین مصوبات دیگری نظیر مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی راجع به شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه ۱۳۸۰ و آیین‌نامه ساماندهی فعالیت پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی ایرانی ۱۳۸۵ را باید اضافه کرد.

د) نقاط قوت

اصلی‌ترین نقطه قوت این لایحه مربوط به حضور هیئت منصفه در نحوه دادرسی است. برابر بند «۱» این تبصره، جرائم خبرگزاری‌های داخلی و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی داخلی مشمول احکام مقرر در قانون مطبوعات دانسته شده و در نتیجه باید به صورت علنی و با حضور هیئت منصفه رسیدگی شود.

ه) نقاط ضعف

۱. عدم وحدت موضوعی، به‌گونه‌ای که می‌توان گفت رسانه‌های کاغذی و دیجیتال که از حیث نظام تولید، توزیع و ساختار مسئولیت حقوقی با هم تفاوت‌های اساسی



دارند، ذیل این تبصره قرار می‌گیرند.

۲. عدم ارائه تعریفی جامع و مانع از نشریات الکترونیکی.

(و) اظهار نظر کارشناسی

در این بخش، متن لایحه پیشنهادی براساس قواعد حاکم بر نظام حقوقی، فرهنگی، تکنولوژیکی و قوانین و مقررات جاری کشور همراه با خصوصیات و کارکردهای دو رسانه چاپی و الکترونیکی یعنی مطبوعات کاغذی و نشریات الکترونیکی مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرند. نتیجه این بررسی هر چه باشد تأمل در نکات ذیل را ضروری به نظر می‌رساند:

۱. آزادی ارتباطات و اطلاعات یکی از ابعاد مهم آزادی‌های عمومی است که به نوعی مورد توجه قانون‌گذار اساسی قرار گرفته است. مستند به اصل ۹ قانون اساسی «... هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور، آزادی‌های مشروع را هر چند با وضع قوانین و مقررات، سلب کند». از سوی دیگر اصول ۲ و ۳ همین منشور بر آزادی از طریق استفاده از علوم و فنون تجارب پیشرفته بشری تأکید ورزیده است به گونه‌ای که در اصل ۳ دولت موظف شده است همه امکانات خود را در بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها با استفاده از رسانه‌ها به کار برد. تصویب لایحه به شکل فعلی نه تنها زمینه بهره‌مندی از رسانه‌ها را محدود می‌سازد، بلکه ممکن است شائبه تحدید یکی از مهم‌ترین مصادیق آزادی‌های مدنی در قانون اساسی را ایجاد کند.

۲. جلوگیری از گسترش بی‌رویه قلمرو حقوق جزا و تضییع حقوق و آزادی‌های



عمومی و نیز کاهش هزینه‌های نظام عدالت کیفری اهدافی هستند که طرف توجه قانون برنامه چهارم توسعه قرار گرفته است. ماده (۱۳۰) این قانون قوه قضائیه را مکلف می‌کند تا لوایح جرم‌زدایی از قوانین کیفری و جایگزینی‌های مجازات حبس را تهیه و به تصویب مراجع ذی‌صلاح برساند. در این شرایط با توجه به تعداد زیاد کاربران اینترنتی، چنانچه این لایحه به تصویب برسد ممکن است تخلفات این تولیدکنندگان محتوی مشمول مجازات‌های مصرح در قانون مطبوعات شود که در آن صورت منطبق با این قانون و روح حاکم بر آن نیست.

۳. انطباق مفاد این لایحه با آنچه که تحت عنوان مقدمه توجیهی لایحه آمده است، نشان می‌دهد که تهیه‌کنندگان این لایحه چندان به هدف وفادار نبوده‌اند. به عنوان مثال اجمال و ابهام نشریات الکترونیکی یکی از دلایلی است که تهیه لایحه را توجیه می‌کند. در حالی که تبصره «۳» ماده (۱) قانون مطبوعات از این جهت که نشریات الکترونیکی را مشمول قانون مطبوعات می‌داند صرف‌نظر از اجرا یا عدم اجرایی بودن آن از حیث حقوقی فاقد اشکال است. به نظر می‌رسد ایراد وارده بر این تبصره مربوط به اجمال و ابهام در موضوع است. ابهامی که می‌توانست از طریق یک تعریف موضوعی به نحوی روشن شود که جامع مصادیق تحت کنترل این قانون و مانع اغیاری که در این موضوع نمی‌گنجد شود. در حالی که با وجود این لایحه، ابهام موضوعی همچنان باقی است. اینکه نشریه الکترونیکی چیست؟ مصادیق پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی داخلی کدامند؟ و به عبارت دیگر آیا تمامی انواع ارتباطات اینترنتی اعم از وبلاگ، سایت خبری و... را شامل می‌شود یا خیر؟ همه ابهاماتی است که در این تبصره وجود دارند.

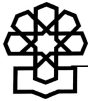


علاوه بر این مطلب، تبصره مذکور فراتر از قانون مطبوعات عمل کرده و هیئت نظارتی غیر از آنچه که در قانون مطبوعات آمده را پیش‌بینی کرده است.

۴. یکی از ویژگی‌هایی که تصویب یک قانون را موجه می‌سازد این است که آیا آن قانون قابلیت اجرایی دارد یا خیر؟ بدیهی است قانونی که از سوی مردم رعایت نمی‌شود نه تنها اهداف قانون‌گذار را تأمین نمی‌کند، بلکه در پاره‌ای از موارد منجر به شکستن قبح قانون می‌شود و در نتیجه قانون‌شکنی به یک رفتار اجتماعی تبدیل می‌شود. در آن صورت حتی قوانینی که از اثربخشی خوبی برخوردارند ممکن است در فرهنگ رفتاری مردم مورد توجه قرار نگیرد. تبصره پیشنهادی از این منظر قابل تأمل است، زیرا قانونی که مشمول خبرگزاری‌های داخلی و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی داخلی می‌شود همان قانونی است که برای مطبوعات چاپی نوشته شده است. اساساً بسیاری از مواد این قانون از جمله مواد (۱۳) تا (۲۳) با فضای سایبر همخوانی ندارد. زیرا فرایند نشر و انتشار در فضای سایبر روی موج است، در صورتی که عملیات رسانه مکتوب روی زمین انجام می‌گیرد. بنابراین به همان دلیل که آیین‌نامه راهنمایی و رانندگی در مورد راه‌های دریایی که ویژگی‌های خاص خود را دارا هستند قابلیت اجرایی ندارند، قوانین و مقررات مربوط به رسانه‌های چاپی سنتی نیز نمی‌تواند منطق اجرایی در فضای سایبر را داشته باشد.

برای روشن شدن تفاوت‌های میان مطبوعات چاپی و نشریات الکترونیکی، می‌توان به ویژگی‌ها و خصلت‌های ابعاد مختلف هر یک توجه کرد. ماده (۱) قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴، در مقام تعریف مطبوعات بیان می‌دارد:

«نشریاتی که به‌طور منظم با نام ثابت و تاریخ و شماره ردیف در زمینه‌های

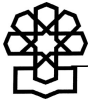


گوناگون خبری، انتقادی، اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، کشاورزی، فرهنگی، دینی، علمی، فنی، نظامی، هنری، ورزشی و نظایر این‌ها منتشر می‌شوند». طبق این قانون هر نشریه‌ای مشمول این قانون قرار نمی‌گیرد. همان‌گونه که در این تعریف آمده، نشریاتی مشمول این قانون هستند که از حیث شکلی واجد چهار شرط ضروری باشد. انتشار منظم، به‌صورت روزانه، هفتگی، ماهیانه، فصلی و... داشتن تاریخ، نام ثابت و شماره ردیف از جمله این چهار شرط است. ویژگی‌هایی که باعث شده است تا کتاب که در ذیل اولین قانون مطبوعات قرار گرفته بود به‌تدریج بنا به مقتضیات حرفه‌ای از شمول قانون مذکور خارج شود. رسانه‌ای که بیش از پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی نسبت به مطبوعات چاپی قرابت دارد. صرف‌نظر از این چهار شرط که جزء الزامات فضای انعطاف‌پذیر سایبر محسوب نمی‌شود نشر الکترونیکی نیز از حیث ماهیت، ضابطه‌مندی، مخاطبان و دست‌اندرکاران فرایند تولید و نشر محتوا، خصلت‌های خاص خود را داراست. کسی که مخاطب نشر الکترونیکی یا پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی به‌شمار می‌آید با سهولت بیشتر می‌تواند ارتباط تعاملی برقرار کند. یکی از ابتدایی‌ترین امکاناتی که هر ناشر الکترونیکی می‌تواند از آن بهره‌جوید برقراری انواع ارتباطات زنده و غیرمستقیم با مخاطبان است. این فضا برای ناشری که در دنیای فیزیکی ارتباطی یک‌سویه برقرار می‌کند متفاوت است. آنچه در این میان اهمیت دارد این است که تکلیف محتوایی که ناشر الکترونیکی به‌صورت زنده در اختیار مخاطبان قرار می‌دهد چیست؟ به‌نظر می‌رسد برای ضابطه‌مندی این حوزه نمی‌توان به قوانین نشر فیزیکی استناد کرد. همین وضعیت در مورد تولیدکنندگان و عوامل مؤثر در فرایند تولید و نشر الکترونیکی نیز صدق می‌کند.



فضای سایبر امکاناتی را در اختیار کاربران خود قرار داده که هر یک به تنهایی می‌توانند یک ناشر الکترونیکی باشند. مدلی که در فضای الکترونیک استفاده می‌شود مدل رسانه‌ای یک به یک است. یعنی به ازای هر رسانه یک سردبیر می‌تواند وجود داشته باشد. اینچنین فضایی فاقد دروازه‌بانی خبر است و کم‌ترین دخالت میانجیگران ارتباطی را می‌پذیرد. بدیهی است که مدل حاکم بر این عرصه انتظارات یک ناشر واقعی را برآورده می‌سازد، بدون آنکه نظم تشکیلاتی دنیای فیزیکی را پذیرا باشد. حتی در جایی که ناشران الکترونیکی دارای تشکیلات فیزیکی هستند باز هم تسری قواعد حاکم بر نشریات فیزیکی خالی از اشکال نیست. عناوینی چون مدیرمسئول، سردبیر و... نسبت به سایر نشریات غیرمطبوعاتی مانند کتاب رسایی ندارد، چه برسد به نشر الکترونیکی که به کلی در فضای دیگری است. در اینجا اصطلاحاتی نظیر طراح فنی، تولیدکننده محتوا، بارکد گذار و پیاده‌ساز معنا دارند که هر یک حقوق و مسئولیت‌های خاصی را می‌طلبند.

۵. عبارت خبرگزاری‌های داخلی و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی داخلی نه تنها جامع مصادیق نشریات الکترونیکی و مانع ورود مصادیق نامرتبب نیست، بلکه عنوان «داخلی» روشن نشده است. به عبارت دیگر معلوم نیست که چه چیزی مشخص‌کننده این است که یک سایت از داخل پشتیبانی می‌شود یا خارج از کشور. اگر معیار را نشانه IR بدانیم بسیاری از سایت‌های خارجی در داخل کشور مورد مراجعه بوده که استثنا شده‌اند. علاوه بر این مفهوم خبرگزاری اصولاً نه از حیث لغوی و نه در عرف تخصصی مطبوعات نشریه محسوب نمی‌شود. همچنین این رسانه نمی‌تواند به شکل مجازی یا الکترونیک باشد، بلکه صرفاً نتایج فعالیت‌های خود را با ابزار الکترونیکی



منتشر می‌سازد. بنابراین خبرگزاری‌ها اساساً مقوله‌ای مستقل از مطبوعات دانسته می‌شوند.

همچنین مستند به بند «۱» از تبصره «۱» ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب ۱۳۶۶، سازمان خبرگزاری جمهوری اسلامی یکی از سازمان‌های تابعه این وزارتخانه به‌شمار می‌آید. از بررسی اساسنامه این سازمان استنباط می‌شود که نباید خبرگزاری را با نشریه مطبوعاتی که ویژگی‌هایش مطابق ماده (۱) قانون مطبوعات توضیح داده شد یکی داشت و هر دو را تحت ضوابط یکسان قرار داد. عدم رعایت چنین موضوعی باعث بی‌اعتباری مصوبه قانونی می‌شود.

۶. طبق بخش دوم این تبصره «مدیرعامل، مسئول پایگاه اطلاع‌رسانی و نویسندگان و تهیه‌کنندگان مطالب خبرگزاری‌ها و پایگاه‌های مزبور حسب مورد دارای همان مسئولیت‌هایی هستند که برای مدیرمسئول و نویسنده مطبوعات منظور شده است».

به نظر می‌رسد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در این خصوص به تکلیف مقرر در بند «پ» ماده (۴) آیین‌نامه سامان‌دهی پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی داخلی این قسمت را اضافه کرده‌اند. برابر این بند وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی وظیفه دارد شرایط لازم برای پایگاه مدیران مسئول سایت‌ها و نیز سازوکار مناسب به‌منظور ثبت رسمی پایگاه‌های اطلاع‌رسانی و لغو آن و اعلام عمومی هر مورد... را تعیین کند.

شاید بتوان این موضوع را در مورد خبرگزاری‌ها که تعداد محدود و شناخته شده‌ای دارند تسری داد، اما در مورد پایگاه‌های اطلاع‌رسانی قابل اعمال نیست. تجربه ثبت هویت مسئولان این پایگاه‌ها که به موجب آیین‌نامه پیش‌گفت الزامی شده بود به روشنی غیرقابل اجرا بودن این بخش از لایحه را مشخص می‌سازد.



۷. جزء سوم این تبصره به خبرگزاری‌ها اختصاص یافته است بر این اساس «هیئت نظارت بر خبرگزاری‌ها، اختیارات و وظایف هیئت نظارت بر مطبوعات را اعمال می‌کنند».

تردیدی نیست که هیچ کار یا وظیفه‌ای به‌ویژه وظایف دولتی و حاکمیتی در هیچ سطحی نمی‌تواند بدون نظارت و کنترل انجام پذیرد، اما این کنترل اولاً باید بر مبنای قانون و ثانیاً با عبارت‌ها، کلمه‌ها و مفاهیم کاملاً روشن تعریف شده باشد. از این حیث هیئت نظارت موضوع این تبصره دارای اشکال حقوقی است. زیرا نه در قانون مطبوعات و نه در هیچ قانون موضوعه دیگری پیش‌بینی نشده است. اگر همین تبصره الحاقی را به‌عنوان رکن قانون هیئت نظارت بر خبرگزاری‌ها قرار دهیم، آن وقت این ایراد وارد است که نه ترکیب اعضا و نه وظایف آن‌ها مشخص نیست. بنابراین تصویب این بخش از لایحه ممکن است شائبه محدودیت‌های غیرقانونی بر خبرگزاری‌ها را به ذهن متبادر سازد. که در آن صورت کانون تولید و انباشت خبر در یکی از تخصصی‌ترین رسانه نظارت‌پذیر از داخل به منابع خارج از کشور منتقل می‌شود و در نتیجه نظریه «مرکز - پیرامون» که جریانی یک‌سویه و منطبق با منافع ملی کشورهای غربی است بیش از پیش تقویت می‌شود.

۸. آخرین بخش این لایحه مربوط به آیین‌نامه اجرایی است. یکی از تکالیف این آیین‌نامه ارائه تعریفی از نشریات الکترونیکی و خبرگزاری است. همان‌گونه که می‌دانیم آیین‌نامه اجرایی نمی‌تواند متضمن یک یا چند قاعده کلی جدید (فراتر از آنچه در متن قانون هست) باشد. بلکه در راستای قواعد کلی تبیین شده در متن قانون مربوطه، صرفاً باید به پیش‌بینی جزئیاتی در جهت تسهیل قواعد مورد اشاره بپردازد. با توجه به این توضیحات، تعریف نشریات الکترونیکی و خبرگزاری‌ها از جمله مواردی است که نوعاً ماهیت آیین‌نامه‌ای ندارد، بلکه باید در متن قانون تبیین شود.

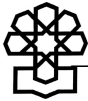
نتیجه‌گیری

در صورت تصویب این لایحه به‌صورت فعلی، اهداف تهیه‌کنندگان آن یعنی تعیین حقوق و حمایت‌های قانونی از طریق ارائه سازوکاری برای تعریف دقیق نشریات الکترونیکی و ابهام‌زدایی از قانون مطبوعات درخصوص نشر الکترونیکی تأمین نمی‌شود.

قطع نظر از امور شکلی این لایحه که به موجب آن جرائم خبرگزاری‌های داخلی و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی داخلی مشمول قانون مطبوعات تلقی شده و در نتیجه به‌عنوان جرم مطبوعاتی باید به‌صورت علنی و با حضور هیئت منصفه رسیدگی شود، شمول موضوعی آن اولاً به دلایل مختلفی قابلیت اجرایی ندارد، ثانیاً به فرض اجرایی شدن مفاد این لایحه، بخشی از فضای سایبر به‌عنوان جلوه‌هایی از حقوق و آزادی‌های عمومی معطل می‌ماند.

اینکه چرا این لایحه قابلیت اجرایی ندارد نخست به این دلیل است که چندین رسانه ارتباطی با خصلت‌ها و کارکردهای متفاوتی ذیل قانون سنتی مطبوعات که در فضای مکتوب نوشته شده، قرار گرفته‌اند. به‌عبارت دیگر بسیاری از مواد قانون مطبوعات خاص نشریات چاپی است که از آن جمله می‌توان به صدور پروانه انتشار اشاره کرد. دوم اینکه رسانه‌های الکترونیکی به دلیل خصلت تکنولوژیکی خود، از قید دروازه‌بانی خبر و هرگونه نظارت و کنترل سنتی آزاد است. شاید به همین دلیل باشد که جهان عقلانی شده امروز از جمله یونسکو هنوز به یک تصمیم قانونی در این خصوص نرسیده است.

منطق قانون‌گذاری کشور ما نیز ایجاب می‌کند موضوعات ذیل این لایحه تفکیک و نسبت به هریک سیاست قانونی مناسب اتخاذ شود.





شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۸۸۲۲

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه الحاق یک تبصره به ماده (۱) اصلاحی قانون مطبوعات - مصوب ۱۳۷۹»

Report Title: Examination of Ajoiment of Asection to Article one of Amended Press Actr, 1379

نام دفتر: مطالعات فرهنگی (گروه هنر، رسانه و میراث فرهنگی)، مطالعات حقوقی، مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین

جمع‌بندی گزارش: طهمورث قاسمی

ناظر علمی: لمیاء رستمی‌تبریزی

اظهارنظرکنندگان: محمد راسخ و مسیح بهینا (دفتر مطالعات حقوقی)، حسن سبیلان اردستانی (دفتر فرهنگی)، رضا باقری اصل و امیرحسین جلالی فراهانی (دفتر مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین)

متقاضی: کمیسیون فرهنگی

ویراستار: نرگس کلاکی

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. خبرگزاری (Newsagance)

۲. نشریات الکترونیکی (Electronic Publication)

۳. پایگاه‌های اطلاع‌رسانی (Electronic Information Center)

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲. قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب ۱۳۶۶.

تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۱۱/۱۳

نظر به اینکه لایحه پیش رو مواردی را دربرمی‌گیرد که وحدت موضوعی ندارند و از حیث تولید، توزیع، ارتباط با مخاطب و ساختار مسئولیت متفاوت هستند. می‌توان پیش‌بینی کرد که در صورت تصویب قابلیت اجرایی نمی‌یابد.

لذا تصویب این لایحه توصیه نمی‌شود، که در این صورت ممکن است این پرسش مطرح شود خلاً موجود در حوزه نشریات الکترونیکی، خبرگزاری‌ها و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی از حیث مجوز شروع به فعالیت و نظارت و کنترل چگونه باید مرتفع شود. در این خصوص پیشنهادهای ذیل را می‌توان مطرح کرد:

۱. با توجه به اینکه تبصره‌ها در چارچوب مفهومی یک ماده قانونی وضع می‌شوند در تعریف تبصره «۳» قانون مطبوعات یعنی نشریه الکترونیکی می‌توان از تعریفی که در ماده (۱) قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ آمده استناد کرد.

۲. در مورد خبرگزاری، با توجه به تعداد محدود و امکان نظارت‌پذیر بودن آن‌ها بهتر است قانونی خاص مبتنی بر نظام ثبتی تصویب شود.

اما در مورد پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی داخلی باید گفت نه نظام پروانه‌ای و نه نظام ثبتی قابل اعمال نیست.

چنانچه جرمی در این حوزه ارتکاب یابد یا علیه اشخاص، اموال و یا امنیت ملی است که در این صورت برابر قوانین موضوعه فعلی از جمله قانون مجازات اسلامی قابل رسیدگی است. به‌عنوان مثال اگر در یک پایگاه اطلاع‌رسانی اینترنتی افتراء و یا توهینی انجام پذیرد، به استناد ماده (۶۹۷) قانون مجازات اسلامی می‌توان به آن اتهام رسیدگی کرد.