

به نام خدا

شماره چاپ: ۱۰۵

دوره هشتم - سال اول

شماره ثبت: ۱۰۴

تاریخ چاپ: ۱۳۸۷/۴/۹

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه الحاق یک تبصره به ماده (۱) اصلاحی

قانون مطبوعات - مصوب ۱۳۷۹»

فهرست مطالب

- درآمد..... ۱
- الف) مقدمه توجیهی لایحه..... ۱
۱. اجمال و ابهام در معنای نشریات الکترونیکی..... ۲
۲. سنخیت خبرگزاری‌ها با مطبوعات..... ۳
۳. سنخیت پایگاه‌های اطلاع‌رسانی با مطبوعات..... ۴
- ب) متن تبصره «۴» لایحه..... ۴
۱. صدر تبصره «۴»..... ۵
۲. مخاطبان تبصره «۴»..... ۶
۳. هیئت نظارت بر خبرگزاری‌ها..... ۸
۴. آیین‌نامه اجرایی..... ۸
- نتیجه‌گیری..... ۹

کد موضوعی: ۲۸۰

شماره مسلسل: ۹۱۳۰

مرداد ماه ۱۳۸۷



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

در آمد

پس از گذشت قریب به ۷ سال از تصویب الحاقیه تبصره «۳» ماده (۱) قانون مطبوعات (در سال ۱۳۷۹)، مبنی بر شمولیت این قانون به نشریات الکترونیکی، سال گذشته لایحه دیگری از سوی دولت برای الحاق تبصره دیگری به این ماده با هدف دربرگرفتن خبرگزاری‌های الکترونیکی و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی داخلی تقدیم شده است.

### الف) مقدمه توجیهی لایحه

معمولاً در مقدمه کوتاهی که بر لوائح یا طرح‌ها نگاشته می‌شود، هدف یا اهداف کلی از ارائه آن و همچنین رویکرد مورد نظر تبیین می‌شود تا به درک بهتر مفاد ضوابط پیشنهادی کمک کند. لذا با اینکه این مقدمه ارزش تقنینی ندارد، ولی تأمل در آن می‌تواند راهگشا باشد و نکات برجسته‌ای را آشکار سازد. در این مقدمه آمده است:

از آنجا که در زمان تدوین و تصویب قانون مطبوعات، رسانه‌های مجازی و نشریات الکترونیکی به وسعت امروز فعالیت نداشته و خبرگزاری‌ها و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی به این شکل گسترش نیافته بودند، از این رو قانون‌گذار حمایت‌های



قانونی و چگونگی رسیدگی به تخلفات احتمالی این‌گونه رسانه‌ها را مورد توجه قرار نداده است و علی‌رغم آنکه براساس تبصره «۳» ماده (۱) قانون یاد شده نشریات الکترونیکی مشمول این قانون تلقی شده‌اند؛ اما اجمال و ابهام در معنای نشریات الکترونیکی و عدم تعریف صحیح از تبصره مذکور موجب بروز مشکلاتی در نحوه رسیدگی به تخلفات ناشی از تولیدات خبرگزاری‌ها اعم از خبرگزاری رسمی کشور و خبرگزاری‌های غیردولتی دارای مجوز قانونی و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی شده است. اینک با عنایت به رشد روزافزون این رسانه‌ها و لزوم تعیین حقوق و حمایت‌های قانونی و نیز امور کیفری و نحوه دادرسی مراکز خبری یاد شده، لایحه زیر برای طی مراحل قانونی تقدیم می‌گردد:...

از جمله نکات مهم مندرج در این مقدمه عبارتند از:

### ۱. اجمال و ابهام در معنای نشریات الکترونیکی

تصریح به این نکته در بدو امر نشان می‌دهد که این لایحه در مقام رفع اجمال و ابهام معنای نشریات الکترونیکی است که میراث کلی‌گویی در تبصره «۳» ماده (۱) این قانون در سال ۱۳۷۹ می‌باشد. مجریان قانون مکلفند برای رسیدگی به امور نشریات الکترونیکی به قانونی مراجعه کنند که اساساً راهکار قابل اجرایی برای حل مسائل پیش‌رویشان ندارد. آن هم به این دلیل واضح که زیربنای آن نشریات مطبوعاتی چاپی با تعریف محدودی است که در ماده (۱) قانون مطبوعات ذکر شده است.<sup>۱</sup>

۱. ماده (۱) - مطبوعات در این قانون عبارتند از: 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.



بنابراین، اعتراف به این مسئله، قابل قبول، ولی راه حل اتخاذ شده غیرقابل قبول است. انتظار می‌رفت پس از گذشت قریب به ۷ سال از تجربه‌اندوزی تقنینی و اجرایی در این حوزه و همچنین وضع آیین‌نامه‌هایی چون آیین‌نامه ساماندهی پایگاه‌های اطلاع‌رسانی ایرانی از سوی هیئت دولت در مردادماه ۱۳۸۵<sup>۱</sup>، لایحه‌ای جامع و در عین حال مانع تقدیم می‌شد تا خلأهای جدی قانونی این حوزه را برطرف می‌کرد. با وجود این، باید دید آیا هدف این لایحه رفع اجمال و ابهام معنای نشریات الکترونیکی است یا اساساً مخاطبان و موضوع جدیدی را هدف قرار داده است. مفاد تبصره «۴» لایحه پیشنهادی گزینه دوم را تأیید می‌کند. لذا مشخص نیست چرا تا این حد بر روی گزینه نخست تأکید شده است.

## ۲. سنخیت خبرگزاری‌ها با مطبوعات

قانون مطبوعات در ماده (۱) خود قلمرو شمولش را تعریف کرده است. لذا تفسیر صحیح حقوقی از آن ایجاب می‌کند مواد بعدی در این چارچوب معنا شوند. از سوی دیگر، با مطالعه اساسنامه سازمان خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران که طبق بند «۱» از تبصره «۱» ماده (۳) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب ۱۳۶۶، یکی از سازمان‌های وابسته این وزارتخانه به شمار می‌آید، احراز می‌شود که این دو فعالیت، یعنی مطبوعات و خبرگزاری‌ها اگرچه با یکدیگر می‌توانند مرتبط یا حتی به هم وابسته باشند، ولی نمی‌توان آنها را مشمول مقررۀ واحدی قرار داد. این دو حوزه در دنیای فیزیکی از یکدیگر تفکیک شده و به همین دلیل در ذیل

۱. برای ملاحظه نظریات کارشناسی راجع به این آیین‌نامه، رک. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آیین‌نامه ساماندهی فعالیت پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی ایرانی، شماره ۸۲۵۳، اسفندماه ۱۳۸۵.



قانون مطبوعات سخنی از خبرگزاری‌ها به میان نیامده است. حال خبرگزاری‌های الکترونیکی چگونه از این ظرفیت و صلاحیت برخوردار شده‌اند، سؤال است که تدوین‌کنندگان لایحه باید پاسخگو باشند.

## ۳. سنخیت پایگاه‌های اطلاع‌رسانی با مطبوعات

اشاره شد که در سال ۱۳۸۵، پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی، البته متصف به «ایرانی» و نه «داخلی»، تحت شمول مجموعه ضوابطی قرار گرفتند که هیئت دولت به تصویب رسانده بود. محتوای این لایحه نشان می‌دهد که از آن آیین‌نامه نشئت گرفته است. در واقع به نظر می‌رسد تدوین‌کنندگان قصد داشته‌اند به آن آیین‌نامه جلوه قانونی ببخشند. با اذعان به وجود خلأهای قانونی در این شاخه بسیار مهم از فعالیت‌های جمعی سایبری، اما باید پذیرفت که راه انتخاب شده مقرون به صواب نیست و ممکن است بر دامنه مشکلات کنونی نیز بیفزاید. نکته جالب توجه این است که پشتوانه آن، آیین‌نامه مصوب شماره ۴۸۸ شورای عالی انقلاب فرهنگی راجع به شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای است<sup>۱</sup>، ولی در اینجا اثری از مؤکدات آن سیاست‌گذاری کلان و تلاش برای قانونمند کردن ضوابط آن دیده نمی‌شود.

## ب) متن تبصره «۴» لایحه

مفاد این تبصره را می‌توان در ۴ قسمت بررسی کرد:

۱. جهت ملاحظه نکات مربوط به این مصوبه، رک. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تأملی بر فیلترینگ: ۳ سال‌سازی فضای سایبر و تعارضات موجود، شماره ۸۵۷۴، مهرماه ۱۳۸۶.

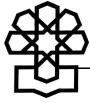


## ۱. صدر تبصره «۴»

در ابتدای این تبصره آمده است: «خبرگزاری‌های داخلی و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی داخلی از حیث حقوق، وظایف، حمایت‌های قانونی و جرائم و مجازات‌ها و مرجع و نحوه دادرسی مشمول احکام مقرر در این قانون و اصلاحات آن می‌باشند».

برخلاف آنچه در مقدمه توجیهی ملاحظه شد، از مفاد این تبصره چنین برمی‌آید که مشکل نارسایی و ابهام در مفهوم نشر الکترونیکی نیست، بلکه باتکلیفی راجع به این طیف خبرگزاری‌ها و همچنین پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی داخلی باعث طرح چنین لوایحی شده است و الا در مقام تبیین مصادیق نشریات الکترونیکی امکان اشاره به این موارد نیز وجود داشت که در این صورت نباید در ذیل یک تبصره مجزا بیایند. آوردن آنها در یک تبصره مجزا حاکی از این است که تکلیف آنها از نشریات الکترونیکی جداست و نویسندگان لایحه قصد دارند به‌طور مستقل این رسانه‌ها را تحت شمول ضوابط قانون مطبوعات قرار دهند.

این‌گونه تعیین تکلیف جمعی راجع به تمامی مسائل، استنباطی جز این نمی‌تواند داشته باشد که هنوز به درک صحیحی راجع به ماهیت و کارکرد رسانه‌های الکترونیکی دست نیافته‌ایم. مفاد این تبصره را می‌توان برای هر موضوعی به کار برد. اما قابلیت اجرای آن در چارچوبی که تعریف می‌شود مهم است. مسئله‌ای که به ذهن متبادر می‌شود این است که آیا شرایط و نحوه راه‌اندازی یک پایگاه اطلاع‌رسانی اینترنتی با یک نشریه مطبوعاتی یکی است که از لحاظ حقوق و وظایف و ... با آنها یکسان برخورد شود؟ تجربه آیین‌نامه ساماندهی پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی ایرانی و همچنین مصوبه پشتیبان آن، یعنی مصوبه ۴۸۸ شورای عالی انقلاب فرهنگی



و سایر مقررات پراکنده مربوط می‌توانست زمینه تدوین یک لایحه جامع را فراهم آورد و از آن مهم‌تر به الزامات قانون برنامه چهارم توسعه که به راستی توجه ویژه‌ای به این حوزه داشته، پاسخ شایسته‌ای داده شود.

درخصوص خبرگزاری‌های داخلی نیز همان‌طور که اشاره شد، اساساً مشمول ضوابط جداگانه‌ای هستند و شایسته است راجع به فعالیت‌های شبکه‌ای آنها در ذیل همان مقررات تعیین تکلیف شود. اگر این قانون به‌طور خاص رسانه‌های الکترونیکی را هدف قرار داده بود، شاید امکان توجیه الحاق فعالیت‌های شبکه‌ای خبرگزاری‌ها در قالب یک تبصره توجیه‌پذیر بود، ولی این قانون قلمرو شمولی دارد که در ماده (۱) آن تبیین شده و اساساً عنوان آن هم چنین صراحتی دارد. اگر قرار است هر سال یک تبصره با موضوع خاص و خارج از قلمرو شمول این قانون به آن اضافه شود، بهتر است راجع به اصل آن تعیین تکلیف اساسی شود. چون با این وضعیت قانون‌گذار تلویحاً پذیرفته که عمر مفید قانونی با عنوان «مطبوعات» و قلمرو شمول محدودی که در ماده (۱) آن تعریف کرده، دیگر به سر آمده است و باید بازآفرینی اساسی در دستور کار قرار گیرد.

## ۲. مخاطبان تبصره «۴»

در قسمت دوم این تبصره آمده است: «مدیر عامل، مسئول پایگاه اطلاع‌رسانی و نویسندگان و تهیه‌کنندگان مطالب خبرگزاری‌ها و پایگاه‌های مزبور حسب مورد دارای همان مسئولیت‌هایی هستند که برای مدیر مسئول و نویسنده مطبوعات منظور شده است».

به نظر می‌رسد نویسندگان این لایحه مقرر بند «پ» ماده (۴) آیین‌نامه ساماندهی پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی ایرانی را دنبال کرده‌اند. در این بند آمده



است: «ماده (۴) - وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به شرح زیر است: ... «پ» - تعیین شرایط لازم برای پایگاه، مدیران مسئول سایت‌ها و نیز تعیین سازوکار مناسب به منظور ثبت رسمی پایگاه‌های اطلاع‌رسانی و لغو آن و اعلان عمومی هر مورد...».

با این حال، با توجه به شرایط خاصی که بر فعالیت در این حوزه حاکم است، به سادگی نمی‌توان راجع به فعالیت پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی داخلی تعیین تکلیف کرد. لذا با توجه به اینکه مبنای صحیح و قابل اتکایی برای این قسمت از تبصره «۴» وجود ندارد، حداقل از باب پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی داخلی نباید امیدی به اجرایی شدن آن داشت. تجربه ثبت هویت مسئولان این پایگاه‌ها در سایت [samandehi.ir](http://samandehi.ir) که به موجب همان آیین‌نامه الزامی شده بود، میزان توفیق این نوع سیاست‌گذاری‌ها را نشان می‌دهد.

ضروری است نگاهمان را به فعالیت رسانه‌های سایبری تغییر دهیم. آن‌گونه که این تبصره از عوامل پایگاه‌های اطلاع‌رسانی نام برده، چند پایگاه را دربرخواهد گرفت؟ آیا هدف قانون‌گذار تحت شمول قرار دادن قشر اندکی است که اتفاقاً میزان تخلف آنها به مراتب کمتر از آنهایی است که در قالب وب‌لاگ یا نظایر آن همان میزان تأثیرگذاری را دنبال می‌کنند و در عمل از دید قانون‌گذار مغفول مانده‌اند؟

همین نقص در مورد خبرگزاری‌ها نیز مشهود است. چون تنها خبرگزاری‌های رسمی مخاطب قرار گرفته‌اند که همگی شناخته شده‌اند. صرف‌نظر از اینکه پرداختن به این رسانه‌ها در ذیل چنین قانون خاصی محل ایراد است، باید دید آیا همچنان می‌توان بر تعریف مرسوم از خبرگزاری‌ها پافشاری کرد یا اینکه ضروری است در این رابطه نیز ملاحظات جدید مدنظر قرار گیرد؟



### ۳. هیئت نظارت بر خبرگزاری‌ها

جزء سوم این تبصره تنها به خبرگزاری‌ها اختصاص دارد: «هیئت نظارت بر خبرگزاری‌ها، اختیارات و وظایف هیئت نظارت بر مطبوعات را اعمال می‌نماید».

با ملاحظه این قسمت از تبصره به‌خوبی می‌توان به خلأ تقنینی راجع به خبرگزاری‌ها پی برد. زیرا اگر تاکنون نسبت به این‌گونه مسائل مهم نارسایی وجود نداشت، این قسمت به این تبصره اضافه نمی‌شد. ولی مشخص نیست چرا در ذیل این قانون به آن پرداخته شده است. آیا هنوز این ضرورت احراز نشده که برای خبرگزاری‌های ملی قانون مستقلی تعریف شود؟ آیا باید به همین شکل بسته‌گرفته راجع به مصالح و امور آنها تصمیم‌گیری شود؟

این همه موضوعات پراکنده و در عین حال اساسی در ذیل یک تبصره که سنخیتی با قانون مطبوعات ندارند، چه مفهومی می‌تواند داشته باشد؟ هر یک از این قسمت‌ها خود نیازمند ضوابط مفصلی هستند تا مخاطبان آن بدون سردرگمی و با اطمینان از شفافیت وظایف و اختیارات قانونی‌شان به فعالیت بپردازند.

مسکوت گذاشتن وضعیت پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی داخلی یا ایرانی هم روشن است. البته موضوعات اساسی‌تر از هیئت نظارت راجع به آنها بلا تکلیف است و فعلاً نوبت این‌گونه مسائل نمی‌رسد.

### ۴. آیین‌نامه اجرایی

قسم آخر این تبصره اشعار می‌دارد: «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».



به نظر نمی‌رسد این آیین‌نامه بتواند قلمرو قانونی خود را حفظ کند. زیرا مبانی و رئوس ضوابط راجع به نشریات الکترونیکی در قانون مشخص نشده تا بتوان آیین‌نامه اجرایی آن را تدوین و تصویب کرد. خبرگزاری‌ها هم مبحث مستقلی به خود اختصاص می‌دهند که باید در چارچوب قوانین و مقررات مربوط به خودشان حائز آیین‌نامه اجرایی شوند. به‌ویژه آنکه در این قسمت از تبصره کلیت فعالیت آنها و نه حضورشان در شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای هدف قرار گرفته است.

درخصوص پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی داخلی هم به نظر می‌رسد آیین‌نامه ساماندهی مذکور کافی دانسته شده است. در این صورت باید دید چگونه می‌توان تقدم یک آیین‌نامه را بر مستند قانونی‌اش توجیه کرد و اینکه آیا آن آیین‌نامه پاسخگوی این مصوبه خواهد بود یا خیر؟

### نتیجه‌گیری

طی دهه اخیر، به‌رغم تمامی نارسایی‌ها و موانع موجود در کشورمان، فناوری اطلاعات و ارتباطات رشد مناسبی داشته است. هرچند باید برای دستیابی به شاخص‌هایی که برای چشم‌انداز بیست‌ساله ایران تعریف شده، تلاش مضاعفی کرد. یکی از این شاخص‌ها تصویب قوانین و مقررات مورد نیاز است. یکی از حوزه‌هایی که باید در سطح کلان مورد توجه قرار گیرد، نشر الکترونیکی و توابع آن است. در اینجا بحث منافع ملی در فضای بیکران سایبر آنقدر متبلور هست که به خودی خود ضرورت این امر اثبات شود. اما حاصل تلاش‌های تقنینی ما طی این سال‌ها چه بوده است؟ الحاق یک تبصره به ماده (۱) قانون مطبوعات در سال ۱۳۷۹ و اینک تبصره‌ای



دیگر در انتظار الحاق به همان ماده. نگاه مصداقی به این حوزه کارساز نیست و برای نتیجه‌گیری مطلوب باید ابتدا به زیربنا و ارکان اصلی توجه کرد. سپس با اتخاذ یک رویکرد جامع دیگر قسمت‌های این پازل را تکمیل کرد. برای مثال، باید هرچه سریع‌تر راجع به لایحه جرائم رایانه‌ای تعیین تکلیف کرد. نارسایی‌های قانون حمایت از پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای، مصوب ۱۳۷۹ را شناسایی و رفع کرد. چرا قانون تجارت الکترونیکی پس از سال‌ها جنبه اجرایی نیافته است؟ باید حوزه‌های بسیار دیگری که بلا تکلیف مانده‌اند را هم ساماندهی کرد. با این وضعیت سرنوشتی جز این در انتظار این لایحه نخواهد بود. باید سیاست‌گذاری‌های وصله‌پینه‌ای و جست‌گریخته را کنار گذاشت و قدری بنیادی‌تر به این حوزه فراگیر نگریست.

با توجه به این مسائل، پیشنهاد می‌شود این لایحه از دستور کار مجلس شورای اسلامی خارج شود. زیرا فایده‌ای بر آن مترتب نیست و شایسته بود مسئولان امر به تکالیف قانونی‌شان، به‌ویژه طبق قانون برنامه چهارم توسعه عمل می‌کردند. به نظر می‌رسد می‌توان در قالب تکلیف بند «ب» ماده (۱۱۶) این قانون راجع به تقدیم لایحه نظام جامع مطبوعات، رسانه‌ها و تبلیغات، به این موضوعات نوپدید نیز پرداخت. مواد قانونی دیگری نیز هستند که ورود به آنها نیازهای تقنینی دیگری را آشکار خواهد کرد. لذا برای احتراز از دوباره‌کاری و تصویب لوایح و طرح‌های جزئی یا مصداقی که به راستی جز افزودن بر تورم تقنینی فایده دیگری ندارند، پیشنهاد می‌شود موضوعات به‌طور اساسی، به‌ویژه در پرتو الزامات قانونی در دستور کار قرار گیرد.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۱۳۰

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

**Report Title:** The Expert View About "Accession An Article To Press ActL"

نام دفتر: مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین

تهیه و تدوین: —

مدیر مطالعه: امیرحسین جلالی فراهانی

ناظر علمی: رضا باقری اصل

همکاران: طهمورث قاسمی

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار ادبی: —

ویراستار تخصصی: —

متقاضی: کمیسیون فرهنگی

واژه‌های کلیدی (فارسی / انگلیسی): —

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۸۷/۴/۱۵

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۸۷/۵/۱۴

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۵/۱۵