

خلاصه گزارش اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه الحاق یک تبصره به ماده (۱) اصلاحی قانون مطبوعات - مصوب ۱۳۷۹»

طرح مسئله

محتوای الکترونیکی، جانمایه فضای سایبر به شمار می‌آید. بدون آن کلیه تجهیزات سخت‌افزاری و برنامه‌های نرم‌افزاری رایانه‌ای و شبکه‌ای ارزشی ندارند. الگوی رسمیت یافته تولید و عرضه محتوای الکترونیکی، «نشر الکترونیکی» نام دارد. با این حال، فضای سایبر با ویژگی‌های متمایز و منحصر به فرد خود شرایطی را بر نشر الکترونیکی تحمیل کرده که تأسی به قوانین و مقررات راجع به نشر اطلاعات در دنیای فیزیکی برای ضابطه‌مندسازی و پیش‌بینی حقوق و مسئولیت‌های مربوط با تردیدهایی مواجه شده و باید دید تا چه حد ضروری است در سیاست‌های خرد و کلان کنونی تجدیدنظر شود. تجربه تقنینی ما تنها در الحاق تبصره «۳» به ماده (۱) قانون مطبوعات در سال ۱۳۷۹ خلاصه شده و اکنون الحاقیه دیگری به همان ماده مطرح است. حال باید دید آیا این‌گونه قانون‌گذاری پراکنده و موجز نیازهای قانونی این حوزه حساس و حیاتی سایبری را برآورده می‌سازد یا خیر.

هدف لایحه

با عنایت به مقدمه توجیهی لایحه، به نظر می‌رسد دو هدف کلی از ارائه آن دنبال شده است: نخست رفع اجمال و ابهام از معنای نشریات الکترونیکی، به‌ویژه با تصریح به این نکته که تعریف صحیحی از تبصره «۳» ماده مذکور وجود ندارد و همین امر مشکلاتی را در زمینه رسیدگی به تخلفات خبرگزاری‌ها برانگیخته است و دوم تعیین حقوق و حمایت‌های قانونی و نیز امور کیفری و نحوه دادرسی مراکز خبری یادشده. بنابراین، پیش از ملاحظه مفاد لایحه پیشنهادی این چنین انتظار می‌رود که باید مجموعه ضوابط و مقررات تفصیلی جدیدی ارائه شده باشد، زیرا تجربه تبصره «۳» مبنی بر احاله نشریات الکترونیکی به ضوابط سنتی حاکم بر مطبوعات چاپی اثبات کرده که این حوزه نوین نیازمند ضابطه‌انگاری نوین است. در غیر این صورت، تبصره جدید نیز سرنوشتی همانند تبصره پیشین خود خواهد داشت.

ساختار لایحه

تبصره «۴» پیشنهادی را می‌توان به ۴ بخش تقسیم کرد: بخش نخست صدر تبصره است که قلمرو شمول آن را مشخص کرده و عبارت‌اند از: خبرگزاری‌های داخلی و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی داخلی. این گروه مشمول احکام مقرر در این قانون و اصلاحات آن شده‌اند. بخش دوم مسئولان این تبصره مشخص شده‌اند که عبارت‌اند از: مدیر عامل، مسئول پایگاه اطلاع‌رسانی و نویسندگان و تهیه‌کنندگان مطالب خبرگزاری‌ها و پایگاه‌های مزبور که همان مسئولیت مدیر مسئول و نویسندگان مطبوعات برای آنها منظور شده است. بخش سوم به تأسیس هیئت نظارت بر خبرگزاری‌ها هم‌ارز هیئت نظارت بر مطبوعات اختصاص یافته است. در بخش چهارم و انتهایی نیز مقرر شده آیین‌نامه اجرایی این تبصره ظرف ۳ ماه از تاریخ تصویب آن از سوی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تدوین شود و به تصویب هیئت وزیران برسد.

نکات قابل تأمل در لایحه

۱. این تبصره اساساً اهداف مقدمه توجیهی خود را دنبال نمی‌کند. زیرا ملاحظه می‌شود که در مقام رفع اجمال و ابهام از مفهوم نشریات الکترونیکی برنیامده است.
۲. به‌رغم تجربه ناموفق الحاق تبصره «۳» به ماده (۱) قانون مطبوعات که از سوی نویسندگان لایحه نیز تأیید شده، در اینجا تجربه جدیدی مطرح شده که به‌نظر می‌رسد سنخیتی با ماهیت مطبوعات ندارد. قلمرو شمول ماده (۱) این قانون راجع به مطبوعات چاپی با فعالیت خبرگزاری‌ها و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی سازگار نیست و حتی این مسئله در قوانین و مقررات مربوط به رسانه‌های فیزیکی نیز رعایت شده است.
۳. با وجود اینکه در عرصه تقنین تنها مصوبه قابل استناد تبصره «۳» ماده (۱) قانون مطبوعات است، اما مصوبات دولتی و همچنین سیاست‌های کلانی از سوی مراجع عالی حاکمیتی صادر شده که انتظار می‌رفت جلوه جامع‌تر آنها برای تصویب قانونی ارائه می‌شد. مصوبه ۴/۸ شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۸۰ راجع به شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای و آیین‌نامه سامان‌دهی پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی ایرانی در سال ۱۳۸۵ از جمله مهم‌ترین مصوبات مرتبط با این حوزه هستند.
۴. استعمال واژگانی چون «مدیر عامل» و نظیرانگاری آن با مدیران مسئول مطبوعات این مسئله را آشکار می‌کند که ما هنوز با واقعیات حاکم بر فضای سایبر و چگونگی پیشبرد امور در آنجا آشنا نیستیم. استناد به همان مسئولیت‌ها و وظایف نیز این گمانه را تقویت می‌کند. لذا این سؤال جدی مطرح می‌شود که در صورت تصویب نهایی این لایحه، چند درصد از فعالان این حوزه مشمول آن خواهند بود؟ پیش‌بینی می‌شود آن عده معدودی که از آغاز به‌طور رسمی فعالیت می‌کردند با محدودیت‌های بیشتری مواجه خواهند شد و در عین حال، آنهایی که آزادانه به هر فعالیتی مبادرت می‌ورزیدند، همچنان آسوده از هرگونه الزام قانونی به کارشان ادامه خواهند داد.
۵. با اذعان به اینکه هنجارمندسازی فضای دائماً متحول سایبر را نباید در تشریفات طولانی قانون‌گذاری گرفتار کرد، اما این مسئله به این معنا نیست که حتی از ذکر رئوس و ارکان اصلی در قانون نیز پرهیز و همه چیز به یک آیین‌نامه اجرایی موکول شود. این امر مغایر با قانون اساسی و ناقض اصل تفکیک قواست. در این تبصره چه چیزی تبیین شده که براساس آن آیین‌نامه اجرایی تدوین شود؟ همه چیز به قانون مطبوعات و اصلاحیه‌های بعدی آن موکول شده که به‌نظر نمی‌رسد آنها با خلاً آیین‌نامه‌ای مواجه باشند. اگر اذعان می‌شود حوزه نوینی بنیان نهاده شده، باید به قواعد و استلزامات حقوقی آن نیز پایبند باشیم.

پیشنهاد مرکز

با توجه به این مسائل اساسی، به نظر نمی‌رسد تصویب این تبصره خلاً یا نیازهای تقنینی این حوزه حساس و حیاتی را برطرف کند. از سوی دیگر، باید دید چرا تا به حال برخی الزامات تقنینی، مانند مندرجات قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر سامان‌دهی تقنینی رسانه‌ها عملیاتی نشده‌اند و همچنان رویه قانون‌گذاری تبصره‌ای و از آن مهم‌تر نامربوط با قانون متبوع ادامه یافته است. لذا پیشنهاد می‌شود این تبصره از دستور کار مجلس شورای اسلامی خارج شود و در مقابل میزان توفیق سیاست‌گذاری‌های تقنینی و راهبردی کنونی مورد ارزیابی قرار گیرد.