

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
« طرح اصلاح بند (۲۹) ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و
ارشاد اسلامی (مصوب ۱۳۶۵/۱۲/۱۲) »



مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۵۵

شماره چاپ:

۱۶۹

تاریخ چاپ:

۱۳۹۹/۶/۲۲

معاونت پژوهش‌های
اجتماعی و فرهنگی

دفتر فرهنگی و آموزش

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۷۰۱۸۰۶۶

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱۱/۱۹



مقدمه

طرح اصلاح بند «۲۹» ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به امضای ۲۶ نفر از نمایندگان محترم مجلس رسیده و در تاریخ ۱۳۹۹/۴/۳۱ اعلام وصول شده است، در مقدمه توجیهی آن تصریح شده است که این طرح به منظور سامان‌دهی انتشار محتوا (صوت و تصویر)، سریال‌های نمایش خانگی، ساختارهای مستند، مسابقات، انیمیشن، سریال، برنامه‌های گفتگومحور و ترکیبی در قالب صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی ارائه شده است، اما در متن طرح به‌طور خاص از عبارت «برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی» استفاده شده و اشاره‌ای به «صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» نیز نشده است. از این جهت به دلیل اینکه اولاً: آنچه الزام قانونی خواهد داشت متن طرح است و نه مقدمه آن و ثانیاً: مسائل و مباحث مربوط به «صوت و تصویر فراگیر» عیناً همان مباحث «برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی» نیست، گزارش حاضر تنها معطوف به متن طرح و در چارچوب مفهوم «برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی» تهیه شده است. البته از آنجاکه مسئله صوت و تصویر فراگیر به دلیل مأموریتی که رهبر معظم انقلاب اسلامی در این خصوص به صدا و سیما داده‌اند و آن سازمان را مرجع انحصاری صدور مجوز و تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر معرفی کرده‌اند^۱ دارای مسائل و مباحث متعددی است - که تعیین تکلیف آنها نیز بسیار ضروری است^۲ - بررسی آن مقتضی طرح مستقلی است که ذیل موضوع طرح حاضر که مربوط به اصلاح بند «۲۹» قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است، قابلیت طرح ندارد. خصوصاً از آنجاکه براساس دستور مقام رهبری موضوع «صوت و تصویر فراگیر» از مسائل سازمان صدا و سیماست، این موضوع در «طرح اداره صدا و سیما» به شماره ثبت ۱۹۴ که در تاریخ ۱۳۹۹/۶/۱۶ با امضای ۷۰ نفر از نمایندگان محترم مجلس یازدهم اعلام وصول شده، مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت و از این جهت بررسی آن در طرح حاضر موجب موازی‌کاری خواهد شد.

۱. فرمان صریح مقام معظم رهبری طی نامه شماره ۲۸۷۰۶/۱- مورخ ۱۳۹۴/۶/۲۲ به ریاست جمهوری: «مسئولیت صدور مجوز و تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و نظارت بر آن منحصراً برعهده سازمان صداوسیما است».

۲. در متن گزارش به برخی از این مسائل اشاره می‌شود.

اصلاحیه بند «۲۹»

تنظیم سیاست‌های کلی فرهنگی، هنری، سینمایی کشور و ارائه آنها به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب با رعایت اصول هفتاد و چهارم (۷۴) و یکصد و هفتاد و پنجم (۱۷۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

تبصره الحاقی

صدور هرگونه مجوز و نظارت بر فرایند تولید و پخش کلیه برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی از جمله ساختارهای مستند، مسابقات، انیمیشن، سریال، برنامه‌های گفتگومحور و ترکیبی برعهده سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.

ملاحظات کارشناسی

الف) در اصلاحیه بند «۲۹» ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب ۱۳۶۵ تنظیم سیاست‌های کلی فرهنگی، هنری، سینمایی کشور به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی سپرده شده، اما در سال ۱۳۶۸ در بازنگری قانون اساسی این وظیفه به رهبری سپرده شده است.^۱ در طرح پیشنهادی به این مسئله توجه نشده است و کماکان تنظیم سیاست‌های کلی فرهنگی، هنری، سینمایی کشور به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی واگذار شده است. از این جهت اگر تبصره پیشنهادی باید تغییر کند عبارت «سیاست‌های کلی» در آن نیز باید اصلاح شود، هرچند با اصلاح قانون اساسی عملاً این بند منسوخ شده است.

ب) طبق موازین قانونی ذیل، برنامه‌های صوتی و تصویری که از طریق سیستم‌های فنی قابل انتشار فراگیر (همانند ماهواره، فرستنده و ...) پخش می‌شوند برعهده سازمان صدا و سیماست.

۱. اصول چهل و چهارم (۴۴) و یکصد و هفتاد و پنجم (۱۷۵) قانون اساسی،

۲. نظر تفسیری شورای نگهبان راجع به اصول چهل و چهارم (۴۴) و یکصد و هفتاد و پنجم (۱۷۵) قانون اساسی،

۳. ماده (۷) قانون اساسنامه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۲ مجلس شورای اسلامی،

۴. جزء «۲۰» از بند «۶» مبحث (ب) و جزء «۱۳» از بند «۷» مبحث (ج) مقررات و ضوابط شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای مصوب ۱۳۸۰/۸/۱۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی،

۵. ماده (۲) (بند «۱۱» ذیل گروه سه) و بند «ج» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ درباره سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت فعالیت‌ها و بنگاه‌های مشمول گروه سه ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی،

۶. مرقومه مقام معظم رهبری مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۲ خطاب به ریاست قوه قضائیه در مورد مواجهه با دست‌اندرکاران راه‌اندازی رادیو و تلویزیون اینترنتی.^۲ (که علاوه بر انتشار و پخش؛ صدور هرگونه مجوز، تنظیم مقررات و نظارت بر آن را هم در برمی‌گیرد)

پ) براساس موازین قانونی فوق مسئولیت تولید برنامه‌های رادیو و تلویزیونی و انتشار و پخش از رادیو و تلویزیون به‌عهده این سازمان گذاشته شده است، اما در طرح پیشنهادی، علاوه بر مسئولیت انتشار و پخش، مسئولیت صدور هرگونه مجوز و نظارت بر فرایند تولید برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی نیز به‌عهده این سازمان نهاده شده است. نکته مهمی که در این قسمت وجود دارد این است که منظور طراحان از برنامه رادیو و تلویزیونی چیست؟ اگر منظور برنامه‌هایی است که راساً صدا و سیما تولید می‌کند و در شبکه‌های مختلف نیز پخش می‌شود، از نظر اخذ مجوز دچار مشکل نمی‌شوند زیرا مجوز سازمان را دارند، اما اگر منظور هر برنامه‌ای است که از رادیو و تلویزیون پخش می‌شود اعم از اینکه تولیدکننده آن خود صدا و سیما باشد یا نهاد دیگر با تصویب

۱. بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی: تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۲. «مقتضی است قانون اساسی در این مسئله مهم به‌طور کامل اجرا گردد و آن قوه قاطعاً مانع قانون‌شکنی شود». ر. ک.: <http://dotic.ir/news/6714>

این اصلاحیه مشکلات متعددی رخ خواهد داد زیرا بسیاری از برنامه‌ها هستند که مسئول صدور مجوز و تولید آنها نهادهای دیگری هستند ولی در رادیو و تلویزیون نیز قابل استفاده هستند که در صورت تصویب این اصلاحیه صدا و سیما امکان استفاده از آنها را ندارد و لاقدر در استفاده قانونی از آنها دچار ابهام مضاعف می‌شود مگر در قانون تعیین تکلیف شود. برای مثال وزارت ارشاد مسئول صدور مجوز و نظارت بر تولید فیلم‌های سینمایی است ولی این فیلم‌ها بعد از اکران در برنامه‌های تلویزیونی نیز قابلیت استفاده دارند و وقتی در برنامه پخش صدا و سیما قرار می‌گیرند، مصداق برنامه رادیو و تلویزیونی شده و در نتیجه براساس این اصلاحیه باید مجوز خود را از صدا و سیما دریافت می‌کردند. بنابراین اگر گستره برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی را به هر حوزه محتوایی صوتی و تصویری که در صدا و سیما قابلیت پخش دارند توسعه دهیم، تداخل با وظایف حاکمیتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی یا وزارتخانه‌ها و نهادهای تخصصی دیگر رخ می‌دهد. علاوه بر اینکه جمله به کار رفته در این اصلاحیه موجب سردرگمی فعالان عرصه تولید در اخذ مجوز و نظارت می‌شود. این ابهام در صورتی که تعریف برنامه‌های رادیو و تلویزیونی را به عرصه فضای مجازی نیز توسعه دهیم، دوچندان می‌شود.

ت) ایرادهای شکلی:

برخی ایرادهای شکلی نیز بر متن طرح وارد است که عبارتند از:

۱. کلمه «ساختارهای» دارای ابهام است و باید از کلمه «قالب‌های» استفاده شود.

۲. استفاده از واژه انیمیشن در تبصره الحاقی، به دلیل غیرفارسی بودن و داشتن معادل فارسی (پویانمایی) مغایر اصل پانزدهم

(۱۵) است.

۳. پیش‌بینی صلاحیت برای سازمان صدا و سیما در قانون اختصاصی وزارتخانه دیگر، برخلاف اصول قانون‌نویسی و قواعد

تنقیحی است و بهتر است این اصلاح در قانون مربوط به سازمان صدا و سیما انجام شود.

ث) همان‌طور که در مقدمه ذکر شد موضوع صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و انتشار آن از طریق سکوها، مسائل و چالش‌هایی دارد که در جای خود نیازمند بررسی تفصیلی است اما طرح حاضر به دلیل ملاحظات قانون‌نویسی ظرفیت پرداختن به این موضوعات و مسائل را ندارد. اهم این مسائل عبارتند از:

۱. تعریف مفهومی صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و تعریف محدوده تنظیم‌گری صدا و سیما در قانون،

۲. چگونگی انجام مأموریت صدور مجوز، نظارت و تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی توسط سازمان

صدا و سیما به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر بخش صوت و تصویر فراگیر فضای مجازی از لحاظ ساختاری،

۳. قلمرو صلاحیت‌ها و اختیارات صدا و سیما در مقررات‌گذاری، مجوزدهی، نظارت و رسیدگی،

۴. باز تعریف ارتباطات سازمان صدا و سیما با وزارتخانه‌ها و دیگر نهادهای تخصصی که محتواهایشان قابلیت تبدیل به صوت و تصویر فراگیر را دارند،

۵. حدود صلاحیت صدا و سیما در اخذ جریمه و دیگر ضمانت‌اجراها،

۶. مرجع رسیدگی‌کننده به تخلفات صدا و سیما و چگونگی شکایت از آن،

۷. مرجع تصویب مقررات صدا و سیما،

۸. تعیین فرایند نحوه پاسخگویی صدا و سیما،

۹. تأمین مالی صدا و سیما در بخش تنظیم‌گری صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی،

۱۰. نحوه و اجازه دسترسی صدا و سیما به اطلاعات و داده‌های موضوعات تنظیم‌گری (بازیگران این حوزه)،
۱۱. بازتعریف مفاهیم و صلاحیت‌ها در حوزه مالکیت معنوی/فکری حوزه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی،
۱۲. مشخص کردن وضعیت حوزه‌های صلاحیتی که پیش از این، سایر قوانین برعهده دستگاه‌های دیگر نهاده بود.

نتیجه‌گیری

درخصوص مفاد طرح حاضر که صرف‌نظر از موضوع مناقشه‌برانگیز «صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» به‌طور مشخص به موضوع خاص «برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی» پرداخته، باید گفت، مطابق بند «۱» اصل یکصدودهم (۱۱۰) قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام برعهده رهبری است. بنابراین، از این حیث بند «۲۹» ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (مصوب ۱۳۶۵/۱۲/۱۲) که تنظیم سیاست‌های کلی فرهنگی، هنری، سینمایی کشور و ارائه آنها به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب با رعایت اصل هفتادوچهارم (۷۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را برعهده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی دانسته عملاً منسوخ شده است و افزودن تبصره الحاقی به آن موضوعیت نداشته و نیازی به تبصره الحاقی ندارد.

مفاد این طرح دارای ابهام بوده و از این جهت که آیا علاوه بر آنکه هرگونه صدور مجوز انتشار و پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی برعهده سازمان صدا و سیماست، صدور هرگونه مجوز تولید و نظارت بر فرایند آن در برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی نیز برعهده این سازمان گذاشته شده است. از این جهت با تصویب این طرح، اگر منظور این است که هرگونه تولید برنامه رادیویی و تلویزیونی خارج از سازوکار مجوزدهی سازمان صداوسیما قابل پخش در صداوسیما نیست خود موجب ایجاد محدودیت برای سازمان صدا و سیما از جهت پخش و انتشار آن دسته از محتواهایی خواهد شد که از سایر مراجع قانونی مجوز تولید گرفته‌اند. از طرف دیگر تصویب این پیشنهاد موجب تداخل وظایف صدا و سیما با وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی حتی سایر نهادهای مولد محتواهای تخصصی شده و علاوه بر اخلال در حکمرانی در این ساحت موجب سردرگمی فعالان این عرصه نیز می‌شود.

لذا با عنایت به جمیع مباحث فوق، تصویب این طرح از نظر کارشناسی مورد تأیید نمی‌باشد.