



نگاهی به تبصره الحاقی به ماده ۱ قانون مطبوعات سال ۱۳۷۹ قانون مطبوعات و نشریات الکترونیکی

◆ افشین فیروزمش ◆

تفصیل آن را قانون معین می‌کند»- مبنای قانونی مناسبی برای فعالیت‌های سالم مطبوعاتی فراهم شد. از این رو، در اسفند ۱۳۶۴ و به منظور اجرای قسمت اخیر این اصل، قانونی با ۳۶ ماده و ۲۳ تبصره و در شش فصل به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. اما اشکالات متعدد این قانون سبب شد در اردیبهشت ۱۳۷۴، پیش‌نویس «طرح قانون مطبوعات» با امضای هفده تن از نمایندگان مجلس چهارم تقدیم مجلس شورای اسلامی شود، که به دلیل مخالفت شدید روزنامه‌نگاران و افکار عمومی، سرانجام کنار گذاشته شد.

در آخرین سال فعالیت مجلس پنجم نیز تعدادی از نمایندگان شورای اسلامی طرح «اصلاح قانون مطبوعات» را مطرح کردند که اگرچه باز هم به دلیل واکنش‌های مخالف مدتی مسکوت ماند، اما در آخرین روزهای فروردین ۱۳۷۹ به تصویب مجلس رسید و «قانون اصلاح قانون مطبوعات» نام گرفت. این قانون ۴۸ ماده‌ای، که دو فصل بیش از قانون پیشین دارد، همان متنی است که اخیراً یک تبصره به آن افزوده شده، و این روزها بحث‌های زیادی را به دنبال داشته است.

با این تبصره، با خبرگزاری‌ها که تا پیش از این مشمول مقررات قانون مطبوعات نبودند، اکنون بر اساس این قانون رفتار خواهد شد. ضمن آن که تبصره مزبور تعریف «نشریات الکترونیکی» را برعهده دولت گذاشته است. بیشترین انتقاد و اعتراض به تغییر قانون نیز به واگذاری این تعریف به دولت و چالش‌های احتمالی ناشی از آن باز می‌گردد.

البته شاید بسیاری از خوانندگان (و حتی گردانندگان) پایگاه‌های خبری اینترنتی مطلع نباشند که قانون مطبوعات سال ۱۳۷۹ نیز «نشریات الکترونیکی» را جزیی از خانواده

وقتی قانون چالش برانگیزی همچون قانون مطبوعات، به ویژه در کشوری با شرایط ملی و بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران دستخوش تغییر می‌شود، طبیعی است که دغدغه‌ها و از سویی انتقادهایی را به دنبال داشته باشد. بسیاری تحت شمول قانون مطبوعات قرار گرفتن خبرگزاری‌ها را بهانه‌ای برای تحدید هرچه بیشتر آزادی پایگاه‌های خبری اینترنتی مخالف دولت قلمداد کرده‌اند و اساساً گسترش دامنه قانون مطبوعات را به نشریات الکترونیکی نادرست، و آن را وسیله‌ای برای کنترل مخالفان دولت در آستانه انتخابات دهمین دوره ریاست جمهوری می‌دانند. برخی نیز از این تغییر دفاع کرده، آن را گامی در جهت دفاع از حقوق نشریات الکترونیکی و «ایجادکننده زمینه‌های حمایتی» برای مسوولان آنها توصیف کرده‌اند.

فارغ از صحت و سقم این ادعاها، نگارنده غیرسیاسی بودن تصویب لایحه مزبور را مفروض تلقی کرده و کوشیده است به این موضوع تنها از منظر حقوق فناوری اطلاعات بنگرد و بحث درباره سیاسی یا غیرسیاسی بودن این اقدام را به دیگران وانهد.

پیشینه قانون مطبوعات

نخستین مقررات مربوط به مطبوعات در جمهوری اسلامی، حدود شش ماه پس از پیروزی انقلاب اسلامی، ۲۰ مرداد ۱۳۵۸ به تصویب شورای انقلاب رسید و «لایحه قانونی مطبوعات» نام گرفت.

با تصویب قانون اساسی - که بیست و چهارمین اصل آن به مطبوعات می‌پردازد: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند، مگر آنکه محل به مبنای اسلام یا حقوق عمومی باشد.



باید توجه داشت که نگاه حاکمیتی به حوزه اطلاع‌رسانی در فضای مجازی، به دلیل تفاوت‌های ماهوی فضای مجازی و فیزیکی، به خودی خود یکی از موانع جدی توسعه این حوزه است

مطبوعات دانسته است (تبصره ۳ ماده ۱)، اما باید دید تبصره‌ای که به ماده ۱ قانون مطبوعات افزوده شده چه شرایط جدیدی را برای صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران حوزه اطلاع‌رسانی الکترونیکی رقم زده، که تا بدین حد انتقاد آنان را در پی داشته است؟

«نشریات الکترونیکی»

چنانچه مباحث سیاسی و حزبی را در مسأله الحاق یک تبصره به قانون مطبوعات دخیل ندانیم (که البته پذیرش آن دشوار می‌نماید)، تسری قانون مطبوعات به نشریات الکترونیکی و تلاش برای کنترل آنها را باید یکی دیگر از مصادیق ناهمبانی دست‌اندرکاران دو حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات و حقوق دانست. قانون‌گذار بدون در نظر گرفتن مقتضیات و الزامات این دو حوزه - که از اشکالات وارد بر تبصره الحاقی معلوم می‌شود - به ضابطه‌مند کردن خبرگزاری‌ها و نشریات الکترونیکی اقدام کرده و چالش‌ها و دغدغه‌هایی را موجب شده است.

تا پیش از مصوبه اخیر مجلس، «آیین‌نامه ساماندهی پایگاه‌های اطلاع‌رسانی (سایت‌های) اینترنتی ایرانی» مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی (که در تاریخ ۱۳۸۵/۵/۲۹ به تصویب هیأت وزیران نیز رسید)، برای سامان‌دهی پایگاه‌های خبری در فضای مجازی مورد استناد بود. با این حال، عدم استقبال از الزام ماده ۵ آیین‌نامه - که اعطای مجوز فعالیت را به ثبت اطلاعاتی از قبیل مشخصات مسوول پایگاه، شماره تلفن و نشانی پایگاه منوط کرده بود - عملاً آن را به آیین‌نامه‌ای متروک تبدیل کرد.

از سویی، خبرگزاری‌ها و سایت‌های خبری به دلیل عدم اخذ مجوز فعالیت از «هیأت نظارت بر مطبوعات»، مشمول قانون مطبوعات نبودند و، بنابراین، در صورت تخلف از قوانین و مقررات، هنجارها، و یا قواعد رفتار حرفه‌ای، تخلفات آنها قابل

رسیدگی نبود و یا رسیدگی باید در دادگاه‌های عمومی حقوقی و جزایی برگزار می‌شد.

دولت، از یک سو با هدف سامان‌دهی اشخاص حقیقی و حقوقی فعال در زمینه اطلاع‌رسانی در فضای مجازی، و از سوی دیگر ضابطه‌مند کردن برخوردها با متخلفان این حوزه، پیشنهاد داد که زمان تهیه قانون جامعی با عنوان «قانون جامع رسانه‌ها»، همان ضوابط و قوانینی که در ارتباط با نشریات کاغذی وجود دارد در مورد خبرگزاری‌ها و پایگاه‌های خبری اینترنتی (وبلاگ‌ها و وبسایت‌ها) نیز تعمیم یابد، و مبنای کار نظارتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در برخورد با آنها قرار گیرد. این بدان معناست که دست‌اندرکاران خبرگزاری‌ها و وبلاگ‌ها و وبسایت‌ها نیز تحت شمول قانون مطبوعات قرار گیرند و بر اساس این قانون، در صورت تخلف، در دادگاه مطبوعات و با حضور هیأت منصفه با آنها برخورد شود.

در کش و قوس‌های فراوان برای تصویب این تبصره در کمیسیون فرهنگی مجلس، عبارت «پایگاه‌های خبری اینترنتی» از متن تبصره الحاقی حذف شد تا شاید از نگرانی‌ها کاسته شود؛ اما با اضافه کردن عبارتی به انتهای متن، که وظیفه تعریف اصطلاح «نشریات الکترونیکی» را به دولت می‌سپارد، عملاً بر دغدغه‌های فعالان حوزه اطلاع‌رسانی در فضای مجازی افزوده شد:

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

ماده واحده - متن زیر به عنوان تبصره (۴) به ماده (۱) اصلاحی قانون مطبوعات مصوب ۱۳۷۹/۱/۳۰ الحاق می‌شود: تبصره ۴ - خبرگزاری‌های داخلی از حیث حقوق، وظایف، حمایت‌های قانونی و جرایم و مجازات‌ها و نحوه دادرسی مشمول احکام مقرر در این قانون و اصلاحات آن هستند.

مدیر عامل و نویسندگان و تهیه‌کنندگان مطالب خبرگزاری‌ها حسب مورد دارای همان مسوولیت‌هایی هستند که برای مدیر مسوول و نویسنده مطبوعات منظور شده است. هیأت نظارت بر خبرگزاری‌ها همان هیأت نظارت بر مطبوعات خواهد بود. 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 هیأت وزیران خواهد رسید.

قانون، نگاه حاکمیتی به مطبوعات، و پیامدهای آن

جدا از مفاد ماده واحده، باید توجه داشت که نگاه حاکمیتی به حوزه اطلاع‌رسانی در فضای مجازی، به دلیل تفاوت‌های ماهوی فضای مجازی و فیزیکی، به خودی خود یکی از موانع جدی توسعه این حوزه است، و این اتهام را متوجه دولت می‌سازد که انتشار هر نظر مخالفی بلافاصله با اشد مجازات (تعطیلی نشریه) پاسخ داده خواهد شد. تا زمانی که دولت دیدگاه خود را نسبت به آزادی اطلاع‌رسانی شفاف نکنند و بکوشند تولیدکنندگان محتواهای خبری در فضای مجازی را تحت کنترل درآورند، نگرانی از برخوردهای سلیقه‌ای و گاه ناشی از جانبداری‌های سیاسی وجود خواهد داشت. از مفاد تبصره مورد بحث، که متن آن از سوی دولت به مجلس ارائه شد، چنین برمی‌آید که نگاه نویسندگان و ارائه‌دهندگان آن به حوزه اطلاع‌رسانی در فضای مجازی، نگاه حاکمیتی و از جنس اقتدار و تسلط است. نگاهی که فعالان این حوزه هرگز نتوانسته‌اند آن را برتابند.



مسأله دیگر در ارتباط با تبصره مورد نظر، تلاشی است که دولت باید برای قانون‌پذیری و جلوگیری از قانون‌گریزی در این زمینه انجام دهد؛ اما متأسفانه شواهد و قرائن دورنمای خوبی به دست نمی‌دهند.

می‌دانیم که «قانون» همان باورها و رفتارهایی است که «عرف» به نوعی آنها را پذیرفته است، و این عرف یا «عرف عام» است (عموم افراد جامعه) و یا «عرف خاص» (یک گروه یا صنف، مانند روزنامه‌نگاران). قانون‌گذار (برای نمونه، مجلس شورای اسلامی) در حقیقت همان باورها و رفتارهای مورد پذیرش عموم را—که اکثریت جامعه آن را قبول دارند و به صورت عرف درآمده است—مدون می‌کند، و برای اطمینان از اجرای صحیح آنها و همچنین عدم تخلف اشخاص از چهارچوب، ضمانت‌اجراهایی را نیز برای مجازات متخلفین مقرر می‌کند. پس یکی از ویژگی‌های یک قانون خوب آن است که عرف عام یا عرف خاص آن را پذیرفته باشند.

حوزه اطلاع‌رسانی نیز برای خود قواعد و ضوابطی دارد که در مجموع، مورد پذیرش اکثریت دست‌اندرکاران و اشخاص مرتبط با این حوزه (عرف خاص) است. واقعیت این است که قانون مطبوعات سال ۱۳۷۹، بر اساس ویژگی‌های رسانه‌ای و تکنولوژیکی نشریات کاغذی تنظیم شده در حالی که ویژگی‌های فضای مجازی و محیط‌های دیجیتال متفاوت از فضای فیزیکی است. برای نمونه، تفاوت‌های ماهوی بین این دو دسته از نشریات است که سبب می‌شود برخی از جرایمی که در فضای روزنامه‌نگاری مجازی اتفاق می‌افتند، به هیچ روی شباهتی با جرایم روزنامه‌نگاری سنتی نداشته باشند.

باید پذیرفت همواره قوانینی ماندگارند که افراد تحت شمول‌شان آن قوانین را بپذیرند و بدان پایبند باشند. چنانچه فعالان حوزه اطلاع‌رسانی، الزامات تبصره جدید قانون مطبوعات را برگرفته از باورها و رفتارهای نهادینه شده این حوزه (عرف خاص) ندانند و به همین دلیل آن را نپذیرند، تردیدی نیست که از اجرا و یا دست‌کم اجرای دقیق آن نیز سرباز خواهند زد. در خصوص قانون مطبوعات نیز ظواهر امر حکایت از آن دارد که تبصره الحاقی، از حمایت بسیاری از گردانندگان و خوانندگان نشریات الکترونیکی محروم است و همین عدم مقبولیت، به هر دلیل که باشد، می‌تواند آغازی باشد بر قانون‌گریزی و قانون‌شکنی. آیا دولت و مجلس به این نکات توجه داشته‌اند؟

قانون‌گذار باید از خود بپرسد آیا جلوگیری از لجام‌گسیختگی اظهارنظرها در فضای مجازی، با هر قیمتی، ارزش دارد؟ آیا پیامدهای مثبت و منفی وضع چنین قانونی پیش از تصویب مشخص شده بود، یا اینکه بپذیریم این قانون نیز مشمول شتاب‌زدگی ذاتی در تصویب قوانین و مقررات شده است؟ و آیا این اقدام مجلس، خواسته یا ناخواسته، به محدود شدن فعالیت‌های آزاد خبری در فضای مجازی—که منافاتی هم با نظم عمومی و مصالح کشور ندارند—منجر نخواهد شد؟

با این توصیف، به نظر می‌رسد برخی از نگرانی‌های دست‌اندرکاران حوزه اطلاع‌رسانی در فضای مجازی قابل تأمل است. فیلتر شدن حدود پنج میلیون وب‌سایت و وبلاگ از سال ۱۳۸۴ تاکنون بر اساس برخی آمارها، این دغدغه را ایجاد می‌کند که در پوشش برخورد با نشریات الکترونیکی متخلف، برخورد با نشریات الکترونیکی شخصی هم ممکن است در دستور کار قرار گیرد و همین، موجب کاهش رغبت به تولید محتوا در فضای مجازی می‌شود.

هرچند برخورد با بسیاری از این وبلاگ‌ها و وب‌سایت‌ها، به دلیل مضامین غیراخلاقی و ضد دینی‌شان، عین مصلحت بوده، اما نگارنده معتقد است از منظر حقوقی، ابهام در تعریف اصطلاحی تخصصی مانند «نشریات الکترونیکی»، امکان برخورد با تمام فضاهای اینترنتی شخصی را برای متولیان امر فراهم می‌کند.

نگاهی نو

عدم شفافیت در تعاریف حقوقی و قانونی، افزون بر این که زمینه را برای قانون‌گریزی و اعمال برخوردهای سلیقه‌ای فراهم می‌کند، دامن دولت را نیز—حتی در صورتی که کاملاً بی‌طرفانه اقدام کند—می‌آلاید و آن را متهم به جانبداری از گروه‌های موافق و برخورد با مخالفان خود می‌کند.

شاید مناسب‌تر این باشد که در اقدامی اساسی، پیش از هر چیز مفهوم کلی و قابل تفسیر «آزادی مطبوعات» را تعریف کنیم و حد و مرز آن را از لجام‌گسیختگی بازشناسیم. در این صورت، نتیجه این اقدام میمون و مبارک را در کاهش دغدغه‌های فعالان عرصه اطلاع‌رسانی نیز خواهیم دید.

به هر روی، به یاد داشته باشیم که امروزه، اقدام برای محدود کردن نشر و گسترش اطلاعات جوابگو نیست. از این رو، باید به سالم‌سازی فضای مجازی روی آورد و آن را نیز در گرو قدرت‌مند کردن تولیدکنندگان محتوای دیجیتالی با هویت دانست، تا با قدرت‌گیری رسانه‌های ارزشمند اقبال عمومی به پایگاه‌های خبری اینترنتی بی‌هویت کاهش یابد.

اگر هم قرار است قانونی برای ضابطه‌مند کردن فعالیت‌های خبری در عرصه فضای مجازی نوشته شود (که ظاهراً قرار است با عنوان «قانون جامع رسانه» تهیه شود)، بهتر است با در نظر گرفتن این قبیل رویکردها تدوین و تصویب شود.

واقعیت این است که قانون مطبوعات سال ۱۳۷۹، بر اساس ویژگی‌های رسانه‌ای و تکنولوژیکی نشریات کاغذی تنظیم شده در حالی که ویژگی‌های فضای مجازی و محیط‌های دیجیتال متفاوت از فضای فیزیکی است