

۴۰ پیشنهاد یک حقوقدان برای اصلاح قانون مطبوعات

پایگاه خبری اختصار- رئیس کانون وکلای دادگستری قزوین در نامه‌ای به رئیس قوه قضاییه، تحلیل حقوقی و تحقیق کاربردی خود در خصوص اصلاح و بازنگری قانون مطبوعات را ارائه کرد.

به گزارش اختصار به نقل از روابط عمومی کانون وکلای دادگستری قزوین، رئیس کانون وکلای دادگستری قزوین در نامه‌ای خطاب به حجت‌الاسلام والمسلمین محسنی اژه‌ای رئیس قوه قضاییه، تحلیل حقوقی و تحقیق کاربردی خود در خصوص اصلاح و بازنگری قانون مطبوعات را در قالب ۲۴ چالش و ۴۰ پیشنهاد اصلاحی ارائه کرد.

در نامه رئیس کانون وکلای قزوین به حجت‌الاسلام محسنی اژه‌ای آمده است: احتراماً؛ پیرو فراخوان جنابعالی مبنی بر مشارکت و ارائه دیدگاه اصحاب رسانه و نخبگان در خصوص اصلاح و بازنگری قانون مطبوعات مصوب ۲۲/۱۲/۱۳۶۴، طرح پیشنهادی که متضمن بررسی حقوقی در قالب تحقیق تجربی و کاربردی و مطالعات تخصصی در حوزه رسانه و حقوق عمومی است به حضور محترم ایفاد می‌گردد.

بیشتر بخوانید:

محسنی اژه‌ای: رسانه‌ها بگویند آیا نیاز به اصلاح قانون مطبوعات هست یا نه؟

از تصویب قانون مطبوعات در تاریخ 1364/12/22 حدود 40 سال می‌گذرد. اگرچه این قانون در طول حیات چهل‌ساله خود با تصویب قوانین اصلاحی و الحاقی، بارها دستخوش تغییر شده و بیشترین اصلاحات آن مربوط به «قانون اصلاح قانون مطبوعات» مصوب 30/1/1379 بوده است اما همچنان با واقعیت‌های موجود حوزه رسانه، به‌ویژه پیشرفت و توسعه فناوری‌های نوین در عرصه اطلاع‌رسانی و تحولات حوزه حقوق ارتباطات و رسانه تناسب دقیقی ندارد.

اکنون و با توجه به فراخوان رئیس محترم قوه قضاییه برای بازنگری قانون مطبوعات که افق روشنی را فراروی حقوقدانان، کارشناسان و فعالان رسانه قرار داده است، ضرورت عمل به قانون اساسی و توجه به قوانین بنیادینی مانند اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و مفاد حقوق بشر و حقوق شهروندی در محتوا و شاکله قانون مطبوعات جمهوری اسلامی ایران دوچندان به نظر می‌رسد.

بر همین اساس سعی شده است در راستای توسعه ملی و تحقق بخش مهمی از اهداف و آرمان‌های ارزشمند انقلاب اسلامی و رعایت استانداردهای بین‌المللی، قانون مطبوعات مصوب 1364/12/22 با اصلاحات و الحاقات بعدی از منظر حقوقی و رسانه‌ای و منطبق با اصول بنیادین در نظام آزادی مطبوعات مانند حق دسترسی آزاد به اطلاعات، حق جستجوی اخبار و اطلاعات، انتشار آزادانه مطبوعات، اصل شفافیت و استقلال رسانه، اصل برابری و رقابت سالم رسانه‌ای و نیز اصول و قواعد حقوقی ازجمله اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها، اصل شخصی بودن مسئولیت کیفری، اصل تناسب جرم و مجازات و ... موردبررسی و تحقیق کاربردی قرار گیرد.

بی‌تردید، وظیفه قانونگذاری بر عهده مجلس شورای اسلامی بوده و قانون اساسی صلاحیت ابتکار تقنینی در قالب ارسال لایحه به مجلس را برای قوای مقننه و قضاییه پیش‌بینی کرده است. با توجه به این واقعیت، آنچه در پی می‌آید نه ارائه متون پیشنهادی برای قانون بلکه بیشتر شناسایی چالش‌ها و خلأها و درنهایت برجسته‌سازی آن‌ها و ارائه نکات و گزاره‌های پیشنهادی برای اصلاح و تدوین قانون است.

1. بازتعریف جامع و مانع «مطبوعات» و «نشریات الکترونیکی»

– مرتبط با مواد 1 و 9.

در ماده 1 قانون مطبوعات، تعاریفی از «مطبوعات»، «نشریه الکترونیکی» و «خبرگزاری داخلی» ارائه و بر انتشار آن‌ها «به‌طور منظم» و «به‌طور مستمر» تأکید شده است.

در این ماده همچنین آمده است: «نشریه الکترونیکی، رسانه‌ای است که به‌طور مستمر در محیط رقمی (دیجیتال)، انواع خبر، تحلیل، مصاحبه و گزارش را در قالب نوشتار، صدا و تصویر منتشر می‌نماید.» و «خبرگزاری داخلی، مؤسسه‌ای خبری است که در زمینه جمع‌آوری، پردازش و انتشار خبر، تحلیل، مصاحبه و گزارش در قالب نوشتار، صدا و تصویر در محیط رقمی (دیجیتال) و یا غیر آن فعالیت می‌نماید.»

تبصره 2 این ماده نیز اشعار می‌دارد: «نشریه‌ای که بدون اخذ پروانه از هیأت نظارت بر مطبوعات منتشر گردد از شمول قانون مطبوعات خارج بوده و تابع قوانین عمومی است.» و تبصره 3 نیز مقرر کرده است: «کلیه نشریات الکترونیکی مشمول مواد این قانون است.»

همچنین در تبصره 2 ماده 9 قید شده است: «برای نشریات داخلی یک سازمان، مؤسسه و شرکت دولتی یا خصوصی که فقط برای استفاده کارکنان منتشر و رایگان در اختیار آنان قرار می‌گیرد تنها اجازه وزارت ارشاد اسلامی با رعایت ماده 2 این قانون کافی است.»

و در نهایت در تبصره 3 ماده 9 ذکر می‌شود: «با یک پروانه نمی‌توان بیش از یک نشریه منتشر کرد.» (اولا) تعاریف ارائه‌شده، ناقص و مجمل است.

ثانیا) گرچه در آیین‌نامه قانون مطبوعات، رسانه الکترونیکی کامل تعریف شده اما در شمول یا عدم شمول قانون نسبت به برخی رسانه‌های چاپی که صرفا در فضای دیجیتال فعال هستند، ابهام وجود دارد.

ثالثا) در ماده 2 آیین‌نامه قانون، فواصل منظم ذکر شده ولی همچنان معیارها و مرجع تشخیص انتشار «به‌طور مرتب» و «به‌طور مستمر» مشخص نیست.

به‌طور مثال سؤالات زیر مطرح است:

1- آیا نشریه‌ای که مجوز چاپی دارد ولی صرفا در شبکه‌های اجتماعی (محیط رقمی) منتشر می‌شود، تحت شمول قانون مطبوعات است؟

2- آیا وب‌سایتی که مجوز اخذ کرده ولی صرفا مبادرت به پخش فیلم و یا موسیقی می‌کند (نه خبر یا تحلیل یا مصاحبه یا گزارش) مشمول قانون مطبوعات است؟

3- آیا نشریاتی که به دلایلی نظیر مشکلات اقتصادی یا موانع قانونی و ... به‌طور منظم و یا مستمر منتشر نشده‌اند (مثلا هفته‌نامه‌ای 1 ماه منتشر نشده و دوباره منتشر شده است)، تحت شمول قانون مطبوعات نیستند؟

4- آیا تبصره 2 ماده 9 شامل فضای الکترونیکی هم می‌شود؟ آیا وب‌سایت اطلاع‌رسانی دستگاه اجرایی (یا

کانال‌ها و صفحات رسمی سازمان در شبکه‌های اجتماعی) می‌تواند عنوان رسانه به خود گرفته و تحت شمول قانون مطبوعات باشد؟

5- بسیاری از نشریات کاغذی، در فضای مجازی اقدام به راه‌اندازی وبسایت و یا کانال خبری نموده‌اند و علاوه بر بارگذاری نشریه کاغذی خود در بسترهای دیجیتال، به انتشار سایر اخبار روز می‌پردازند... آیا اقدام آن‌ها مشمول تبصره 3 ماده 9 و انتشار چند نشریه با یک پروانه است یا خیر؟

6- با توجه به دامنه اثرگذاری وسیع رسانه‌های فعال در بستر دیجیتال، ضوابط و تعاریف مختص کانال‌ها، صفحات و ابرگروه‌های تشکیل‌شده در فضای مجازی و شبکه‌های اجتماعی، آیا مشمول قانون مطبوعات بوده و مرجع و ضابطه نظارت بر این رسانه‌ها تعریف شده است؟

پیشنهاد:

• اصلاح و بازتعریف جامع‌ومانع از مفاهیم پایه؛ مطبوعات و نشریات الکترونیکی و تفکیک و تعریف قالب‌های رسانه‌ای (پایگاه خبری، خبرگزاری، وبسایت اطلاع‌رسانی، شبکه‌های اجتماعی و موبایلی)

2. رفع ابهام و پیشگیری از تفسیر سلیقه‌ای در ماده 3 قانون مطبوعات

- مرتبط با ماده 3.

در ماده 3 قانون مطبوعات آمده است: «مطبوعات حق دارند نظرات، انتقادات سازنده، پیشنهادهای، توضیحات مردم و مسئولین را با رعایت موازین اسلامی و مصالح جامعه درج و به اطلاع عموم برسانند.»

معیار سازنده بودن انتقاد در تبصره ماده 3 این‌گونه آمده است «انتقاد سازنده مشروط به دارا بودن منطق و استدلال و پرهیز از توهین، تحقیر و تخریب می‌باشد.» درحالی‌که اگر بر ابهامات نیفزوده و باعث برداشت‌های شخصی از این ماده نشود، هیچ‌گونه شفاف‌سازی و ابهام‌زدایی صورت نگرفته است.

در قسمت اخیر تبصره، تنها عنوان توهین با توجه به تعریف آن در قانون مجازات اسلامی روشن و بدون ابهام است اما در خصوص مفاهیم تحقیر و تخریب با توجه به فقدان تعریف و وصف کیفری، اگر منظور مقنن تکرار و تأکید بر توهین باشد که حشو بوده و در غیر این صورت همچنان ابهام در حیطه شمول این عناوین باقی و راه بر تفسیر و تطبیق سلیقه‌ای باز است. همچنین معیار و مرجع تشخیص منطق و استدلال مذکور در صدر تبصره به‌عنوان شرط سازنده بودن نقد نیز نامشخص بوده و امکان تفسیر آن بر اساس سلیقه و منافع وجود دارد.

بر همین اساس، تعیین حدود و ثغور روشن برای این ماده و محدودسازی امکان تفسیر موسع از ماده و تبصره، یکی از ضروریاتی است که اصول آزادی بیان، آزادی مطبوعات و حق انتقاد مشروع را تضمین می‌کند.

پیشنهاد:

• حذف کلمه «سازنده» در ماده 3 یا جایگزینی آن با کلمات «قانونی» یا «مشروع» جهت تأمین حق آزادی بیان و به رسمیت شناختن حق انتقاد مطبوعات و پیشگیری از تفسیر سلیقه‌ای

• حذف قید «دارا بودن منطق و استدلال» در تبصره و اکتفا به قید «پرهیز از توهین، افترا و نشر اکاذیب»/ نمونه متن تبصره پیشنهادی: «انتقاد، اعم از سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مادام که متضمن عناوین مجرمانه

مانند توهین، افترا و نشر اکاذیب نباشد، مجاز و مصداق انتقاد قانونی محسوب می‌شود.»

• حذف واژه‌های «تحقیر» و «تخریب» به دلیل فقدان وصف کیفری و عدم وجود تعریف دقیق و جامع و مانع از آن‌ها

3. تعریف و احصاء مصادیق «اعمال فشار و سانسور بر مطبوعات»

مرتبط با ماده 4.

در ماده 4 قانون مطبوعات آمده است: «هیچ مقام دولتی و غیردولتی حق ندارد برای چاپ مطلب یا مقاله‌ای در صدد اعمال فشار بر مطبوعات برآید و یا به سانسور و کنترل نشریات مبادرت کند.» و تبصره 1 ضمانت اجرایی آن آمده است.

در این خصوص لازم به بیان است، مطابق دیدگاه‌های دکترین ارتباطات و نیز مقررات بین‌المللی ناظر بر آزادی مطبوعات، اشکال اعمال فشار بر مطبوعات در قالب دسته‌بندی‌های مشخصی تعریف شده‌اند.

- سانسور مستقیم و رسمی
- فشارهای سیاسی و امنیتی
- فشارهای اقتصادی و مالی
- فشارهای صنفی و اجتماعی
- سوءاستفاده از ابزارهای قانونی

در برخی موارد سانسور مستقیم و رسمی با حذف مطالب و یا فیلترینگ و مسدودسازی انجام می‌شود و در برخی موارد با احضار، یا بازداشت یا تهدید خبرنگاران و یا حمله‌های سایبری و نفوذ به سایت‌ها و شبکه‌های خبری و یا قطع و محدود کردن یارانه‌های مطبوعاتی یا ممانعت از توزیع آگهی‌های دولتی و یا جریمه‌های سنگین مالی، ممانعت از فعالیت خبرنگار در رویدادها و نشست‌های خبری، اعمال محدودیت‌های غیرقانونی و ...

پیشنهاد:

• تعریف و احصاء مصادیق اعمال فشار و سانسور از سوی مقامات دولتی و غیردولتی از جمله سانسور مستقیم و رسمی، فشارهای سیاسی و امنیتی، فشارهای اقتصادی و مالی، فشارهای صنفی و اجتماعی و سوءاستفاده از ابزارهای قانونی

4. حمایت قانونی از حقوق معنوی و مالکیت فکری در آثار رسانه‌ای

مرتبط با مواد 4 و 5.

وفق قانون حمایت حقوق مؤلفان و مصنفان و هنرمندان مصوب 11/10/1348 به‌ویژه مواد 4 و 5 آن، حق معنوی پدیدآورندگانی مانند خبرنگاران، اصولاً غیرقابل سلب و غیرقابل انتقال است و مواد مصرح در اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق حقوق مدنی و سیاسی، کنوانسیون برن و موافقت‌نامه تریپس نیز بر «حق انتساب اثر به پدیدآورنده» تأکید دارند اما در قانون مطبوعات نسبت به حقوق معنوی و مالکیت فکری در آثار رسانه‌ای اشاره دقیق و مشخصی نشده و صرفاً به یک تبصره اکتفا کرده است.

در تبصره 3 ماده 5 قانون مطبوعات آمده است: «مطالب اختصاصی نشریات اگر به نام پدیدآورنده اثر (به نام اصلی یا مستعار) منتشر شود به نام او و در غیر این صورت به نام نشریه، مشمول قانون حمایت از حقوق مؤلفان و مصنفان و هنرمندان می‌باشد.»

ادبیات حاکم بر این ماده، دست مدیران رسانه را برای حذف نام خبرنگار و تثبیت اثر با نام نشریه و مالا تضییع حقوق مالکیت فکری خبرنگاران باز گذاشته است.

چه بسیار خبرنگارانی هستند که مجبورند به دلیل بیکار نماندن، تحت قوانین نانوشته و بعضاً غلط رسانه متبوع خود، از حق مالکیت فکری خویش بگذرند. نمونه آن انتشار گزارش‌ها، گفتگوها و تحلیل‌های اختصاصی است که خبرنگار آن‌ها را تهیه و به رشته تحریر درآورده ولی از درج نام خود در پای آن مطلب محروم می‌ماند.

2- نکته دیگر در همین زمینه، ضرورت ممنوعیت بازنشر مطالب اختصاصی رسانه‌ها در سایر رسانه‌هاست مگر با ذکر منبع و یا با رضایت اولین رسانه منتشرکننده.

پیشنهاد:

- اصلاح تبصره 3 ماده 5 قانون مطبوعات و تمهید سازوکار برای تضمین حمایت قانونی از حقوق معنوی و مالکیت فکری در آثار رسانه‌ای

- وضع مقرره مبنی بر اینکه «بازنشر مطالب اختصاصی یک رسانه توسط سایر رسانه‌ها ممنوع باشد مگر با ذکر منبع و یا رضایت اولین رسانه منتشرکننده.»

5. اصل حمایت از منابع خبری و ممنوعیت افشای هویت منابع خبری

قانون مطبوعات

یکی از اصول بنیادین در حوزه اطلاعات و ارتباطات که آزادی بیان و گردش آزاد اطلاعات را تضمین می‌کند، حمایت از منابع خبری است. در بسیاری از نظام‌های حقوقی پیشرفته این اصل در ردیف حقوق بنیادین رسانه‌ها قرار گرفته و حتی محاکم نیز به سختی می‌توانند خبرنگار را مجبور به افشای منبع کنند. در برخی کشورها، دادگاه‌های قانون اساسی تأکید کرده‌اند حفظ محرمانگی منابع جزو لاینفک آزادی مطبوعات بوده و افشای منابع جز به ضرورت مطلق و استثنایی ممنوع است.

در قانون مطبوعات ایران اما هیچ اشاره‌ای به این موضوع نشده است. به همین جهت برای نزدیک‌تر شدن به استانداردهای بین‌المللی و حمایت از آزادی بیان و تضمین حق دسترسی جامعه به اطلاعات، لازم است ضمن قانونگذاری در این خصوص، برای آن ضمانت اجرا مقرر و با تعیین استثنائات مانند دستور مقام قضایی، بین حمایت از منابع خبری و منافع عمومی تعادل ایجاد شود.

پیشنهاد:

- ممنوعیت افشای هویت منابع خبری جز با رضایت آن‌ها

- امکان افشای منبع در موارد استثنایی و صرفاً به‌موجب دستور مقام قضایی صالح و برای حفظ امنیت ملی.

6. تعیین استثنائات در محدودیت‌های محرمانه

مرتبط با مواد 5 و 6.

در تبصره 2 ماده 5 قانون مطبوعات آمده است: «مصوبات شورای عالی امنیت ملی برای مطبوعات لازم‌الاتباع است. در صورت تخلف، دادگاه می‌تواند نشریه متخلف را موقتاً تا دو ماه توقیف و پرونده را خارج از نوبت رسیدگی نماید.»

همچنین در بند 6 ماده 6 قانون مطبوعات یکی از موارد منع شده، «فاش نمودن و انتشار اسناد و دستورها و مسائل محرمانه، اسرار نیروهای مسلح جمهوری اسلامی، نقشه و استحکامات نظامی، انتشار مذاکرات غیرعلنی مجلس شورای اسلامی و محاکم غیرعلنی دادگستری و تحقیقات مراجع قضایی بدون مجوز قانونی» است.

این دو حکم نشان‌دهنده یکی از تعارض‌های بالقوه بین محدودیت‌های قانونی و آزادی اطلاع‌رسانی است که حق دسترسی عمومی به اطلاعات وفق اصول 24 و 27 قانون اساسی و ماده 19 میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی را تحت تأثیر قرار می‌دهد چه آنکه از یکسو بسیاری از اطلاعات و اخبار می‌تواند به بهانه محرمانگی از دسترس افکار عمومی خارج شده و از سوی دیگر در صورت تخطی از آن مقررات و انتشار اخبار و اطلاعات طبقه‌بندی‌شده، نه تنها امکان توقیف نشریه را فراهم می‌آورد بلکه موجب شکل‌گیری بدون فایده پرونده‌های قضایی شده و این واقعیت با اصل برخورداری از حق جستجوی اخبار و اطلاعات در تعارض قرار می‌گیرد.

شاید بر همین اساس در لایحه ارسالی دولت وقت به مجلس با عنوان «قانون مطبوعات و خبرگزاری‌ها» ماده زیر که از نقاط مثبت آن به حساب آمده، به خوبی ذکر شده و قابل تأمل است:

«افشا و انتشار مطالب زیر، هرچند دارای طبقه‌بندی محرمانه و خیلی محرمانه باشد، در مطبوعات و خبرگزاری‌ها مجاز است:

الف- مطالب درباره رویدادهای طبیعی، حوادث، تصمیمات و اقداماتی که آثار و عواقب آن‌ها محیط‌زیست و سلامت عمومی را تهدید می‌کند.

ب- مطالب راجع به نقض حقوق و آزادی‌های اساسی

پ- اطلاعات درباره فساد مطابق تعریف مقرر در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد – مصوب 1390-

ت- مطالب درباره نقض یا عدم رعایت آشکار قوانین و مقررات در کشور»

پیشنهاد:

• تعیین استثنائات ذیل مواد 5 و 6 قانون مطبوعات یا درج ماده‌ای مشابه یا معادل آن.

7. تفکیک جرائم و رعایت «اصل تناسب جرم و مجازات»

مرتبط با ماده 6.

ماده 6 قانون مطبوعات، در 12 بند طیف گسترده‌ای از جرائم با ماهیت و شدت متفاوت را در خود جای داده و همه را به یک چشم نگریسته و یک مجازات را برای هرکدام آن‌ها در نظر گرفته است.

در تبصره 2 آن ماده آمده است: «متخلف از موارد مندرج در این ماده مستوجب مجازات‌های مقرر در ماده (698) قانون مجازات اسلامی خواهد بود و در صورت اصرار مستوجب تشدید مجازات و لغو پروانه می‌باشد.» به عبارتی؛

جرم‌هایی نظیر «نشر مطالب الحادی و مخالف موازین اسلامی»، «اشاعه فحشاء و منکرات و...»، «افشای اسرار سری و ...»، «افترا و توهین به اشخاص»، «توهین به اسلام و مقدسات و اهانت به مقام معظم رهبری و مراجع تقلید»، «سرقت‌های ادبی» از لحاظ مجازات فرقی ندارند و باهم برابر بوده و با مجازات نشر اکاذیب ماده 698 یکسان هستند!

پیامد عدم تفکیک بین جرائم علیه امنیت، اخلاق عمومی و حقوق فردی و اساساً یکسان‌سازی مجازات در ماده 6 و تبصره 2 آن، پیامدی جز ناعدالتی، ابهام قضایی و تفسیر سلیقه‌ای ندارد.

همچنین واژه اصرار در متن تبصره 2 فاقد وصف حقوقی بوده و به نظر می‌رسد منظور مقنن تکرار جرم می‌باشد که آن را مستوجب تشدید مجازات دانسته است هرچند میزان تشدید نیز بیان نشده و مجمل و قابل تفسیر رها شده است.

پیشنهاد:

• اصلاح ماده 6 و تبصره 2 آن با تفکیک جرائم و رعایت اصل تناسب جرم و مجازات

8. ابهام‌زدایی و شفافیت در جرم‌انگاری جهت جلوگیری از تفاسیر سلیقه‌ای

مرتبط با ماده 6.

علاوه بر بند فوق، اغلب موارد مندرج در بندهای دوازده‌گانه ماده 6 قانون مطبوعات، در قانون مجازات اسلامی تعریف و جرم‌انگاری شده است؛ مانند توهین، افترا، نشر اکاذیب، اشاعه فحشاء، اقدام علیه امنیت ملی، افشای اسرار و ... که با توجه به ارکان روانی، مادی و قانونی مربوطه قابل اثبات است و جرم‌انگاری موازی آن ذیل ماده 6 علاوه بر اینکه از لحاظ تنقیحی مشمول احکام مربوط به نسخ ضمنی می‌شود که به نوبه خود راه را برای برداشت و تفسیر قانون هموار می‌کند.

اما 4 بند از آن موارد 12 گانه ابهام‌آمیز و مجمل بوده و می‌تواند دستمایه تفسیر سلیقه‌ای و اعمال فشار بر رسانه‌ها قرار گیرد. به طور مثال در مورد بند 12 (انتشار مطلب علیه اصول قانون اساسی) که جرم‌انگاری آن فاقد توجیهات منطقی و حقوقی است، تمایز بین «انتقاد مشروع» و «مجرمانه بودن انتشار مطالب علیه قانون اساسی» مشخص نیست.

– «... و ترویج مطالبی که به اساس جمهوری اسلامی لطمه وارد کند. (قسمت دوم بند 1)

– ایجاد اختلاف ما بین اقشار جامعه، به‌ویژه از طریق طرح مسائل نژادی و قومی (بند 4)

– تحریص و تشویق افراد و گروه‌ها به ارتکاب اعمالی علیه امنیت، حیثیت و منافع جمهوری اسلامی ایران در داخل یا خارج. (بند 5)

– انتشار مطلب علیه اصول قانون اساسی (بند 12)»

بدیهی است که قانون اساسی نیز ممکن است واجد ایراد و اشکال باشد کما اینکه به خاطر اشکالات موجود در آن در سال 68 مورد بازنگری قرار گرفت. گرچه «اصل تفسیر به نفع متهم» می‌تواند ضامن افراد در مواجهه با اتهام باشد اما این باعث نمی‌شود که قانونگذار جانب احتیاط را رعایت نکرده و از موارد مبهم و مجمل ابهام‌زدایی نکند. به جرئت می‌توان گفت، حجم بالای آرای مختلف و متفاوت از محاکم قضایی کشور در خصوص جرائم مطبوعاتی حاکی از فراوانی ابهام و اجمال در قانون مطبوعات است.

پیشنهاد:

• بازنگری و تبیین دقیق موارد ابهام‌آمیز در ماده 6 و یا در صورت لزوم حذف بندهای مبهم.

9. پیشگیری از «تورم کیفری» و محدود کردن دامنه «جرم انگاری»

مرتبط با ماده 7.

در ماده 7 قانون مطبوعات مواردی که بیشتر جنبه تشریفاتی و اداری دارند، جرم انگاری شده است. بر اساس این ماده؛

« موارد ذیل ممنوع و جرم محسوب می‌شود:

الف – چاپ و انتشار نشریه‌ای که پروانه برای آن صادر نشده و یا پروانه آن لغو گردیده است و یا به دستور دادگاه به‌طور موقت یا دائم تعطیل گردیده است.

ب – انتشار نشریه به‌گونه‌ای که اکثر مطالب آن مغایر باشد آنچه که متقاضی به نوع آن متعهد شده است.

ج – انتشار نشریه به‌نحوی که با نشریات موجود یا نشریاتی که به‌طور موقت یا دائم تعطیل شده‌اند از نظر نام، علامت و شکل اشتباه شود.

د – انتشار نشریه بدون ذکر نام صاحب امتیاز و مدیرمسئول و نشانی اداره نشریه و چاپخانه آن.

تبصره – مراکز نشر، چاپ، توزیع و فروش نشریات، مجاز به چاپ و انتشار و عرضه مطبوعات و نشریاتی که از سوی دادگاه صالح یا هیأت نظارت مغایر با اصول مندرج در این قانون تشخیص داده شود، نمی‌باشند.»

در نظریات و دکترین مربوط به سیاست‌های تقنینی در جرم انگاری مطبوعاتی، عموماً جرائم مطبوعاتی را همان جرم انگاری‌های حقوق جزا (به‌ویژه در حوزه نقض حقوق فردی و یا نقض حقوق عمومی، نظم و امنیت عمومی) می‌دانند با این تفاوت که در مطبوعات و از طریق مطبوعات جرم محقق شده است.

بنابراین بایسته و شایسته است با رعایت اصول تناسب مجازات، آزادی بیان و سیاست کیفری معقول، جرائم مطبوعاتی از تخلفات مطبوعاتی تفکیک و از موارد مصرح در بندهای الف تا د ماده 7 (چاپ بدون پروانه، انتشار با مغایرت با تعهدات متقاضی، استفاده از نام و علامت مشابه یا عدم ذکر نام دیر مسئول و نشانی)، جرم‌زدایی شده و مسئولیت مدنی و یا تخلف اداری جایگزین آن شود. هرچند قانونگذار برای موارد مندرج در ماده 7 علیرغم قید کلمه «جرم»، مجازاتی وضع و تعیین نکرده که خود حاکی از این امر است که منظور مقنن صرفاً تخلف مطبوعاتی بوده که در صورت تشخیص هیأت نظارت وفق تبصره ماده 12 با توقیف نشریه مواجه می‌شود و البته نیازمند اصلاح ماده 7 و حذف واژه جرم و نیز اصلاح تبصره ماده 12 از حیث تکلیف هیأت نظارت به ارسال

پرونده به دادگاه در موارد بندهای «ب»، «ج» و «د» ماده 7 می‌باشد چراکه با فقدان وصف کیفری، ارسال پرونده به دادگاه جهت رسیدگی وجهی ندارد.

از دیگر سو سیاست تقنینی قانونگذار قانون اساسی در حوزه مطبوعات را می‌توان از اصل 24 قانون اساسی برداشت نمود. در این اصل آمده است: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند، مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد. تفصیل آن را قانون معین می‌کند» درواقع نگاه قانونگذار اساسی مبتنی بر اصل آزادی بیان است و این آزادی صرفاً محدود به دو مورد «مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی» نموده است و تأسیس محدودیت‌های متعدد و جرم‌انگاری‌های نوین در حوزه مطبوعات که منجر به تورم کیفری می‌شود در تعارض با قانون اساسی و اصولی مانند اباحه، برائت، آزادی بیان و آزادی مطبوعات است.

پیشنهاد:

• تفکیک تخلفات مطبوعاتی از جرائم مطبوعاتی

• جایگزینی واژه «جرم» با واژه‌های «ممنوعیت» و یا «تخلف» در ماده 7

• اصلاح تبصره ماده 12 و حذف حکم الزام ارسال پرونده به دادگاه جهت رسیدگی در خصوص بندهای سه‌گانه ماده 7

10. تحدید نقش نهادهای اجرایی در رسانه و ممنوعیت استفاده از اعتبارات عمومی در تأسیس یا حمایت از رسانه‌ها

مرتبط با ماده 8.

در بخش اول ماده 8 آمده بیان شده است: «انتشار نشریه توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی با سرمایه ایرانی و اخذ پروانه از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی آزاد است.» باین‌وجود قانونگذار هیچ محدودیتی برای استفاده از محل بودجه عمومی پیش‌بینی نکرده است.

ماده فوق، بستر راه‌اندازی رسانه توسط دستگاه‌های اجرایی و استفاده از اعتبارات و بودجه سالیانه یا منابع اختصاصی و اعتبارات خارج از شمول در قالب کمک، هدیه، صلح بلاعوض و ... را فراهم آورده که بالتبع دارای تالی فاسد و شائبه اعمال نفوذ و ... می‌باشد.

ورود دستگاه‌های اجرایی و بخش عمومی (به‌ویژه شرکت‌های تابعه آن‌ها) به عرصه رسانه از جهت «منابع مالی» و «رانت‌های اطلاعاتی» عملاً اصل برابری و رقابت سالم رسانه‌ای را مخدوش می‌سازد.

همچنین وقتی رسانه از طریق دولت و دستگاه‌های اجرایی مدیریت شود به تریبون تبلیغاتی تبدیل شده و از فلسفه خود که انتقاد، نظارت و پرسشگری است، دور مانده و اساساً «اصل پاسخگویی و استقلال رسانه‌ای» را زیر سؤال می‌برد.

از طرفی، از منظر حقوق عمومی و «حیف‌ومیل بیت‌المال» نیز با چالش جدی روبرو خواهیم بود چه آنکه بسیاری از نشریات و پایگاه‌های خبری که نه مخاطبی دارند و نه اثرگذاری اما از بودجه عمومی ارتزاق کرده و باعث حیف‌ومیل بیت‌المال شده و درنهایت به دلیل وابستگی مالی و سازمانی به یکی از قوای سه‌گانه یا سایر

دستگاه‌های اجرایی، نه کارکرد مطبوعاتی دارند و نه به قانون پاسخگو هستند. همچنین رسانه داری بخش عمومی با سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی و ضرورت کاهش تصدی‌گری دولت در تضاد و تعارض است. پیشنهاد:

- ممنوعیت اعطای مجوز نشریه به دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های وابسته به آن‌ها به جز وبسایت اطلاع‌رسانی (برای ارائه خدمات شفاف و اطلاع‌رسانی رسمی به شهروندان)
- ممنوعیت استفاده از بودجه سالیانه یا منابع اختصاصی و اعتبارات خارج از شمول در قالب کمک، هدیه، صلح بلاعوض به رسانه‌های تحت شمول قانون مطبوعات
- 11. بازنگری و اصلاح شرایط دریافت مجوز

مرتبط با ماده 9.

سن مقرر در ماده 9 به‌عنوان یکی از شرایط متقاضی امتیاز نشریه، 25 سال تعیین شده است که با توجه به شرایط اجتماعی و دانشگاهی، بهتر است سن مزبور به 22 سالگی (حداقلی‌ترین سن برای دانش‌آموخته مقطع کارشناسی) کاهش یابد.

همچنین بند 4 این ماده مبنی بر «عدم اشتباه به فساد اخلاق و سابقه محکومیت کیفری بر اساس موازین اسلامیکه موجب محرومیت از حقوق اجتماعی باشد.» نیز مبهم بوده و باید با عبارت دقیق‌تر «نداشتن سابقه محکومیت مؤثر کیفری» جایگزین شود.

از طرفی در بند 5 ماده 9 «داشتن صلاحیت علمی در حد لیسانس و یا پایان سطح در علوم حوزه‌ای به تشخیص هیأت نظارت موضوع ماده (10) این قانون» به‌عنوان یکی دیگر از شروط ذکر شده است.

عبارت «داشتن صلاحیت علمی در حد لیسانس» مبهم بوده و بهتر است به «دارا بودن دانشنامه کارشناسی یا معادل آن» تغییر کند. همچنین داشتن «پایان سطح در علوم حوزه‌ای» مبهم است چراکه مدرک سطح 1 حوزه، معادل فوق‌دیپلم و مدرک سطح 2، معادل کارشناسی می‌باشد.

علاوه بر این در بند 1 بخش ب ماده 9، قید شده است: «اشخاص حقوقی متقاضی امتیاز باید دارای شرایط ذیل باشند: 1- مراحل قانونی ثبت شخصیت حقوقی طی شده باشد و در اساسنامه و یا قانون تشکیل خود مجاز به انتشار نشریه باشد.» حال آنکه هزاران شرکت ثبت‌شده و به عبارتی کاغذی وجود دارد که اعطای مجوز نشریه به آن‌ها تبعات بسیار منفی را در پی دارد.

بر همین اساس، لازم است صرفاً به «طی کردن مراحل ثبت شرکت» اکتفا نشده و به شرکتی مجوز نشریه اعطا کرد که مجوزهای قانونی فعالیت در محدوده اساسنامه خود را نیز کسب کرده باشد.

در تبصره 3 ماده 9 عبارت «با یک پروانه نمی‌توان بیش از یک نشریه منتشر کرد.» نیز مبهم است چراکه معلوم نیست انتشار روزنامه به‌صورت چاپی و بارگذاری آن در محیط دیجیتال (وبسایت روزنامه) که عموماً در آن غیر از محتوای روزنامه نیز مطلب منتشر می‌شود، دو نشریه مستقل محسوب شده و مشمول این تبصره می‌شود یا خیر.

پیشنهاد:

• بازنگری ماده و تبصره آن با شروطی نظیر؛ «دارا بودن حداقل 22 سال سن»، «دارا بودن دانشنامه کارشناسی یا معادل آن»، «نداشتن سابقه محکومیت مؤثر کیفری» و «برای اشخاص حقوقی علاوه بر ثبت قانونی، دارا بودن مجوز فعالیت مرتبط با اساسنامه»

12. لزوم اصلاح ترکیب و نصاب آرای «هیأت نظارت بر مطبوعات»

مرتبط با ماده 10.

مطابق ماده 10 قانون مطبوعات: «اعضای هیأت نظارت بر مطبوعات که از افراد مسلمان و صاحب صلاحیت علمی و اخلاقی لازم و مؤمن به انقلاب اسلامی می‌باشند عبارتند از:

الف - یکی از قضات به انتخاب رئیس قوه قضائیه.

ب - وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی یا نماینده تام‌الاختیار وی.

ج - یکی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس.

د - یکی از اساتید دانشگاه به انتخاب وزیر فرهنگ و آموزش عالی.

ه - یکی از مدیران مسئول مطبوعات به انتخاب آنان.

و - یکی از اساتید حوزه علمیه به انتخاب شورای عالی حوزه علمیه قم.

ز - یکی از اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی به انتخاب آن شورا.»

بر اساس ماده فوق، اعضای هیأت نظارت 7 نفر هستند که 6 نفر آن‌ها از بخش‌های دولتی و حاکمیتی منصوب می‌شوند و فقط 1 نفر آن‌ها از طریق انتخابات درون‌گروهی مابین مدیران مسئول مطبوعات، انتخاب می‌شود.

همچنین در عمل مشاهده شده که حتی همان یک نماینده مدیران مسئول، دارای پست دولتی و یا حاکمیتی بوده و لذا درواقع نماینده دولت محسوب می‌شود نه نماینده صنف مطبوعات!

از سوی دیگر در این ماده، نصاب رسمیت جلسات هیأت نظارت و همچنین نصاب آرا تعیین نشده اگرچه در تبصره 1 ماده 38 بیان شده است: «تصمیمات هیئت‌های نظارت و منصفه با اکثریت مطلق عده حاضر معتبر خواهد بود.»

پیشنهاد:

• اصلاح ترکیب اعضای هیأت نظارت با تمرکز بر توازن در ترکیب اعضا به نحوی که حضور نمایندگان صنف مطبوعات تقویت شده و اکثریت مطلق را داشته باشند.

• تعیین حدنصاب تشکیل جلسه و نصاب رأی‌گیری ذیل ماده 10.

13. رفع خلأ ضمانت اجرا در فرآیند صدور پروانه

مواد 11 و 13.

طبق ماده 11 قانون مطبوعات «رسیدگی به درخواست صدور پروانه و تشخیص صلاحیت متقاضی و مدیرمسئول» بر عهده هیأت نظارت بر مطبوعات است و این هیأت وفق ماده 13 «مكلف است ظرف مدت سه ماه از تاریخ دریافت تقاضا جهت امتیاز یک نشریه» تعیین تکلیف کرده و «مراتب رد یا قبول تقاضا را با ذکر دلایل و شواهد جهت اجرا به وزیر ارشاد گزارش نماید و وزارت ارشاد اسلامی موظف است حداکثر ظرف 2 ماه از تاریخ موافقت هیأت نظارت برای متقاضی پروانه انتشار صادر کند.»

این در حالی است که قانونگذار هیچ ضمانت اجرای دقیقی برای عدم رعایت مواعد فوق، مقرر نکرده و از رهگذر همین خلأ در عمل مشاهده شده درخواست صدور پروانه ماه‌ها و بلکه چندین سال به طول انجامیده و یا آنکه درخواست‌ها، بدون پاسخ می‌ماند. بی‌تردید این واقعیت برخلاف اصول حاکم بر حسن اراده، شفافیت و اصل پاسخگویی دستگاه‌های اداری است.

پیشنهاد:

- تعیین ضمانت اجرای رعایت مواعد مقرر در ماده 13 در قالب تخلفات اداری
- 14. ضرورت رعایت «اصل شخصی بودن مسئولیت کیفری» در جرائم مطبوعاتی مرتبط با مواد 9، 11، 27 و 28.

مواد 9، 11، 27 و 28 قانون مطبوعات به‌گونه‌ای تدوین شده که در بسیاری از موارد مسئولیت‌ها، متوجه صاحب‌امتیاز و مدیرمسئول بوده و به «لغو پروانه» منتهی می‌شود حال آنکه تبعات لغو پروانه صرفاً متوجه آن‌ها نیست بلکه در عمل به تعطیلی رسانه و بیکاری تعداد زیادی از کارکنان و خبرنگاران منتهی می‌شود و این واقعیت با «اصل شخصی بودن مسئولیت کیفری» در تعارض است.

رعایت اصل مزبور اقتضا می‌کند که مجازات فقط متوجه مرتکب جرم باشد و سایر افراد از آثار تبعی آن در امان بمانند. بر همین اساس ضروری است به‌جای مجازات «لغو پروانه»، مجازات‌هایی نظیر «تعلیق موقت»، «جزای نقدی» یا «تعلیق امتیاز شخص خاطی» (مدیرمسئول یا صاحب‌امتیاز) را جایگزین نمود.

تبصره 4 ماده 9 اشعار می‌دارد: «صاحب‌امتیاز در قبال خط‌مشی کلی نشریه مسئول است و مسئولیت یکایک مطالبی که در نشریه به چاپ می‌رسد و دیگر امور در رابطه با نشریه به عهده مدیرمسئول خواهد بود.»

همچنین در مواد 11، 27 و 28 در شرایط لغو پروانه ذکر شده است:

تبصره ماده 11: در صورتی‌که صاحب پروانه یکی از شرایط مقرر در ماده (9) این قانون را فاقد شود، به تشخیص هیأت نظارت مقرر در ماده (10) و با رعایت تبصره‌های آن پروانه نشریه لغو می‌شود.

ماده 27 – هرگاه در نشریه‌ای به رهبر جمهوری اسلامی ایران و یا مراجع مسلم تقلید اهانت شود، پروانه آن نشریه لغو و مدیرمسئول و نویسنده مطلب به محاکم صالحه معرفی و مجازات خواهند شد.

ماده 28 – انتشار عکس‌ها و تصاویر و مطالب خلاف عفت عمومی ممنوع و موجب تعزیر شرعی است و اصرار بر آن موجب تشدید تعزیر و لغو پروانه خواهد بود.

پیشنهاد:

• بازنگری در مواد مربوطه و پیش‌بینی مجازات‌های جایگزین به جای «لغو پروانه»

15. پیش‌بینی «توقیف» و «لغو» پروانه صرفاً با حکم دادگاه نه هیأت نظارت!

مرتبط با مواد 9، 11، 12 و 16.

در تبصره ماده 11 مقرر شده است: «در صورتی که صاحب پروانه یکی از شرایط مقرر در ماده (9) [عدم حجر و ورشکستگی به تقلب و تقصیر، عدم اشتها به فساد اخلاق و سابقه محکومیت کیفری...، پایبندی و التزام عملی به قانون اساسی و...] این قانون را فاقد شود، به تشخیص هیأت نظارت مقرر در ماده (10) و با رعایت تبصره‌های آن پروانه نشریه لغو می‌شود.»

در ماده 16 نیز بیان می‌شود: «صاحب امتیاز موظف است ظرف شش ماه پس از صدور پروانه، نشریه مربوطه را منتشر کند و در غیر این صورت با یک‌بار اخطار کتبی و دادن فرصت پانزده روز دیگر در صورت عدم عذر موجه اعتبار پروانه از بین می‌رود، عدم انتشار منظم نشریه در یک سال نیز اگر بدون عذر موجه (به تشخیص هیأت نظارت) باشد، موجب لغو پروانه خواهد بود.»

همچنین در تبصره ماده 12 درج شده است: «در مورد تخلفات موضوع ماده (6) به جز بند (3) و (4) و بند (ب)، (ج) و (د) ماده (7) هیأت نظارت می‌تواند نشریه را توقیف نماید و در صورت توقیف موظف است ظرف یک هفته پرونده را جهت رسیدگی به دادگاه ارسال نماید»

در حالی که رسیدگی به جرم‌هایی مانند توهین، افترا، اشاعه فحشا و ... و مالا در نظر گرفتن مجازات «توقیف» که باید به عنوان آخرین راهکار مقابله با جرائم مطبوعاتی مستمسک نهاد قانونگذار قرار گیرد، مستلزم رسیدگی قضایی است و دادن ابتکار عمل در این زمینه به هیأت نظارت امکان ظهور و بروز واکنش‌ها و اقدامات ناشی از تفسیرهای شخصی و جناحی را فراهم می‌آورد.

از سوی دیگر اعمال مجازات لغو پروانه در مواردی مانند حجر یا ورشکستگی و سایر موارد ماده 9، نه تنها با اصل تناسب مجازات‌ها مغایرت دارد و امکان ادامه حیات حق مستقر شده و استیفای آن با نمایندگان قانونی را زیر سؤال می‌برد، بلکه منجر به ورود ضرر و خسارت به رسانه و کارمندان آن نیز می‌شود.

پیشنهاد:

• محدود شدن اختیارات هیأت نظارت در خصوص لغو پروانه به موارد کاملاً مشخص و معین.

• اعمال مجازات «توقیف» و «لغو» پروانه به عنوان آخرین راهکار مقابله با جرائم مطبوعاتی صرفاً با حکم دادگاه امکان‌پذیر باشد و هیأت نظارت تنها نقش نظارتی و ارجاع پرونده به مرجع قضایی را داشته باشد.

16. پیشگیری از لغو پروانه به دلیل «فورس ماژور» یا «شرایط بد اقتصادی»

مرتبط با ماده 16.

مطابق ماده 16؛ «صاحب امتیاز موظف است ظرف شش ماه پس از صدور پروانه، نشریه مربوطه را منتشر کند و در غیر این صورت با یک‌بار اخطار کتبی و دادن فرصت پانزده روز دیگر در صورت عدم عذر موجه اعتبار پروانه از بین می‌رود، عدم انتشار منظم نشریه در یک سال نیز اگر بدون عذر موجه (به تشخیص هیأت نظارت) باشد،

موجب لغو پروانه خواهد بود.»

این در حالی است که شاید به دلیل شرایط اقتصادی نامساعد، افزایش قیمت خدمات چاپ و توزیع و دیگر مشکلات خارج از اراده و اختیار صاحب امتیاز، انتشار نشریه به صورت منظم و مستمر مقدور نباشد. اعمال مجازات «لغو پروانه» به دلیل «عدم انتشار نشریه به صورت منظم» در تعارض با اصل تناسب مجازات و عدالت قانونی است.

پیشنهاد:

• افزایش بازه زمانی مقرر یا جایگزینی «لغو پروانه» با مواردی مانند «محرومیت از برخی کمک‌ها و حمایت‌های قانونی در یک بازه زمانی»

17. کاهش جرم انگاری و مجازات در فصل ششم قانون مطبوعات

مرتبط با مواد 23 تا 35.

علاوه بر ماده 6 قانون مطبوعات (حدود مطبوعات)، قانونگذار در فصل ششم این قانون (مواد 23 تا 35) شامل 12 ماده و 10 تبصره، بیشترین بخش قانون مطبوعات را به خود اختصاص داده و به جرم انگاری مطبوعاتی پرداخته است.

1. در این 12 ماده، 7 ماده و تبصره آن به موضوعاتی مانند توهین، اهانت و هتک حرمت پرداخته که این موارد در قانون مجازات اسلامی به طور معین و مشخص جرم انگاری شده‌اند.

2. قانون مطبوعات در مواردی از قانون مجازات هم پیشی گرفته و در جرم انگاری ابتکار عمل را هم بر عهده گرفته است. به طور مثال در تبصره 2 ماده 30 قانون مطبوعات آمده است «هرگاه انتشار مطالب مذکور در ماده فوق راجع به شخص متوفی بوده ولی عرفاً هتاک به بازماندگان وی به حساب آید، هر یک از ورثه قانونی می‌تواند از نظر جزایی یا حقوقی طبق ماده و تبصره فوق اقامه دعوی نماید.»

3. در ماده 33 در دو مورد مجازات حبس در نظر گرفته شده است:

« ماده 33 - الف - هرگاه در انتشار نشریه، نام یا علامت نشریه دیگری ولو با تغییرات جزئی تقلید شود به طوری که برای خوانندگان امکان اشتباه باشد، از انتشار آن جلوگیری و مرتکب به حبس تعزیری شصت و یک روز تا سه ماه و جزای نقدی از یک میلیون (1 000 000) ریال تا ده میلیون (10 000 000) ریال محکوم می‌شود. تعقیب جرم و مجازات منوط به شکایت شاکی خصوصی است.

ب - پس از توقیف یک نشریه، انتشار هر نوع نشریه دیگر به جای نشریه توقیف شده به نحوی که با نشریه مذکور از نظر نام، علامت و شکل مشتبّه شود ممنوع است و نشریه جدید بلافاصله توقیف می‌گردد. مرتکب به مجازات حبس تعزیری از سه ماه تا شش ماه و جزای نقدی از دو میلیون (2 000 000) ریال تا بیست میلیون (20 000 000) ریال محکوم می‌شود.»

این در حالی است که نام نشریه از سوی متقاضی مطرح می‌شود (3 نام پیشنهادی) و در نهایت از سوی هیأت نظارت و بر اساس استعلامات وزارت ارشاد تأیید می‌شود؛ بنابراین، تقلید نام یا علامت و ... نباید مجازات حبس

و جزای نقدی مدیر رسانه را در پی داشته باشد.

4. در تبصره ماده 35 ذکر شده است: «تبصره – دادگاه می‌تواند در جرائم مطبوعاتی مجازات حبس و شلاق را به یکی از مجازات‌های ذیل تبدیل نماید: ...» درحالی‌که در هیچ ماده‌ای از قانون مطبوعات مجازات شلاق در نظر گرفته نشده است!

5. در فصل جرائم، در 7 مورد به «توقیف»، «تعطیلی» و «لغو» و در 2 مورد به «حبس» و در 1 مورد «محرومیت از مسئولیت‌های مطبوعاتی» اشاره شده که هیچ‌کدام با اصل تناسب جرم و مجازات مطابقت ندارد.

فلسفه قانون‌گذاری در حوزه رسانه و تفکیک جرم انگاری مطبوعاتی با قوانین عادی، امتیاز و ارفاقی است که حاکمیت برای حمایت از آزادی بیان، برای رسانه قائل می‌شود؛ بنابراین قانون مطبوعات نباید دامنه جرم‌ها و مجازات‌ها را گسترش داده و به‌نوعی کاسه داغ‌تر از آتش شود.

پیشنهاد:

• محدود کردن دامنه جرم انگاری‌ها به موارد معین و مشخصه‌طور مثال جرائم در حوزه حقوق فردی و در حوزه حقوق و نظم و امنیت عمومی.

• پیش‌بینی مجازات‌های توقیف و لغو پروانه در فصل 6 قانون مطبوعات به‌عنوان آخرین راهکار برخورد قضایی

18. بازنگری و اصلاح فرآیند انتخاب و ترکیب اعضای «هیئت‌منصفه»

مرتبط با مواد 34 و 36 تا 44.

وفق ماده 34 «رسیدگی به جرائم مطبوعاتی با توجه به قوانین مربوط به صلاحیت ذاتی می‌تواند در محاکم عمومی یا انقلاب یا سایر مراجع قضائی باشد. در هر صورت علنی بودن و حضور هیئت‌منصفه الزامی است». فصل هفتم (مواد 36 تا 44) قانون مطبوعات مربوط به هیئت‌منصفه است.

ماده 36 هم مقرر داشته است: «انتخاب هیئت‌منصفه به طریق ذیل خواهد بود:

هر دو سال یک‌بار در مهرماه جهت تعیین اعضاء هیئت‌منصفه در تهران به دعوت وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی و با حضور وی و رئیس‌کل دادگستری استان، رئیس شورای شهر، رئیس سازمان تبلیغات و نماینده شورای سیاست‌گذاری ائمه جمعه سراسر کشور و در مراکز استان به دعوت مدیرکل فرهنگ و ارشاد اسلامی استان و با حضور وی و رئیس‌کل دادگستری استان، رئیس شورای شهر مرکز استان، رئیس سازمان تبلیغات و امام‌جمعه مرکز استان یا نماینده وی تشکیل می‌شود.

هیأت مذکور در تهران (21) نفر و در سایر استان‌ها (14) نفر از افراد مورد اعتماد عمومی را از بین گروه‌های مختلف اجتماعی (روحانیون، اساتید دانشگاه، پزشکان، مهندسان، نویسندگان و روزنامه‌نگاران، وکلای دادگستری، دبیران و آموزگاران، اصناف، کارمندان، کارگران، کشاورزان، هنرمندان و بسیجیان) به‌عنوان اعضاء هیئت‌منصفه انتخاب می‌کند.»

در تبصره 1 هم آمده است: «چنانچه مفاد موضوع این ماده در مهلت مقرر انجام نشود، رئیس‌کل دادگستری مکلف می‌باشد نسبت به دعوت از افراد یادشده و انتخاب هیئت‌منصفه اقدام نماید.»

لازم به توضیح است؛

1- ترکیب و نحوه انتخاب هیئت‌منصفه از بالا به پایین است؛ یعنی «هیأت انتخاب‌کنندگان» اعضای هیئت‌منصفه، همگی (به‌جز رئیس شورای شهر) از بخش‌های حاکمیتی هستند.

2- قانون تصریح نکرده که از بین اصناف و گروه‌ها لزوماً و حداقل یک نفر باید عضو هیئت‌منصفه باشند. درواقع هر صنفی باید نماینده خود را معرفی کند اما ادبیات قانونگذار در این ماده به‌گونه‌ای است که ممکن است از یک گروه مانند هنرمندان 5 نفر انتخاب شوند! و یا از گروه کارمندان چند نفر که همگی کارمند هستند اما روحانی، آموزگار، استاد، نویسنده، هنرمند و ... هم هستند، انتخاب شوند.

پیشنهاد:

• پیش‌بینی حضور نمایندگان بخش‌های خصوصی و سندیکاها مانند کانون وکلا، سازمان نظام‌مهندسی، نظام پزشکی و ... در هیأت انتخاب‌کنندگان.

• تعیین و تصریح بر عضویت صرفاً 1 نماینده از عموم اصناف مانند کارگران و هنرمندان و...

• محدودیت تعداد نمایندگان کارمندان دولتی در راستای اظهارنظر بی‌طرفانه و عادلانه و عدم وابستگی هیئت‌منصفه به بخش‌های دولتی و حاکمیتی

• افزایش چند برابری تعداد اعضای هیئت‌منصفه و انتخاب به قرعه و یا تخصص متناسب در هر پرونده جهت جلوگیری از اسامی تکراری در هیئت‌منصفه و جامعیت و تخصصی بودن آن.

19. لزوم اصلاح شرایط اعضای «هیئت‌منصفه»

مرتبط با ماده 37.

«ماده 37 – اعضاء هیئت‌منصفه باید دارای شرایط زیر باشند:

1- داشتن حداقل سی سال سن و تأهل.

2- نداشتن سابقه محکومیت مؤثر کیفری.

3- اشتها به امانت، صداقت و حسن شهرت.

4- صلاحیت علمی و آشنایی با مسائل فرهنگی و مطبوعاتی»

تعهد، تخصص و صلاحیت اخلاقی افراد برای دآوری در هیئت‌منصفه مطبوعات ارتباطی با شرط تأهل ندارد. چه بسیار کسانی هستند که در سنین بالا، صاحب دانش و تخصص و تجربه در صنف خود بوده و همچنان متأهل نیستند!

بند سوم مبنی بر «اشتها به امانت، صداقت و حسن شهرت» با حاکمیت اصول برائت و صحت منافات داشته و اصل بر این است که همگان امین و صادق و متصف به حسن شهرت هستند مگر اینکه خلاف آن اثبات شود و لذا این امر که افراد برای تصدی سمت در هیأت منصفه مجبور به اثبات اشتها خود به امانت و صداقت شوند امری خلاف رویه عقلا می‌باشد، صرف‌نظر از این‌که اشتها به حسن شهرت به لحاظ لغوی نیز دارای حشو کلامی

بوده و نیازمند اصلاح است.

پیشنهاد:

• حذف شرط تأهل در ماده 37.

• جایگزینی بند دوم «اشتهار به امانت، صداقت و حسن شهرت» با «عدم اشتها به فساد اخلاق (سوء شهرت)»

20. پیشگیری از تبدیل هیئت منصفه به نهادی صرفاً تشریفاتی

مرتبط با ماده 43.

مواد مربوط به فصل هفتم به ویژه ماده 43 و نحوه انشای تبصره‌های 1 تا 4 آن ماده حاکی از این است که هیئت منصفه، نهادی تشریفاتی تصور شده و برخلاف رویه حاکم در مراجع قضایی بسیاری از کشورها، محل رجوع و تصمیم‌گیری مرجع قضایی ایران نمی‌باشد.

در تبصره‌های ماده 43 ذکر شده است:

«تبصره 1 – پس از اعلام نظر هیئت منصفه دادگاه در خصوص مجرمیت یا برائت متهم اتخاذ تصمیم نموده و طبق قانون مبادرت به صدور رأی می‌نماید.

تبصره 2 – در صورتی که تصمیم هیئت منصفه بر بزهکاری باشد دادگاه می‌تواند پس از رسیدگی رأی بر برائت صادر کند.

تبصره 3 – در صورتی که رأی دادگاه مبنی بر مجرمیت باشد، رأی صادره طبق مقررات قانونی قابل تجدیدنظرخواهی است. در رسیدگی مرحله تجدیدنظر حضور هیئت منصفه لازم نیست.

تبصره 4 – حضور هیئت منصفه در تحقیقات مقدماتی و صدور قرارهای قانونی لازم نیست.»

این در حالی است که هیئت منصفه نماینده جامعه بوده و هدف از تشکیل آن، مشارکت دادن افکار عمومی در فرآیند دادرسی مطبوعاتی و سیاسی، تضمین آزادی بیان و کاهش اشتباهات و خطای نظام قضایی است. از سویی، یکی از دلایل تفکیک جرائم مطبوعاتی از سایر جرائم، گستردگی دامنه تأثیر آگاهی عمومی و بالتبع تبلور آن تأثیرات در مطلوبیت شیوه حکمرانی است. بر همین اساس باید نیم‌نگاهی به ماده 38 لایحه قانون مطبوعات سال 1358 داشت که تا قبل از نسخ، تصریح کرده بود «دادگاه بر اساس تصمیم مذکور [هیئت منصفه] رأی صادر می‌کند»

با این حال، اشاره‌ای عینی به حجم تشتت آرا در فهم و تفسیر جایگاه و نقش هیئت منصفه که در اصل 168 قانون اساسی آمده است، قابل تأمل به نظر می‌رسد. رأی وحدت رویه شماره 837 مورخ 1402/7/4 هیأت عمومی دیوان عالی کشور درباره عدم الزام قاضی به تبعیت از نظر هیئت منصفه در صدور رأی در جرائم سیاسی و مطبوعاتی را می‌توان از این منظر نگاه کرد. مسئله محل اختلاف و نزاع این بود که «آیا دادگاه می‌تواند برخلاف نظر برائت هیئت منصفه مطبوعات، حکم به مجرمیت متهم بدهد؟» در نهایت این رأی وحدت رویه با نصاب 62 به 59 رأی به تصویب رسید و از بین 121 قاضی حاضر در جلسه، صرفاً 62 قاضی با این دیدگاه موافق و 59 قاضی دیگر با آن مخالف بودند.

پیشنهاد:

• تعیین دخالت حداقلی دادگاه در دادرسی مطبوعاتی – دادگاه بر اساس نظر هیئت منصفه (یا با رعایت نظر هیئت منصفه) رأی خود را صادر کند یا حداقل در مواردی که رأی هیئت منصفه در تعارض صریح و آشکار با مواد قانون (نه رویه یا تفسیر یا علم قاضی و ...) است، قاضی دادگاه با بیان دلایل رد در رأی خود، مبادرت به صدور رأی کند.

• پیش‌بینی حضور هیئت منصفه در تحقیقات مقدماتی با درخواست متهم

• پیش‌بینی حضور هیئت منصفه در مرحله تجدیدنظر در صورت تشکیل جلسه

21. ضرورت شمول دادرسی مطبوعاتی نسبت به جرائم سردبیر و خبرنگار

مرتبط با مواد 1، 9 و 27.

در قانون مطبوعات در سه مورد (تبصره 4 ماده 1، تبصره 7 ماده 9 و ماده 27) در کنار مسئولیت مدیرمسئول از مسئولیت نویسنده سخن به میان آمده است.

(1) تبصره 4 ماده 1: ... مدیرعامل و نویسندگان و تهیه‌کنندگان مطالب خبرگزاری‌ها حسب مورد دارای همان مسئولیت‌هایی هستند که برای مدیرمسئول و نویسنده مطبوعات منظور شده است.

(2) تبصره 7 ماده 9: مسئولیت مقالات و مطالبی که در نشریه منتشر می‌شود به عهده مدیرمسئول است ولی این مسئولیت نافی مسئولیت نویسنده و سایر اشخاصی که در ارتکاب جرم دخالت داشته باشند نخواهد بود.

(3) ماده 27: هرگاه در نشریه‌ای به رهبر جمهوری اسلامی ایران و یا مراجع مسلم تقلید اهانت شود، پروانه آن نشریه لغو و مدیرمسئول و نویسنده مطلب به محاکم صالحه معرفی و مجازات خواهند شد.

قانونگذار همچنین در مواد 24، 25 و 26 قانون مطبوعات با بکار بردن عباراتی نظیر «اشخاصی که» و «هر کس» مرتکب اعمالی نظیر (فاش کردن، تشویق و تحریص کردن، اهانت کردن) قصد ایجاد مسئولیت برای نویسنده مطلب داشته است.

این در حالی است که در آرای قضایی متعدد و مشابه با استناد به تبصره 7 ماده 9، تأکید شده است که «صلاحیت دادگاه کیفری استان در جرائم مطبوعاتی منحصر به رسیدگی به اتهام مدیرمسئول نشریه است و در سایر موارد، دادگاه عمومی جزایی صالح می‌باشد.»

حال آنکه که این برداشت از قانون مطبوعات در تعارض با اصول 24 و 168 قانون اساسی و نهادهای حمایتی قانونگذار اساسی بوده و هیچ توجیه منطقی ندارد. چرا سردبیر و یا خبرنگاری که سال‌ها در رسانه فعالیت کرده است نباید از امتیازات قانون در دادرسی مطبوعاتی وفق اصول فوق‌الذکر و مواد 302 و 305 آیین دادرسی کیفری مصوب 1392 (با حضور 3 قاضی، علنی بودن محاکمه و حضور هیئت منصفه) محروم شده و صرفاً مدیرمسئول که ممکن است یک مدیر اداری باشد از این امتیازات بهره‌مند شود.

در نمونه رأی شعبه دیوان عالی کشور، به دلیل آنکه متهم «سرپرست نشریه» بوده و نه «مدیرمسئول» از رسیدگی در دادگاه کیفری یک محروم مانده است! در نمونه رأی دیگری از شعبه دیوان عالی کشور چنین تقریر

شده است: «نشر اکاذیب توسط نویسندگان یک مقاله، جرم مطبوعاتی به شمار نمی‌آید و رسیدگی به آن در صلاحیت دادگاه عمومی است»

تبصره 7 ماده 9، محل نزاع و چالش بین محاکم در صدور آرا بوده است چنانکه عده‌ای جرم نویسندگان مقاله را جرم مطبوعاتی ندانسته و آن در صلاحیت دادگاه کیفری یک نمی‌دانند و عده‌ای آن را جرم مطبوعاتی به حساب می‌آورند.

یکی از محاکم چنین استدلال نموده است: «کیفرخواست تنها علیه نویسندگان مقاله صادر گردیده و ... [در صلاحیت دادگاه عمومی است] و تبصره 7 ماده 9 قانون مطبوعات تنها زمانی که علیه مدیرمسئول نیز کیفرخواست صادر گردیده باشد، مصداق دارد.» شعبه دیوان عالی کشور هم استدلال کرده «قسمت اخیر تبصره 7 ماده 9 قانون مطبوعات که مورد استناد دادگاه عمومی قرار گرفته است دلالت بر مطبوعاتی بودن جرم نویسندگان مقاله و صلاحیت دادگاه کیفری استان ندارد؛ بلکه برای رفع هرگونه شبهه تأکید شده است که مسئولیت مدیرمسئول، نافی مسئولیت نویسندگان و سایر اشخاصی که در جرم دخالت داشته باشند نخواهد بود» پیشنهاد:

• وضع حکم قانونی مبنی بر اینکه رسیدگی به جرائم مطبوعاتی اعم از ارتکاب توسط مدیرمسئول، سردبیر یا خبرنگار، منفرداً و یا مجتمعاً در صلاحیت دادگاه کیفری یک (با رعایت ماده 305 قانون آیین دادرسی کیفری مصوب 1392) باشد.

22. خبرنگاری جزء مشاغل سخت و زیان‌آور است

بر اساس بند 3 ماده 11 آئین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور، حرفه خبرنگاری جزء مشاغل سخت و زیان‌آور است و آنان باید زودتر از موعد بازنشسته شوند اما این مقرر در خصوص خبرنگاران نه تنها رعایت نمی‌شود بلکه بررسی‌ها مشاهده شده است برخی روزنامه‌ها و خبرگزاری‌ها با تغییر عنوان در قرارداد کار با خبرنگاران، درصددند از زیر بار این تکلیف قانونی شانه خالی کنند. درحالی‌که با عنایت به آمره بودن قواعد ناظر بر حمایت از مشمولین قوانین کار و تأمین اجتماعی انعقاد هرگونه قرارداد با خبرنگار به قصد محروم ساختن وی از امتیازات مقرر در قوانین کار و تأمین اجتماعی، باطل و بلا اثر است.

لازم است در قانون مطبوعات برای تضمین حقوق خبرنگاران در این زمینه چاره‌ای اندیشیده شده و برای عدم رعایت آن ضمانت اجرا تعیین شود.

پیشنهاد:

• وضع حکم قانونی مبنی بر اینکه «خبرنگاری جزء مشاغل سخت و زیان‌آور است» و تعیین ضمانت اجرا با بازدارندگی قوی.

• تعیین مرجع نظارتی بر رعایت این امتیاز قانونی مانند وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی یا هیأت نظارت بر مطبوعات.

23. صیانت از خبرنگاران در برابر خشونت و تهدید

خبرنگاران در همه جای دنیا در معرض خشونت و تهدیدات مختلفی اعم از قتل، ربوده شدن، ضرب و شتم،

تهدید، توهین و تحقیر هستند و بر همین اساس در اکثر قوانین مرتبط با حوزه مطبوعات، دولت‌ها در مقابله با اقدامات خشونت‌آمیز علیه خبرنگاران مسئول بوده و باید از آنان حمایت کنند.

جدای از این موارد طی چند سال گذشته بارها شاهد خشونت‌های کلامی و رفتاری (آن‌هم بعضاً از سوی مسئولین دولتی) علیه خبرنگاران بوده‌ایم مانند پرتاب کردن میکروفون خبرنگار، اخراج توهین‌آمیز خبرنگار از نشست خبری، ارباب و تهدید به برخورد، فحاشی به خبرنگار و ... که به نظر می‌رسد بایستی با وضع قانون در این خصوص، خشونت علیه خبرنگاران (در سه سطح خشونت جسمی، خشونت روانی و ممانعت غیرقانونی از انجام وظیفه) جرم انگاری شده و یا حداقل، مجازات اعمال مجرمانه علیه آن‌ها در حال انجام وظیفه با توجه به خصوصیت بزه دیده در زمره کیفیات مشدده مجازات قرار گیرد.

علاوه بر این، می‌توان خبرنگاری را در زمره مشاغل مورد حمایت مضاعف قانونگذار موضوع ماده 609 قانون مجازات اسلامی کتاب تعزیرات مصوب 1375 قرار داد و مقرر کرد که ارتکاب جرم توهین علیه خبرنگاران در حال انجام وظیفه به‌ویژه از سوی مقامات دولتی، علاوه بر مجازات کیفری با درجه مشدده، ضمانت اجرای اداری (تذکر و انفصال موقت) نیز خواهد شد.

پیشنهاد:

• جرم انگاری خشونت علیه خبرنگاران و تشدید مجازات اعمال مجرمانه علیه آن‌ها

24. ضرورت توزیع عادلانه آگهی‌های دولتی

علیرغم عدم تعریف «آگهی‌های دولتی» در قوانین و مقررات، دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده 5 قانون مدیریت خدمات کشوری (کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی)، آگهی‌های خود را در رسانه‌های هم‌فکر و یا منتسب به خود منتشر می‌کردند و این واقعیت با اصول عدالت، شفافیت، برابری در دسترسی به اطلاعات، منع تبعیض و اساساً با اصول قانون اساسی به‌ویژه اصل 20 و نیز بند 9 اصل سوم قانون اساسی مبنی بر ضرورت «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.» در تعارض بود.

بر همین اساس بود که دیوان عدالت اداری پیرو شکایت یک حقوق‌دان همه ارگان‌های دولتی و عمومی را ملزم کرد مطابق قانون، آگهی‌های خود را برای انتشار در مطبوعات به وزارت ارشاد ارسال کنند و حق انتشار انحصاری در نشریه‌ای را ندارند.

طبق رأی شماره 251 مورخ 20/8/1397 هیئت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری؛ «نظر به اینکه به‌موجب بند 5 از ماده 2 قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، اجرای قوانین مربوط به مطبوعات و نشریات و تعیین ضوابط و مقررات مربوطه و تمرکز توزیع و نشر آگهی‌های دولتی و اجرای آن‌ها در داخل و خارج از کشور از اختیارات وزارت ارشاد اعلام شده است و طبق ماده اول قانون نشر آگهی‌ها از تاریخ تصویب لایحه قانونی مذکور، وزارتخانه‌ها و سازمان برنامه و شهرداری‌ها و سایر بنگاه‌های دولتی و مؤسسات و شرکت‌هایی که با سرمایه دولت اداره می‌شوند، همه آگهی‌های دولتی را برای درج در جراید مستقیماً به اداره کل

انتشارات و تبلیغات ارسال دارند.»

پس از آن آیین نامه ها و دستورالعمل هایی در این خصوص صادر شد که می توان به «دستورالعمل اجرایی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در خصوص نحوه توزیع و انتشار آگهی های دولتی مصوب 12/07/1402 وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی» و «اصلاحیه دستورالعمل اجرایی نحوه توزیع و انتشار آگهی های دولتی به شماره 228604 مورخ 22/08/1402 مصوب 12/05/1404 وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی» اشاره کرد.

نکته حائز اهمیت ضرورت تعریف آگهی های دولتی (هرگونه اطلاعیه، فراخوان، مزایده، مناقصه، اطلاع رسانی تبلیغاتی که توسط دستگاه های اجرایی موضوع ماده 5 قانون مدیریت خدمات کشوری منتشر می شود) و وضع مقرر و تأکید بر توزیع عادلانه آنها در رسانه هاست که بایستی مطمح نظر قانونگذار باشد چه آنکه آیین نامه ها به ویژه آنجا که قانونگذار ساکت است، به راحتی دستخوش سلابق و تغییرات سلیقه ای قرار می گیرند.

یک قاضی