

فصلنامه حقوق اداری

سال هشتم، پاییز ۱۳۹۹، شماره ۲۴

حقوق مطبوعات و رسانه‌های الکترونیکی در ایران؛ از ایده قانون جامع تا الگوی نظام آیین‌نامه‌ای

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۴/۰۹

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۶/۰۱

قدرت‌الله رحمانی^۱

چکیده

پژوهش حاضر می‌کوشد با بررسی سیر تحول مفهوم حقوقی رسانه و مصادیق آن در ایران، طی ۳۰ ساله بعد از وقوع انقلاب دیجیتال تا اکنون، این پرسش مهم در حوزه حقوق رسانه را پاسخ دهد که آیا قوانین موضوعه، به‌ویژه اصلاحیه‌های مکرر قانون مطبوعات (به مثابه مهم‌ترین منبع حقوق رسانه در ایران) و مقررات پایین دستی آن، توانسته است نظام حقوقی را همپای تحولات سریع فناوری ارتباطات و رسانه، به‌روزرسانی کند و از قانون جامع رسانه در ایران، کفایت کند یا خیر. این تحقیق، از رهگذر مطالعه در سیر تحولات تقنینی دو دهه اخیر، بر امکان و مطلوبیت قانون یگانه و جامع برای تمهید حقوقی و کیفی انواع رسانه‌های سنتی و جدید گواهی می‌دهد؛ اگرچه آخرین ابتکار دولت در تدارک «لایحه قانون جدید مطبوعات و خبرگزاری‌ها» - که در مهرماه ۱۳۹۷ به تصویب هیات وزیران رسیده و آماده تقدیم به مجلس شورای اسلامی شده است - از نوعی عقبگرد در طراحی نظام حقوقی رسانه حکایت دارد که در صورت تصویب نهایی، به سبب خارج ساختن برخی رسانه‌های مجازی از شمول قانون؛ یکپارچگی قواعد حاکم بر رسانه‌ها را برهم خواهد زد.

واژگان کلیدی: حقوق رسانه‌های الکترونیکی، قانون مطبوعات، نظام جامع رسانه‌های همگانی، لایحه انتشار رسانه، لایحه مطبوعات و خبرگزاری‌ها.

۱. استادیار گروه حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی (ره) gh.rahmani@atu.ac.ir

۱. مقدمه

ظهور و گسترش سریع رسانه‌های نوپدید در بستر فضای مجازی طی سال‌های دهه ۸۰، ضرورت بازنگری اساسی و بازنویسی به‌روز شده قانون مطبوعات را - که در دهه ۶۰ صرفاً برای تمهید مقررات حاکم بر نشریات چاپی به هیات قانون درآمده بود - مسلم نمود. تحول فناوری‌های جدید در حوزه رسانه تا بدان حد محیط کار و کنش رسانه‌ای را متحول کرد که دیگر حتی قید وصفی «مطبوعات» نیز برای عنوان قانون تمهیدکننده مقررات حاکم بر ابزارهای متنوع مورد استفاده در این عرصه، نارسا بود؛ از این‌رو، نه تنها تغییر اساسی محتوا، بلکه تغییر پسوند عنوان قانون از «مطبوعات» به «رسانه‌ها» هم ضروری به نظر می‌رسید. قانون مطبوعات ۱۳۶۴ (تا پیش از اصلاحیه ۱۳۸۸)، از آن روی که تنها «مطبوعات و نشریات کاغذی» را در برمی‌گرفت؛ نمی‌توانست تأمین‌کننده مقررات ناظر بر «رسانه‌ها» باشد و حتی الحاق یک تبصره به ماده یک قانون مطبوعات در اصلاحیه سال ۱۳۷۹ که شمول قانون مطبوعات را نسبت به «نشریات الکترونیکی» تسری داد نیز - به عللی که در پی خواهد آمد - رافع اشکال پیش‌گفته نگردید؛ تا این که گسترش چتر حمایتی قانون مطبوعات بر سر سایر رسانه‌ها و شمول حقوق و تکالیف قانون مذکور نسبت به آنها در دوره هفتم مجلس شورای اسلامی، طرف توجه نمایندگان ملت قرار گرفت و با تغییر عنوان فصل اول قانون مطبوعات از «تعریف مطبوعات» به «تعاریف»،^۱ در مصوبه آذرماه ۱۳۸۸، عملاً مقررات این قانون علاوه بر مطبوعات به معنای خاص و مصطلح (بر عموم رسانه‌های شناخته شده (اعم از چاپی و مجازی) نیز حاکم گردید.

پژوهش پیش‌رو، درصدد است با بررسی سیر تحول مفهوم حقوقی رسانه و مصادیق آن در ایران در دوره ۳۰ ساله بعد از وقوع انقلاب دیجیتال تا حال حاضر، نحوه انعکاس تحولات مذکور در نظام حقوقی کشور را واکاوی کند و با روش توصیفی-تحلیلی، با اتکا و استناد به منابع و مدارک دسته اول (اعم از متون قوانین و مقررات لازم‌الاجرا، لوایح مصوب و نامصوب، رویه‌های حقوقی و نیز مواضع مقامات و مراجع ذی‌ربط)، به این پرسش مهم پاسخ دهد که آیا تمهید مطلوب نظام حقوقی رسانه، محتاج قانون جامع و یکپارچه در این زمینه است یا خیر، و اگر چنین است، آیا قوانین موضوعه، مخصوصاً اصلاحیه‌های مکرر قانون مطبوعات (به مثابه مهم‌ترین منبع حقوق رسانه در ایران) و مقررات پایین‌دستی آن

۱. ماده واحده قانون اصلاح ماده یک قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ و اصلاحات بعدی آن مصوب ۱۸ آذر ۱۳۸۸: «ماده یک قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ و اصلاحات بعدی آن به شرح زیر اصلاح می‌گردد: الف - عنوان فصل اول به «تعاریف» تغییر می‌یابد ...»

(اصلاحیه‌های آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات به طور خاص، و دیگر تصویب‌نامه‌های دولت به طور عام، و نیز پاره‌ای از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در زمینه حقوق رسانه) طی نزدیک به دو دهه گذشته، توانسته است نظام حقوقی را همپای تحولات سریع و حیرت‌انگیز فناوری ارتباطات و رسانه، به‌روزرسانی کند؟ یا ادبیات تقنینی مذکور (با وجود حجم وسیع آن، چه در سطح قانون و چه در سطح مصوبات و مقررات اجرایی)، کفایت از تمهید بسامان و شایسته نظام حقوقی جامع و مانع رسانه در ایران، نکرده است؟

۲. دوره نخست: مقررات ناقص و نارسا درباره رسانه‌های الکترونیکی (پس از اصلاحیه فروردین ۱۳۷۹ قانون مطبوعات)

سراغز اقدامات تقنینی درباره رسانه‌های مجازی در حقوق ایران، الحاق یک تبصره به ماده یک قانون مطبوعات ۱۳۶۴ در اصلاحیه فروردین ۱۳۷۹، دایر بر شمول مقررات قانون مذکور به «نشریات الکترونیکی» است^۱ که در زمان تصویب تا حدود بسیار زیادی می‌توانست خلاء قانونی در این زمینه را پر کند؛ ولی به‌سرعت و تحت تأثیر عواملی چند، به‌ویژه تصویب اصلاحیه آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات در مهرماه ۱۳۸۱، خاصیت و کارکرد خود را از دست داد و فاقد آثار حقوقی شد.

۱-۲. تعریف مضیق «نشریه الکترونیکی» در اصلاحیه آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات (مهرماه ۱۳۸۱)

از آن جا که واژه «کلیه» مندرج در عبارت تبصره ۳ الحاقی ماده یک قانون مطبوعات برای تعیین دامنه «نشریات الکترونیکی» مشمول قانون، افاده عموم - به نحوه استغراقی - می‌کند؛ به خودی خود می‌توانست نیاز به مقررات‌گذاری در حوزه رسانه‌های مجازی را به سبب تسری حقوق و تکالیف قانون مطبوعات به این رسانه‌ها، مرتفع نماید؛ ولی اصلاحیه آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات مصوب مهرماه ۱۳۸۱ هیأت وزیران، با «تعریف مضیق نشریه الکترونیکی»^۲ و فروکاستن این مفهوم در معنای «نسخه دیجیتالی نشریه چاپی»، عملاً گره‌گشایی تبصره الحاقی موصوف، نسبت به بخش اصلی و عمده رسانه‌های

۱. تبصره ۳ ماده ۱ قانون مطبوعات (الحاقی ۳۰ فروردین ۱۳۷۹): «کلیه نشریات الکترونیکی مشمول مواد این قانون است».
۲. تبصره ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات مصوب ۱۳۸۱/۶/۱۷ هیأت وزیران، ابلاغی ۱۳۸۱/۷/۶: «نشریه الکترونیکی، نشریه‌ای است که در محیط دیجیتال با همان صورت، شرایط و ظواهر یک نشریه چاپی و طی فرآیند فعالیت مرسوم روزنامه‌نگاری و تحریریه‌ای، تولید و به طور منظم و با نام ثابت و تاریخ و شماره ردیف معینی در یک یا چند زمینه سیاسی، اقتصادی و فرهنگی تولید و منتشر می‌شود». (روزنامه رسمی، شماره ۱۶۷۸۲، مورخ ۱۳۸۱/۷/۱۷)

الکترونیکی را خنثی نمود و در حالی که سایت‌ها و وبلاگ‌های خبری و تحلیلی - به مثابه لشکر مدرن و مجهز در عرصه مخاصمات رسانه‌ای - با سرعتی شگفت‌انگیز و غیرقابل مهار در فضای مجازی، تکثیر می‌شد، مقررهای معطوف به کلیت یک پدیده فوق‌العاده رو به گسترش، منحصرأ به جزء بسیار کوچکی از آن کلیت - که در حکم «النادر کالمعدوم» است - حمل گردید؛ آن‌چنان که - به عنوان مثال - در مهم‌ترین زمینه آثار حقوقی این مقرر (تعمیم صلاحیت دادگاه ویژه مطبوعاتی)، پس از گذشت قریب به یک دهه از اجرای قانون مذکور (منتهی به اصلاحیه قانون مطبوعات در زمستان ۸۸ و آیین نامه اجرایی آن در بهار ۹۱)، و به رغم تشکیل صدها پرونده مطبوعاتی در محاکم ویژه اصل ۱۶۸ قانون اساسی، تعداد پرونده‌های تشکیل شده در این محاکم به موجب تبصره ۳ کذایی، به زحمت به تعداد انگشتان یک دست می‌رسد؛^۱ این در حالی است که در همین دهه مورد بحث، خبرگزاری‌های ایجادشده در فضای مجازی، و نیز پایگاه‌های اینترنتی و وبلاگ‌های تحلیلی - خبری گوناگون، بر اساس اعلام جرم مدعی‌العموم و یا شکایات افراد و نهادهای ذی‌نفع، به کرات به دستگاه قضایی فراخوانده شده، و بعضاً در محاکم عادی و بدون بهره‌مندی از تضمین‌های اصل ۱۶۸ قانون اساسی، محاکمه شده‌اند. این وضعیت نشان می‌دهد که اقدام مقنن در به‌کارگیری واژه عام و فراگیر «کلیه نشریات الکترونیکی» در اصلاحیه فروردین ۱۳۷۹ مجلس شورای اسلامی، و ارجاع تعریف و تعیین دامنه مفهومی این عبارت، به مرجع وضع آیین‌نامه، اگرچه علی‌الاصول، صحیح و به قاعده بوده، ولی بسنده کردن به ذکر عنوان «کلیه نشریات الکترونیکی» و پرهیز از تعریف - دست کم - اجمالی این نشریات (که امکان بی‌اثرکردن محتوای قانون برای مجریان را فراهم آورده است)، سرانجام به نقض غرض قانون‌گذار منتهی شده است. هم از این‌روست که بی‌خاصیت شدن تبصره ۳ الحاقی به ماده یک قانون مطبوعات را، نه به علت روشن نبودن مفهوم نشریات الکترونیکی - آن‌چنان که برخی صاحب‌نظران حقوق مطبوعات و رسانه پنداشته‌اند (نوروزی، ۱۳۸۸: ۲) - بلکه باید ناشی از تضییق شدید دامنه این مفهوم در آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات تلقی نمود که با توجه به واقعیات فضای مجازی، تلویحاً متروک ماندن قانون را مورد حکم قرار داد (رحمانی، ۱۳۹۱: ۸۸).

ظهور خبرگزاری‌های غیردولتی در دهه ۸۰ شمسی، و تکثیر و توسعه روزافزون پایگاه‌های اینترنتی در این سال‌ها، خلاء قانونی برای سامان‌دهی پدیده مذکور و تابع نظم و ضابطه درآوردن آن را، بیش از پیش آشکار و عیان نمود که به سبب نیاز فوری دستگاه‌های قانونی برای کنترل فعالیت رسانه‌ای در فضای

۱. سوابق موجود در دبیرخانه هیأت منصفه دادگاه مطبوعات، فقط یک مورد محاکمه «نشریه الکترونیکی» مربوط به نسخه الکترونیکی روزنامه شرق به مدیر مسئولی مهدی رحمانیان را در سال ۸۶ نشان می‌دهد (رحمانی، ۱۳۹۱: ۸۸).

سایبر، قوه مجریه، پیش از قوه مقننه دست به کار شد و دو تصویب‌نامه را در این زمینه مصوب نمود و به اجرا درآورد:

۲-۲. باز تولید مفاد قانون مطبوعات در آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره خبرگزاری‌های داخلی (اردیبهشت ۱۳۸۴)

هیأت وزیران در اوایل سال ۱۳۸۴ با تصویب آیین‌نامه تأسیس و نحوه فعالیت خبرگزاری‌های غیردولتی، سعی کرد فعالیت‌های خبرگزاری‌های تأسیس شده موجود را ضابطه‌مند کند^۱ و در عین حال، تأسیس خبرگزاری‌های جدید و ادامه فعالیت‌هایشان را تحت نظارت درآورد.^۲ این آیین‌نامه، زمانی به تصویب رسید که به جز خبرگزاری رسمی دولت ایران (ایرنا) با ده‌ها سال سابقه فعالیت، چندین خبرگزاری غیردولتی^۳ طی سال‌های پایانی دهه ۷۰- و البته بیشتر در نخستین سال‌های دهه ۸۰ شمسی- بر اساس مقررات موضوعه پا به عرصه اطلاع‌رسانی گذاشته بودند.^۴

آیین‌نامه خبرگزاری‌ها، ضمن آن که خلاصه‌ای از مقررات قانون مطبوعات را متناسب با وضع خاص خبرگزاری‌ها باز تولید کرده بود؛ تشکیل این دسته از مؤسسات را موکول به اجازه هیأتی تحت عنوان «هیأت نظارت بر خبرگزاری‌های غیردولتی» نموده بود که از حیث نوع ترکیب اعضاء، صلاحیت‌ها و اختیارات، متناظر «هیأت نظارت بر مطبوعات» پیش‌بینی شده در قانون مطبوعات به حساب می‌آمد.^۵ روشن است که تصویب این آیین‌نامه - به اعتبار مرجع وضع و ماهیت صرفاً اجرایی آن - نمی‌توانست به مثابه قانون، موجد حق و تکلیفی جدید باشد و نیازهای قانونی معطوف به ساماندهی خبرگزاری‌ها به‌ویژه در زمینه‌های کیفی را پاسخ دهد؛ از جمله آن که براساس اصل «قانونی بودن جرم و مجازات»، و نیز

۱. تبصره ماده ۱۶ آیین‌نامه تأسیس و نحوه فعالیت خبرگزاری‌های غیردولتی مصوب ۱۳۸۴/۲/۲۵ هیأت وزیران: «خبرگزاری‌هایی که تا قبل از تصویب و ابلاغ این آیین‌نامه بر اساس قوانین مربوط فعالیت داشته‌اند، موظفند حداکثر ظرف شش ماه نسبت به تطبیق شرایط خود با مفاد این آیین‌نامه اقدام نمایند؛ در غیر این صورت، مجوز آنها لغو خواهد شد».

۲. ماده ۱ آیین‌نامه تأسیس و نحوه فعالیت خبرگزاری‌های غیردولتی: [۰۰۰] خبرگزاری‌های غیردولتی [۰۰۰] می‌توانند براساس مفاد این آیین‌نامه تأسیس گردند».

۳. غیردولتی بودن خبرگزاری‌های داخلی فعلی، عموماً غیرواقعی و - یا دست کم - به شدت محل تردید است زیرا بودجه تأسیس و اداره این مؤسسات، بلااستثنا - البته به نحو غیرمستقیم - از محل بودجه عمومی متعلق به دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی تأمین شده و می‌شود(رحمانی، ۱۳۹۱: ۱۵۲).

۴. از جمله این خبرگزاری‌ها می‌توان به خبرگزاری‌های بزرگ و معتبر فارس، ایسنا، مهر و ایلنا اشاره کرد.

۵. ماده ۱۳ آیین‌نامه تأسیس و نحوه فعالیت خبرگزاری‌های غیردولتی ...: «رسیدگی به صلاحیت متقاضی [تأسیس خبرگزاری غیردولتی] و سردبیر پیشنهادی، صدور مجوز و نظارت بر فعالیت‌های خبرگزاری برعهده هیأت نظارت خواهد بود».

اصل «تعیین صلاحیت محاکم به موجب قانون»، امکان جرم‌انگاری فعالیت‌های خلاف قانون خبرگزاری‌ها و تعقیب آن در محاکم قضایی، به موجب مقررات اجرایی مصوب هیات وزیران ممکن نبود. به دیگر عبارت، خلأ قانونی درباره تعیین محکمه صلاحیت‌دار برای رسیدگی به جرایم خبرگزاری‌ها همچنان باقی بود و آیین‌نامه مزبور صرفاً از حیث نظارت اداری و اجرایی بر رعایت ضوابط تأسیس و فعالیت این مؤسسات، اعتبار داشت.

۳-۲. تعریف موسع «نشریه الکترونیکی» در آیین‌نامه ساماندهی پایگاه‌های اینترنتی ایرانی (مرداد ۱۳۸۵)

تصویب‌نامه هیأت وزیران راجع به نحوه تأسیس و اداره خبرگزاری‌ها، اگرچه به وضع خبرگزاری‌های تأسیس شده و یا متقاضی تأسیس، از حیث مقررات غیرکیفری، سامان بخشید؛ اما وضع رسانه‌های الکترونیکی منتشره در فضای مجازی - که تحت عنوان خبرگزاری فعالیت نمی‌کردند - همچنان نابسامان باقی ماند؛ از این‌رو، هیأت وزیران حدود ۱۵ ماه پس از تصویب آیین‌نامه خبرگزاری‌ها، به تصویب آیین‌نامه دیگری تحت عنوان «آیین‌نامه ساماندهی پایگاه‌های اینترنتی ایرانی» مبادرت ورزید که براساس آن، دو دسته پایگاه‌های اینترنتی ثبت شده و نشده در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی از هم تفکیک گردیده و احکام متفاوتی از حیث نحوه مواجهه مقامات عمومی برای هر یک از دو دسته مذکور پیش‌بینی شد.^۱ بر این اساس، پایگاه‌های با هویت نامعلوم و ثبت نشده در سامانه مربوطه در وزارت ارشاد، به تشخیص «کارگروه تعیین مصادیق پایگاه‌های غیرمجاز اینترنتی» پیش‌بینی شده در آیین‌نامه^۲ - به طور دائمی مسدود می‌شوند؛^۳ اما پایگاه‌های ثبت شده شناسه‌دار، مشمول حمایت‌ها و حقوق و تکالیف مندرج در

۱. ماده ۱ آیین‌نامه ساماندهی پایگاه‌های اینترنتی ایرانی مصوب ۲۹ مرداد ۱۳۸۵ هیأت وزیران: «اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می‌روند: الف - پایگاه اطلاع‌رسانی اینترنتی (سایت و وبلاگ): کلیه مراکز موجود در شبکه اینترنت که ارائه‌دهنده خدماتی مانند www و FTP هستند. ب - پایگاه اطلاع‌رسانی ثبت شده: پایگاه اطلاع‌رسانی اینترنتی که مسئول آن، اطلاعات مدارک شناسایی خود و پایگاه را به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ارائه و مطابق قوانین و مقررات از جمله مقررات مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی به ثبت رسیده و رسید آن را دریافت کرده باشد و امکان برقراری ارتباط با شخص موردنظر وجود داشته باشد. پ - پایگاه اطلاع‌رسانی با هویت نامعلوم: پایگاه اطلاع‌رسانی اینترنتی که در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ثبت نشده باشد...».

۲. قسمتی از ماده ۸ آیین‌نامه ساماندهی پایگاه‌های اینترنتی ایرانی: «... [کارگروه تعیین مصادیق پایگاه‌های غیرمجاز اینترنتی (مرکب از وزیران فرهنگ و ارشاد اسلامی، اطلاعات، ارتباطات و فناوری اطلاعات، و دادگستری)...».

۳. ماده ۶ آیین‌نامه ساماندهی پایگاه‌های اینترنتی ایرانی: «پایگاه اینترنتی موضوع بند پ ماده ۱ [پایگاه اطلاع‌رسانی با هویت نامعلوم] توسط کارگروه موضوع ماده ۸ مسدود می‌شود».

آیین‌نامه خواهند بود،^۱ و انسداد آنها - در صورت ارتکاب تخلف - تابع تشریفات و طی مراحل خاصی می‌باشد.^۲

با این وجود، تصویب این آیین‌نامه نیز مانند آیین‌نامه خبرگزاری‌ها، صرفاً فعالیت پایگاه‌های اینترنتی را تحت ضابطه اداری و اجرایی درآورده، و از آن جا که تشکیل کارگروه ویژه پیش‌بینی شده در آیین‌نامه - که در میان اصحاب رسانه با نام «کارگروه فیلترینگ» شهرت یافته است - مستند به مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی راجع به لزوم تشکیل چنین کارگروهی، گردیده بود؛ برخی حقوقدانان «شبه مجازات» پیش‌بینی شده در آیین‌نامه (یعنی «انسداد پایگاه‌های اینترنتی» به حکم کارگروه مذکور) را که حداکثر ضمانت اجرا برای رعایت ضوابط مندرج در آیین‌نامه بود، مغایر اصل آزادی بیان و مطبوعات - موضوع اصل ۲۴ قانون اساسی - دانسته‌اند و افزون بر آن، با «مجازات» تلقی کردن «فیلترینگ» - که به مثابه «توقیف» نسبت به مطبوعات است - آن را خلاف «اصل قانونی بودن جرم و مجازات» انگاشته‌اند (آخوندی، ۱۳۸۵: ۷).

تصویب آیین‌نامه ساماندهی پایگاه‌های اینترنتی، اگرچه به مانند آیین‌نامه خبرگزاری‌ها، به خودی خود نمی‌توانست مشکل تعیین مرجع صلاحیتدار برای رسیدگی به جرایم پایگاه‌های اینترنتی را حل کند؛ ولی به واسطه ایضاح مفهوم، دامنه و مصادیق رسانه‌های الکترونیکی، متناسب با واقعیات فضای مجازی، و با عبور از «تعریف بسیار مضیق نشریات الکترونیکی» - پیش‌بینی شده در اصلاحیه ۱۳۸۱ آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات - عملاً بستر را برای ورود قانون‌گذار به عرصه تعریف واقعی رسانه‌های الکترونیکی، و نیز تسری مقررات کیفری قانون مطبوعات از جمله تعمیم صلاحیت محکمه اصل ۱۶۸ قانون اساسی (علنی بودن دادگاه ویژه مطبوعات با حضور هیات منصفه)، نسبت به این دسته از رسانه‌ها فراهم نمود.

۱. ماده ۳ آیین‌نامه ساماندهی پایگاه‌های اینترنتی ایرانی: «وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ضمن مدیریت، ساماندهی و نظارت بر پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی، از فعالیت پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی ایرانی ثبت شده و با فعالیت‌های مجاز و سالم در کشور حمایت می‌کند».

۲. ماده ۹ آیین‌نامه ساماندهی پایگاه‌های اینترنتی ایرانی: «رسیدگی به ادامه فعالیت غیرمجاز پایگاه‌های اطلاع‌رسانی ثبت شده، با توجه به نوع و آثار آن، به یکی از اشکال زیر حسب مورد و یا حسب شدت و ضعف آن خواهد بود. الف- تذکر رسمی به مسئول پایگاه‌های اطلاع‌رسانی نسبت به حذف داده یا داه‌های ممنوع و جبران آن مانند اصلاح یا عذرخواهی [...] ب- ارسال گزارش به کارگروه تعیین مصادیق پایگاه‌های غیرمجاز اینترنتی با تقاضای مسدودسازی پایگاه اطلاع‌رسانی برای مدت محدود یا تعطیل دائمی...».

۴-۲. تقارن مفاد کیفری قانون مطبوعات و رسانه‌های مجازی با تصویب قانون جرایم رایانه‌ای (خرداد ۱۳۸۸)

با تصویب قانون جرایم رایانه‌ای در خردادماه ۱۳۸۸، سازوکاری جدید برای نظارت بر محتوای رسانه‌های فضای مجازی پیش‌بینی شد و «کمیته تعیین مصادیق محتوای مجرمانه» موضوع ماده ۲۲ این قانون، جایگزین کمیته فیلترینگ قبلی - که به موجب مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی تاسیس شده بود - گردید. ^۱ باتشکیل کمیته فیلترینگ به موجب قانون مصوب قوه مقننه، شبهه غیرقانونی بودن تصمیمات کمیته فیلترینگ (تاسیس شده به موجب مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی) منتفی شد و ریاست دادستان کل کشور بر کمیته مذکور و استقرار دبیرخانه آن در تشکیلات قضایی و زیر نظر دادستانی کل کشور، صبغه قضایی به مرجع اصلی نظارت بر رسانه‌های فضای مجازی بخشید. با رفع شبهه از جایگاه قانونی مرجع نظارت بر رسانه‌های مجازی به موجب قانون جرایم رایانه‌ای، مفاد بیشتری از قانون مطبوعات (به‌ویژه جنبه‌های کیفری و قضایی آن) به نحو ضمنی و تلویحی با رسانه‌های نوپدید الکترونیکی قرابت یافت؛ چرا که ایجاد «کارگروه تعیین مصادیق محتوای مجرمانه» به مثابه نهاد «نظارت بر رسانه‌های جدید»، به واسطه تصویب تشکیل آن به موجب قانون مصوب پارلمان، تقارن و تناظر واقعی با «هیات نظارت بر مطبوعات»، از حیث مرجع تاسیس، پیدا کرد.

۳. دوره دوم: شمول مقررات حاکم بر مطبوعات به رسانه‌های الکترونیکی (پس از اصلاحیه آذرماه ۱۳۸۸ قانون مطبوعات)

از آنجا که دو مصوبه هیأت دولت درباره نحوه تأسیس، اداره و حقوق و تکالیف خبرگزاری‌ها، و نیز ساماندهی پایگاه‌های اینترنتی، به لحاظ شکلی و ماهوی، فاقد کارایی لازم برای تمهید قانونی فعالیت‌های رسانه‌ای در فضای مجازی بود؛ اصلاح قانون مطبوعات - و به طور مشخص، گسترش شمول قانون نسبت

۱. ماده ۲۲ قانون جرایم رایانه‌ای مصوب ۱۳۸۸/۳/۵ مجلس شورای اسلامی: قوه قضاییه موظف است ظرف یک ماه از تاریخ تصویب این قانون، کارگروه (کمیته) تعیین مصادیق محتوای مجرمانه را در محل دادستانی کل کشور تشکیل دهد. وزیر یا نماینده وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، ارتباطات و فناوری اطلاعات، اطلاعات، دادگستری، علوم، تحقیقات و فناوری، فرهنگ و ارشاد اسلامی، رئیس سازمان تبلیغات اسلامی، رئیس سازمان صدا و سیما و فرمانده نیروی انتظامی، یک نفر خبره در فناوری اطلاعات و ارتباطات به انتخاب کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی و یک نفر از نمایندگان عضو کمیسیون قضائی و حقوقی به انتخاب کمیسیون قضائی و حقوقی و تأیید مجلس شورای اسلامی، اعضای کارگروه (کمیته) را تشکیل خواهند داد. ریاست کارگروه (کمیته) به عهده دادستان کل کشور خواهد بود (روزنامه رسمی کشور، شماره ۱۸۷۴۲ مورخ ۱۳۸۸/۴/۱۷).

حقوق مطبوعات و رسانه‌های الکترونیکی در ایران ۱۰۱

به اشکال متنوع و مختلف رسانه‌های جدید - در اواخر سال ۱۳۸۷ مورد توجه قرار گرفت و الحاق یک تبصره دیگر به ماده یک قانون - افزون بر تبصره ۳ الحاقی در فروردین ۱۳۷۹ - در جلسه ۲۵ فروردین ۱۳۸۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که با اشکال شورای نگهبان مواجه گردید و پس از بررسی مجدد مجلس، در ۸ آذر ۱۳۸۸ از تصویب نمایندگان ملت گذشت و ۱۰ روز بعد به تأیید نهایی شورای نگهبان نیز رسید.^۱

۳-۱. ابهام در تعمیم مفاد اصلاحیه قانون مطبوعات به رسانه‌های الکترونیکی (آذرماه ۱۳۸۸)

مفاد قانون اصلاح ماده یک قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ و اصلاحات بعدی آن مصوب آذرماه ۱۳۸۸، حقوق حاکم بر رسانه‌های نوپدید را از دو حیث تحت تاثیر قرار داد: از یک سو، اگرچه نارسایی مقررات آیین‌نامه‌ای پیشین دربارهٔ خبرگزاری‌ها و پایگاه‌های اینترنتی را تا حد زیادی برطرف کرد؛ ولی از سوی دیگر - و در موضع مهم‌تر - نتوانست ابهام در تسری همه مفاد قانون به کلیه نشریات الکترونیکی را نقطه پایان گذارد.

از حیث نخست، با تصویب قانون آذر ۱۳۸۸، بنابر قاعده مفاد مغایر دو مصوبه هیأت وزیران دربارهٔ خبرگزاری‌های غیردولتی و نیز ساماندهی پایگاه‌های اینترنتی، ملغی شده است. این حکم، دربارهٔ آیین‌نامه تأسیس و نحوهٔ فعالیت خبرگزاری‌های غیردولتی (مصوب ۲۵ اردیبهشت ۱۳۸۴ هیأت وزیران)، شامل تمامیت آیین‌نامه مذکور است؛ زیرا حکم پیش‌بینی شده در قانون آذر ۱۳۸۸، تمامی مفاد مندرج در این آیین‌نامه را پوشش داده و دربر می‌گیرد؛ اما دربارهٔ آیین‌نامه ساماندهی پایگاه‌های اینترنتی ایرانی (مصوب ۲۹ مرداد ۱۳۸۵ هیأت وزیران)، موضوع اندکی تفاوت می‌کند و باید گفت آن بخش از مفاد آیین‌نامه مذکور که اختیارات و وظایفی برای کمیته فیلترینگ (تأسیس شده به موجب مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی) تمهید کرده بود؛ قبلاً با تصویب قانون جرایم رایانه‌ای مصوب خرداد ۱۳۸۸ و پیش‌بینی کمیته تعیین مصادیق محتوای مجرمانه در ماده ۲۲ این قانون، لغو شده بود. به عبارت دیگر، اصلاحیه آذرماه ۸۸ قانون مطبوعات را باید مکمل قانون جرایم رایانه‌ای مصوب خرداد همین سال، در الغای کامل آیین‌نامه ساماندهی پایگاه‌های اینترنتی ایرانی به حساب آورد؛ زیرا در غیاب مفاد قانون جرایم رایانه‌ای مربوط به تأسیس نهادی متشکل از دستگاه‌های قوه مجریه و به ریاست یک مرجع عالی قضایی برای نظارت بر رسانه‌های فضای

۱. روزنامه رسمی کشور، شماره ۱۸۸۲۱ مورخ ۱۳۸۸/۰۹/۲۴

مجازی، اصلاحیه قانون آذرماه سال ۸۸ قانون مطبوعات نمی‌توانست جایگزین تمامیت آیین‌نامه ساماندهی پایگاه‌های اینترنتی ایرانی شود. این تحول در نظام قانونگذاری برای نظارت بر رسانه‌ها، از آن روی اهمیت دارد که از نظر حقوقی، صلاحیت اتخاذ تصمیمات محدودکننده آزادی‌های اساسی، مبنای صحیح‌تری یافت و به موازین حاکمیت قانون نزدیک‌تر شد؛ از این‌رو، با فرض فقدان مفاد قانون جرایم رایانه‌ای راجع به تشکیل کمیته تعیین مصادیق مجرمانه، ناگزیر می‌باید بقای صلاحیت کارگروه ویژه موسوم به «کارگروه فیلترینگ» ایجادشده به موجب مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، استصحاب می‌شد و تعیین مصادیق پایگاه‌های غیرمجاز مشمول انسداد - که ماهیتشان مشابه وضع «توقیف» در مطبوعات است - در عداد اختیارات این کارگروه محسوب می‌گردید. اکنون، با تشکیل کارگروه تعیین مصادیق مجرمانه موضوع ماده ۲۲ قانون جرایم رایانه‌ای، این کارگروه را - از حیث نظارت بر رسانه‌های الکترونیکی - می‌توان متناظر و مکمل «هیأت نظارت بر مطبوعات و خبرگزاری‌های داخلی» تلقی کرد.

از حیث دوم، اما، قانون اصلاح ماده یک قانون مطبوعات مصوب آذرماه ۱۳۸۸، ابهام در تعمیم تمامیت قانون مطبوعات به کلیه نشریات الکترونیکی را برطرف نکرد؛ از یک سو، با افزودن «تعریف خبرگزاری داخلی» به ذیل این ماده^۱ و نیز تصریح به شمول همه مقررات قانون مطبوعات نسبت به خبرگزاری‌های داخلی، از جمله جرایم و مجازات‌ها و نیز مرجع و نحوه دادرسی پیش‌بینی شده در این قانون، به موجب تبصره ۴ الحاقی،^۲ دادرسی جرایم ارتكابی به وسیله خبرگزاری‌های داخلی را در صلاحیت محکمه اصل ۱۶۸ قانون اساسی قرار داد، و از دیگر سو، با تعریف موسع نشریه الکترونیکی، عموم رسانه‌های منتشره در فضای مجازی را مشمول تعریف کرده^۳ و در نتیجه، رسیدگی به جرایم ارتكابی به وسیله آنها، در صلاحیت محکمه اصل ۱۶۸ قانون اساسی قرار گرفت. البته این تدبیر قانونی در مرحله عمل و اجرا متعذر شد؛ قانون آذر ۱۳۸۸، اگرچه با «تعریف موسع نشریات الکترونیکی»، خاصیت تبصره ۳ الحاقی به ماده یک قانون مطبوعات (مصوب فروردین ۱۳۷۹) را - که به واسطه «تعریف بسیار مضیق نشریات الکترونیکی» در

۱. قسمتی از ماده واحده ... مصوب ۸ آذر ۱۳۸۸: «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».

۲. تبصره ۴ ماده ۱ قانون مطبوعات ۱۳۶۴ و اصلاحات بعدی آن (الحاقی ۸ آذر ۱۳۸۸): «خبرگزاری‌های داخلی از حیث حقوق، وظایف، حمایت‌های قانونی و جرایم و مجازات‌ها و مرجع و نحوه دادرسی، مشمول احکام مقرر در این قانون و اصلاحات آن می‌باشند...».

۳. قسمتی از ماده واحده اصلاح ماده یک قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ و اصلاحات بعدی آن مصوب ۸ آذر ۱۳۸۸: «نشریه الکترونیکی رسانه‌ای است که به طور مستمر در محیط رقمی (دیجیتال)، انواع خبر، تحلیل، مصاحبه و گزارش را در قالب نوشتار، صدا و تصویر منتشر می‌نماید...».

حقوق مطبوعات و رسانه‌های الکترونیکی در ایران ۱۰۳

آیین‌نامه اجرایی ۱۳۸۱، عملاً زایل شده بود - اعاده کرد؛ آن چنان که در طول یک سال لازم‌الاجرا بودن قانون مذکور (از اواخر سال ۱۳۸۸ تا پایان سال ۱۳۸۹)، پرونده‌های زیادی در خصوص جرایم ارتكابی به وسیله رسانه‌های الکترونیکی برای رسیدگی به محکمه اصل ۱۶۸ ارجاع شد؛ ولی این محکمه، در بازه زمانی پیش گفته، بنابر نظر هیات منصفه با ایراد بر صلاحیت خود، از رسیدگی به اتهامات نشریات الکترونیکی (پایگاه‌های اینترنتی و رسانه‌های فضای مجازی به معنای عام) خودداری کرده و توسعه صلاحیت محکمه ویژه قانون مطبوعات را - با تفسیری مضیق از الحاقیه سال ۱۳۸۸ به قانون مطبوعات - فقط نسبت به خبرگزاری‌های داخلی پذیرفته است. علت واقعی امتناع دادگاه مطبوعات از پذیرش صلاحیت خود در رسیدگی به جرایم رسانه‌های الکترونیکی را، بیش و پیش از هر چیز، باید ناشی از بی‌رغبتی اعضای هیات منصفه مطبوعات به توسعه صلاحیت دادگاه مزبور دانست؛ زیرا تعمیم صلاحیت دادگاه اصل ۱۶۸ قانون اساسی، از مطبوعات چاپی به رسانه‌های الکترونیکی، به افزایش چند برابری حجم پرونده‌های ارجاعی، و در نتیجه به تراکم و فشار افزون‌تر وظایف کاری هیات مذکور می‌انجامید؛ ولی این علت واقعی امتناع از توسعه صلاحیت دادگاه مطبوعات، با تمسک به ابزار تفسیر به رای هیات منصفه از مفاد مبهم الحاقیه قانون آذر ۱۳۸۸ به ماده یک قانون مطبوعات (درباره رسانه‌های مشمول قانون مطبوعات) امکان پذیر شد؛ زیرا این الحاقیه، در حالی که با ارائه تعریف جدید از نشریات الکترونیکی، به نظر می‌رسد عموم رسانه‌های منتشره در محیط دیجیتال (رسانه‌های فضای مجازی) را در عداد رسانه‌های مشمول قانون مطبوعات قرار داده است؛ در همان حال، پس از تعریف خبرگزاری داخلی در ادامه الحاقیه ماده یک، با تعیین بخشی از حقوق و تکالیف و احکام مندرج در قانون مطبوعات - و نه کلیه مفاد این قانون - به عنوان مقررات حاکم بر خبرگزاری‌های مذکور در تبصره ۴ الحاقی به این ماده، به نحوی مبهم و سوال‌برانگیز، چنین متبادر می‌کند که گویا شمول تمامیت مقررات قانون مطبوعات به انواع رسانه‌های تعریف شده در ماده یک قانون مطبوعات (اعم از مکتوب و مجازی) را، تخصیص داده است.

با این وجود، به سبب فراهم آمدن زمینه دو تفسیر متفاوت موسع و مضیق، ایضاح و ترسیم دقیق ابعاد شمولیت قانون مطبوعات نسبت به رسانه‌های غیر چاپی، در اسناد پایین دستی - و به طور خاص در آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات - ضرورت پیدا کرد.

۳-۲. تصریح بر شمول اصلاحیه قانون به عموم رسانه‌های الکترونیکی در الحاقیه آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات (فروردین ۱۳۹۱)

هیات‌وزیران در مردادماه سال ۱۳۹۰ با تصویب متن پیشنهادی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به عنوان فصل پنجم الحاقی به چهار فصل پیشین آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات، مفاد اصلاحی و الحاقی به ماده یک قانون مطبوعات در آذر ۱۳۸۸ را درباره دایره شمول مقررات این قانون نسبت به رسانه‌های نوپدید (خبرگزاری‌ها و رسانه‌های الکترونیکی) روشن کرد. اگرچه فصل پنجم آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات، تحت عنوان «مقررات مربوط به خبرگزاری‌ها» به این آیین‌نامه الحاق شد؛ ولی در آخرین ماده این الحاقیه، تصریح گردید نشریات الکترونیکی نیز مشمول مقررات این فصل هستند.^۱ به عبارت دیگر، مفاد مقررات مذکور در فصل پنجم الحاقی به آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات؛ وضعیت ناشی از حقوق و تکالیف پیش‌بینی شده در قانون مذکور را برای همه اشکال رسانه‌های جدیدالشمول به طور یکسان مورد حکم قرار داد و به این ترتیب، تفسیر موسع پیش‌گفته از اصلاحیه سال ۱۳۸۸ قانون مطبوعات، مورد تأیید قرار گرفت. با پذیرش این تفسیر موسع در اصلاحیه آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات مصوب مرداد سال ۱۳۹۰ هیات‌وزیران - که با ابلاغ آن در فروردین ۱۳۹۱ لازم‌الاجرا گردید - همه مفاد قانون، بدون هیچ تخصیص و استثنایی، شامل همه انواع رسانه‌های سنتی و جدید موضوع فصل اول این قانون شد و از جمله، مقررات مهم‌تر این قانون همچون صلاحیت مراجع دادرسی ویژه مطبوعاتی، صلاحیت هیات نظارت بر مطبوعات، و نیز مسئولیت‌ها و اختیارات دست‌اندرکاران قانونی مطبوعات - که تا پیش از این و بر اساس تفسیر مضیق از قانون مزبور، فقط به خبرگزاری‌ها تسری یافته بود - به طور یکسان به همه رسانه‌های جدید تعمیم پیدا کرد؛ از این‌رو، از ابتدای سال ۱۳۹۱ به این سو، محاکم ویژه مطبوعاتی (که به موجب اصل ۱۶۸ قانون اساسی با حضور هیات منصفه و به صورت علنی تشکیل می‌شود)، رسیدگی به جرایم همه انواع رسانه‌های مشمول قانون مطبوعات (اعم از نشریات چاپی، خبرگزاری‌ها و دیگر رسانه‌های الکترونیکی) را عهده‌دار هستند و هیات نظارت بر مطبوعات نیز - که پس از اصلاحیه قانون در سال ۱۳۸۸ صلاحیتش از مطبوعات چاپی به خبرگزاری‌های داخلی تسری کرده و در نتیجه جانشین هیات نظارت بر خبرگزاری‌های داخلی (تاسیس شده به موجب آیین‌نامه تاسیس خبرگزاری‌های داخلی سال ۱۳۸۴) گردیده و نامش نیز به

۱. اصلاحیه آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات، مصوب ۱۳۹۰/۵/۲ هیات وزیران، ابلاغی ۱۳۹۱/۱/۲۸: «متن زیر به عنوان فصل پنجم به آیین‌نامه الحاقی می‌شود: فصل پنجم- مقررات مربوط به خبرگزاری‌ها... ماده ۴۷- نشریات الکترونیکی نیز مشمول مقررات این فصل می‌باشد».

حقوق مطبوعات و رسانه‌های الکترونیکی در ایران ۱۰۵

موجب همین قانون، از «هیات نظارت بر مطبوعات» به «هیات نظارت بر مطبوعات و خبرگزاری‌ها» تغییر یافته بود - تکالیف و اختیارات خود (از جمله: صدور یا لغو مجوز انتشار رسانه) را، افزون بر نشریات مکتوب و خبرگزاری‌ها، درباره پایگاه‌های رسانه‌ای اینترنتی نیز اعمال می‌کند؛ آن چنان که این نهاد را اکنون می‌توان و باید «هیات نظارت بر مطبوعات و خبرگزاری‌ها و رسانه‌های الکترونیکی» نامید.

۴. دوره سوم: نظام جامع رسانه‌ها در میانه قانون و آیین‌نامه (از ابتدای دهه ۱۳۹۰ تاکنون)

اصلاح قانون مطبوعات در آذر ماه ۱۳۸۸ را - که به ابتکار جمعی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و در قالب طرح ارائه گردید و به تصویب رسید - باید اقدامی عاجل و موقتی به حساب آورد که قرار بوده است تا زمان اقدام هیات دولت در طراحی و تدارک لایحه «قانون جامع رسانه‌ها»، (به مثابه جایگزین «قانون مطبوعات» کنونی) مقررات حاکم بر رسانه‌های جدید را تمهید کند. مطالعه سوابق امر نشان می‌دهد مقارن ارائه طرح اصلاح قانون مطبوعات توسط تعدادی از نمایندگان مجلس - که از ابتدای سال ۱۳۸۸ و پیش از انتخابات دوره دهم ریاست جمهوری در دستور کار قرار گرفت؛ ولی بررسی و طی مراحل نهایی لازم‌الاجرا شدن آن تا آذرماه این سال طول کشید - «لایحه قانون جامع رسانه‌های همگانی» نیز در هیات دولت تصویب و به مجلس تقدیم شده، اما بعداً بنا به دلایل نامعلوم مسترد گردیده است.

۴-۱. لوایح بی‌فرجام درباره نظام جامع رسانه‌ها (۱۳۹۴-۱۳۹۰)

از آنجا که اصلاحیه آذر ماه ۱۳۸۸ قانون مطبوعات، به رغم تعمیم مفاد قانون به رسانه‌های جدید، کفایت از بازنویسی اساسی این قانون - به نحوی که جامع همه نیازهای تقنینی متناسب با وضع جدید این عرصه باشد و ظهور پی‌در پی اشکال جدید فناوری‌های رسانه‌ای را تحت ضابطه قانونی درآورد - نمی‌کرد؛ جمعی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی بر آن شدند متن لایحه مسترد شده دولت درباره نظام جامع رسانه‌های همگانی را، که محصول کار تخصصی نسبتاً وسیع نهادهای کارشناسی کشور بود، در قالب طرح قانونی به مجلس برگردانند و چنین شد که «طرح قانون جامع رسانه‌های همگانی» در ماه‌های پایانی کار دوره هشتم مجلس شورای اسلامی (آبان ماه ۱۳۹۰) با امضای ۲۵ نماینده، تقدیم هیات رئیسه شد و پس از اعلام وصول، به کمیسیون‌های تخصصی ارجاع گردید تا پس از طی مراحل قانونی در دستور صحن

علنی قرار بگیرد. پس از آن، اما، نه در فرصت باقی مانده دوره مجلس هشتم و نه در تمام دوران چهار ساله مجلس نهم - که خردادماه سال ۹۵ به پایان رسید - هیچ خبری از آمدن طرح مذکور به صحن مجلس منتشر نشد. با این وجود، بایگانی شدن پرونده قانون نظام جامع رسانه در مجلس، پایان ماجرا نبود و در بهمن ماه سال ۱۳۹۴، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی؛ پیش‌نویس لایحه‌ای را تحت عنوان «قانون انتشار رسانه‌ها» برای تصویب به هیأت دولت ارائه نمود که دقت در محتوای آن نشان می‌دهد، همان لایحه مسترد شده قانون جامع رسانه‌های همگانی - که در قالب طرح به مجلس تقدیم شده بود - با انجام تغییراتی در عنوان و محتوا، متناسب با تحولات رسانه‌ای ناشی از شکل‌گیری مناسبات نوپدید ارتباطی و ظهور فناوری‌های پیشرفته‌تر رسانه‌ای، توسط دستگاه اجرایی تخصصی دولت در حوزه رسانه (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)، بازتولید شده و در دستور کار دولت و کمیسیون تخصصی مربوطه قرار گرفته است؛ ولی همین دستگاه تخصصی دولت، در ابتکاری کم‌نظیر - که به نظر می‌رسد از احتمال تکرار تجربه بی‌نتیجه قبلی در تجدید مراحل کارشناسی لایحه قانون جامع رسانه‌ها و نافرجامی در تصویب نهایی آن در قوه مقننه سرچشمه گرفته است - به موازات تقدیم پیش‌نویس «لایحه قانون انتشار رسانه» به هیأت دولت و همزمان با آن، پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی جدید قانون مطبوعات موضوعه را برای تصویب به دولت ارائه کرد تا از مسیر سهل‌تر و کوتاه‌تر، و با سرعت بیشتر، مقررات مورد نیاز برای ضابطه‌مند کردن استفاده از انواع ابزارهای جدید ارتباطی و رسانه‌ای را تحصیل نماید...

۲-۴. لازم‌الاجرا شدن مفاد لوایح بی‌فرجام در آیین‌نامه اجرایی جدید قانون مطبوعات (شهریور ۱۳۹۵)

چنین به نظر می‌رسد که تقدیم و استرداد مکرر لوایح قانونی متعدد میان دولت و مجلس درباره قانون رسانه، و گاه تبدیل محتوای لوایح قانونی مستردشده به طرح‌های قانونی ارائه‌شده از سوی نمایندگان پارلمان طی دهه اخیر (که هیچ‌یک فرجامی در پی نداشته است)، دولت را به تدبیری متفاوت برای نیل به مقاصد مورد نظر از تصویب قانون موعود رسانه و ادار کرد که عبارت بود از: تمهید قانونی مفاد غیرکیفری

۱. طرح قانون نظام جامع رسانه‌های همگانی، اعلام وصول شده در جلسه علنی شماره ۳۷۳ مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۰/۸/۲۲

۲. لایحه قانون انتشار رسانه‌ها، پیشنهادی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، مصوب کمیسیون فرهنگی دولت، به شماره ۵۲۸۹۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۱

حقوق مطبوعات و رسانه‌های الکترونیکی در ایران ۱۰۷

آخرین لایحه راجع به قانون رسانه (معنون به لایحه قانون انتشار رسانه) در قالب تصویب آیین نامه اجرایی جدید قانون مطبوعات.

براساس تصویب نامه هیات وزیران، در آیین نامه جدید قانون مطبوعات (که در سه جلسه هیات دولت طی تابستان ۱۳۹۵ به تصویب رسید و در تاریخ ۸ شهریور این سال ابلاغ و لازم‌الاجرا گردید)، اهم مفاد لایحه قانون انتشار رسانه، مخصوصاً نوآوری‌های لایحه در ارتباط با تنظیم و تسبیق مقررات ناظر بر وجوه مختلف ابزاری و کارکردی رسانه‌های نوظهور در فضای مجازی، تا جایی که در صلاحیت قوه مجریه بوده، درج شده است؛ آن چنان که می‌توان این تصویب نامه را جز در جنبه‌های حقوق کیفری (اعم از جرایم رسانه‌ها و آیین دادرسی) و نیز قواعد ناظر بر حقوق و حدود و تکالیف اشخاص - که وضع آن منحصر در صلاحیت قوه مقننه است - متضمن ابعاد و فصول گوناگون لایحه قانون انتشار رسانه، حتی یک گام جلوتر از آن (به سبب اضافه شدن شبکه‌های پیام‌رسان اجتماعی در عداد رسانه‌های مشمول مقررات)، و در عین حال، مکمل قانون مطبوعات کنونی (نه تنها توضیح‌دهنده آن) دانست؛ آن چنان که می‌توان ادعا کرد، دولت در ابتکاری تاریخی، بخش مهمی از مفاد لایحه جامع رسانه و نسخه کامل تر آن (لایحه قانون انتشار رسانه) - راجع به شمول قانون به انواع رسانه‌های چاپی و مجازی - را بدون طی مراحل و تشریفات قانونی در قوه مقننه، از طریق استفاده از ظرفیت قانونی مصوبات هیات وزیران، به قواعد حقوقی و مقررات موضوعه لازم‌الاجرا تبدیل کرده است.

در آیین نامه اجرایی جدید قانون مطبوعات مصوب شهریور ۱۳۹۵ از ادبیات و اصطلاحات پیش نویس لایحه قانون انتشار رسانه (از جمله برای تعریف انواع رسانه‌های مشمول ماده یک قانون مطبوعات) استفاده شده است. در فصل اول این آیین نامه، تحت عنوان تعاریف و مشخصات، عیناً همان مفاهیم، ادبیات و عبارات لایحه قانون انتشار رسانه - با تغییرات جزئی در انشاء و نگارش متن - منعکس شده و با به کارگیری عناوین جدید و بالنسبه متفاوت از واژگان قانون مطبوعات و آیین نامه اجرایی قبلی، از همه انواع مطبوعات سنتی و رسانه‌های جدید مشمول مقررات آیین نامه و قانون، با عنوان عام «رسانه» یاد شده است که به

۱. ماده ۳۹ آیین نامه اجرایی قانون مطبوعات مصوب ۱۳۹۵/۸/۳ هیات وزیران: آیین نامه اجرایی قانون مطبوعات موضوع تصویب نامه شماره ۱۱۱۶۴۸/ت/۴۹ مورخ ۱۳۶۵/۲/۵ و کلیه اصلاحات و الحاقات بعدی موضوع تصویب نامه‌های شماره ۴۶۹۴۰/ت/۵۲۲ مورخ ۱۳۶۶/۷/۵، شماره ۱۲۲۰۲۳/ت/۱۷۵۸۹ هـ مورخ ۱۳۷۵/۱۰/۲۲، شماره ۷۲۷۹۰/ت/۲۰۷۸۳ هـ مورخ ۱۳۷۷/۱۱/۱۸، شماره ۱۳۳۳۶/ت/۲۲۲۸۴ هـ مورخ ۱۳۷۹/۵/۴، شماره ۳۲۱۸۷/ت/۲۳۰۳۷ هـ مورخ ۱۳۸۱/۷/۶، شماره ۱۷۱۵/ت/۳۰۳۴۶ هـ مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۲، شماره ۶۳۶۴۲/ت/۳۲۰۸۵ هـ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۱ و شماره ۱۱۹۸۵/ت/۴۶۹۵۶ هـ مورخ ۱۳۹۱/۱/۲۸ لغو می‌گردد.

دو دسته کلی رسانه‌های چاپی و رسانه‌های الکترونیکی تقسیم می‌شوند. واژه ترکیبی «رسانه‌های چاپی» معادل واژه «مطبوعات»، و «رسانه‌های الکترونیکی» به جای «نشریات الکترونیکی» مورد استعمال قرار گرفته، و دسته اخیر نیز به نوبه خود، به سه نوع: رسانه الکترونیکی «برخط» (خبرگزاری و پایگاه‌های خبری)، «غیر برخط» (انواع حامل‌های داده)، و «سامانه» تقسیم شده و احکام و الزامات حقوقی هر دسته از این رسانه‌ها به تفکیک و تمایز بیان شده است.^۱ نکته بسیار مهم – که آیین‌نامه اجرایی جدید قانون مطبوعات را حتی یک گام جلوتر از لایحه انتشار رسانه در تامین نیازمندی‌های تقنینی حوزه رسانه قرار می‌دهد – اضافه‌شدن شبکه‌های پیام‌رسان اجتماعی در عداد مصادیق نشریات الکترونیکی مشمول مقررات در آیین‌نامه جدید است. در لایحه قانون انتشار رسانه، دو نوع رسانه الکترونیکی «برخط» و «غیر برخط» شناخته و تعریف شده بود که آیین‌نامه شهریور ۹۵، افزون بر این دو نوع، شکل سومی را نیز تحت عنوان «سامانه» به مصادیق رسانه‌های الکترونیکی مشمول مقررات اضافه کرده و آن را، رسانه‌ای که اخبار و اطلاعات را به صورت مستمر برای بیش از ۵۰۰ گیرنده در ۲۴ ساعت از طریق پیامک یا شبکه‌های پیام‌رسان و به صورت انبوه برای دارندگان تلفن همراه، رایانه و مانند آن ارسال می‌کند، تعریف نموده است. شمول مقررات قانون مطبوعات به انواع شبکه‌های پیام‌رسان مخصوصاً شبکه‌های اجتماعی – به واسطه تسری دامنه تعریف و مصادیق نشریات/ رسانه‌های الکترونیکی به این ابزار رسانه‌ای نوپدید در آیین‌نامه جدید قانون مطبوعات – به خودی خود، تحول بسیار مهمی در نظام حقوقی رسانه در ایران محسوب می‌شود؛ از آن روی که، فناوری پیشرفته و با دسترسی آسان شبکه‌های پیام‌رسان اجتماعی همانند آخرین

۱. آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات مصوب شهریور ۱۳۹۵: ماده ۱- منظور از مطبوعات و رسانه در این آیین‌نامه، کلیه رسانه‌های چاپی (مطبوعات) و الکترونیکی شامل: برخط (خبرگزاری و پایگاه‌های خبری) و غیر برخط (انواع حامل‌های داده) است. ماده ۲- رسانه‌های چاپی (مطبوعات) و رسانه‌های الکترونیکی غیربرخط به لحاظ زمان انتشار منظم می‌توانند با یکی از فواصل زمانی روزی یکبار (روزنامه)، هفته‌ای یکبار (هفته‌نامه)، ماهی یکبار (ماهنامه)، سه ماه یکبار (فصلنامه)، شش ماه یکبار و سالی یکبار (سالنامه) منتشر شوند..... ماده ۳- رسانه الکترونیکی به رسانه‌ای اطلاق می‌شود که: الف – با همان صورت، شرایط و ظواهر یک رسانه چاپی و طی فرآیند مرسوم روزنامه‌نگاری و تحریریه‌ای تولید و به طور منظم و با نام ثابت و تاریخ و شماره و ردیف معین در یک یا چند زمینه سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، هنری، ورزشی و نظایر اینها در محیط رقومی (دیجیتال) به صورت دوره‌ای مندرج در ماده (۱) این آیین‌نامه منتشر شود. ب – محتوای آن در محیط رقومی و طی فرآیند مرسوم روزنامه‌نگاری و تحریریه‌ای، تولید و به طور منظم و با نام ثابت در یک یا چند زمینه سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، هنری، ورزشی و نظایر اینها منتشر می‌شود، مانند: خبرگزاری‌ها، پایگاه‌های خبری اینترنتی و رسانه‌های برخط. تولید و انتشار محتوا در این گونه رسانه‌ها به صورت لحظه‌ای و بدون توقف است. (برخط) پ- به عنوان سامانه، اخبار و اطلاعات را به صورت مستمر برای بیش از (۵۰۰) گیرنده در (۲۴) ساعت از طریق پیامک یا شبکه‌های پیام‌رسان و به صورت انبوه برای دارندگان تلفن همراه، رایانه و مانند آن ارسال کند.

دستاورد فناوری ارتباطی، مناسبات رسانه‌ای، اطلاع‌رسانی عمومی و دسترسی همگانی آسان و ارزان به اطلاعات را، در جوامع مختلف و از جمله ایران، ظرف چهار سال اخیر به نحو اساسی دگرگون می‌کند؛ آن‌چنان‌که فعالیت مهم‌ترین شبکه پیام‌رسان خارجی فعال و مورد اقبال ایرانیان (شبکه تلگرام) در ۵ سال گذشته به یکی از چالش‌برانگیزترین مسائل اصلی کشور تبدیل شده است؛ باین وجود، شمول قانون مطبوعات به این رسانه فراگیر، موثر و پرنفوذ، با توجه به وضعیت کاملاً متفاوت و متمایز آن از دیگر ابزارهای رسانه‌ای، به تنهایی وافی به مقصود مقنن نیست؛ زیرا اعمال مقررات قانون مطبوعات بر عوامل و فعالان در شبکه‌های پیام‌رسان (اعم از مالکان اصلی، ارائه‌دهندگان خدمات و نیز مدیران و کاربران شبکه‌ها در داخل و خارج کشور)، نیازمند تعریف دقیق و روشن انواع عوامل مرتبط با این شبکه‌ها، تعیین تکالیف قانونی هر کدام از این عوامل و نیز وضعیت حقوقی اشکال گوناگون کاربری این رسانه (کانال‌های اطلاع‌رسانی، گروه‌ها و...) و مهم‌تر از همه، نحوه شناسایی و چگونگی اعمال مقررات بر عوامل مذکور است که با توجه به فرا مرزی بودن عملکرد این شبکه‌ها، امری دشوار و بسیار پیچیده به نظر می‌رسد.

۵. نتیجه‌گیری

الحاق یک تبصره به ماده اول قانون مطبوعات در فروردین ۱۳۷۹، برای اولین بار، رسانه‌های غیرچاپی را - که به تازگی در فضای سایبر پدیدار شده و سرعت در حال گسترش و عمومی شدن بود- وارد ادبیات قانونی کرد و تحت عنوان «نشریات الکترونیکی»، آن را مشمول مقررات قانون مطبوعات قرار داد. تسری مفاد قانون مطبوعات به نشریات الکترونیکی در فروردین ۷۹، نه تنها مساله نوظهور حوزه حقوق رسانه را نقطه پایان نگذاشت؛ بلکه به نقطه پیدایش چالشی فراگیر و درازمدت در نظام حقوقی مبدل شد و سرآغازی بر دو دهه تعقیب و گریز دائمی میان رسانه و حقوق گردید؛ از آن پس، در تمام دهه ۸۰ و سنوات رو به اتمام دهه ۹۰ شمسی تا به امروز، حقوق همواره در تعقیب رسانه و درصدد مهار آن با ابزار قانون بوده است. گاه در این تعقیب و گریز طولانی، از شتاب فناوری عقب افتاده و با تاخیر، به قاعده‌مند کردن آن توفیق یافته است و گاه، سایه به سایه رسانه حرکت کرده و با کمترین فاصله زمانی از پیدایش فناوری و فعالیت یک شکل خاص از رسانه، آن را تحت قاعده و قانون در آورده است. آنچه در دوره نخست مقررات‌گذاری برای رسانه‌های الکترونیکی، در زمینه تثبیت دامنه مفهومی «نشریات الکترونیکی» تجربه شد که تطابق کامل و شامل تعریف این نشریات بر مصداق‌های واقعی بیرونی آن، قریب ۱۰ سال زمان برد (از اصلاحیه قانون مطبوعات در فروردین ۷۹ تا اصلاحیه آن در آذر ۸۸)، نمونه روشنی از جاماندگی حقوق از رسانه را پیش رو می‌گذارد؛ هم‌چنان که در دوره سوم مقررات‌گذاری برای این رسانه‌ها، از تسری

مفهوم «رسانه الکترونیکی» (تعریف شده در لایحه انتشار رسانه پیشنهادی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به دولت در بهمن ۱۳۹۴) بر «شبکه‌های پیام‌رسان اجتماعی»، در آیین‌نامه اجرایی جدید قانون مطبوعات (مصوب هیات وزیران در شهریور ۱۳۹۵)، می‌توان به عنوان نمونه‌ای از تحول همپای حقوق و رسانه یاد نمود که در نتیجه یک تدبیر اجرایی (و نه تقنینی) به وقوع پیوست و در ابتکاری بدیع، مفاد لایحه قانون انتشار رسانه را از طریق تصویب‌نامه هیات‌وزیران به هیات مقررات لازم‌الاجرا درآورد؛ ابتکاری که جایگزینی آیین‌نامه اجرایی قبلی قانون مطبوعات و کلیه اصلاحات و الحاقات بعدی آن، با آیین‌نامه اجرایی جدید (متضمن مفاد غیرقضایی لایحه قانون انتشار رسانه)، به جای تعویض قانون پنجم مطبوعات با قانون ششم (مشمول بر تمام مفاد لایحه قانون انتشار رسانه)، رقم زد و با ترکیب دو متن قانون مطبوعات فعلی و لایحه قانون انتشار رسانه، تا حدی اهداف قانون جامع رسانه را محقق کرد.

این، اما، پایان داستان قانون رسانه در ایران نیست و با وجود لازم‌الاجرا شدن مفاد یکپارچه‌ساز لایحه قانون جامع رسانه‌های همگانی و نسخه روزآمد شده آن (لایحه قانون انتشار رسانه) در قالب تصویب آیین‌نامه اجرایی جدید قانون مطبوعات مصوب ۱۳۹۵- که به خودی خود بر مطلوبیت و امکان اجرایی قانون جامع رسانه صحنه گذاشته است - در امیدواری به تحقق اهداف مورد نظر قانون جدید رسانه، اغراق نباید کرد؛ از آن روی که به فاصله بسیار کوتاهی از این ابتکار حقوقی دولت، در آبان ۱۳۹۵، پیش‌نویس لایحه دیگری (بدل از لایحه قانون انتشار رسانه) تحت عنوان «لایحه قانون مطبوعات و خبرگزاری‌ها»، از سوی وزارت ارشاد تقدیم دولت شد که پس از ماه‌ها بررسی کارشناسی در کمیسیون‌های دولت، سرانجام طی چند جلسه در شهریور و مهر سال ۱۳۹۷ در ۱۱۸ ماده به تصویب نهایی هیات وزیران رسید و آماده ارسال به مجلس شورای اسلامی شد (انتظامی، ۱۳۹۷: ۷). لایحه قانون مطبوعات و خبرگزاری‌ها که - به عنوان آخرین ابتکار و تدبیر دولت در تنسيق نظام حقوقی رسانه‌ها - اکنون آماده طرح در قوه مقننه شده است؛ از حیث موضوع مورد مطالعه در این پژوهش، یک گام به عقب تلقی می‌شود؛ زیرا در تعریف و تعیین رسانه‌های مشمول قانون، با عدول از الزامات مندرج در آیین‌نامه اجرایی جدید قانون مطبوعات - که نقیصه قانون در فراگیری و شمول انواع رسانه‌های چاپی و مجازی را تا حد زیادی مرتفع کرده است - به مفاد آخرین اصلاحیه قانون مطبوعات (آذر ۱۳۸۸) بازگشته، و برخی اشکال و انواع رسانه‌های مجازی از جمله شبکه‌های پیام‌رسان اجتماعی را خارج از شمول این قانون، و تابع احکام سایر قوانین و مقررات مربوطه قرار می‌دهد؛^۱ از این رو، لایحه مذکور، در صورت تصویب نهایی قوه مقننه، به فرضیه تحقیق حاضر - که

۱. ماده ۱ لایحه قانون مطبوعات و خبرگزاری‌ها، مصوب جلسات شهریور و مهر ۱۳۹۷ هیات وزیران

حقوق مطبوعات و رسانه‌های الکترونیکی در ایران ۱۱۱

عبارت است از: مطلوبیت و امکان اجرای قانون یگانه و جامع در تمهید حقوقی و کیفی انواع رسانه‌های سنتی و جدید- تا حدود زیادی خدشه خواهد خورد؛ آن‌چنان که می‌تواند نقطه‌عطفی در تحولات تقنینی این حوزه رقم زند و سرآغازی بر دوره چهارم مقررات‌گذاری برای رسانه‌های الکترونیکی، با ویژگی بازگشت از ایده نظام جامع، تلقی شود.

منابع

۱. اسماعیلی، محسن (۱۳۸۲). قانون مطبوعات و سیر تحول آن در حقوق ایران، چاپ چهارم، تهران: انتشارات سروش.
۲. رحمانی، قدرت‌الله (۱۳۹۱). نظریه یگانگی جرایم سیاسی و مطبوعاتی، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق(ع).
۳. مقدسی، رضا و مهدی‌پور، فرشاد (۱۳۹۶). خبرگزاری‌های ایران، تهران: انتشارات دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی رسانه‌ها.
۴. آخوندی، محمود (۱۳۸۵). «نظارت بر سایت‌های اینترنتی نقض آزادی بیان است»، گفت‌وگو با روزنامه اعتماد ملی، ۸ بهمن ۱۳۸۵
۵. اسدی، عباس (۱۳۹۰). «نظام حقوقی خبرگزاری‌ها و شبه‌خبرگزاری‌ها در ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق، سال سیزدهم، شماره ۳۵، زمستان ۹۰
۶. انتظامی، حسین (۱۳۹۷). «لایحه جدید قانون مطبوعات و خبرگزاری‌ها در راه مجلس»، روزنامه ایران، شماره ۹۱۶، ۱۳ آبان
۷. بابازاده مقدم، حامد و اسدی، عباس (۱۳۹۶). «مقررات‌گذاری برای سایت‌های خبری در ایران؛ چالش‌ها و راهکارها»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۸، شماره ۵۴، بهار
۸. کوهستانی‌نژاد، مسعود (۱۳۷۴). «قانون از یادرفته»، فصلنامه رسانه، دوره ۶، شماره پیاپی ۲۲، تابستان
۹. نوروزی، کامبیز (۱۳۸۸). «رسانه‌شناسی»، روزنامه اعتماد، ۲۶ فروردین

قوانین، مقررات، لوایح و اسناد

۱. آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات (اصلاحی) مصوب ۱۳۸۱/۶/۱۷ هیأت وزیران، ابلاغی ۱۳۸۱/۷/۶
۲. آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات (اصلاحی)، مصوب ۱۳۹۰/۵/۲ هیأت وزیران، ابلاغی ۱۳۹۱/۱/۲۸
۳. آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات، مصوب هیأت وزیران در جلسه‌های ۱۳۹۵/۴/۲۰، ۱۳۹۵/۵/۱۷ و ۱۳۹۵/۶/۳ ابلاغی ۱۳۹۵/۶/۸
۴. آیین‌نامه تأسیس و نحوه فعالیت خبرگزاری‌های غیردولتی مصوب ۱۳۸۴/۲/۲۵ هیأت وزیران
۵. آیین‌نامه ساماندهی پایگاه‌های اینترنتی ایرانی مصوب ۱۳۸۵/۵/۲۹ هیأت وزیران

حقوق مطبوعات و رسانه‌های الکترونیکی در ایران ۱۱۳

۶. روزنامه رسمی، شماره ۱۶۷۸۲، مورخ ۱۳۸۱/۷/۱۷
۷. روزنامه رسمی کشور، شماره ۱۸۷۴۲ مورخ ۱۳۸۸/۴/۱۷
۸. روزنامه رسمی کشور، شماره ۱۸۸۲۱ مورخ ۱۳۸۸/۹/۲۴
۹. قانون جرایم رایانه‌ای مصوب ۱۳۸۸/۳/۵
۱۰. قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴/۱۲/۲۴ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن
۱۱. طرح قانون نظام جامع رسانه‌های همگانی، اعلام وصول شده در جلسه علنی شماره ۳۷۳ مجلس شورای اسلامی، مورخ ۱۳۹۰/۸/۲۲
۱۲. لایحه قانون انتشار رسانه‌ها، پیشنهادی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، مصوب کمیسیون فرهنگی دولت، به شماره ۵۲۸۹۹، مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۱
۱۳. لایحه قانون مطبوعات و خبرگزاری‌ها، مصوب جلسات شهریور و مهر ۱۳۹۷ هیات وزیران