

# قانون مطبوعات؛ نار سایه‌ها و نیازها

● حمید مقدم‌فر

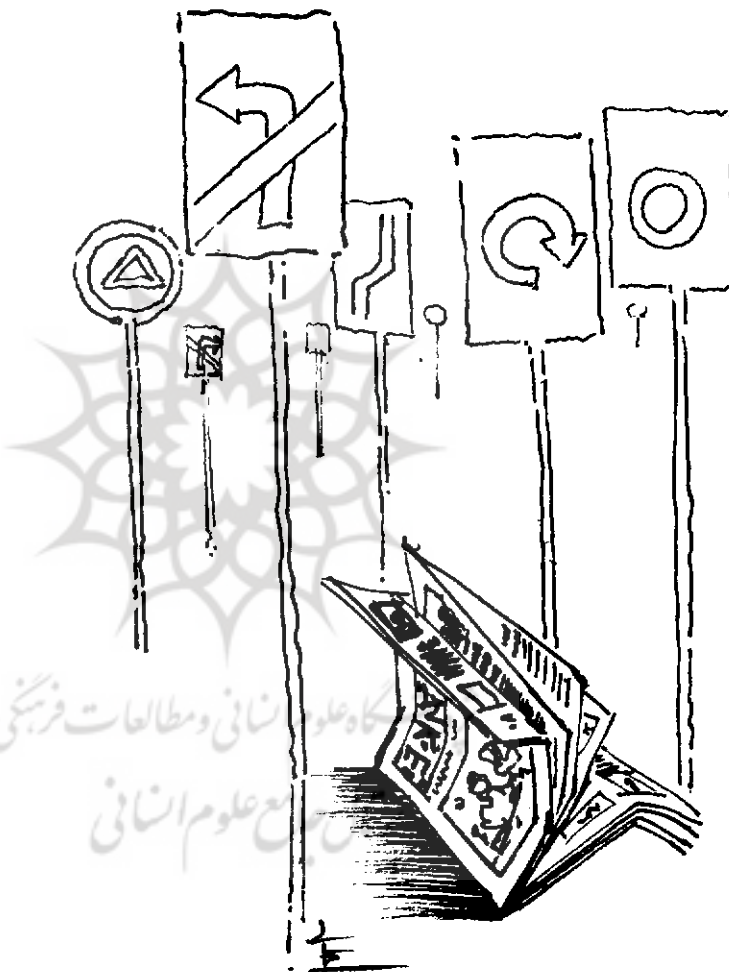
الف. نارساییها

با بررسی قانون مطبوعات مصوب اسفند ۱۳۶۴ به نظر می‌رسد که بیشتر مواد این قانون، با تغییرات ناقص، از لایحه قانونی مطبوعات مصوب شورای انقلاب در سال ۱۳۵۸ اقتباس شده است و بدین جهت نارساییهای متعدد دارد که بعضی از آنها عبارت است از:

۱. عدم تعیین مجازات در ماده ۴. در ماده ۴ قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ آمده است که: «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». این ماده که از ماده ۲۹ لایحه قانونی مطبوعات مصوب شورای انقلاب اقتباس شده است، در واقع تضمین‌کننده آزادی مطبوعات مقرر در اصل ۲۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران<sup>۱</sup> است، لیکن به لحاظ عدم تعیین مجازات، ضمانت اجرای قانونی ندارد. لازم به ذکر است که در ماده ۲۹ لایحه قانونی مطبوعات برای متخلفان علاوه بر انفصال از مشاغل دولتی، حبس جنحه‌ای از شش ماه تا دو سال پیش‌بینی شده بود.

۲. عدم صراحت ماده ۱۲. در ماده ۱۲ قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ گفته می‌شود که: «هیأت نظارت رأساً یا به درخواست وزیر [فرهنگ و] ارشاد اسلامی موارد تخلف نشریات را مورد رسیدگی قرار می‌دهد و در صورت لزوم جهت پیگرد قانونی تقاضای کتبی خود را به دادگاه صالح تقدیم می‌دارد».

در این ماده اولاً مشخص نیست که آیا جرایم مندرج در فصل ششم قانون مطبوعات نیز جزو موارد تخلف مورد نظر در همان ماده‌اند یا خیر؟ ثانیاً در صورت بروز تخلف از ناحیه نشریات آیا دادگاه فقط با تقاضای کتبی هیأت نظارت می‌تواند شروع به رسیدگی نماید یا اینکه بدون



اشاره

قانون مطبوعات مصوب اسفند ۱۳۶۴ که در حال حاضر حاکم بر امور مطبوعات است، پنجمین قانون مطبوعات ایران شناخته می‌شود و مشتمل بر ۳۶ ماده و ۲۳ تبصره در شش فصل (تعریف مطبوعات، رسالت مطبوعات، حقوق مطبوعات، حدود مطبوعات، شرایط متقاضی، مراحل صدور پروانه و جرایم) است.

نگاهی به مواد این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن نشان می‌دهد که این قانون صرف‌نظر از اینکه در برخی از مواد خود صراحت کافی ندارد، اساساً با احتیاجات جامعه، نیازهای حرفه‌ای مطبوعات و منزلت فرهنگی انقلاب اسلامی نیز منطبق نیست و باید مورد اصلاح قرار گیرد. در این نوشته به بحث در زمینه نارساییها و نیازهای قانون مطبوعات مصوب اسفند ۱۳۶۴ پرداخته می‌شود.

## ■ در موارد ۲۸ و ۲۹ قانون مطبوعات مصوب سال ۱۳۶۴ مشخص نشده است که مجرم کیست و در صورت وقوع بزه‌های موردنظر در موارد مذکور چه کسی باید تحت تعقیب و مجازات قرار گیرد.

طی این تشریحات و به صرف مراجعه اشخاص ذینفع هم مکلف به اقدام و رسیدگی قانونی است؟

۳. عدم تعیین موارد عذر موجه در ماده ۱۶. در ماده ۱۶ قانون مطبوعات مصوب سال ۱۳۶۴، تأکید شده است که عدم انتشار منظم نشریه در یک سال اگر بدون عذر موجه باشد موجب لغو پروانه خواهد بود. به این ترتیب مشخص نیست چه مواردی عذر موجه هستند و به‌طور کلی تکلیف مدیران نشریات در قبال مشکلاتی که انتشار منظم نشریه را مختل می‌سازند چیست و چه نتایجی به بار خواهند آورد؟ همچنین روشن نیست که تشخیص هیأت نظارت در این مورد باید براساس چه ضوابط و معیارهایی باشد؟

۴. زائد بودن ماده ۲۰. مطابق این ماده: «هر روزنامه یا مجله باید دفاتر محاسباتی پلمب‌شده برطبق قانون تهیه و کلیه مخارج و درآمد خود را در آن ثبت کند...».

بررسی قوانین و مقررات موجود نشان می‌دهد که تهیه و نگاهداری دفاتر قانونی در مطبوعات فقط از نظر تشخیص درآمد صاحبان آنها برای اخذ مالیات، دارای اعتبار است و اثر حقوقی دیگری ندارد و چون این تکلیف در بند ۹ ماده ۹۶ قانون مالیاتهای مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶ با اصلاحات مورخ ۱۳۷۱/۲/۷ پیش‌بینی شده و مطابق آن صاحبان مجلات و روزنامه‌ها مکلف به نگهداری دفاتر قانونی شده‌اند تا درآمد آنان از روی دفاتر قانونی تشخیص داده شود، لذا موردی برای تکرار آن نبوده است و مدلول ماده ۲۰ قابل حذف است.

۵. نامشخص بودن نوع و میزان مجازات. در بیشتر مواد قانون مطبوعات، نوع و میزان مجازات دقیقاً مشخص نیست و بدین ترتیب سرنوشت افراد به سلیقه شخصی قضات محاکم

سپرده شده است. مواد ۲۴ تا ۳۳ از این قبیلند. ۶. عدم دقت در تنظیم ماده ۲۵. در این ماده آمده است که: «هرکس به وسیله مطبوعات، مردم را صریحاً به ارتکاب جرم یا جنایتی برضد امنیت داخلی یا سیاست خارجی کشور، که در قانون مجازات عمومی پیش‌بینی شده است، تحریص و تشویق نماید در صورتی که اثری بر آن مترتب شود، به مجازات معاونت همان جرم محکوم و...».

ماده مذکور اقتباس از ماده ۱۹ لایحه قانونی مطبوعات مصوب شورای انقلاب با تغییر کلمه «جنحه» به «جرم» است که این عمل بدون توجه به نسخ قانون مجازات عمومی و لزوم تطبیق مورد با قانون حدود و قصاص مصوب سال ۱۳۶۱ و نیز حذف کلمه «معاونت» صورت گرفته است.

۷. نامشخص بودن جرایم خصوصی و عمومی. مطابق تبصره ذیل ماده ۲۷ قانون مطبوعات مصوب سال ۱۳۶۴، رسیدگی به جرایم موضوع مواد ۲۴، ۲۵، ۲۶ و ۲۷ تابع شکایت مدعی خصوصی نیست. تأکید بر عمومی بودن جرایم در مواد مذکور و عدم تصریح این نکته در مورد جرایم مندرج در مواد ۲۸، ۲۹، ۳۲ - که با توجه به طبیعت این نوع جرایم بیشتر از نوع جرایم عمومی هستند - حالت بلاتکلیفی برای محاکم ایجاد می‌کند.

۸. عدم تعیین مجرم. در مواد ۲۸ و ۲۹ قانون مطبوعات مصوب سال ۱۳۶۴ مشخص نشده است که مجرم کیست؟ و در صورت وقوع بزه‌های موردنظر در مواد مذکور چه کسی باید تحت تعقیب و مجازات قرار گیرد.

ماده ۲۸: «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.»

ماده ۲۹: «انتشار مذاکرات غیرعلنی مجلس شورای اسلامی و مذاکرات غیرعلنی محاکم دادگستری یا تحقیقات مراجع اطلاعاتی و قضایی که طبق قانون، افشای آن [ها] مجاز نیست ممنوع است و در صورت تخلف طبق نظر حاکم شرع و قانون تعزیرات با وی رفتار خواهد شد.»

اگر فرض کنیم که در اینجا، قانونگذار با قید کلمه «انتشار» مسؤولیت ناشر را مدنظر قرار داده است در این صورت نیز مشخص نیست که در مطبوعات، صاحب امتیاز نشریه ناشر محسوب می‌شود یا مدیرمسئول آن، و بالاخره در این مورد کدامیک از آنها باید تحت تعقیب قانونی قرار گیرد.

۹. در ماده ۳۴ دادگاه صالحه مشخص نیست. ماده ۳۴ قانون مطبوعات مصوب سال ۱۳۶۴ مقرر می‌دارد که: «به جرایم ارتكابی به وسیله مطبوعات در دادگاه صالحه با حضور هیأت منصفه رسیدگی می‌شود.»

این ماده عیناً نقل ماده ۳۰ لایحه قانونی مطبوعات مصوب شورای انقلاب است که به لحاظ تغییر تشکیلات دادگستری و حذف دادگاه جنایی<sup>۵</sup> از سازمان دادگستری، در آن عبارت «دادگاه جنایی» به «دادگاه صالحه» تغییر داده شده است.

در حال حاضر، تعدد دادگاههای صالح در رسیدگی به جرایم مطبوعاتی، اغلب در عمل مشکلاتی را در تعیین صلاحیت دادگاه به بار می‌آورد.

۱۰. نارساییهای دیگر. در برخی از مواد دیگر قانون مطبوعات مصوب سال ۱۳۶۴، نیاز به اصلاح یا تغییر کلمات است از قبیل کلمه «حکم توقیف» به «دستور توقیف» مذکور در تبصره ذیل ماده ۳۱ زیرا که صدور حکم از اختیارات دادگاه است و دادستان عمومی نمی‌تواند حکم صادر کند. همچنین اصلاح

## ■ غیر قابل انتقال بودن امتیاز نشریات موجب می‌شود که دلگرمی لازم برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در فعالیتهای مطبوعاتی به وجود نیاید.



وزارت ارشاد اسلامی» به «وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی» با توجه به تغییر نام این وزارتخانه و اصلاح «دادگاه صالحه» به «دادگاه صالح».

### ب. نیازها

علاوه بر لزوم رفع نارساییهای ذکر شده، مسأله دیگری که در اصلاح قانون مطبوعات باید مورد توجه قرار گیرد، نیاز به گنجاندن مواردی است که در قانون فعلی مورد توجه قرار نگرفته‌اند و نتیجتاً خلاء قانونی ایجاد شده است. این موارد عبارت است از:

۱. تعریف جرم مطبوعاتی. در قانون مطبوعات مصوب سال ۱۳۶۴، تعریف جرم مطبوعاتی مسکوت مانده است. فصل ششم این قانون در مورد جرایم ارتكابی به وسیله مطبوعات است و در ماده ۲۴ قانون مطبوعات هم آمده است: «به جرایم ارتكابی به وسیله مطبوعات در دادگاه صالحه با حضور هیأت منصفه رسیدگی

می‌شود». البته بیشتر این جرایم در قانون تعزیرات مصوب سال ۱۳۶۲ و دیگر قوانین نیز آمده‌اند و حتی در موارد متعدد قانون مطبوعات نیز تعیین مجازات را براساس قانون تعزیرات تجویز کرده است. اما اشکال کار در این است که اگر قرار بود مجازات جرایم مطبوعاتی، نیز همان مجازات مقرر شده به وسیله قانون تعزیرات باشد، اصلاً تدوین و تصویب قانون مطبوعات لزومی نداشت، زیرا که قانون عام تعزیرات، جرم و مجازات را مشخص می‌کند و بر تمام جرایم اعم از مطبوعاتی و غیرمطبوعاتی حاکم است.

در لایحه قانونی مطبوعات مصوب شورای انقلاب هم جرم مطبوعاتی تعریف نشده بود. اما تعریفی که در قوانین قبلی از جرم مطبوعاتی شده به شرح ذیل است:

جرم مطبوعاتی عبارت است از توهین و افترا به وسیله روزنامه یا مجله یا نشریه از لحاظ ارتباط با مقام و یا شغل رسمی یا رویه اداری یا اجتماعی یا سیاسی به شخص یا اشخاص. انتقاد از روش سیاسی و اداری به وسیله روزنامه، مجله یا نشریه نسبت به مسؤولان و متصدیان امور دولتی و اشخاص نامبرده در ماده ۲۲، که از لحاظ مصالح عمومی صورت می‌گیرد، جرم محسوب نمی‌شود، ذکر جملات توهین آمیز و افترا و هتک حیثیت و شرف و ناموس و فحش و ناسزا به شخص و یا بستگان جرم مطبوعاتی محسوب نشده و برطبق مقررات عمومی قانون جزا و این قانون قابل تعقیب خواهد بود.<sup>۷</sup>

جرمی که به وسیله کتاب یا مطبوعات مرتب‌الانتشار واقع شود جرم مطبوعاتی است.

مقصود از مطبوعات مرتب‌الانتشار جریده یا مجله یا مطبوع دیگری است که بنای آن منتشر شدن در ایام و اوقات معینه باشد از قبیل روزنامه یا مجله و امثال آن.<sup>۸</sup> به موجب ماده ۳ قانون مذکور جرمهای ذیل،

جرم مطبوعاتی نیستند و محاکمه آنها بدون حضور هیأت منصفه به عمل خواهد آمد:

۱. جرمهایی که به وسیله انتشار اعلان به عمل آید ولو این که اعلان در جریده یا مجله یا سایر مطبوعات مرتب‌الانتشار منتشر گردد؛

۲. توهین به رؤسای ممالک خارجه یا نمایندگان سیاسی آنها در ایران؛

۳. اسناد توهین آمیز یا افترا نسبت به فردی از نمایندگان ملت یا وزراء و معاونین آنها یا... مشروط بر اینکه آن اسناد یا افترا با مقام یا شغل اشخاص مذکور ارتباطی نداشته باشد؛

۴. اسناد توهین آمیز یا افترا نسبت به افراد؛

۵. فحش و ناسزا نسبت به هرکس که باشد.

۲. تعیین ترکیب، نحوه انتخاب و شرایط اعضای هیأت منصفه. صلاحیت تشکیل هیأت منصفه را در جرایم مطبوعاتی، اصل ۱۶۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چنین تعیین کرده است: «رسیدگی به جرایم سیاسی و مطبوعاتی علنی است و با حضور هیأت منصفه در محاکم دادگستری صورت می‌گیرد. نحوه انتخاب، شرایط، اختیارات هیأت منصفه و تعریف جرم سیاسی را قانون براساس موازین اسلامی معین می‌کند».

بدین ترتیب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نحوه انتخاب هیأت منصفه و تعیین شرایط و اختیارات آن را به قوانین عادی موکول کرده است که در حال حاضر قانون عادی مورد نظر، همان قانون مطبوعات مصوب اسفند ۱۳۶۴ است. اما در قانون مذکور نیز چنین مواردی پیش‌بینی نشده‌اند و از این جهت بناچار در مواقع لازم برای انتخاب هیأت منصفه براساس مواد ۳۱ تا ۲۸ لایحه قانونی مطبوعات مصوب ۱۳۵۸ عمل می‌شود.

۳. بی‌توجهی به تشکیلات صنفی و حقوق حرفه‌ای. مطابق تبصره یک ذیل ماده ۲

## ■ جرم مطبوعاتی عبارت است از توهین و افترا به وسیله روزنامه یا مجله یا نشریه از لحاظ ارتباط با مقام و یا شغل رسمی یا رویه اداری یا اجتماعی یا سیاسی به شخص یا اشخاص.

قانون نظام صنفی مصوب سال ۱۳۵۹، روزنامه نگاران به دلیل داشتن قانون و مقررات خاص از شمول قانون نظام صنفی مستثنی هستند. در حالیکه در قوانین و مقررات مطبوعاتی نیز تشکیلات صنفی مطبوعات مورد توجه واقع نشده است. همچنین بی‌اعتنایی قانون فعلی مطبوعات به حقوق حرفه‌ای روزنامه نگاران و عدم تأمین مصونیت‌های لازم برای انجام وظیفه آنها موجب شده است که این حرفه به‌عنوان حرفه‌ای مستقل به رسمیت شناخته نشود و ضوابط و قانونمندی خاص خود را نداشته باشد. بنابراین ضرورت دارد که فصلی از قانون مطبوعات در اصلاحیه جدید، به حمایت‌های قانونی لازم از روزنامه نگاران و نظام صنفی خاص آنان اختصاص یابد.

۴. چگونگی انتقال امتیاز. قانون مطبوعات مصوب سال ۱۳۶۴ در خصوص انتقال امتیاز نشریات ساکت است و فقط در ماده ۲۱ آیین‌نامه اجرایی آن در صورت فوت صاحب‌امتیاز، برای وراثت قانونی متوفی تعیین تکلیف شده است. این ماده مقرر می‌دارد که: «در صورت فوت صاحب‌امتیاز، وراثت قانونی واجد شرایط وی، در تقاضای صدور امتیاز نشریه مورث خود حق تقدم دارند مگر اینکه فاقد شرایط لازم باشند. چنانچه ورثه در مهلت قانونی مذکور در ماده ۱۶ قانون مطبوعات از تقاضای انتقال امتیاز خودداری کنند و یا پس از صدور امتیاز اقدام به انتشار نشریه نمایند، پروانه انتشار لغو می‌گردد».

غیر قابل انتقال بودن امتیاز نشریات موجب می‌شود که اولاً دلگرمی لازم برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در فعالیتهای مطبوعاتی به‌وجود نیاید و مطبوعات شخصی و غیروابسته به بخش دولتی نتوانند توسعه و گسترش پیدا کنند، ثانیاً با عدم توانایی صاحب‌امتیاز از ادامه کار یا فوت وی، انتشار

نشریه متوقف می‌شود و نتیجتاً علاوه بر اینکه ممکن است که مبلغی بدهی باقی بگذارد هیچ نشریه غیروابسته نیز امکان انتشار در درازمدت را پیدا نکند.

در لایحه قانونی مطبوعات مصوب سال ۱۳۵۸، پس از فوت صاحب‌امتیاز، حق استفاده از نام نشریه متعلق به وراثت بوده و ورثه قانونی می‌توانستند با کسب موافقت وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی پروانه انتشار نشریه را به هر فرد واجد شرایط قانونی انتقال دهند.<sup>۱</sup>

### نتیجه‌گیری

با جمع‌بندی آنچه گفته شد پیشنهاد می‌شود که در اصلاحیه جدید قانون مطبوعات موارد ذیل گنجانده شود:

۱. جرم مطبوعاتی تعریف شود؛
۲. فصلی از قانون مطبوعات به ایجاد نظام صنفی و تأمین حقوق حرفه‌ای روزنامه نگاران اختصاص یابد؛
۳. نحوه انتخاب، ترکیب و شرایط اعضا هیأت منصفه ذکر شود؛
۴. انتقال پروانه انتشار نشریه به اشخاص واجد شرایط در زمان حیات صاحب‌امتیاز یا بعد از فوت وی، با کسب موافقت از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی امکان‌پذیر باشد؛
۵. در ماده ۴ قانون مطبوعات برای متخلف، مجازات تعیین شود؛
۶. «موارد عذر موجه» و «ضوابط لازم برای تشخیص هیأت نظارت» در ماده ۱۶ قانون مطبوعات مشخص گردد؛
۷. در ماده ۳۴ قانون مطبوعات «دادگاه صالح» دقیقاً مشخص شود؛
۸. موادی از قانون مطبوعات که از نظر نگارش حقوقی، عدم تعیین نوع، میزان مجازات و غیره دارای ابهام هستند، اصلاح گردند. ■

### حاشیه:

۱. اصل ۲۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد. تفصیل آن را قانون معین می‌کند».
۲. ماده ۱۹ لایحه قانونی مطبوعات مصوب شورای انقلاب سال ۱۳۵۸ از این قرار است: «هرکس به‌وسیله روزنامه یا مجله مردم را صریحاً به ارتکاب جنحه یا جانی برضد امنیت داخلی یا خارجی کشور که در قانون مجازات عمومی پیش‌بینی شده است تحریص و تشویق نماید در صورتی که اثری بر آن مرتب شده باشد به مجازات معاونت همان جرایم محکوم خواهد شد و در صورتی که اثری بر آن مرتب نشود از ۶ تا ۳ ماه حبس جنحه‌ای یا به پرداخت مبلغ یکصد هزار ریال تا سیصد هزار ریال غرامت محکوم خواهد شد».
۳. قانون حدود و قصاص مصوب سال ۱۳۶۱ نیز با تصویب قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۷۰ نسخ شده است و بنابراین موارد ذکر شده باید با قانون اخیر تطبیق یابد.
۴. ماده ۳۰ لایحه قانونی مطبوعات مصوب شورای انقلاب از این قرار است: «به جرایم ارتكابی به‌وسیله مطبوعات در دادگاه جنایی و با حضور هیأت منصفه رسیدگی می‌شود».
۵. در تشکیلات جدید دادگستری «دادگاه جنایی» حذف شده و جای آن دادگاه کیفری یکمه آمده است.
۶. به موجب ماده ۲۲ لایحه قانونی مطبوعات مصوب سال ۱۳۴۴، این اشخاص عبارت است از: هیأت وزراء، هیأت نمایندگان مجلسین، هیأت قضاة، وزیر یا معاون یا یکی از نمایندگان مجلسین یا یکی از قضاة یا یکی از مستخدمین دولت اهم از اداری و لشکری و اعضای دیوان محاسبات یا افراد عادی.
۷. ماده ۲۰ لایحه قانونی مطبوعات مصوب سال ۱۳۴۴.
۸. ماده ۲۰م قانون هیأت منصفه مصوب دهم خرداد ۱۳۱۰ و تبصره ذیل آن.
۹. طبق تبصره‌های ۲ و ۳ ذیل ماده ۱۰ لایحه قانونی مطبوعات مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب.