

عنوان نشست: بررسی نسبت لایحه سازمان نظام رسانه‌ای جمهوری اسلامی ایران با حقوق شهروندی

شناسنامه نشست	
واحد برگزار کننده نشست:	دانشکده حقوق و علوم سیاسی
مسئول نشست:	دکتر وحید آگاه (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
تاریخ برگزاری نشست:	۱۳۹۶
اعضای هیئت علمی:	دکتر بهزاد رضوی فرد (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مرتبط:	دکتر گیتا علی‌آبادی (مدیر کل دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی رسانه‌های وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)، آقای محمدناصر حقیقت (معاون امور رسانه‌های خارجی از معاونت امور مطبوعاتی و اطلاع‌رسانی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)، دکتر جواد نوروزی و خانم مونس کشاورز (انجمن دانش گستر حقوق شهروندی).
مسئله محوری نشست:	میزان انطباق نظام رسانه‌ای با حقوق شهروندی به ویژه برای رسانه‌نگاران
سازمان‌های هدف توصیه سیاستی:	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، مجلس شورای اسلامی، هیئت دولت و انجمن‌های صنفی روزنامه‌نگاران.

۱. اهداف و ضرورت برگزاری نشست

روزنامه‌نگاری، شغلی حساس و متفاوت با سایر مشاغل است و همین تفاوت جایگاه و نقش بنیادین آن در جامعه مدنی و تقویت دموکراسی، بر نظام صنفی آن تأثیرگذار است و براین اساس، نمی‌توان حتی نظام صنفی این حرفه را با مشاغل چون وکالت، پزشکی و مهندسی مقایسه نمود. لذا واکاوی و بررسی «لایحه سازمان نظام رسانه‌ای جمهوری اسلامی ایران» از باب نسبت آن با حقوق شهروندی و تشریح و توضیح مواردی از آنکه با این حقوق، مواجهه دارد، از اهمیت زیادی برخوردار است. چه اینکه، منشور حقوق شهروندی، خود برگرفته از حقوق مردم مندرج در فصل سوم قانون اساسی ایران بوده و در دنیای امروز، حقوق و آزادی‌های بشری، مورد قبول، احترام و حمایت اکثر قریب به اتفاق دولت‌ها می‌باشد. لذا در

تدوین قوانین جدید، لازم است قانون‌گذار، این حق‌ها و آزادی‌ها را مدنظر داشته و قانونی خلاف یا ناقص آن‌ها وضع ننماید؛ مواردی مثل حق بر آزادی بیان، حق بر آزادی دسترسی به اطلاعات، حق بر آزادی انتخاب شغل، اصل استقلال رسانه‌ها و دخالت حداقلی دولت. در قانون اساسی ایران و قوانین و مقررات مربوطه، نیز همواره بر استقلال رسانه‌ها تأکید شده و این لایحه از نظر جایگاه حرفه رسانه‌نگاری و اقتضائات شغلی آن، نیز حقوق و تکالیف این افراد، تعیین کننده است. لذا بررسی این موارد در لایحه، همچنین نسبت نظام پیشنهادی لایحه با حقوق شهروندی، در این نشست، تحلیل و تلاش شد که راهکار مطلوب برای نظام صنفی رسانه‌نگاران نیز، ارائه شود. امری در راستای اجابت دعوت رئیس‌جمهور از دانشگاهیان در بند ۴ قسمت «ب» اعلامیه منشور حقوق شهروندی که در ۲۹ آذرماه ۱۳۹۵ از جانب رئیس‌جمهور - حسن روحانی - امضا و به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شد، مبنی بر: «از ... استادان... دانشگاه، متخصصان و صاحب‌نظران... درخواست می‌کنم تا با ارائه نظرات و تذکرات خود، دولت و سایر قوا و دستگاه‌های حاکمیتی را در راه تحقق و اجرای کامل این منشور و نیز، تقویت و گسترش گفتمان حقوق شهروندی یاری کنند».

۲. محورهای اصلی و تخصصی نشست

- بررسی همه‌جانبه لایحه سازمان نظام رسانه‌ای جمهوری اسلامی ایران از منظر حقوق عمومی.
- مطالعه موردی لایحه مذکور و تطبیق آن با حقوق شهروندی و مفاد منشور حقوق شهروندی.
- بررسی تبعات و نتایج تشکیل سازمان هدف لایحه و تأثیر آن بر فضای رسانه‌ای کشور.
- آسیب‌شناسی لایحه مذکور از باب تعارض با حقوق و آزادی‌های اساسی افراد جامعه و به‌طور خاص، فعالان حوزه رسانه.

۳. چکیده مباحث مطرح شده

۱. لایحه نظام جامع رسانه‌های همگانی / ۱۳۸۹

۱. در سال ۸۹ گروهی از متخصصان با گرایش‌های مختلف حقوقی در پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات، مسئول تهیه پیش‌نویس «لایحه نظام جامع رسانه‌های همگانی» در وزارت فرهنگ و

فصل دوم: توصیه‌های سیاستی نشست‌ها ... ۳۳

ارشاد اسلامی شدند. کد مفصلی نوشته شد و الگوی نگارندگان این لایحه، شاکله نظام صنفی بوده که به دلیل مغایرت با نگاه برخی در وزارتخانه و کمیسیون فرهنگی وقت مجلس شورای اسلامی، ابتدا مواد آن، به کمتر از نصف، تقلیل یافت و بعد، به همان دلایلی که تلاش‌ها برای اصلاح قوانین مطبوعات با آن، مواجه هستند؛ به فرجامی نرسید.

۲. در لایحه مذکور، سازمان صنفی رسانه، بسیار بزرگ و فراگیر و جامع دیده شده بود که نگاهی به ساختار نظام صنفی مذکور و سرفصل‌های این لایحه عقیم مانده، گویاتر از هر توضیحی است:

«شورای عالی نظام رسانه، هیئت عالی رسیدگی به تخلفات انتظامی، هیئت عالی نظارت بر رسانه‌ها، صندوق حمایت از رسانه‌نگاران، سازمان نظام رسانه‌ای استان (شامل هیئت مدیره سازمان استان، هیئت بدوی رسیدگی به تخلفات انتظامی، هیئت استانی نظارت بر رسانه‌ها و هیئت صدور پروانه رسانه‌نگاری)، بخش تأسیس رسانه و پیش‌بینی «پروانه انتشار و ثبت رسانه و صاحب‌امتیازی، مدیریت رسانه و رسانه‌نگاری»، فصل حقوق و تکالیف رسانه‌ها و تنظیم این مهم در برابر «حاکمیت، مردم و در برابر یکدیگر و رسانه‌نگاران»، لحاظ نمودن مسئولیت‌های مدنی، انتظامی و کیفری و اشاره به تخلفات و مجازات‌های انتظامی، آیین رسیدگی انتظامی، دادگاه و هیئت منصفه رسانه».

۳. در ماده ۱۲ نسخه اولیه لایحه مذکور، «اصول اخلاق حرفه‌ای رسانه‌نگاری» پیش‌بینی شده بود که بندهای (ج) و (چ) آن عبارت بودند از: «احترام به حقوق عمومی و شهروندی» و «احترام به حیثیت و حریم خصوصی شهروندی». امری که در بند ۳ مواد ۱۸ و ۲۷ نیز، تنظیم منشور آن، مطمح نظر قرار گرفته بود؛ اما در کل این لایحه مفصل، کمتر از ۵ ماده به حق‌های رسانه‌نگاران می‌پردازد و چنانکه گفته شد، اکثریت قریب به اتفاق مفاد این لایحه، مربوط به سازمان اداری طویل و عریض نظام صنفی مرکزی و استانی و نظارت و رسیدگی به تخلفات رسانه‌هاست و بیشتر به بخش پلیس اداری و قسمت ساختاری حقوق

اداری می‌ماند تا لایحه‌ای برای دفاع از آزادی‌های مشروع و قانونی رسانه‌نگاران. لذا موارد ذیل در فصل پنجم (حقوق و تکالیف رسانه‌ها):

- ماده ۱۲۴: «رسانه‌ها حق دارند به پرس‌وجو، جست‌وجو، گردآوری و تولید اطلاعات و اخبار بپردازند، مگر در مواردی که قانون صریحاً منع کرده باشد»؛
- ماده ۱۲۵: «کلیه دستگاه‌های اجرایی و اشخاص حقوقی خصوصی باید مصوبات، تصمیمات، فعالیت‌ها یا دیگر اطلاعات مربوط به خود را که برای تمام یا بخشی از مردم حق و یا تکلیف ایجاد می‌کند، در اختیار رسانه‌ها قرار دهند»؛
- ماده ۱۲۸: «اجبار رسانه‌ها به وسیله مقامات دولتی و غیردولتی به انتشار یا عدم‌انتشار تمام یا بخشی از محتوای رسانه‌ای، ممنوع است»؛
- در مقابل قاطبه موادی که در بحث کنترل رسانه‌ها هستند، ره به جایی نمی‌برد. کما اینکه در همان بندهای مذکور در خصوص حقوق شهروندی هم بحث؛ ناقص و حتی غلط است، چراکه در بند (ج) پیش گفته، از عبارت «احترام به حقوق عمومی و شهروندی» استفاده شده و نیک می‌دانیم که «حقوق» در «حقوق عمومی»، ترجمه LAW و در «حقوق شهروندی»، ترجمه RIGHTS است و احترام به حق‌ها و آزادی‌ها، متفاوت و در جهتی متفاوت از احترام به حقوق عمومی است و به بیان بهتر، حقوق عمومی، محدودیت حق‌ها و آزادی‌هاست. لذا در اندک مفاد لایحه سال ۸۹ مبنی بر لحاظ نمودن حق‌های رسانه‌ها و رسانه‌نگاران هم این مهم، خالص نبوده و با کنترل رسانه‌ها و اهالی آن‌ها آمیخته است.

۲. لایحه سازمان نظام رسانه‌ای جمهوری اسلامی ایران/۱۳۹۶

۱. «لایحه سازمان نظام رسانه‌ای جمهوری اسلامی ایران» مشتمل بر «اهداف، تعاریف و اصطلاحات، تشکیل سازمان و ارکان آن، عضویت در سازمان و حقوق اعضا، صندوق حمایت، بودجه و سازمان و مواد متفرقه» است که مطالعه آن، نشان می‌دهد تلخیصی از لایحه سال ۸۹ پیش گفته است که البته هیچ تغییر بنیادینی نسبت به آن ندارد و همچون

- آن، فاقد تثبیت و لحاظ نمودن حق‌ها و آزادی‌های اولیه و حداقلی برای رسانه‌هاست. چنانکه این مهم در عناوین فصل‌ها هم مشاهده می‌شود.
۲. در این لایحه همچنان با یک نظام صنفی تمام دولتی مواجه هستیم:
- ۱-۲. رسانه‌ها مثل صد و ده سال گذشته، نیازمند اخذ پروانه انتشار از دولت هستند و نظام کهنه و مغایر با قانون اساسی «صدور مجوز»، تثبیت شده است.
- ۲-۲. به جای نظام صنفی مستقل و تکثرگرا، همه مبادی و صلاحیت‌ها به وزارت فرهنگ یعنی نماینده دولت در امور رسانه‌ها وصل شده که اساساً پیش‌بینی نظام صنفی را بی‌معنا می‌نمایاند، چون با وجود وزارت فرهنگ و تجمیع وظایف و اختیارات در آن، دیگر نیازی به نظام صنفی رسانه‌ها نیست:
- واگذاری تشخیص و اعلام تعداد روزنامه‌نگاران یا رسانه‌های استان به وزارت فرهنگ.
 - دعوت اداره کل فرهنگ استان از اشخاص دارای شرایط عضویت به مجمع عمومی موقت و ریاست مدیر کل مزبور در مجمع مذکور.
 - نیاز اولین مجمع عمومی سازمان استانی به دعوت مدیر کل استانی وزارتخانه.
 - تشکیل اولین جلسه شورای عالی توسط وزیر و استقرار دبیرخانه مرکزی در تهران و در مجموعه وزارتخانه.
 - حضور افراد دولتی در هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر تخلفات حرفه‌ای: «یک نفر از وزارتخانه و یک نفر قاضی» در هر دو هیئت و یک نفر از اعضای هیئت منصفه در هیئت بدوی که با توجه به دولتی بودن هیئت‌های منصفه، فاقد وصف مردمی بودن است.
 - نظارت استصوابی در تأیید صلاحیت نامزدهای عضویت در هیئت مدیره‌های استانی با پیش‌بینی «هیئت نظارت بر انتخابات» با حضور مدیر کل فرهنگ استان، رئیس کل دادگستری استان و مدیر کل سازمان صدا و سیما (ماده ۱۹)، نیز

«هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات» با حضور نماینده دادستان کل کشور، نماینده وزیر فرهنگ و یک نفر، قاضی بازنشسته.

۳. این لایحه با شرحی که رفت، برخلاف نظر موافقان لایحه که تأکید می‌کنند نظامی برای دفاع از حق و حقوق رسانه‌هاست، آزادی و استقلال روزنامه‌نگار را زیر سؤال می‌برد و قادر به حمایت از روزنامه‌نگاران نیست، چرا که باعث محدودیت روزنامه‌نگاران می‌شود و نظامی حاکمیتی و دولتی را به جای نهادی مستقل و متکثر، مستقر می‌نماید. موافقان بیان می‌کنند که مثل و کلا، کارشناسان رسمی دادگستری، پزشکان و مهندسان؛ رسانه‌نگاران هم نیازمند نظامی صنفی هستند تا امورشان، سامان یابد و خود تنظیم باشند، اما مخالفان به عدم حداقل‌های استقلال از دولت و سراسر دولتی بودن تأسیس و اداره نظام پیشنهادی مندرج در لایحه اشاره می‌کنند و دلایل ذیل را برای بی‌نیازی رسانه‌نگاران به نظام صنفی دولت ساخته، عنوان می‌کنند:

- برخلاف مشاغل یادشده، در رسانه‌نگاری که سوای شغل بودن، یک رسالت اجتماعی بزرگ است؛ رسانه‌نگار بیشتر از هر امری، نیازمند آزادی است. امری که درخصوص و کلا، به اندازه رسانه‌نگاران اهمیت ندارد. لذا بدون آزادی و استقلال، این شغل، به سرمنزل مقصود نمی‌رسد.
- وظیفه اصلی رسانه‌ها، آگاه‌نمودن عامه و حساسیت افکار عمومی به کاستی‌ها و وقایعی است که غیر رسانه‌نگاران از آن بی‌اطلاعند یا آنکه از اهمیت آن خبر ندارند. نیز نظارت بر دولت و عیان ساختن فسادها و اشکالات. براین اساس، ایجاد ساختاری برای رسانه‌نگاران و سپردن امورشان به مقامات دولتی، نقض غرض است و این شغل را از اهداف خود، دور می‌نماید.
- نظام حقوقی موجود برای تشکل‌های رسانه‌نگاری و امور صنفی این شغل خطیر، به غایت کافی است و با مواد مربوطه در قانون کار به‌سادگی می‌توان به اهداف تشکل‌گرایی و تقویت اتحادیه‌ها در این خصوص رسید و اساساً مشکلی در این زمینه نیست. کما اینکه انجمن صنفی روزنامه‌نگاران موجود بود، اما به دلیل

مشکلاتی که به وجود آمده، سال‌هاست که اجازه فعالیت ندارد. آیا این انجمن و مانند آن، نمی‌تواند مشکل روزنامه‌نگاران را حل کند؟

- مشکل رسانه‌نگاران در ایران، صندوق حمایت، بیمه، وام و تسهیلات مسکن نیست و همچون بقیه کشورها، مشکل در عدم تعامل دولت و سخت‌گیری و وضعیت نامطلوب آزادی بیان و اطلاعات و دسترسی به اطلاعات است.
- برخلاف مشاغل تخصصی دیگر، لحاظ نمودن شرایطی برای این شغل مثل حداقل سواد و مدرک تحصیلی و سابقه، مقبول نبوده و مثل نویسندگی و مشاغل هنری، در این زمینه، آزادی کامل برای ورود به این حرفه، باید برقرار باشد و اقتصاد آزاد و مخاطبان یعنی مردم، توفیق یا عدم توفیق رسانه‌ها را عیان می‌سازند.
- وزارت فرهنگ به جز نظارت بر رسانه‌ها، چه کار خاصی برای رسانه و اهالی آن، انجام می‌دهد؟ آیا پرداختن احتمالی به امور اقسام بیمه و برقرار کردن تعامل روزنامه‌نگاران با مجامع و رسانه‌های ملی و بین‌المللی، آن قدر صعب، پیچیده و تخصصی است که نظام صنفی موجود رسانه‌نگاران، قادر به انجام آن نیستند؟ لذا وزارتخانه به جز نظارت، امر خاصی را انجام نمی‌دهد و به سادگی این بخش از وزارت فرهنگ، قابل حذف و کوچک شدن است.

۴. در این لایحه، بروکراسی پیچیده‌ای وجود دارد. برای مثال، روزنامه‌نگاران باید پروانه دریافت کنند و همچنین رسانه‌های شعب استان نیز، برای فعالیت باید مجوز داشته باشند. این در حالی است که این شغل نیاز به پروانه ندارد و اگر آزادی به رسانه‌ها برگردد، کفایت می‌کند. این لایحه، یک ساختار سراسر دولتی را برای رسانه در نظر گرفته و با اجرایی شدن آن، رسانه‌نگار به کارمند تبدیل شده و رسانه‌های خصوصی و جامعه مدنی هم دولتی می‌شوند.

۵. تخلفات روزنامه‌نگاران در این لایحه، مفصل و شامل استفاده از روش متقلبانه در کسب و نشر خبر، توهین و افتراء، جریحه‌دار کردن احساسات عمومی، ترویج مطالب

خشونت‌آمیز، تحریف واقعیت و... بوده و آن قدر وسیع و فراگیر است که مانع کار آزاد و مستقلانه رسانه‌هاست.

۶. در لایحه، هم اخذ پروانه، پیش‌بینی شده و هم کنکور برای اخذ پروانه:

«اشخاص زیر که دارای تابعیت جمهوری اسلامی ایران بوده، التزام به قانون اساسی و عدم محرومیت کفبری از حقوق اجتماعی را اعلام کنند، می‌توانند نسبت به عضویت در سازمان اقدام کنند:

۱. دارندگان مدرک معتبر کارشناسی و بالاتر در رشته‌های علوم ارتباطات به شرط قبولی در آزمون و طی دوره کارآموزی شش ماهه؛

۲. دارندگان مدرک معتبر کارشناسی و بالاتر در رشته‌های غیرمرتبط، به شرط قبولی در آزمون و طی دوره کارآموزی یک‌ساله؛

۳. افراد شاغل که تا زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون، حداقل یک سال در تحریریه رسانه‌ها مشغول به کار بوده‌اند، به شرط قبولی در آزمون.

- اشتغال به حرفه روزنامه‌نگاری منوط به اخذ پروانه روزنامه‌نگاری از سازمان نظام رسانه‌ای جمهوری اسلامی ایران است.

- نحوه احراز شرایط عضویت در سازمان طبق ماده ... و صدور پروانه و نحوه برگزاری آزمون‌های مربوط، به موجب آیین‌نامه تعیین می‌شود.»

اما زمانی که صدور پروانه در این لایحه پیش‌بینی شده، چگونه می‌توانیم از آزادی اندیشه و بیان دفاع کنیم؟ چرا که نه برای نویسندگی و نه برای رسانه‌نگاری نباید هیچ پروانه یا مجوزی لازم باشد؛ اما در لایحه، آزمونی را نیز برای روزنامه‌نگاران در نظر گرفته‌اند و دوره کارآموزی را نیز تعیین کرده‌اند! کسی که مدرک کارشناسی مرتبط با علوم ارتباطات دارد، باید آزمون بدهد تا پروانه بگیرد و یک کنکور دیگر هم اضافه شده. آیا خود کنکور با وضعیت فعلی، کارآمد بوده؟

۳. مغایرت لایحه با حقوق ملت و منشور حقوق شهروندی

در قانون اساسی، به قدر کفایت از حق‌ها و آزادی‌ها بحث شده و در بحث رسانه‌ها نیز به طور خاص، در اصول ۲۴، ۲۵ و ۲۶، هم از آزادی بیان و منع سانسور و هم آزادی تشکل‌ها و صنوف گفته شده و در منشور حقوق شهروندی نیز، سوای مفاد مربوط به حق بر آزادی اندیشه و بیان و آزادی دسترسی به اطلاعات و فضای مجازی، به طور خاص؛ مفاد ذیل در دسترس است: «ماده ۲۹- دولت از آزادی، استقلال، تکثر و تنوع رسانه‌ها در چارچوب قانون حمایت می‌کند. هیچ مقامی حق ندارد برخلاف موازین قانونی برای انتشار یا عدم انتشار اطلاعات یا مطالب، در صدد اعمال فشار بر مطبوعات و سایر رسانه‌ها برآید یا به سانسور یا کنترل نشریات و سایر رسانه‌ها مبادرت نماید.

ماده ۴۳- شهروندان از حق تشکیل، عضویت و فعالیت در... جمعیت‌ها، انجمن‌های... صنفی و سازمان‌های مردم‌نهاد، با رعایت قانون، برخوردارند. هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آن‌ها منع کرد یا به شرکت در یکی از آن‌ها مجبور ساخت. عضویت یا عدم عضویت نباید موجب سلب یا محدودیت حقوق شهروندی یا موجب تبعیض ناروا شود.

ماده ۷۷- حق شهروندان است که آزادانه و بدون تبعیض و با رعایت قانون، شغلی را که به آن تمایل دارند، انتخاب نمایند و به آن اشتغال داشته باشند. هیچ‌کس نمی‌تواند... این حق را از شهروندان، سلب نماید.

ماده ۷۸- شهروندان از حق فرصت برابر در دسترسی به مشاغل و انتخاب آزادانه حرفه موردنظر خود طبق موازین قانونی به گونه‌ای که قادر به تأمین معاش خود به صورت منصفانه و آبرومندانه باشند، برخوردارند. دولت شرایط مناسب را برای تحقق این حق تضمین و بر آن نظارت می‌نماید.»

توصیه‌های سیاستی

مشکلات رسانه‌ها در ایران، نه در کمبود منابع حقوقی در قوانین اساسی و عادی، بلکه در اعمال آن‌ها بدون ملاحظات فرا حقوقی است. لذا تقویت رسانه‌ها و حمایت از رسانه‌نگاران نیاز به لایحه‌ای برای نظام صنفی آن‌ها نداشته و کنار گذاشتن لایحه نظام رسانه‌ای و بازگشت به حق‌ها

و آزادی‌های مصرح در قانون اساسی و حقوق موضوعه، به ویژه؛ قانون کار در بحث
تشکل‌های کارگری و کارفرمایی و تقویت انجمن‌های صنفی؛ با رعایت موارد ذیل، پیشنهاد
می‌شود:

۱. کاهش تدریجی رسانه‌های دولتی در یک بازه زمانی حداکثر پنج‌ساله، به طوری که در پایان این مدت، رسانه‌های دولتی، در مقایسه با رسانه‌های خصوصی در اقلیت مطلق باشند؛
۲. اجازه فعالیت به انجمن‌های صنفی رسانه‌نگاران با مراعات قانون و مقررات کار و اصلاح این بخش از حقوق موضوعه با لحاظ حداکثر آزادی‌های مشروع که در جای جای قانون اساسی، خصوصاً طی اصل ۹، تضمین شده است؛
۳. حذف نظام صدور مجوز از عرصه تأسیس و اداره رسانه‌ها و برقراری نظام تعقیبی مصرح در قانون اساسی؛
۴. حذف رسانه‌های دولتی از دایره یارانه‌های دولتی، به ویژه؛ آگهی‌های دولتی؛
۵. سپردن امور بیمه‌های رسانه‌نگاران، خصوصاً بیمه بیکاری به انجمن‌های صنفی؛
۶. حذف شرایط محدودکننده همچون اخذ پروانه و کارت رسانه نگاری؛
۷. تلاش برای مردمی‌نمودن ساختار و اعضای هیئت‌های منصفه.