

جایگاه مطبوعات در سیاست

مدی ارتباطی و رسانه‌ای

دکتر محمد مهدی فرقانی^۱

چکیده

سیاست‌گذاری ملی ارتباطات نیازمند شناخت نقش و تعیین جایگاه هر یک از رسانه‌ها در سپهر توسعه ملی است. این که ساختار قدرت سیاسی و مجموعه دولتمردان (به مفهوم عام) چه نگرش و، در عین حال، چه انتظاراتی نسبت به جایگاه رسانه‌ها، هم به صورت نظام‌مند و هم به شکل مجزا، دارند بر حضور، فعالیت و ایفای نقش رسانه‌ها و روزنامه‌نگاران تأثیری انکارناپذیر دارد. آخرین مطالعه و تحقیق میدانی‌ای که در مورد رابطه اعتماد مردم به رسانه‌ها با اعتماد آن‌ها به حکومت در سال ۱۳۸۲ در مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها صورت گرفته است، همبستگی بالایی را در این زمینه نشان می‌دهد. به بیان دیگر، تحقیق مذکور نشان می‌دهد که اگر مردم به رسانه‌ها اعتماد داشته باشند، به دولت (به مفهوم عام) نیز اعتماد خواهند داشت و، به عکس، اعتماد مردم به دولت با اعتماد آن‌ها به رسانه‌ها رابطه مستقیم دارد. این امر، البته برای رسانه‌ها و از جمله مطبوعات، وضعیت خوشایندی نیست،

۱. رئیس دانشکده علوم ارتباطات دانشگاه علامه طباطبائی.

زیرا اولاً بیانگر آن است که مردم سرنوشت رسانه‌ها را به سرنوشت دولت پیوند می‌زنند و آن‌ها را جدا از هم نمی‌انگارند و ثانیاً شکاف تاریخی دولت - ملت در ایران عملاً عدم اقبال یا اعتماد آن‌ها را به رسانه‌ها نیز سبب شده است. از زاویه‌ای دیگر نیز می‌توان، از دل این تحقیق، واقعیتی تلخ را استخراج کرد: هر چه دولتمردان ما بکوشند مردم را نسبت به رسانه‌ها و از جمله مطبوعات - به هر دلیل - بدبین سازند عملاً باعث می‌شوند که بلور اعتماد مردم به خود آنها نیز ترک بردارد. سیاست ملی ارتباطات و رسانه‌ها می‌باید اولاً استقلال رسانه‌ها را از دولت به رسمیت بشناسد و آن را تبیین و تضمین کند؛ ثانیاً آزادی و کثرت‌گرایی آن‌ها را بپذیرد؛ و ثالثاً نسبت و رابطه آن‌ها را با توسعه ملی تعریف کند. در این میان، مطبوعات به دلیل نقش و جایگاه تاریخی خود در جهان و ایران، اهمیتی مضاعف دارند.

گزارش حاضر می‌کوشد تا ضمن بررسی و ارزیابی سرگذشت تاریخی مطبوعات به عنوان یکی از مهم‌ترین و تأثیرگذارترین رسانه‌ها، نکات و محورهای اساسی «توسعه مطبوعات» را که باید در سیاست‌گذاری ملی ارتباطات و رسانه‌ها مدنظر قرار گیرند به اختصار ترسیم کند. در عین حال، تأکید بر این نکته ضروری به نظر می‌رسد که سیاست‌گذاری ملی ارتباطات، پیش و بیش از هر چیز، نیازمند حصول اجماع و توافق در میان دولتمردان و مدیریت عالی سیاسی کشور بر سر استقلال، آزادی و حقوق حرفه‌ای رسانه‌ها، مطبوعات و روزنامه‌نگاران است.

مقدمه

مطبوعات، در ایران، تاریخی پرفراز و نشیب را طی کرده‌اند. نزدیک به یک‌صد و هفتاد سال از تولد نخستین روزنامه در ایران می‌گذرد؛ اما به نظر می‌رسد مسائل، نیازها، آسیب‌ها و نقاط ضعف حوزه مطبوعات، همچنان دچار تکرار، تسلسل یا دور معیوب است. اگر از بیرون حوزه مطبوعات بنگریم، نگاه و برخورد با مطبوعات و روزنامه‌نگاران، داوری‌ها، انتظارات و اظهارنظرها هنوز هم حاکی از نگاهی نامهربانانه، ابزاری و تبلیغاتی

است؛ نگاهی که فرصت و فضای تجربه کردن روزنامه‌نگاری و مطبوعات آزاد، مستقل و کثرت‌گرا را به شدت از جامعه ما گرفته است و، از این‌رو، روزنامه‌نگاران ایران، امروز هم کم و بیش با همان مسائلی روبرو هستند که از سپیده‌دم تولد مطبوعات در ایران حضور خود را به رخ کشیده است.

از زاویه نگاه به درون نیز سایه عدم حرفه‌ای‌گرایی و نیز عدم تحقق و تأمین آزادی، استقلال و امنیت حرفه‌ای، فقر آموزش تخصصی، سیاست‌زدگی، جابه‌جایی سریع و گسترده نیروی انسانی و ... همچنان بر این حوزه سنگینی می‌کند. به این ترتیب، سیاست‌گذاری در حوزه مطبوعات، بدون شناخت و ارزیابی وضعیت گذشته و حال، نمی‌تواند راه به آینده‌ای روشن و امیدبخش ببرد. مطالعه حاضر می‌کوشد که سیر تاریخی تحول مطبوعات و روزنامه‌نگاری ایران، سیاست‌ها و ضوابط حاکم بر فعالیت‌های مطبوعاتی، حقوق و حدود روزنامه‌نگاری، مقتضیات و ضرورت‌های طراحی و تدوین نظام حقوقی حرفه‌ای (نظام جامع) مطبوعات را بررسی و بازکاوی کند تا برخی ابزارهای لازم برای سیاست‌گذاری در این حوزه را در اختیار قرار دهد.

تاریخچه مطبوعات در ایران

الف) مطبوعات ایران از آغاز تا پیروزی انقلاب مشروطه

اولین روزنامه در ایران به نام کاغذ اخبار در سال ۱۲۵۳ قمری، مطابق با سال ۱۸۳۷ میلادی، در تهران منتشر شد. میرزا صالح شیرازی که افتخار انتشار دادن اولین روزنامه ایران را داراست، جزو اولین گروه دانشجویانی بود که توسط عباس میرزا برای تحصیل به اروپا اعزام شده بود. هدف از انتشار روزنامه را می‌توان در چند سطر آغازین اولین مقاله آن روزنامه یافت:

«... همت ملوکانه اولیای دولت علیه مصروف بر این گشته که ساکنین ممالک

محروسه تربیت شوند^۱».

۱. حمید مولانا؛ سیر ارتباطات اجتماعی در ایران؛ تهران: دانشکده علوم اجتماعی، ۱۳۵۸، ص ۵۳.

انتشار نشریه کاغذ/اخبار که ماهانه منتشر می‌شده است دیری نمی‌پایید و احتمالاً سه سال بعد، یعنی در سال ۱۲۵۶، این روزنامه به دلیل اوضاع آشفته داخلی، بی‌علاقگی شاه و وزیرش^۱ به اقدامات فرهنگی و سیاست‌های ضدفرهنگی آنان، عدم اطمینان کافی به میرزا صالح و احساس خطر از سوی روزنامه او، تعطیل می‌شود. مهم‌ترین ویژگی کاغذ اخبار «مولود دربار بودن» بود.

چهارده سال پس از انتشار کاغذ اخبار، دومین روزنامه فارسی زبان به نام وقایع/اتفاقیه، در سومین سال سلطنت ناصرالدین شاه، به همت میرزاتقی خان امیرکبیر منتشر می‌شود. از آن‌جا که صدراعظم و وزیر نظام مؤسس این روزنامه بود، آن را می‌توان روزنامه‌ای زائیده دربار دانست. با در نظر گرفتن این واقعیت که، در شرایط استبدادی آن روزگار، پذیرفتنی نبود که روزنامه‌ای خارج از چارچوب دربار و کنترل شدید بر محتوای آن منتشر شود، اولین شماره روزنامه خط‌مشی آن را نشان می‌دهد:

«از آن‌جا که همت ملو کانه مصروف به تربیت اهل ایران و استحضر و آگاهی آن‌ها از امورات داخله و وقایع خارجه است، لهذا قرار شد که هفته به هفته احکام همایون و اخبار داخلیه مملکتی و غیره را که در دول دیگر گازت می‌نامند در دارالطباعه زده شود...»

تأکید هر دو روزنامه، با فاصله زمانی حدود چهارده سال، بر تربیت مردم ایران نشان دهنده نوع نگاه و نگرش حاکمان نسبت به مردم است. بررسی گذرای محتوای آشکار روزنامه نشان می‌دهد که فقط اخباری برای آگاهی و تربیت اهالی مملکت محروسه چاپ می‌شدند که حاکمیت استبدادی وقت را توجیه کنند و از نظر تبلیغاتی به سود آنان باشند. اما رویکرد توسعه‌ای محتوای روزنامه و محیط انتشار را هم نمی‌توان نادیده انگاشت. «از جنبه ارتباطات اجتماعی و روزنامه‌نگاری، پس از مرگ امیرکبیر، تا چندین سال روزنامه وقایع اتفاقیه جریده منحصر به فرد ایران ماند و قدم جدیدی در توسعه مطبوعات و روزنامه‌نگاری برداشته نشد».^۲

۱. حاج میرزا آقاسی.

۲. حمید مولانا؛ سیر ارتباطات اجتماعی در ایران؛ تهران: انتشارات دانشکده علوم اجتماعی، ۱۳۵۸، صفحه ۷۸.

ده ساله دوم سلطنت ناصرالدین شاه از منظرهای گوناگون شاهد تغییر و تحولات عمیقی بود. پیدایش مدارس جدید، رسوخ افکار اروپایی و رونق صنعت چاپ، تنور خواندن و نوشتن را در کشور اندکی گرم کرده بودند. «برای اولین بار در ایران، نشر و توزیع افکار عقاید از دو طریق بین طبقات مختلف انجام می گرفت؛ یکی طریقه قدیمی ارتباطات شفاهی که شامل ارتباطات فردی، گروهی، سخنرانی‌ها، دوره‌ها و انجمن‌ها می شد و دیگری که برای محیط ایران تازگی داشت، نشر کتاب، جزوه، اعلامیه و روزنامه بود»^۱.

تغییر تدریجی وضعیت ارتباطی ایران از حالت فردی و گروهی به ارتباطات جمعی و ورود کتاب و روزنامه^۲ به عرصه ارتباطات ایران، کیفیت ارتباطات جامعه را تا حدودی پربارتر و حساس تر کرده بود. این وضعیت، دولت را مجبور می ساخت که نظام تازه ارتباطی را زیر کنترل خود در آورد تا بتواند از ابزارهای نوین، به بهترین شکل، به نفع خود استفاده کند. به همین منظور، «حکومت در سال ۱۲۸۸ هجری قمری، امور مربوط به انتشار روزنامه رسمی و چاپ و تکثیر کتاب و دیگر نشریات را که در چارچوب مسئولیت‌های وزارت نوبنیاد علوم پراکنده بود، در اداره مطبوعات دولتی گرد آورد و صنایع الملک (اعتمادالسلطنه) را به ریاست آن گمارد»^۳. سال ۱۲۸۸ را می توان سال آغاز سانسور رسمی مطبوعات ایران دانست.

در بررسی سیر تاریخی مطبوعات ایران از آغاز تا مشروطیت، دو پدیده مهم قابل ذکرند:

۱. دوران صدارت میرزا حسین خان مشیرالدوله معروف به سپهسالار؛

۲. پیدایش روزنامه نگاری در تبعید و شبنامه‌ها.

۱. همان، صفحه ۸۰.

۲. در سال ۱۲۸۴ هجری قمری، هشت عنوان روزنامه در ایران منتشر می شدند که کل شمارگان آن‌ها ۱۱۱۵ شماره بود.

۳. گوئل کهن؛ تاریخ سانسور در مطبوعات ایران؛ جلد اول، تهران: انتشارات آگاه، چاپ دوم، ۱۳۶۳، صفحه ۵۰.

میرزا حسین خان سپهسالار ناشر اولین روزنامه تخصصی در ایران

اگر میرزا صالح را اولین و میرزا تقی خان امیرکبیر را دومین مرد مطبوعات ایران بنامیم، به طور یقین، رتبه سوم متعلق به میرزا حسین خان مشیرالدوله معروف به سپهسالار است که خدمات دولتی را در زمان امیرکبیر و با سمت سفیر ایران در عثمانی آغاز کرد. شخصیت مطبوعاتی برجسته سپهسالار مدیون دو عملکرد منحصر به فرد اوست؛ تأسیس اولین نشریه تخصصی و چاپ اولین روزنامه ایران که به رویت عوامل سانسور شاه رسانده نشد.

روزنامه وقایع عدلیه نام اولین روزنامه تخصصی ایران بود که سپهسالار، به منظور توجیه و تشریح اصلاحات قانون گذاری و نظام حقوقی مترقیانه، به دور از سانسور مرسوم منتشر می کرد و در آن از عدالت، حقوق مردم، و ضدیت با ستم و تجاوز سخن می رفت. روزنامه وقایع عدلیه، به دلیل آن که از قانون سخن می گفت، این توهم را به وجود آورده بود که دولت می خواهد با ایجاد قوانین تازه، بدعتی در دین بگذارد و بدعت هم برخلاف شریعت است. به همین دلیل، این روزنامه بعد از چند شماره تعطیل شد. ایجاد روزنامه ای به دو زبان فارسی و فرانسه به نام وطن^۱ اقدام مهم دیگر سپهسالار است. در فضای خفقان ناصرالدین شاهی، انتشار روزنامه ای که از آزادی، قانون، ترقی، مساوات و تملق نگفتن سخن بگوید، مجازاتی جز بسته شدن نمی توانست داشته باشد. به محض آن که سرمقاله روزنامه وطن را برای شاه خواندند، شاه فرمان توقیف و جمع آوری و معدوم کردن تمام نسخه های آن را صادر کرد. این روزنامه، تنها روزنامه ایران است که اولین شماره اش، آخرین آن بود. ممکن است چنین به نظر برسد که سپهسالار، با بسته شدن روزنامه هایش، در رسیدن به اهداف خود شکست خورد، ولی شکی نیست که آنچه در سال ۱۳۲۴ قمری اتفاق افتاد، ریشه در سال هایی دارد که سپهسالار اصول قانون گرای و مفاهیم آزادی بیان و مطبوعات را در جامعه مطرح کرده بود.

1. La Patrie.

پیدایش روزنامه‌های در تبعید و شبنامه‌ها

اختناق فکری و فرهنگی و سلطه رژیم خودکامه قاجار عرصه را بر پاره‌ای از روشنفکران ایرانی که به خصوص در تماس با دنیای غرب بودند، تنگ کرد. به این ترتیب، شهرهای لندن، پاریس، استانبول، نجف و قاهره میزبان و مرکز فعالیت روشنفکرانی شدند که مهاجرت و خود تبعیدی را بر ماندن و زیستن در آن شرایط ترجیح دادند.

به‌طور کلی، بیست و دو روزنامه حاصل اعتراض روشنفکران و روزنامه‌نگارانی بودند که خارج از مرزهای ایران را برای مبارزه با استبداد برگزیده بودند. *قانون*، *اختر*، *عروة الوثقی*، *شاهسون*، *حکمت*، *ثریا* و *حبیل‌المتین*، از جمله مهم‌ترین این روزنامه‌ها هستند. می‌توان ادعا کرد که، در دوران سانسور و اختناق ناصرالدین شاهی، شبنامه‌ها هم از وسایل ارتباط جمعی محسوب می‌شدند و، به‌طور قطع، مخاطبانی بیش از روزنامه‌های دولتی داشتند. تولد اولین شبنامه مقارن با واگذاری امتیاز توتون و تنباکو به یک انگلیسی بود که، طی آن، مردم به شاه و نخست‌وزیر اعتراض کرده و خواهان لغو این امتیاز شده بودند.

در یک نگاه، نشر روزنامه‌های مخالف در خارج از کشور و انتشار شبنامه‌ها در داخل، که نوای مفاهیمی چون قانون، آزادی، پیشرفت، توسعه، برابری و مساوات را به گوش مردم می‌رساندند، بالا رفتن سطح سواد مردم و افزایش تعداد باسوادان در نتیجه افزایش مدارس، پیروزی غیرمنتظره و باور نکردنی مردم در قضیه توتون و تنباکو، افزایش مراد با خارج از کشور، پیروزی ژاپن بر روسیه، آگاهی بخشی و تنویر افکار عمومی توسط مبارزان داخلی، تشکیل انجمن‌های سری و، سرانجام، اتحاد روشنفکران و روحانیان موجب شدند که مظفرالدین شاه، در چهارم مرداد ۱۲۸۵ شمسی مطابق با ۱۳۲۴ قمری، به خواست مردم و امضای فرمان مشروطیت تن دهد و دوران تازه‌ای از حیات سیاسی و، در نتیجه، حیات مطبوعات آغاز گردد.

ب) مطبوعات ایران از پیروزی انقلاب مشروطه تا شهریور ۱۳۲۰

بعد از اعلام مشروطیت و فترتی که تا تشکیل مجلس شورای ملی پدید آمده بود، وزارت انطباعات وظیفه سانسور روزنامه‌های دولتی و غیردولتی را انجام می‌داد. با اعلام مشروطیت، از تعداد شبنامه‌ها نه تنها کاسته نشد بلکه بر آنها افزوده نیز شد، به این دلایل که اولاً سطح روحیه پویندگی مردم بالا رفته بود و شنیدن صداها و عقاید دیگران تبدیل به «ارزش» شده بود و ثانیاً جامعه در شرایط بحران زده و انقلابی به گروه‌ها و جناح‌های خاص تقسیم گردیده بود. هر یک از آن گروه‌ها برای اعلام موجودیت و اعلام دیدگاه‌های خود به تریبونی نیاز داشتند تا صدای خود را به گوش مردم برسانند. با گشایش رسمی مجلس شورای ملی، تاریخ سیاست ایران فصل تازه‌ای را آغاز و روزنامه‌نگاری نیز، به تبع آن، دگرگونی و تحول عظیمی را تجربه می‌کند. در یک کلام، سال ۱۳۲۵ قمری، سالی منحصر به فرد در تاریخ مطبوعات ایران است که با ته مانده‌های سانسور قبل از مشروطیت آغاز شد و با آزادی مطلق روزنامه‌نگاری پایان یافت. گرچه این آزادی، عاقبت خوشی هم نداشت. با وجود این که روزنامه‌های متعددی در پی انحلال وزارت انطباعات متولد شدند ولی بسیاری از آنها، به خاطر وابستگی سیاسی و طبقاتی خود، مشروطه را به نفع خود تعریف می‌کردند و چون پشتوانه مردمی نداشتند، خیلی زود از بین می‌رفتند. از میان روزنامه‌هایی که ماندند، *حبل‌المتین*، *صوراسرافیل*، *مساوات*، *ندای وطن* و *روح‌القدس* توانستند آگاهی و روشنگری را به درون توده‌ها منتقل کنند. وجه غالب مطالب این روزنامه‌ها انتقاد از وضع موجود، مقایسه ایران با سایر کشورها، ارائه راه حل برای مشکلات بنیادی، انعکاس نابسامانی‌ها و آشنا کردن مردم با حقوق حقه خود بود. سرنوشت غمناک هر یک از این نشریات به تنهایی می‌تواند موضوع یک پژوهش باشد. در تاریخ ۲۲ آذرماه ۱۳۰۴ شمسی، که رضاشاه مراسم سوگند را در مجلس به جای آورد، ۱۹ سال از عمر حکومت مشروطه می‌گذشت. عدم تمرکز قدرت، مطبوعات شجاع، صریح و منتقد، محدودیت‌های دائمی و گاه‌وبیگاه و مجلس معترض، از ویژگی‌های این دوره ۱۹ ساله هستند. آغاز دهه سوم مشروطه با دو دهه قبل بسیار تفاوت داشت. دو دهه اول را می‌توان دوران

«عدم تمرکز قدرت» و دهه سوم تا پایان شهریور ۱۳۲۰ را دوران «تمرکز قدرت» دانست. از سال ۱۲۸۵ شمسی به بعد، هر چه به سال ۱۳۰۴ نزدیک می‌شویم، آزادی مطبوعات کم‌رنگ‌تر می‌شود تا این که در سال ۱۳۰۴ به کلی رنگ می‌بازد.

در دوره ۱۶ ساله حکومت رضا شاه، تنها روزنامه‌هایی می‌توانستند به حیات خود ادامه دهند که برخلاف دولت و شاه مطلب ننویسند. مطبوعات، بدون اجازه شهربانی، حق نشر مطالبی را نداشتند. دو روزنامه ایران و اطلاعات از مهم‌ترین روزنامه‌های منتشره در این دوره هستند. البته، روزنامه اطلاعات در ۲۸ آبان ۱۳۰۸ به علت انتقاد از وضع دادگستری به مدت ۵۱ روز توقیف شد. در این دوره، از آزادی قلم که بهترین ثمره انقلاب مشروطه بود، اثری بر جای نماند. در این دوره ۱۶ ساله، کم‌ترین میزان امتیاز انتشار روزنامه متعلق به سال ۱۳۱۰، یعنی زمان اوج قدرت رضاشاه، و بیش‌ترین تعداد امتیاز متعلق به سال ۱۳۰۵ است که پایه‌های قدرت شاه مستحکم نبوده است. بر این اساس، این فرضیه در ذهن شکل می‌گیرد که، در ایران، نسبت تمرکز اقتدار سیاسی با انتشار مطبوعات، نسبتی معکوس است.

ج) مطبوعات ایران از سال ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲

مطبوعات ایران، بعد از شهریور ۲۰ و رفتن رضاشاه از ایران، نفسی به راحتی کشیدند. روزنامه‌نگاران، مانند صدرمشروطه، مثل فنرهای تحت فشار به ناگهان رها شدند و به‌رغم اعتبار قوانین باز دارنده، در کمال بی‌پروایی، انتقاد از مسئولان قبلی کشور را آغاز کردند. مهم‌ترین ویژگی‌های مطبوعات نیمه اول این دوره عبارتند از: انتقادنگری به صورتی که گاهی به هتاکی و دهن‌دریدگی تبدیل می‌شد؛ عدم توجه به وضع ظاهری نشریه و چاپ روی کاغذهای کثیف با صفحه‌بندی غیراصولی، استفاده از زبان محاوره‌ای، شمارگان زیاد، سوء استفاده‌های مالی صاحبان جراید، ظهور روزنامه‌های وابسته به احزاب، تغییر نام مکرر روزنامه‌ها، تقسیم روزنامه‌ها به دو گروه چپ و راست و تعدد مطبوعات.^۱

۱. فقط در فاصله سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۶، ۵۸۰ نشریه در ایران منتشر شدند.

قانون ملی شدن صنعت نفت ایران در تاریخ ۲۹ اسفند سال ۱۳۲۹ به تصویب رسید و دکتر محمد مصدق در ۱۵ اردیبهشت سال ۱۳۳۰، با گرفتن رأی اعتماد از مجلس، نخست وزیر ایران شد. سیاست مطبوعاتی دکتر مصدق ترکیب آزادی و مسئولیت بود. او در یکی از سخنرانی‌های خود خطاب به روزنامه‌نگاران گفت: «تقاضای اول من از بعضی از آقایان و روزنامه‌نگاران این است که از آزادی سوء استفاده نکنند و عفت قلم را همیشه رعایت کنند.»^۱

وی به اداره کل تبلیغات دستور داده بود که در مورد او از به کار بردن عناوین و القاب پرهیزند، و طی پیامی، به مطبوعات اطمینان داد که آزادند در مورد او هر چه می‌خواهند بنویسند.

مطبوعات، در دوره مصدق، اگرچه از نظر دولت مشکلی نداشتند ولی، از طرف گروه‌های فشار، مورد تهدید واقع می‌شدند. اولین تهدید علیه مطبوعات در چهاردهم آذر ۱۳۳۰ صورت گرفت که دفاتر روزنامه‌های آینده، نوید آزادی، طلوع و آتش مورد حمله قرار گرفتند و اثاثیه این دفاتر شکسته و غارت شد. تأمین آزادی بیان برای گروه‌های چپ و راست از دیگر امتیازاتی بود که در حکومت مصدق مورد نظر بود. به طور کلی، عصر دولت دکتر مصدق را می‌توان عصر آزادی مطبوعات ایران دانست. در روزگار زمامداری مصدق، بر روی هم ۳۷۳ روزنامه مخالف و موافق منتشر می‌شدند. صفحات این روزنامه‌ها که می‌بایست محل تحلیل و تفسیرهای واقع‌بینانه و علمی در جهت رشد و آگاهی مردم می‌بود، پر از الفاظ و عبارات رکیک بود. این روزنامه‌ها که سخت به منافع حزبی و گروهی خود چسبیده بودند، از تساهل و مدارای مصدق به معنای واقعی سوء استفاده کردند و فضای مناسب کودتا را به وجود آوردند؛ کودتایی که در ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ به عزل و دستگیری مصدق انجامید و خط قرمزی روی فعالیت‌های آزادی مطبوعاتی کشید، خط قرمزی به طول ۲۵ سال و به عرض عدم ابراز هرگونه انتقاد به شاه و خاندان سلطنت.

۱. عبدالرحیم ذاکر حسین؛ مطبوعات سیاسی ایران در عصر مشروطیت؛ تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم، ۱۳۷۰، صفحه ۶۸.

د) مطبوعات ایران از سال ۱۳۳۲ تا پیروزی انقلاب اسلامی

در این فاصله زمانی، رژیم محمدرضا پهلوی روزبه‌روز مقتدرتر و بر اوضاع مسلط‌تر می‌شود. اگرچه مبارزه، شورش، نبرد مسلحانه، اعتراض و انتقاد همه افسار در این مقطع وجود دارند، اما شاه تقریباً بدون تهدید جدی و تعیین‌کننده حکومت می‌کند. در این دوره، مطبوعات در حیطه نظارت و کنترل شدید قرار دارند و روزنامه‌ها آهنگ دولتی‌تر شدن را دنبال می‌کنند. وزارت اطلاعات و ساواک دو نهادی هستند که مدام بر کار مطبوعات نظارت می‌کنند. حتی تیتراها و مطالب روزنامه، مستقیم یا از طریق تلفن، توسط آن‌ها بررسی و کنترل می‌شود و، در هر یک از این دو نهاد، سازمانی بزرگ به این کار اختصاص دارد.

در این سال‌ها، ارباب و اعمال فشار بر مطبوعات دو هدف را دنبال می‌کند؛ اول آن‌که مطبوعات باید از هرگونه بازتاب آزاد‌اندیشه و حرکت مستقل مردم، که با دیدگاه مسلط و انعطاف‌ناپذیر رژیم همخوانی ندارد، پاک شوند تا فکر مقابله با رژیم فرصتی برای بروز و رشد نیابد، و دوم آن‌که مطبوعات می‌باید هر چه بیش‌تر در خدمت اشاعه افکار و نظریاتی باشند که رژیم با توجه به منافع خود خواهان آن‌ها است.

از ویژگی‌های مطبوعات این دوره، احاله تخلفات روزنامه‌نگاران به ساواک بود. به همین دلیل، روزنامه‌نگاران با تمام وجود می‌کوشیدند تا انتقادهای خود را به صورت غیرمستقیم و تلویحی در گزارش‌ها و مقالات و اخبار به چاپ برسانند. در بسیاری اوقات، نحوه چینش کلمات یک تیترا دارای بار معنایی خاص بود. مطبوعات این دوره، از نظر تعدد و تکرار، نسبت به دهه ۲۰ رشد چندانی نداشتند. تعدد مطبوعات را فقط در مورد نشریات عامه‌پسند و عوام‌گرا با محتوای مبتذل می‌توان گزارش کرد.

محتوای نشریات این دوره را تملق و چاپلوسی بی‌حد و حصر از رژیم و دستگاه سلطنت و دولتمردان تشکیل می‌داد. شرح زندگانی هنرپیشگان و خوانندگان ایرانی و خارجی، بی‌دردسرت‌ترین موضوع برای روزنامه‌نگاران و مأموران ساواک بود. به نظر می‌رسد که شاه و رژیم پهلوی از نشریات غیرسیاسی، انتظار غیرسیاسی کردن جامعه و از نشریات مبتذل، انتظار دور کردن جوانان از مذهب را داشتند. رژیم، با دادن آگهی‌های

دولتی، پرداخت وام به مدیران، اعزام مدیران به خارج از کشور، به بهانه‌های مختلف موجبات آسایش مدیران مطبوعات را فراهم می‌کرد و، به طور کلی، امتیاز نشریه به کسی داده می‌شد که مورد اطمینان و وثوق ساواک بود.

به‌رغم این تمهیدات، انقلاب اسلامی ایران به رهبری حضرت امام خمینی، در بهمن ۱۳۵۷، پایه‌های استبداد را فرو ریخت، و عطر شکوفه‌های آزادی سراسر این ویرانه را پوشاند.

هـ) مطبوعات ایران از پیروزی انقلاب اسلامی تا کنون

در جریان انقلاب اسلامی، روزنامه‌نگاران نیز همراه با ملت بزرگ ایران، با انعکاس وسیع رویدادها، نبردهای مسلحانه و درگیری‌های خیابانی، لذت پیروزی را چشیدند. هفته‌های اول پیروزی، کم و بیش، با هیجان‌های خاص خود گذشت. مطبوعات اینک در حال و هوایی کاملاً متفاوت و از هر جهت استثنایی به سر می‌بردند که می‌بایست آن را درک و به مقتضای آن حرکت می‌کردند. برای انبوه روزنامه‌نگارانی که سال‌های سال در شرایط خفقان و سانسور پلیسی رژیم شاه قلم زده بودند و تجربه روزنامه‌نگاری آزاد را نداشتند، طبعاً احتمال این که در تحلیل اوضاع و احوال جدید و مقتضیات تازه حرفه روزنامه‌نگاری و حتی تشخیص پاره‌ای مصالح ملی دچار اشتباه و لغزش شوند، کم نبود. روزنامه‌نگاری آزاد، انقلابی، رهایی بخش و در خدمت توسعه و رشد ملی نیاز به تجربه و تمرین در شرایط تاریخی مناسب دارد؛ فرصتی که در گذشته از روزنامه‌نگاران دریغ شده بود.

پیروزی انقلاب اسلامی به منزله انفجاری در فضای مطبوعاتی کشور بود. نشریات حزبی و غیرحزبی به فاصله کوتاهی انتشار یافتند؛ به طوری که تعداد آن‌ها در زمان بسیار کوتاهی به چند صد عنوان رسید که هر کدام ساز خود را می‌زدند و به راه خود می‌رفتند. دیگر از یکدلی و هم آوازی قبل از انقلاب خبری نبود. گروه‌های مختلف، خواست‌های خود را از طریق نشریات‌شان مطرح می‌کردند و سهم خود را از انقلاب می‌خواستند. مجموعه این عوامل بودند که حساسیت‌های بعدی را در مورد محتوا و اصولاً فعالیت‌های

مطبوعاتی به وجود آوردند و کار را به برخورد، تهدید و حتی تعطیل یا تغییر ساختار نیروهای تشکیل دهنده آن‌ها کشاندند.

بعد از پایان جنگ تحمیلی و دوران موسوم به سازندگی، مطبوعات عمدتاً بازتابنده گفتمان حاکم بودند. بنابراین، اگرچه گفتگو و مباحثه در سطوح محدودی در مطبوعات جریان داشت، اما انتقادات کم‌رنگ، سطحی و غیراساسی بودند. در این دوره، مطبوعات آزاد و مستقل در متن فعالیت‌های اجتماعی حضور فعال نداشتند.

دوم خرداد ۱۳۷۶ سرآغاز گفتمان تازه‌ای در تاریخ سیاسی کشور بود. گفتمان «سازندگی» جای خود را به گفتمان «دمکراتیک جامعه مدنی» داده بود. طبیعی است که، در چنین فضایی، مطبوعات نقش برجسته‌ای در گسترش و آموزش گفتارهای منطقی و اصولی در مورد مسائل سیاسی و اجتماعی و تحرک سیاسی داشته باشند و از طریق آشنا کردن افراد با حقوق و مسئولیت‌های اجتماعی و فراهم آوردن زمینه‌های مناسب برای برخورد آرا و عقاید و عرضه نوآوری‌ها زمینه توسعه سیاسی را فراهم سازند.

و) نکاتی قابل توجه در تاریخ مطبوعات ایران

از بررسی تاریخ مطبوعات ایران، نتایج زیر قابل حصول‌اند:

۱. تاریخ مطبوعات ایران نشان می‌دهد که هرگاه قدرت حاکم مجاری رسمی ارتباط با مردم را ببندد، مجاری غیررسمی خودبه‌خود گشوده می‌شوند.
۲. شبکه‌های ارتباطات سنتی (مسجد، منبر، مکان‌های عمومی، ارتباطات میان فردی، سخنرانی‌های، گردهمایی‌ها و...)، در مواقع محدودیت و تحت سانسور بودن شبکه ارتباطات مدرن، از کارایی دوچندانی برخوردار می‌شوند و رسالت بسیج افکار عمومی را به عهده می‌گیرند.
۳. هر قدر فشار وارده بر مطبوعات بیش‌تر باشد، انرژی آزاد شده در مواقع انبساط سیاسی بیش‌تر می‌گردد و محتوای مطبوعات، تندتر و غیرقابل کنترل‌تر می‌شود.

۴. آزادی مطبوعات در طول تاریخ ایران با تمرکز قسدرت سیاسی نسبت معکوس دارد؛ به این معنی که هنگامی که رژیم سیاسی کشور دارای قدرت و آمریت بیشتری بوده، افراد تمایل کمتری به انتشار افکار و عقاید خود از طریق مطبوعات داشته‌اند. تعداد اندک مطبوعات منتشره در دهه‌های ۱۳۱۰ و ۱۳۵۰، مؤید این نظر است.

نظام های کنترل و اداره مطبوعات

پیوستگی نظام‌های اداره و کنترل مطبوعات با نظام‌های سیاسی و شیوه‌های اعمال قدرت و حاکمیت، مطالعه آن‌ها را از اهمیت خاصی برخوردار می‌کند. در کلی‌ترین تقسیم‌بندی، نظام‌های اداره و کنترل مطبوعات به دو دسته اقتدارگرا و آزادی‌گرا تقسیم می‌شود. در یک تقسیم‌بندی دیگری، که توسط سه استاد دانشگاه‌های امریکا در سال ۱۹۵۶، انجام گرفته است، نظام‌ها به چهار دسته آمرانه، آزادی‌گرا، مسئولیت اجتماعی، و کمونیستی تقسیم شده‌اند. تفاوت این نظریه‌ها در ساخت قدرت سیاسی و نوع نگاه حاکمیت به مردم است. به‌طور خلاصه، ویژگی‌های این چهار نظام به شرح زیرند:

الف) ویژگی‌های نظام آمرانه

۱. مطبوعات باید در چارچوب سیاست حاکم فعالیت کنند.
۲. رسیدگی به تخلفات مطبوعاتی می‌تواند از طریق سازمان‌های اجرایی و خارج از دستگاه قضایی صورت گیرد.
۳. ورود مطبوعات خارجی به داخل کشور باید تحت کنترل و نظارت دولت باشد.
۴. قانون مطبوعات باید امکان کنترل مستقیم دولت را بر جریان تولید پیام فراهم کند.
۵. دادن یارانه، گرفتن مالیات، و لغو مجوز از جمله اهرم‌های دولت برای کنترل مطبوعات است.
۶. دولت باید بر ایجاد و عملکرد تشکل‌های صنفی مطبوعات نظارت داشته باشد.
۷. ارزش‌های سیاسی حاکم را مطبوعات باید به‌طور کامل بپذیرند و رعایت کنند.

۸. روزنامه‌نگار، به‌عنوان یک «فرد»، نمی‌تواند در حرفه خویش به‌طور مستقل عمل کند.
۹. انتصاب گردانندگان مطبوعات می‌تواند توسط مدیریت سیاسی جامعه انجام گیرد.
۱۰. مطبوعات باید از همه توان خود برای پیشبرد برنامه‌ها و سیاست‌های دولت استفاده کنند.
۱۱. انتشار مطبوعات باید از طریق کسب مجوز رسمی از ارگان یا وزارتخانه مربوطه باشد.
۱۲. لغو مجوز انتشار از جمله حقوق خاص دولت است.
۱۳. اعمال کنترل دولت بر مطبوعات، اجتناب‌ناپذیر است.

ب) ویژگی‌های نظام آزادی‌گرا

۱. مطبوعات باید اعتبار، مالکیت و حریم خصوصی افراد را حفظ کند و، در صورت تجاوز به حقوق دیگران، باید با عواقب قانونی آن روبه‌رو شوند.
۲. روزنامه‌نگاران نباید، در کسب و جمع‌آوری اخبار، با محدودیتی روبرو باشند.
۳. مطبوعات باید در شکل‌گیری بازار آزاد اندیشه بکوشند تا، از تضارب آرا و اندیشه‌ها، حقیقت روشن شود.
۴. افشای اطلاعات مربوط به امنیت ملی در مطبوعات، باید ممنوع باشد.
۵. هرگونه کنترل و نظارت پیش از انتشار مطبوعات نادرست است.
۶. پیام‌های ارتباطی باید آزادانه از خارج به داخل کشور و به عکس انتقال یابند.
۷. مهم‌ترین رسالت مطبوعات نظارت بر عملکرد دولتمردان است.
۸. فقط داشتن توان مالی برای راه‌اندازی نشریه کافی است.
۹. برای انتشار مطبوعات، احتیاج به اخذ هیچ‌گونه مجوز و پروانه انتشار نیست.
۱۰. هیچ نوع محدودیتی نباید بر مطبوعات اعمال شود؛ چه پیش از انتشار و چه پس از انتشار.
۱۱. انتشار هر مطلب، تصویر، تفسیر، تحت هر شرایطی باید آزاد باشد.
۱۲. استقلال کامل مادی، در نتیجه سودآوری و فروش هر چه بیشتر، می‌تواند یکی از اهداف مطبوعات باشد.

۱۳. مدیریت مطبوعات می تواند متعلق به مالک نشریه باشد.

ج) ویژگی های نظام مسئولیت اجتماعی

۱. هر کس که حرفی برای گفتن دارد، می تواند نشریه ای منتشر کند.
۲. همه اقلیت های نژادی، مذهبی، قومی و سیاسی باید از هر گونه تعرض مطبوعات در امان باشند.
۳. هدف از انتشار روزنامه باید اطلاع رسانی، آموزش و کمک به پیشرفت و توسعه اجتماعی باشد.
۴. عقاید مردم، رفتار مخاطبان و اصول حرفه ای، ابزارهای کنترل مطبوعات هستند.
۵. مالکیت مطبوعات باید خصوصی باشد، اما دولت می تواند با دادن خدمات از مطبوعات حمایت کند.
۶. اصولاً چارچوب قوانین مطبوعاتی باید حافظ کثرت گرایی باشد و هر کس را قادر به کسب اطلاعات و عقاید از منابع گوناگون و انتخاب آزادانه از میان آنها کند.
۷. مطبوعات باید جایگاهی برای طرح نظریات گوناگون باشند؛ آنها نباید نسبت به پیامدهای کار خوب بی تفاوت باشند.
۸. مسئولیت اجتماعی مطبوعات مهم تر از آزادی آن است.
۹. مدیریت مطبوعات باید انتخابی و از میان افراد حرفه ای و با تجربه باشد.
۱۰. نهادی متشکل از خود روزنامه نگاران (بدون دخالت دولت) باید بر اعمال مسئولیت اجتماعی مطبوعات نظارت داشته باشد.
۱۱. کافی نیست که مطبوعات یک رویداد را صرفاً صحیح و عینی به مردم گزارش کنند؛ بلکه لازم است حقایق را هم در تفسیر و تحلیل آن به اطلاع عموم برسانند.
۱۲. انتشار مطالب و اطلاعاتی که از نظر اجتماعی زیان بارند و همچنین تخطی از حقوق خصوصی باید ممنوع باشد.

۱۳. مطبوعات باید به شرح و توصیف تضادها در جامعه پردازند؛ یعنی کار مطبوعات باید ایجاد چالش تا رسیدن به مرحله بحث و تبادل نظر باشد.

د) ویژگی های نظام کمونیستی

۱. مطبوعات باید از جنبش های پیشرو جهانی حمایت کنند.
۲. حکومت حق دارد در محتوای مطبوعات، قبل از انتشار، دخالت کند.
۳. مطبوعات باید دولت حاکم را به هر وسیله ممکن تقویت کنند.
۴. یکی از کارکردهای عمده مطبوعات، افشاگری علیه کسانی است که قصد ضربه زدن به حکومت را دارند.
۵. مطبوعات را باید دولت اداره کند.
۶. مطبوعات باید با ارائه «تفسیرهای عقیدتی» گامی در جهت مکتبی کردن جامعه بردارند.
۷. تعقیب و مجازات مطبوعات متخلف، پس از انتشار، امری طبیعی و حق حکومت است.
۹. وظیفه مطبوعات، تهییج و سازماندهی مردم در جهت تبلیغ برای دولت است.
۱۰. مطبوعات ابزارهایی برای اتحاد و یکپارچگی مردم هستند.
۱۱. رسانه ها موظف به هنجارسازی، آموزش، اطلاع رسانی و بسیج عمومی هستند.
۱۲. نظام حاکم بر جامعه حق دارد، به نفع اهداف مورد نظر خود، مطبوعات را سانسور و در کار آنها مداخله کند.

نظام توسعه ای

مفهوم توسعه ای اداره مطبوعات را می توان عکس العمل کشورهای جهان سوم در قبال غرب و رسانه های فراملی آن دانست. در کشورهای در حال توسعه، برای مطبوعات وظایفی چون کمک به سازندگی و توسعه اقتصادی، جنگ علیه فقر و بی سوادگی، دادن آگاهی های سیاسی و کوشش در راه احیای فرهنگ و زبان ملی در نظر گرفته شده اند. برای رسیدن به

این اهداف، لازم است که مطبوعات از هرگونه چالش با قدرت حاکم خودداری ورزند و از آن حمایت کنند. این نظریه را اولین بار ویلیام هاگتن^۱ ارائه کرد.

هـ) ویژگی های نظام توسعه ای

۱. «اطلاعات» از جمله منابع ملی با ارزش هستند، بنابراین، فقط باید در جهت تحقق اهداف درازمدت ملی مورد استفاده قرار گیرد.
۲. مطبوعات باید در حفظ هویت فرهنگی و زبان ملی مشارکت داشته باشند.
۳. مدیریت سیاسی جامعه حق تعیین مدیریت مطبوعات را دارد.
۴. اولویت های اقتصادی و نیازهای توسعه ای جامعه حدود آزادی مطبوعات را تعیین می کند.
۵. مطبوعات باید در انعکاس اخبار و اطلاعات برای پیوند با سایر کشورهای در حال توسعه، که از جهات فرهنگی، سیاسی، جغرافیایی و ایدئولوژیکی با کشور شباهت دارند، اولویت قائل شوند.
۶. مالکیت مطبوعات می تواند هم به بخش خصوصی، هم به دولت و هم احزاب و سازمان های سیاسی تعلق داشته باشد.
۷. داشتن پروانه انتشار برای فعالیت مطبوعاتی ضروری است.
۸. مطبوعات باید «اهداف عمومی» را، که به وسیله مدیریت سیاسی جامعه تعریف و تبیین می شوند، در اولویت کار خود قرار دهند.
۹. مطبوعات باید از قدرت حاکم حمایت کنند، نه این که با آن به مبارزه برخیزند زیرا، در این صورت، اغتشاش و هرج و مرج جایگزین قدرت حاکم خواهد شد.
۱۰. مطبوعات باید برای تحقق اهداف توسعه اقتصادی، سازندگی ملی، مبارزه با فقر و بیسوادی و دادن آگاهی های سیاسی بسیج شوند.

1. William Hachten.

۱۱. مطبوعات باید با استبداد داخلی و استعمار خارجی در ابعاد سیاسی و فرهنگی مقابله کنند.

۱۲. دولت حق دارد، به نفع اهداف توسعه، در فعالیت مطبوعات مداخله و آن را محدود کنند.

۱۳. تنها کسانی که صلاحیت‌های علمی و اخلاقی آن‌ها در چارچوب قوانین موجود مورد تأیید قرار گیرند، می‌توانند نشریه منتشر کنند.

با توجه به ویژگی‌های نظام‌های مطبوعاتی بررسی شده، می‌توان گفت که نظام مطبوعاتی ایران در زمان پهلوی اول و دوم، یعنی در فاصله سال‌های ۱۳۰۲ تا ۱۳۲۰ و ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۴، نظام آمرانه بوده است. در واقع، در هیچ دوره‌ای از تاریخ مطبوعات، نظام آزادی‌گرا بر مطبوعات ایران حاکم نبوده است. به هر حال، روزنامه‌نگاران ایران که در فاصله سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۶ در قالب نظام توسعه‌ای فعالیت می‌کردند، ترکیبی از نظام توسعه‌ای و مسئولیت اجتماعی را بهترین شرایط برای کار مطبوعاتی می‌دانند.^۱

سیر تحول قوانین مطبوعاتی در ایران

نخستین آیین‌نامه ناظر بر مطبوعات ایران را یک نظامی ایتالیایی به نام «کنت دومونت فرت» - که در آن زمان، ریاست اداره پلیس تهران را به عهده داشت - نوشت. در این آیین‌نامه، که به کتابچه قانون جزای ۱۲۹۶ معروف شد، انتشار هر مطلبی علیه شاه، مذهب، دولت، ملت و همچنین تحریک علیه دولت و افترا به آن جرم محسوب می‌شد. در مورد جرائم فوق، دو نکته قابل توجه اند؛ اول این که این جرائم آن چنان گسترده و غیرمحدود بودند که تقریباً شامل هر مطلب و نوشته‌ای می‌شدند، و دوم آن که این محدودیت‌ها در همه قوانین مطبوعاتی بعدی نیز به صورت اصل و محور جرائم در آمدند.

۱. مهدخت بروجردی علوی؛ نظام مطلوب مطبوعاتی از دیدگاه روزنامه‌نگاران ایرانی؛ پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبائی، سال تحصیلی ۱۳۷۵-۱۳۷۴.

اولین قانون مطبوعات ایران

در اولین سال بعد از پیروزی انقلاب مشروطه، مطبوعات دارای موقعیتی خاص بودند. از یک طرف، با پیروزی انقلاب، انتظار آنان این بود که در فضایی آزاد و به دور از سانسور وزارت انطباعات قلم بزنند و، از طرف دیگر، برای دولتی که پایه‌های آن بر استبداد بنا شده بود، پذیرش انتشار مطبوعات بدون سانسور، غیرممکن به نظر می‌رسید. در چنین فضایی که بی‌تجربگی مطبوعات در استفاده از آزادی‌های موجود هم به تشنج آن می‌افزود، نخستین قانون مطبوعات ایران در پنجم محرم ۱۳۲۶ قمری به تصویب رسید. در مورد تصویب این قانون، دیدگاهی وجود دارد مبنی بر این که «به علت رونق گرفتن کار مطبوعات و آزادی به نسبت مطلقه که برای خود قائل بودند، مستبدان و مرتجعان در صدد کنترل روزنامه‌ها برآمدند و با تصویب قانون مطبوعات راه را بر آنان تنگ کردند»^۱. در مورد نخستین قانون مطبوعات ایران، نکات زیر شایان گفتن‌اند:

۱. در این قانون، متقاضی انتشار روزنامه باید تعهد می‌داد که مفاد قانون مطبوعات را رعایت کند. «هر کس بخواهد مطبعه دایر کند یا کتاب و جریده و اعلاناتی را به چاپ برساند یا مطبوعات را بفروشد، باید بدو عدم تخلف از فصول این قوانین را نزد وزارت معارف به التزام شرعی ملتزم و متعهد شود».

به این ترتیب، با دادن التزام شرعی، قضیه مجوز حل شده تلقی می‌شد. از آن جا که قانون مطبوعات سال ۱۳۲۶، ملهم از قانون مطبوعات ۲۹ ژوئیه ۱۸۸۱ فرانسه بود، برای گرفتن مجوز را برای انتشار مطبوعات الزامی نمی‌دانست و، به جای آن، خواستار تسلیم اظهارنامه یا معرف‌نامه‌ای شده بود که طی آن یک رشته اطلاعات شامل اسم و رسم مدیر روزنامه و محل آن، اسم و رسم چاپخانه، عنوان روزنامه و ترتیب چاپ و شمارگان و خط‌مشی آن به وزارت انطباعات داده شود.

۱. محمد محیط طباطبایی؛ تاریخ تحلیلی مطبوعات ایران؛ تهران: انتشارات بعثت، ۱۳۶۶، صفحه ۲۳.

به این ترتیب و براساس ماده ۶ اولین قانون مطبوعات ایران، به هر ایرانی سی ساله که مرتکب جنحه و جنایت نشده و مشهور به فسق و فساد اخلاق نبود، حق اداره و انتشار روزنامه داده می‌شد.

این قسمت از قانون هیچ‌گاه به طور واقعی به عمل درنیامد تا آن که چند سال بعد، در کابینه علاءالسلطنه، انتشار روزنامه فقط با شرط تأیید هیأت وزیران امکان‌پذیر شد.

۲. اولین قانون مطبوعات، تنها قانونی است که، بنابر آن، جوابیه‌ها می‌توانست بیش از دو برابر اصل مطلب باشد، به شرطی که صاحب جوابیه، قیمت چاپ مابه‌التفاوت آن را بپردازد.

هرگاه روزنامه و جریده نسبت به یکی از مأموران دولتی یا به یکی از ادارات چیزی درج کند که به شغل ایشان بر بخورد، آنچه را که در توضیح و رد ایراد آن شخص یا آن اداره نزد مدیر روزنامه بفرستند، باید بدون تأخیر و تحریف در ستون اول نمره آتیه روزنامه درج کند. اندازه مقاله جوابیه می‌باید بیش از [دو برابر] مقاله تعرضیه نباشد والا مازاد را باید صاحب مقاله اجرت چاپ بدهد.

محل درج جوابیه، در اولین قانون مطبوعات، ستون اول روزنامه در نظر گرفته شده در حالی که در سایر قوانین مطبوعاتی «همان صفحه‌ای که مطلب چاپ شده»، ذکر شده است. ۳. در اولین قانون مطبوعات، مدیر مسئول در قبال مندرجات و حتی آگهی‌های روزنامه مسئول است.

مدیر روزنامه مسئول مقالات مندرجه در روزنامه است و همچنین مسئول اعلاناتی است که در روزنامه به چاپ می‌رسد.

آخرین اصلاحیه قانون مطبوعات، نویسنده مطلب را مسئول دانسته و در مورد آگهی‌ها هم قانون سکوت را اختیار کرده است.

۴. در ماده ۱۵ اولین قانون مطبوعات، درج آگهی‌های دولتی وظیفه مطبوعات دیده شده است، در حالی که در قوانین فعلی، هیچ اجباری برای چاپ آگهی‌های دولتی وجود ندارد.

«در روزنامه‌جاتی که درج اعلانات معمول است مدیر حق طفره رفتن و تعویق از درج اعلانات رسمی را ندارد اجرت طبع از قرار معلوم به آنها داده می‌شود».

جرایم مطبوعاتی اولین قانون مطبوعات را که موجب توقیف نشریه می‌شود می‌توان در ماده ۴۹ این قانون مشاهده کرد:

ماده ۴۹

مأموران وزارت معارف، که برای روزنامه معین می‌شوند، و پلیس حق دارند روزنامه یا دیگر جراید را در موارد ذیل توقیف کنند:

۱. آنجا که روزنامه یا جریده یا لایحه مضر به اساس مذهب اسلامی باشد؛
۲. آنجا که در روزنامه یا جریده یا لایحه هتک احترامات سلطنت شده باشد؛
۳. آنجا که نقشه و طرح حرکت قشونی یا اسرار دیگر نظامی مکشوف شده باشد؛
۴. آنجا که مندرجات روزنامه موجب هیجان کلی و اختلال آسایش عمومی شود؛
۵. آنجا که دعوت بر مصادات قوای رسمیه مملکت شده باشد؛
۶. آنجا که انتشار صور قبیحه بر ضد عفت و عصمت شده باشد.

نکته قابل توجه در این ماده قانونی این است که، به‌رغم این که در هیچ جای قانون به وجود مأمور وزارت معارف به صراحت اشاره نشده است، در این ماده به وی مأموریت توقیف روزنامه در صورت مشاهده تخلف داده می‌شود. این‌گونه است که اولین قانون مطبوعات ایران را می‌توان جمع اضداد دانست زیرا، از طرفی، به اخذ مجوز برای انتشار اهمیت داده نشده و، از طرف دیگر، به وجود مأمور وزارت معارف در روزنامه اشاره شده، که مصداق عینی و مستقیم سانسور است.

در اواسط سلطنت رضاشاه، بعضی از روزنامه‌ها با حمایت رضاشاه، اقدام به نوشتن مطالبی علیه اسلام می‌کردند. وکلای مجلس چهارم که بوی خطر را حس کرده بودند، متممی در دو ماده برای قانون مطبوعات تصویب کردند با این مضمون که چون، بر طبق اصل بیستم متمم قانون اساسی، عامه مطبوعات به غیر از کتب ضلال و مواد مضره به دین آزاد و ممیزی در آن ممنوع است، عموم مدیران جراید و مجلات و ارباب مطابع باید ملزم

شوند که هر وقت بخواهند در امور مربوط به دین اسلام و مذهب، اصولاً و فروعاً، انشا، نقد و لو هزلاً چیزی طبع کنند، قبلاً به ناظر شرعیات که خبرویت وی توسط دو نفر مجتهد جامع الشرایط تصدیق و از طرف وزارت معارف در تهران و در هر یک از مراکز ایالات و ولایات معرفی شده باشد، مراجعه کنند تا مذاقه کرده، پس از آن که عدم مضر بودن آن به دین اسلام و مذهب کتباً تصدیق شد طبع و نشر کنند. در ماده دوم هم آمده است که متخلف طبق قانون مطبوعات مجازات و اوراق منتشره هم جمع آوری و توقیف می شود.

اگر چه این دو ماده برای حفظ کیان اسلام و جلوگیری از توهین به مقدسات دین و مذهب به تصویب رسیدند، اما نه تنها سد ممیزی بزرگی در مقابل مطبوعات نهادند، بلکه نتیجه مورد نظر نمایندگان هم از آن به دست نیامد، زیرا رضاخان انتخاب ناظر شرعی را خود به عهده گرفت و، به این ترتیب، مطالب اسلامی روزنامه‌ها هم عملاً تحت کنترل رضاخان درآمد.

اصلاحیه قانون مطبوعات در سال ۱۳۲۱

در سال ۱۳۲۱ و در زمان نخست‌وزیری قوام السلطنه، موضوع کمیابی نان و وضع اسفبار زندگی مردم منجر به ماجرای شد که به «بلوای نان» معروف است. تظاهرات مردم علیه قوام با دخالت قوای نظامی پایان یافت و نخست‌وزیر کلیه مطبوعات کشور را تعطیل و توقیف کرد و به مدت ۴۳ روز همه نشریات، بلااستثنا از انتشار باز ماندند. دو هفته بعد از توقیف سراسری مطبوعات، قوام لایحه‌ای را تحت عنوان «اصلاحیه قانون مطبوعات» به مجلس برد. این لایحه که در سوم دی ماه ۱۳۲۱ مورد تصویب قرار گرفت، تکمله‌ای بر اولین قانون مطبوعات ایران بود که در آن برای انتشار نشریه، علاوه بر داشتن شرایط قبلی، تمکن مالی و سرمایه علمی و اخلاقی نیز لازم دانسته شده بود. همچنین، این قانون با عطف به ماسبق، صاحبان نشریات در حال انتشار را هم مجبور به اخذ مجوز با شرایط جدید کرد. از آن جا که، در اصلاحیه مذکور، صلاحیت علمی و تمکن مالی تعریف نشده بودند، شورای عالی معارف آیین‌نامه اجرایی آن را فراهم و سرمایه علمی را چنین تعریف کرد که تقاضا کننده

باید دارای گواهینامه دوره دوم متوسطه (دیپلم) باشد یا از عهده امتحان زبان و ادبیات فارسی و تاریخ و جغرافیای ایران و عالم برآید. تمکن مالی هم در حد مخارج انتشار ۳۰ شماره، به فرض این که هر شماره دو هزار نسخه چاپ شود، تعریف شد.^۱

مصدق و دومین قانون مطبوعات

در تاریخ ۲۰ مرداد سال ۱۳۳۱، دکتر محمد مصدق - نخست‌وزیر وقت ایران - که اجازه وضع قانون از مجلس را گرفته بود، قانونی برای مطبوعات نوشت که قانون فعلی مطبوعات ایران به نحوی از آن ملهم است. از نقاط عطف این قانون تعریف روزنامه است که برای اولین بار توسط دکتر مصدق ارائه می‌شود. بنا بر ماده ۱ این قانون، روزنامه یا مجله نشریه‌ای است که برای روشن ساختن افکار عمومی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، سیاسی، علمی، فنی یا ادبی و ترقی دادن سطح معلومات عامه و نشر اخبار و اطلاعات و مطالب عام‌المنفعه و انتقاد صحیح و صلاح‌اندیشی در امور عمومی که به طور منظم در مواقع معین بر طبق اجازه‌نامه طبع و نشر گردد.

مزیت دیگر قانون دکتر مصدق این است که نقش سردبیر و مدیر مسئول را در قانون از هم تفکیک کرده است. در ماده ۱۳ قانون دوم مطبوعات، که راجع به حق جوابگویی است، آمده است که جواب نباید بیش از مطلب اصلی باشد. این قانون، تنها موردی است که میزان جواب را برابر با اصل می‌داند. سایر قوانین مطبوعاتی می‌گویند که جواب نباید بیش از دو برابر مطلب اصلی باشد.

جرایم مطبوعات، در دومین قانون مطبوعات، تفاوت مهمی با قوانین قبلی و بعدی ندارند.

۱. از آن جا که این قانون برای عباس مسعودی - مدیر روزنامه اطلاعات - و شکرآ... صفوی - مدیر روزنامه کوشش - اشکال به وجود آورد، بیست و پنج نفر از نمایندگان طرحی را تسلیم مجلس کردند که، به موجب آن، نشریاتی که تا آن تاریخ ۱۵ سال از انتشارشان می‌گذشت از شمول این قانون خارج شدند.

سومین قانون مطبوعات

پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و سقوط مصدق، دوره هیجدهم مجلس، قانونی را تصویب کرد که، به موجب آن، کلیه قوانینی که شخص دکتر مصدق با توجه به اختیارات فوق‌العاده‌اش وضع کرده بود، ملغی شدند. از جمله آن قوانین، قانون مطبوعات سال ۱۳۳۱ بود.

بعد از الغای قانون مذکور، در کمیسیون مشترکی از نمایندگان دو مجلس شورای ملی و سنا سومین قانون مطبوعات ایران، بدون طرح در جلسه علنی مجلس، به تصویب رسید و از تاریخ دهم مرداد ۱۳۳۴ به اجرا درآمد. در این قانون که تفاوت‌های جزئی با قانون دکتر مصدق داشت و از سال ۱۳۳۴ تا بهمن ۱۳۵۷ در ایران اجرا می‌شد، صاحب امتیاز، هم باید دارای مدرک لیسانس و هم دارای توانایی مالی بود.

اولین لایحه قانونی مطبوعات در جمهوری اسلامی ایران

چند ماه پس از پیروزی انقلاب اسلامی، یعنی در ۲۰ مرداد ۱۳۵۸ شورای عالی انقلاب، «لایحه قانونی مطبوعات» را در حکومت جمهوری اسلامی به تصویب رساند. این لایحه ویژگی‌هایی داشت که، به طور مشخص، تعلق آن را به یک حکومت انقلابی نشان می‌داد. برای مثال، انتشار نشریه تنها با سرمایه ایرانی آزاد بود و افرادی که، در رژیم گذشته، دارای عناوین یا مشاغل حساس و خاصی بودند، از گرفتن امتیاز نشریه محروم شدند. یک اصل مهم انقلابی که تفاوت بزرگ این قانون را با سایر قوانین روشن می‌کرد، جرم شناختن سانسور است که در ماده ۲۹ منجلی است:

هر مقام دولتی که برای چاپ مطلب یا مقاله‌ای در صدد اعمال فشار بر آید یا مبادرت به سانسور و کنترل نشریات کند، علاوه بر انفصال دائم از مشاغل دولتی، به حبس جنحه‌ای از شش ماه تا دو سال محکوم خواهد شد.

اولین لایحه قانونی مطبوعات در جمهوری اسلامی دادن پروانه انتشار به احزاب و جمعیت‌ها و مؤسساتی را که به ثبت رسیده باشند مجاز شمرده بود و، مهم‌تر از آن، به

رسمیت شناختن ضمنی سازمان صنفی مطبوعات و حقوق قانونی آن‌ها بود. در ماده ۴۰ این لایحه، آمده بود که وزارت ارشاد در تنظیم آیین‌نامه‌های اجرایی قانون مطبوعات سعی خواهد کرد اجرای این قانون را، جز در مورد آنچه مربوط به اعمال حاکمیت دولت است، به سازمان‌های صنفی واگذار کند. چنین موردی در قوانین بعدی به چشم نمی‌خورد.

قانون مطبوعات در جمهوری اسلامی ایران

قانون مطبوعات فعلی ایران، که در اسفندماه ۱۳۶۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، با آیه‌ای از قرآن کریم در مورد مقدس بودن قلم آغاز می‌شود. این قانون مشتمل بر ۳۶ ماده و ۲۳ تبصره و دارای شش فصل به شرح زیر است:

فصل اول- تعریف مطبوعات،

فصل دوم- رسالت مطبوعات،

فصل سوم- حقوق مطبوعات،

فصل چهارم- حدود مطبوعات،

فصل پنجم- شرایط متقاضی و مراحل صدور پروانه،

فصل ششم- جرائم.

تعریف مطبوعات

در ماده ۱ آخرین قانون (مصوب سال ۱۳۶۴)، مطبوعات چنین تعریف شده‌اند: نشریاتی که به طور منظم، با نام ثابت و تاریخ و شماره ردیف در زمینه‌های گوناگون خبری، انتقادی، اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، کشاورزی، فرهنگی، دینی، علمی، فنی، نظامی، هنری، ورزشی و نظایر این‌ها، منتشر می‌شوند.

این تعریف دارای اشکال است، زیرا مشی انتقادی را یکی از زمینه‌های انتشار ذکر کرده است؛ در حالی که اساساً «انتقاد» از ویژگی‌ها و وظایف ذاتی مطبوعات است، نه یکی

از زمینه‌های انتشار آن‌ها. این تعریف می‌تواند این تلقی را تقویت کند که نشریه انتقادی، تنها یک نوع نشریه است و سایر نشریات نمی‌توانند مشی انتقادی داشته باشند. به طور کلی، «در تعریف مطبوعات، باید هدف‌های انتشار روزنامه‌ها و مجله‌ها، مانند ارائه اخبار، تفسیرها و انتقادها و انعکاس افکار عمومی، از زمینه‌های موضوعی و تخصصی مناسب آن‌ها متمایز باشد»^۱.

تبصره ۳ ماده ۱، کلیه نشریات الکترونیک را مشمول مواد این قانون دانسته است. در تازه‌ترین اصلاحیه آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات که در تابستان سال ۱۳۸۱ در کمیسیون فرهنگی دولت مورد بررسی قرار گرفت، تعریف زیر برای نشریات الکترونیک پیشنهاد شد: نشریه الکترونیک، نشریه‌ای است که در محیط دیجیتال، با همان صورت، شرایط و ظواهر یک نشریه چاپی و طی فرایند مرسوم روزنامه‌نگاری و تحریریه‌ای، تولید، و به طور منظم و با نام ثابت و تاریخ و شماره ردیف معین در یک یا چند زمینه سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و ... منتشر می‌شود.

نسخه دیجیتال نشریات چاپی دارای مجوز و در حال انتشار، خارج از شمول تعریف فوق ذکر شده است.

در فصل دوم، قانون برای مطبوعات رسالت روشن ساختن افکار عمومی و پیشبرد اهداف جمهوری اسلامی، تلاش برای نفی مرزبندی‌های کاذب، مبارزه با مظاهر فرهنگ استعماری و حفظ و تحکیم سیاست نه شرقی نه غربی را قائل شده است. در تبصره این ماده نیز تصریح شده است که مطبوعات باید حداقل در تحقق یکی از موارد فوق‌الذکر سهیم و با موارد دیگر در تضاد نباشد.

«باید در نظر داشت که این گونه اهداف کلی، بیش‌تر جنبه آرمانی دارند و معمولاً در قوانین اساسی کشورها ارائه می‌شوند. در صورتی که چنین اهدافی در قوانین عادی مطبوعاتی پیش‌بینی گردند، باید ضمانت اجرای آن‌ها نیز مشخص شود. به همین جهت، تحقق مفاد تبصره ماده یاد شده هم که به گونه‌ای غیرقابل انتظار عمومیت زمینه‌های متعدد

۱. دکتر کاظم معتمدنژاد؛ حقوق مطبوعات؛ تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها، ۱۳۷۹، صفحه ۱۱۲.

رسالت مطبوعات و ضرورت تبعیت از تمام آن‌ها را محدود کرده، ابهام‌آمیز به نظر می‌رسد.^۱

فصل سوم قانون، به حقوق مطبوعات اختصاص دارد. از جمله حقوق داده شده به مطبوعات، حق انتقاد، اظهار نظر و حق کسب و انتشار آزادانه اخبار داخلی و خارجی هستند. همچنین، در ماده ۴ این قانون تصریح شده است که هیچ مقام دولتی و غیردولتی حق ندارد، برای چاپ مطلب یا مقاله‌ای، در صدد اعمال فشار بر مطبوعات برآید یا نشریات را سانسور و کنترل کند.

باید توجه داشت که «ممنوعیت سانسور یکی از عناصر اصلی آزادی مطبوعات محسوب می‌شود و، به سبب اهمیت آن، در بسیاری از قوانین اساسی کشورها نیز بر آن تأکید شده است. برای آن که بتوان در این زمینه بر حقوق مطبوعات تأکید گذاشت، می‌باید در جهت عکس، بیش‌تر بر ضرورت تأمین آزادی روزنامه‌نگاران در کسب اخبار و انتشار روزنامه‌ها و مجله‌ها، و عدم بیم از کنترل و سانسور مندرجات آن‌ها تکیه می‌شد. در ضمن، در این قانون هیچ ضمانت اجرایی برای جلوگیری از کنترل و سانسور مطبوعات در نظر گرفته نشده و در مورد مرتکبان آن، مجازاتی تعیین نگردیده است».^۲

در مورد حق کسب و انتشار اخبار نیز باید گفت که حق دستیابی آزادانه به اخبار و اطلاعات به حدی دارای اهمیت است که، در اغلب قوانین اساسی جدید، بر ضرورت تحقق تأکید شده است. از طرفی، این ماده قانونی هیچ مجازاتی برای کسانی که اطلاعات را از خبرنگاران دریغ می‌کنند، در نظر نگرفته است. در سایر قوانین مطبوعاتی دنیا، روزنامه‌نگاران دارای حقوق بیش‌تری هستند که در جای خود به آن‌ها پرداخته خواهد شد. فصل چهارم قانون مطبوعات، حدود مطبوعات را روشن کرده است. این محدودیت‌ها به مثابه محدودیت‌های قانونی در اکثر کشورهای دنیا هستند. به طور کلی، در همه دنیا جرائم براساس چهار معیار تعیین می‌شوند:

۱. همان، صفحه ۱۱۵.

۲. همان، صفحه ۱۱۷.

۱. آنچه در ارتباط با استقلال کشور، حاکمیت ملی، نظم عمومی و امنیت ملی است؛
۲. آنچه علیه سلامت جامعه و آسایش عمومی باشد؛
۳. آنچه به سنت‌های مذهبی، ملی، فرهنگی، اخلاق حسنه و عفت عمومی لطمه وارد کند؛

۴. آنچه حرمت زندگی خصوصی افراد را خدشه‌دار سازد.

فصل پنجم قانون مطبوعات در مورد شرایط متقاضی و مراحل صدور پروانه انتشار است. به طور کلی، در نظام‌های سیاسی دنیا، برای انتشار روزنامه، تأسیس فرستنده یا تولید فیلم سینمایی، چهار شیوه زیر وجود دارند:

الف) شیوه اعلام نامه،

ب) شیوه ثبت نام،

ج) شیوه مختلط،

د) شیوه «اجازه قبلی».

الف) شیوه اعلام نامه

نحوه عمل در این شیوه به این ترتیب است که، پیش از انتشار هر روزنامه یا نشریه‌ای، باید اعلام‌نامه‌ای حاوی عنوان روزنامه و دوره انتشار آن، نام و محل سکونت مدیر نشریه، نام و محل سکونت مدیر همکار یا قائم مقام مدیر نشریه، و مشخصات چاپخانه‌ای که نشریه در آن به چاپ می‌رسد، به دادسرای کل تسلیم شود. قابل ذکر است که «چون، از سوی قانونگذار، فاصله‌ای بین زمان تسلیم اعلام نامه و انتشار روزنامه در نظر گرفته نشده، انتشار آن می‌تواند در همان روز دادن اعلام نامه صورت گیرد».^۱

کشورهای فرانسه، ترکیه، مراکش، تونس، الجزایر و موریتانی از کشورهایی هستند که از شیوه اعلام نامه پیروی می‌کنند.

ب) شیوه ثبت نام

این شیوه برای اولین بار، در سال ۱۸۸۱، در انگلستان معمول شد و سپس در بسیاری از کشورهای دیگر، مانند کانادا، استرالیا، زلاندنو و به خصوص بعد از جنگ جهانی دوم در اکثر ممالک تازه استقلال یافته که قبلاً مستعمره انگلستان بودند مثل هند، پاکستان، بنگلادش و آفریقا مورد اقتباس قرار گرفت. کره جنوبی و قزاقستان هم از جمله کشورهایی هستند که به تازگی این شیوه را برای انتشار مطبوعات برگزیده‌اند.

در این شیوه، متقاضی تأسیس روزنامه باید مشخصات خود را شامل نام صاحبان و اداره کنندگان و وضع سرمایه مؤسسه و نام رسانه موردنظر در دفتر مخصوص مطبوعات به ثبت برساند.

ج) شیوه مختلط

در این روش، متقاضی انتشار نشریه باید اعلام نامه‌ای را شامل مشخصات مالک و نام، نشانی، عنوان و ماهیت نشریه، و همچنین اسنادی دایر بر آن که گردانندگان نشریه، صفات و کیفیات موردنظر در قانون را دارا هستند و سایر مدارک مورد نیاز را به دفتر دادگاه بخش محل انتشار تحویل دهد. در صورتی که اعلام نامه و مدارک ضمیمه با مقررات قانونی انطباق داشته باشد، رئیس دادگاه، ظرف مدت ۱۵ روز، دستور ثبت نام نشریه را در دفتر ثبت مطبوعات می‌دهد. کشورهای هند، بنگلادش، پاکستان و ایتالیا از جمله کشورهایی هستند که به شیوه مختلط عمل می‌کنند.

د) شیوه اجازه قبلی

با وجود گسترش تعداد کشورهایی که از شیوه اعلام نامه و ثبت نام برای انتشار مطبوعات استفاده می‌کنند، در چندین کشور جهان از جمله مصر، سوریه، عراق، اردن، لبنان، عربستان سعودی، یمن، عمان، ممالک عربی جنوب و شمال غربی خلیج فارس (امارات متحده عربی، بحرین، قطر و کویت)، لیبی و ایران، از شیوه قدیمی صدور «اجازه قبلی» پیروی می‌کنند و مطبوعات به وسیله دولت یا زیر نظر دولت منتشر می‌شوند.

همان‌طور که در بحث مربوط به قوانین مطبوعاتی گفته شد، در نخستین قانون مطبوعات ایران که بر مبنای نظام تنبیهی پایه‌گذاری شده بود، دادن اعلام‌نامه برای انتشار نشریه کافی بود اما اصل آزادی انتشار در حکومتی که بر پایه‌های استبداد بنا شده بود، دوام چندانی نیاورد و، در سال ۱۳۳۵ هجری قمری و در دوره صدارت محمد علی علاء‌السلطنه، هیأت وزیران تصویب‌نامه‌ای را وضع کرد که بر مبنای آن انتشار نشریه منوط به گرفتن مجوز از هیأت وزیران شد.

پس از کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹، تشخیص صلاحیت اشخاصی که خواهان انتشار نشریه بودند به شورای عالی معارف محول شد. در شهریور ۱۳۲۰ و به دنبال واقعه ۱۷ آذر ۱۳۲۱ و تعطیل تمام نشریات، انتشار روزنامه‌ها به لزوم دریافت «امتیاز» مقید شد. از آن به بعد تا امروز که وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی وظیفه صدور مجوز به نشریات را به عهده دارد، انتشار هر نشریه‌ای منوط به داشتن «امتیاز» است.

طرح اصلاح قانون مطبوعات مصوب ۱۳۷۹

در آخرین سال فعالیت دوره پنجم مجلس شورای اسلامی، تعدادی از نمایندگان طرح اصلاح قانون مطبوعات را به مجلس تقدیم کردند. این طرح که با مخالفت عده‌ای از نمایندگان و مطبوعاتیان و حتی دولتمردان مواجه شده بود، در تاریخ ۱۳۷۹/۳/۱ به تصویب نهایی مجلس رسید و، پس از تأیید شورای نگهبان، برای اجرا ابلاغ شد.

بررسی تاریخ مطبوعات و روند قانون‌گذاری درباره مطبوعات نشان می‌دهد که قوانین مطبوعاتی در ایران همواره مولود شرایط خاص بوده و بیش‌تر برای عبور از بحران‌های مقطعی تدوین و تصویب شده‌اند. صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران رسانه‌ها به این اصلاحیه اشکال‌های فراوانی گرفتند. موارد زیر نمونه‌ای از این اشکال‌ها هستند:

۱. در طرح اصلاحیه جدید، حدود اصل آزادی استثنا شناخته شده است، از این رو، با

اصل ۲۴ قانون اساسی در تضاد قرار دارد.

۲. اصلاحیه قانون درصدد تشدید نظام پیشگیرانه و مبتنی بر سوءظن فراگیر و عدم برائت است که با روح قانون اساسی و اصول آن در تضاد است.
۳. اصلاحیه، آزادی فعالیت مطبوعاتی را نه یک حق، بلکه امتیازی قلمداد کرده است که می‌توان به برخی از شهروندان اعطا کرد. این رویه با اصل بیستم قانون اساسی مغایرت دارد.
۴. در این اصلاحیه، برای دادگاه انقلاب در رسیدگی به جرائم و تخلفات مطبوعاتی، اعطای صلاحیت شده، که مغایر با اصل ۱۶۸ قانون اساسی است.

نظام حقوقی حرفه روزنامه‌نگاری

توسعه مطبوعات و روزنامه‌نگاری در ایران، از جمله، منوط به تدوین و اجرای نظام حقوقی حرفه‌ای است. این نظام شامل چند زیرمجموعه یا عنصر اصلی است که عبارتند از: تأمین فضای آزاد فعالیت‌های روزنامه‌نگاری، استقلال شغلی و امنیت حرفه‌ای، تأمین استقلال اقتصادی مطبوعات، پیمان دسته جمعی کار، شورای مطبوعات، آموزش تخصصی، میثاق اخلاق حرفه‌ای، ساماندهی رایانه‌های دولتی و سایر فعالیت‌های وابسته. در واقع، نظام جامع مطبوعات باید متضمن عوامل و عناصر زیر باشد:

تأمین فضای مطلوب فعالیت‌های مطبوعاتی

هرگونه فعالیت سالم، آزاد و مستقل مطبوعاتی مستلزم وجود فضای آزادی‌ها، از جمله آزادی بیان و قلم، تضمین این آزادی به وسیله قوانین و تمهید سازوکارهای لازم برای تحقق عملی این آزادی و برخورداری از آن است.

برای آزادی مطبوعات دو تعریف عام و خاص در نظر گرفته می‌شود:^۱

الف) آزادی مطبوعات به معنای عام

آزادی مطبوعات به طور عام، جستجو، جمع‌آوری و کسب آزادانه اخبار و اطلاعات و عقاید عمومی، انتقال و مخابره آزادانه آن‌ها، انتشار آزادانه روزنامه‌ها و پخش آزادانه

برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی، دریافت و مطالعه آزادانه مطبوعات و دریافت آزادانه برنامه‌های یاد شده را در بر می‌گیرد.

ب) آزادی مطبوعات به معنای خاص

آزادی مطبوعات به طور خاص، نشر آزاد روزنامه‌ها، بدون هیچ‌گونه محدودیت و نظارت قبل از انتشار، پیش‌بینی دقیق ضوابط مسئولیت‌های قانونی نشریات و رسیدگی به تخلفات و جرائم احتمالی آنان در دادگاه‌های عادی با حضور هیأت منصفه را شامل می‌شود، که با رعایت اصل تعدد و تنوع نشریات از جهت سیاسی و مسلکی و حفظ استقلال آن‌ها در برابر صاحبان ثروت و قدرت تحکیم می‌گردد.

در ایران، پس از انقلاب مشروطیت، آزادی مطبوعات مورد توجه خاص قرار گرفته به طوری که در اصل بیستم متمم اولین قانون اساسی ایران آمده است: «عامه مطبوعات، غیر از کتب ضلال و مواد مضره به دین مبین، آزاد و ممیزی در آن‌ها ممنوع است». در اصل ۲۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بر اصل آزادی بیان و آزادی مطبوعات تأکید شده است:

«نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند، مگر آن که مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشند».

استقلال حرفه روزنامه‌نگاری

ضرورت تأمین و تضمین استقلال حرفه‌ای روزنامه‌نگاری در اواخر قرن نوزدهم احساس شد. دگرگونی‌های اقتصادی و، در واقع، انقلاب صنعتی در غرب و رشد و پیشرفت مطبوعات خبری، بر حرفه روزنامه‌نگاری تأثیر گذاشت. در سال ۱۹۳۵، «طرح قانون مربوط به مقررات حرفه‌ای روزنامه‌نگاران» در فرانسه به تصویب رسید. در این قانون، «علاوه بر تضمین حقوق و امتیازات مادی آنان، چون در نظر گرفتن طبقه‌بندی شغلی، تعیین حداقل ماهانه، ساعات کار هفتگی و مرخصی‌های استحقاقی و چگونگی کناره‌گیری همکاران

تحریریه‌ای و همچنین مسائل برکناری آنان و پرداخت غرامت در صورت عدم تقصیر حرفه‌ای و رسیدگی به اختلافات مربوط به آن از طریق یک کمیسیون داوری، امتیاز معنوی مهمی چون قید وجدانی نیز در نظر گرفته شده بود.^۱

فلسفه اصلی تأکید بر استقلال حرفه‌ای روزنامه‌نگاران، تفاوت طبیعت کار این گروه با بسیاری از حرفه‌ها است و بدون برخورداری از آزادی، استقلال عمل، عدم وابستگی و تبعیت از هر منبع قدرت، تعهد و مسئولیت اجتماعی و وجدانی، صلاحیت، مهارت و تخصص، و نیز بدون برخورداری از منزلت و احترام اجتماعی و بدون تضمین شرایطی که فعالیت مسئولانه مطبوعات را ممکن و تسهیل کند، انجام وظایف حرفه‌ای، یعنی پاسداری از حقوق فردی و اجتماعی مردم و حفظ منافع ملی کشور، امکان‌پذیر نیست.^۲

شورای مطبوعات و اهداف آن

برخوردهای غیرمسئولانه روزنامه‌نگاران با اخبار و اطلاعات، استقلال، آزادی و اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری را به مخاطره می‌اندازد. شورای مطبوعات در جهان با این هدف ایجاد شد که رعایت مقررات اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری را در مطبوعات تضمین کند. به عبارتی، آن‌ها می‌خواهند مطبوعات را به «رعایت واقع‌گرایی، بی‌طرفی، حفظ منافع و مصالح عمومی و احترام به حیثیت شخصی و زندگی خصوصی افراد، برای انجام صحیح و دقیق وظایف و مسئولیت‌های روزنامه‌نگاران وادارند».^۳

۱. کاظم معتمدنژاد؛ «مبانی حقوق استقلال حرفه‌ای روزنامه‌نگاری»؛ رسانه (فصلنامه مطالعات و تحقیقاتی و سایل ارتباط جمعی)، زمستان ۱۳۷۶، سال هشتم، شماره ۴، صفحه ۳۸.

۲. محمد مهدی فرقانی؛ «استقلال حرفه روزنامه‌نگاری در طلیعه جامعه مدنی»؛ مجموعه مقالات دومین سمینار بررسی مسائل مطبوعات ایران، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها، جلد اول، خرداد ۱۳۷۷، صفحه ۴۸.

۳. کاظم معتمدنژاد؛ «ضرورت تهیه و تدوین نظام حقوق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری در ایران، شورای مطبوعات و اصول اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری»؛ بخش دوم، رسانه (فصلنامه مطالعاتی و تحقیقاتی و سایل ارتباط جمعی)، پاییز ۱۳۷۹، سال یازدهم، شماره ۳، صفحه ۱۳.

شوراهای مطبوعاتی، علاوه بر این وظایف، اهداف دیگری را نیز دنبال می‌کنند که یکی از مهم‌ترین آن‌ها، رسیدگی به موارد نقض اصول اخلاق حرفه‌ای مطبوعات و دیگر وسایل ارتباطی است. در این گونه موارد، شورای مطبوعات می‌کوشد تا میان شاکی و روزنامه‌رسان رضامندی ایجاد کند. عمده‌ترین مواردی که می‌تواند باعث شکایت شاکی به شورای مطبوعات شود و شورا نیز براساس وظایف خود به آن‌ها رسیدگی می‌کند، به این شرح‌اند:

۱. روزنامه‌نگار برای پیگیری مطلب و گزارش خود به دروغ‌گویی و فریبکاری متوسل شود.
۲. نقل قول‌های مستقیم افراد را تغییر دهد به گونه‌ای که آثار سوء داشته باشد.
۳. صحبت‌های مصاحبه‌شونده را بدون اجازه او ضبط و منتشر کند.
۴. عمداً یا تحت شرایطی، هدیه، رشوه، بلیت رایگان نمایش یا سفر رایگان قبول کند و مطالب و رویدادها را طوری گزارش و منعکس کند که منافع شخصی یا منافع فردی یا گروهی خاص تأمین شود.
۵. هنگام مصاحبه با کودکان، ملاحظات اخلاقی، قانونی و حرفه‌ای را رعایت نکند.
۶. با قربانیان حادثه یا با نزدیکان و دوستان آن‌ها برای کسب اطلاعات به طور غیرانسانی و غیراخلاقی عمل کند.
۷. به تبلیغات ضد میهنی، ضد مذهبی، جنسی، آشوبگرانه، مخرب و نظایر آن پردازد.
۸. منابع خبری را افشا کند و راز نگه‌دار نباشد.
۹. برای کسب خبر به منابع خبری امتیاز دهد.
۱۰. حرمت و حریم خصوصی افراد را به خاطر کسب اخبار و اطلاعات نقض کند.
۱۱. در زمان جنگ یا حتی صلح، اطلاعات نادرستی را که از سوی دولت‌ها ارائه می‌شود، بررسی نکند و با دولت همصدا شود و خوانندگان را از اصل موضوع، بی‌خبر نگه دارد.
۱۲. سلیقه‌ای به مسائل نگاه کند، و مطالب و عکس‌های جنجال‌برانگیز ارائه دهد.

۱۳. عفت قلم و کلام را رعایت نکند.

شورای مطبوعات، علاوه بر رسیدگی به شکایات شاکیان، وظایف دیگری نیز دارد که از آن جمله‌اند «مشورت‌دهی در زمینه وضع قوانین و مقررات جدید مطبوعاتی و ارتباطی، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی راجع به مطبوعات و ارتباطات و از جمله چگونگی مقابله با تمرکز اقتصادی و انحصارگری مؤسسات ارتباطی بزرگ سرمایه‌داری و تعیین ضوابط و معیارهای کمک‌های دولتی به مطبوعات و وسایل ارتباطی دیگر. همچنین همکاری با سازمان‌ها و تشکل‌های حرفه‌ای مطبوعاتی و روزنامه‌نگاری برای صدور کارت هویت حرفه‌ای روزنامه‌نگاران هم مورد توجه قرار می‌گیرد»^۱.

اگرچه، تفاوت‌هایی چشمگیر میان شوراهای مطبوعاتی به چشم می‌خورد، اما یک وجه اشتراک بین آن‌ها وجود دارد. هرگاه رسانه‌ها در برپایی شوراها ابتکار عمل را به دست گیرند، می‌توانند به مثابه محاکم افتخاری خود انضباطی عمل کنند. این محاکم آشکارا، محاکمی دموکراتیک‌اند، یعنی همه حرفه‌ای‌ها قواعد رفتار صنفی را که از سوی اکثریت وضع می‌شود، رعایت می‌کنند.

با توجه به مطالب عنوان شده در خصوص شورای مطبوعات، می‌توان به این نتیجه رسید که شورای مطبوعات یک سازمان مطبوعاتی حرفه‌ای مستقل است و در آن نمایندگان از روزنامه‌نگاران حرفه‌ای و مدیران مطبوعات همچنین مردم و اعضای دولت حضور دارند و، با تدوین و تهیه مقررات خود انضباطی و نیز نظارت دقیق بر اجرای آن‌ها، درصددند تا از آزادی، استقلال و اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری حراست و پاسداری کنند. حال، اگر به خاطر خطر و لغزش عمدی یا غیرعمدی روزنامه یا روزنامه‌نگاری زیان مادی یا معنوی به کسی، گروهی یا حزبی وارد شد، با تحقیق و بررسی شکایت شاکی، متشاکی را به جبران آن وا می‌دارند.

ترکیب شورای مطبوعات به چهار دسته تقسیم می‌شود:

۱. شوراهایی که شامل نمایندگان دولت هستند؛

۲. شوراهایی که در آنها، هم نمایندگان مردم و هم نمایندگان صنف روزنامه‌نگاری حضور دارند؛

۳. شوراهایی که توسط ناشران روزنامه‌ها، مالکان و روزنامه‌نگاران ایجاد شده اند؛

۴. شوراهایی که از ترکیب نمایندگان دولت، مردم، و صنف روزنامه‌نگاری تشکیل شده اند.

در این میان، گونه چهارم به نظر مقبول‌تر است و سه گونه دیگر مورد انتقاد قرار می‌گیرند.

در اساسنامه‌های شورای مطبوعات، شکایات به دو دسته تقسیم شده اند:

۱. شکایات ویژه از سوی عموم درباره اخلاق مطبوعات در زمینه گردآوری، انتشار اخبار، عقاید و آگهی‌ها.

۲. شکایات از طرف اعضای مطبوعات درباره اخلاق حرفه‌ای یا اشخاص، احزاب، گروه‌ها و سازمان‌های غیرمطبوعاتی که نسبت به محدود کردن آزادی اقدام می‌کنند یا مانع دسترسی آنها به اطلاعات می‌شوند.

معمولاً شوراها شکایاتی را می‌پذیرند که یک ماه از انتشار آن یا از انتشار جواب سردبیر به آن گذشته باشد. شورا توصیه می‌کند که شاکی باید موضوع شکایت را به طور کامل در شکوائیه توضیح دهد و به طور کامل موضوع و نوع لطمه‌ای را که به او وارد شده است، بیان کند.

گاه، شوراها نمی‌توانند کاری انجام دهند؛ به عنوان نمونه، کمیسیون شکایات مطبوعات بریتانیا موارد ذیل را نمی‌تواند مورد بررسی قرار دهد:

۱. موضوع‌های حقوقی یا قراردادی، یا موضوع‌هایی که تابع فرایندهای حقوقی هستند.

۲. آگهی‌های بازرگانی، تبلیغات، مسابقات، و دیگر بخش‌های روزنامه‌ها و مجله‌ها که

جزئی از محتوای تحریری قرار نمی‌گیرند.

۳. همه آن چیزهایی که جزئی از مسئولیت فردی سردبیران به شمار می‌آیند.

۴. موضوع‌هایی که در رادیو و تلویزیون‌ها، کتاب‌ها، اعلامیه‌ها و رسانه‌هایی چون جزوه‌ها ارائه شوند.
 لازم به ذکر است که شورای مطبوعات نمی‌تواند از نشریات، برای شاکیان، خسارت مالی بگیرد.

پیمان دسته جمعی کار

پیمان دسته جمعی کار روزنامه‌نگاران حرفه‌ای در فرانسه، برای اجرای مقررات بنیادی استقلال حرفه روزنامه‌نگاری، بین نمایندگان منتخب نهادهای حرفه‌ای، صاحبان و مدیران مطبوعات و سایر مؤسسات خبری و ارتباطی و تشکل‌های حرفه‌ای روزنامه‌نگاران پیش‌بینی و منعقد شد. این پیمان اکنون دارای ۵۴ ماده است و، در آن، حقوق و مسئولیت‌های روزنامه‌نگاران، منافع و تعهدات کارفرمایان مؤسسات مطبوعاتی و ارتباطی، به طور دقیق مشخص شده است.

در این پیمان، تعریف روزنامه‌نگار و حوزه شمول آن در ماده یک متن قانون مصوب ۲۹ مارس ۱۹۳۵ ذکر شده است. موضوع‌های دیگر پیش‌بینی شده در این پیمان، مدت پیمان، طرز تجدیدنظر در آن، حقوق سندیکایی روزنامه‌نگاران و حق آزادی عقیده و بیان، برخی اصول اخلاقی حرفه‌ای، وضع روزنامه‌نگاران پاره‌وقت و همکار چند روزنامه و نشریه، آموزش تخصصی و بازآموزی روزنامه‌نگاران، طرز استخدام همکاران جدید، مدت کارآموزی استخدام شدگان، تشکیل کمیسیون دو جانبه ناظر بر اشتغال روزنامه‌نگاران در هر مؤسسه مطبوعاتی و خبری، چگونگی صدور حکم استخدامی، معاینه پزشکی استخدام شدگان، شیوه تعیین دستمزدها و حقوق ماهانه روزنامه‌نگاران، پاداش‌های مبتنی بر سوابق خدمت، شرایط کار روزنامه‌نگاران، ساعات کار هفتگی، کار شب، کار روزهای تعطیل، مرخصی‌های استحقاقی، غیبت، حوادث ناشی از کار، معلولیت و فوت، بیمه حوادث و خطرات، تعهدات خدمت وظیفه، بازنشستگی و مواردی از این دست مطرح شده اند.

در ایران، در سال ۱۳۵۶، تلاش‌هایی در جهت عقد پیمان دسته‌جمعی کار روزنامه‌نگاران از سوی سندیکای نویسندگان مطبوعات صورت گرفت که، در برخورد با شرایط خاص اجتماعی - سیاسی آن دوران، متوقف ماند.

اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری

ضرورت تهیه، تدوین و تصویب اصول و مقررات اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری، به موازات گسترش مطبوعات خبری - تجاری، از اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم احساس شد. این امر ابتدا از سوی انجمن‌ها، سندیکاها و اتحادیه‌های حرفه‌ای روزنامه‌نگاران کشورهای غربی مورد توجه قرار گرفت. منظور از اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری این است که روزنامه‌ها در جستجو، کسب و انتشار اخبار و اطلاعات، باید طوری عمل کنند که شرافت، اعتبار و حیثیت حرفه‌ای آن‌ها مورد انتقاد و سؤال قرار نگیرد. در مجموعه مقررات اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری، چهار محور دنبال می‌شوند که عبارتند از:

۱. وظیفه آگاهی‌دهی به جامعه بدون نقض اصول و ارزش‌های حرفه‌ای؛
 ۲. استفاده درست از آزادی مطبوعات در راستای ایفای وظیفه (حفظ اسرار حرفه‌ای روزنامه‌نگاری موردنظر است)؛
 ۳. بیان و اظهار حقیقت که هسته و خمیرمایه آگاهی بخشی را تشکیل می‌دهد (در واقع، ارائه صادقانه و درست اطلاعات، پرهیز از دروغ‌گویی، اغراض و کتمان حقیقت، اصلاح اشتباهات و مانند آنها از محورهای اساسی هستند).
 ۴. توجه ویژه به حریم خصوصی و حیثیت شخصی افراد. (اجتناب از توهین، افترا، تهمت، هتک حرمت، و فراهم آوردن حق تصحیح و پاسخ موردنظر است).
- رعایت اصول اخلاق حرفه‌ای در مطبوعات یک وظیفه ضروری است. از این رو، نظامنامه‌های متعدد و مختلفی در این باره تدوین شده‌اند که یکی از مهم‌ترین آن‌ها، نظامنامه کمیسیون مک براید است. هدف این نظامنامه برقراری تعادل ظرفیت میان آزادی و

مسئولیت حرفه‌ای است. بوگدان اوزولینک^۱، یکی از اعضا کمیسیون مک برای، معتقد است که اصول اخلاق روزنامه‌نگاری را نمی‌توان به اعلام اصول و درخواست رعایت آن از سوی روزنامه‌نگاران محدود کرد. آنچه نیاز است تلاش‌های دائمی به منظور افزایش فرصت‌های واقعی برای کار آزاد و مسئولانه در رسانه‌ها است. یکی از مهم‌ترین شرایط، دمکراتیک کردن روابط داخلی در رسانه‌های جمعی است. میزان توانایی کسانی که در رسانه‌ها کار می‌کنند در گسترش خلاقیت و نشان دادن کیفیت‌های اخلاقی و حرفه‌ای خویش به نحوه اداره آن مؤسسه، منابع مالی که در دسترس قرار می‌گیرند، سیاست تحریریه و نیز به بسیاری شرایط مشخص دیگر بستگی دارد.^۲

میثاق اخلاق حرفه‌ای^۳

به این ترتیب، آزادی روزنامه‌نگار برای دستیابی به اخبار و اطلاعات و انتقال و انتشار آن‌ها ضرورتاً دارای محدودیت‌هایی است که خود وی باید به رعایت آن‌ها متعهد و مسئول باشد. پیش‌بینی وظایف و مسئولیت‌های اجتماعی روزنامه‌نگاری در قوانین و مقررات حقوقی و مجموعه‌های اصول اخلاقی حرفه‌ای به همین منظور صورت می‌گیرد. هنگامی که شرایط استقلال و شرافت حرفه‌ای روزنامه‌نگار تأمین شود، تأکید بر حقوق و امتیازهای معنوی و اجتماعی روزنامه‌نگاری نیز ضروری است. پس، در این زمینه، به موارد ذیل توجه می‌شود:

- وظایف و مسئولیت‌های روزنامه‌نگار؛

- حقوق و امتیازهای روزنامه‌نگار.

متأسفانه، در ایران، هنوز هیچ اقدام جدی و مؤثری در مورد تصویب و اجرای مقررات اخلاقی حرفه روزنامه‌نگاری انجام نشده است. پیش از انقلاب، با توجه به وضعیت سیاسی

1. Baugudan Osolink.

۲. شن مک برای؛ یک جهان و چندین صدها، ارتباط در جامعه امروز و فردا؛ ترجمه ایرج پاد، تهران: سروش ۱۳۵۷، صفحه ۱۷۹.

۳. دکتر کاظم معتمدنژاد؛ «میثاق اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری»؛ رسانه (فصلنامه مطالعاتی و تحقیقاتی وسایل ارتباط جمعی)، تابستان ۱۳۷۷، سال نهم، شماره ۲، صفحات ۸۸-۸۶.

نامطلوب، جز تدوین مجموعه کوتاهی از این گونه اصول که در ۸ بند و با عنوان «نظام مطبوعات»، در مهرماه ۱۳۴۲، در یکی از جلسات هیأت مدیره «سندیکای نویسندگان و خبرنگاران مطبوعات» به تصویب رسید، کوشش دیگری در این زمینه صورت نگرفت. بعد از انقلاب به سبب توقف کار سندیکای یاد شده و عدم تأسیس و فعالیت نهاد حرفه‌ای امکان اقدام عملی برای تدوین و تصویب مجموعه مقررات اخلاقی مورد نظر وجود نداشت. تنها فعالیت مثبت، برگزاری نخستین هم‌اندیشی اخلاق مطبوعاتی روزنامه‌نگار مسلمان در آذرماه ۱۳۷۵ بود که، در بند ۴ بیانیه پایانی آن، ایجاد دبیرخانه دائمی هم‌اندیشی اخلاق مطبوعاتی روزنامه‌نگار مسلمان مورد تأکید واقع شد. این بند، در واقع، به تدوین نظامنامه اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگار مسلمان به طور عام، توجه داشت.

همچنین در دومین سمینار بررسی مسائل مطبوعات ایران که در خرداد ۱۳۷۶ برگزار شد، دکتر معتمدنژاد طرح مجموعه‌ای از اصول اخلاق حرفه‌ای را با عنوان «میثاق اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگاران» به سمینار ارائه داد که هدف از آن جلب پیشنهادهای اصلاحی و تکمیلی و تسهیل کوشش‌های بعدی انجمن صنفی روزنامه‌نگاران برای تدوین و تصویب نهایی مجموعه مقررات اخلاق حرفه‌ای مورد نیاز کشور بود.

منابع اخلاق حرفه‌ای که برای تدوین اصول اخلاق مطبوعاتی، معیارهایی را از آن برگرفت عبارتند از: قانون اساسی، قوانین مطبوعاتی، سیاست‌های فرهنگی و قوانین مدنی کشور.

در کنار این موارد، می‌توان از هنجارها و عرف جامعه، نظامنامه‌ها و مقررات و اصول اخلاق حرفه‌ای، وجدان حرفه‌ای، پیمان‌ها و قراردادهای منطقه‌ای و ناحیه‌ای، و اصول و مقررات بین‌المللی اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگاران استفاده کرد.

همان‌گونه که پیش‌تر نیز اشاره شد، از طریق یک میثاق اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری، وظایف و مسئولیت‌های روزنامه‌نگار، حقوق و امتیازهای او مشخص می‌شود. از جمله وظایف و مسئولیت‌های روزنامه‌نگاران می‌توان به آگاهی از وقایع و مسائل اجتماعی، شناخت حقایق، توجه به خبر به عنوان یک خدمت اجتماعی و نه کالای

بازرگانی، دقت در صحت عمل حرفه‌ای خود، عدم دستکاری در اخبار یا سرقت ادبی، دریافت نکردن هرگونه پاداش مادی غیرقانونی و نامشروع، کمک به برخورداری همگان از اخبار و اطلاعات صحیح و مؤثر، احترام به استقلال و حاکمیت ملی و نظم و امنیت عمومی، کوشش در راه حفظ صلح و آرامش بین‌المللی، احترام به ارزش‌های جهانی بشریت، نظیر اصول دموکراسی، حقوق بشر، توسعه سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی کشورها، احترام به حیثیت شخصی و زندگی خصوصی افراد و خودداری از توهین و تهمت و افترا نسبت به اشخاص، اشاره کرد.

از جنبه حقوق و امتیازهای روزنامه‌نگار، وی باید با در نظر گرفتن رسالت اجتماعی خویش از حق دستیابی آزادانه به تمام منابع خبری و بررسی‌ها و تحقیق‌های ضروری درباره تمام رویدادهای زندگی عمومی برخوردار باشد. او را نمی‌توان مجبور کرد که، برخلاف اعتقاد و وجدان خود، به اقدامی حرفه‌ای دست بزند و عقیده‌ای ابراز کند. به موجب «قید وجدانی» حرفه روزنامه‌نگاری، که در قوانین مربوط به آن یا در اصول اخلاقی حرفه‌ای پیش‌بینی می‌شود، روزنامه‌نگار می‌تواند در صورت تعطیل یا فروش مؤسسه مطبوعاتی یا تغییر خط مشی نشریه، به صورتی که به شرافت حرفه‌ای یا حیثیت اجتماعی او لطمه وارد شود، استعفا دهد و گرامت دریافت کند. تشکیل نهاد مستقل نظارت بر صدور کارت هویت حرفه‌ای روزنامه‌نگاران، ایجاد یک شورای عالی مطبوعاتی و حمایت حقوقی از امنیت و آسایش شغلی روزنامه‌نگاران و جلوگیری از تهدید جسمی و جانی آنان، از طریق قوانین داخلی و مقررات حقوق منطقه‌ای و بین‌المللی، از مهم‌ترین موارد است.

تشکیل‌های صنفی و حرفه‌ای مطبوعات و روزنامه‌نگاران

در طول تاریخ مطبوعات ایران، یعنی از زمان انتشار کاغذ/اخبار، روزنامه‌نگاری به عنوان یک شغل و حرفه شرایط نامطلوبی را از سر گذرانده است. روزنامه‌نگاران زمانی می‌توانند مسئولیت اجتماعی خود را ایفا کنند که از استقلال حرفه‌ای و امنیت شغلی برخوردار باشند. به همین جهت، تلاش‌های فراوانی برای تأمین حقوق صنفی و شغلی روزنامه‌نگاران از

رهگذر برپایی تشکل‌های مطبوعاتی صورت گرفته که، متأسفانه، هیچ کدام ثمری در بر نداشته‌اند؛ کما اینکه در قوانین مطبوعاتی نیز توجهی به این امر نشده است. از زمان انقلاب مشروطه به این سو، روندهای کمی و کیفی انتشار جراید متحول شدند. در سال ۱۳۰۰ شمسی، گروهی از مدیران جراید نخستین اتحادیه مطبوعاتی در ایران را تشکیل دادند که با انگیزه مقابله با فشارها و اعمال محدودیت‌های دولت بود؛ اما این اتحادیه تنها اسمی از تشکیلات را بر خود داشت.

در شهریور ۱۳۲۰، برای اولین بار، انجمن مطبوعات به مفهوم سیاسی - صنفی آن تشکیل شد و دولت نیز آن را به رسمیت شناخت.

در خرداد ۱۳۲۵، گروهی از مدیران جراید، با هدف حفظ و تأمین منافع صنفی اعضا و برقراری ارتباط داخلی و خارجی، انجمن روزنامه‌نگاران ایران را تشکیل دادند. اولین فعالیت این انجمن شرکت در کنفرانس بین‌المللی روزنامه‌نگاران در خرداد ۱۳۲۶ در شهر پراگ بود.

گام بعدی، در سال ۱۳۴۱ برداشته شد که سندیکای نویسندگان و خبرنگاران مطبوعات، به عنوان مهم‌ترین و بزرگ‌ترین واحد ثبت شده صنفی، با حضور ۴۱ تن از روزنامه‌نگاران تهران با هدف همکاری و صمیمیت میان نویسندگان و بالا بردن سطح مطبوعات ایران تشکیل شد.

در مدت ۱۰ سال، اعضای سندیکا به ۳۷۰ نفر رسید. صندوق رفاه نویسندگان و خبرنگاران حرفه‌ای، صندوق تعاون، صندوق تعاونی اعتبار مسکن نویسندگان و خبرنگاران از واحدهایی بودند که زیر نظر سندیکا فعالیت داشتند. اعتصاب مردمی مطبوعات در سال ۱۳۵۷ توسط این سندیکا شکل گرفت و آخرین مجمع عمومی آن در ۲۶ مهرماه ۱۳۵۸ تشکیل شد؛ اما پس از آن، در وضعیت بلاتکلیفی به سر می‌برد.

پس از انقلاب، برای اولین بار در سال ۱۳۶۵ تلاش‌هایی برای ایجاد تشکل و اتحادیه شکل گرفت که به علت عدم همراهی مسئولان و کمی تعداد نشریات به نتیجه نرسید. در مهرماه ۱۳۶۷، پس از پیگیری‌های متعدد، مدیران مطبوعات خواستار تشکیلاتی برای حفظ

منافع خود شدند. به همین منظور، تعاونی مطبوعات ایران در ۲۵ مهرماه ۱۳۶۷ تأسیس شد.

انجمن صنفی روزنامه‌نگاران، جدیدترین تشکل روزنامه‌نگاران است که، به دنبال تحولات ایجاد شده پس از دوم خرداد ۱۳۷۶، شکل گرفت و در نخستین مجمع عمومی خود، اساسنامه‌ای با ۴۳ ماده و ۲۶ تبصره به تصویب رساند و در ۲۳ آذر ۱۳۷۶ شروع به فعالیت کرد.

اساسنامه انجمن چهار فصل دارد و، در ماده اول فصل اول آن، آمده است: «در اجرای ماده ۱۳۱ قانون کار جمهوری اسلامی و به منظور حفظ حقوق و منافع مشروع و قانونی و بهبود وضع اقتصادی نویسندگان، خبرنگاران، عکاسان، گرافیست‌ها، طراحان، کاریکاتوریست‌ها، مترجمان، ویراستاران و هیأت‌های تحریریه مطبوعات که خود متضمن حفظ منافع جامعه و بالا بردن سطح مطبوعات و حفظ عفت قلم نیز هستند، انجمن صنفی حرفه‌ای روزنامه‌نگاران تشکیل می‌گردد».

انجمن دفاع از آزادی مطبوعات نیز یک تشکل مدنی است که با هدف تعمیق، تثبیت و توسعه آزادی مطبوعات تشکیل شده است.

جهت تحقق جامعه مدنی، به معنای واقعی آن، لازم است تا در قانون مطبوعات پیش‌بینی‌هایی در خصوص تقویت تشکل‌های صنفی و مدنی صورت گیرد.

در این فاصله، انجمن‌های دیگری نیز شکل گرفته‌اند که برخی از آن‌ها عبارتند از: انجمن روزنامه‌نگاران مسلمان، انجمن روزنامه‌نگاران زن، انجمن ورزشی نویسندگان و انجمن خبرنگاران عکاس.

آموزش حرفه‌ای و تخصصی روزنامه‌نگاران

آموزش تخصصی یکی از ارکان توسعه روزنامه‌نگاری حرفه‌ای و تأمین استقلال حرفه‌ای و امنیت شغلی روزنامه‌نگاران است. در واقع، اطلاق عنوان «حرفه» به روزنامه‌نگاری، مستلزم آن است که اولاً ضوابط خاصی بر این حرفه حاکم شوند و ثانیاً اعضای این حرفه از

آموزش تخصصی و علمی، به منظور ایفای هر چه بهتر وظایف حرفه‌ای و مسئولیت اجتماعی، برخوردار باشند. از همین رو، پیش‌بینی شرایط آموزش تخصصی و حرفه‌ای در نظام حقوقی حرفه‌ای روزنامه‌نگاری، ضروری است.

از سوی دیگر، از آن‌جا که بسیاری از صاحبان امتیاز و مدیران مسئول فاقد آموزش‌ها و حتی اطلاعات و تجارب علمی و حرفه‌ای در حوزه مطبوعات هستند و، با توجه به این که عدم حاکمیت معیارهای حرفه‌ای ضریب خطا را در مطبوعات افزایش می‌دهد، پیشنهاد می‌شود که این افراد برای دریافت مجوز انتشار، دارای یکی از شرایط زیر باشند:

۱. فارغ‌التحصیل دانشگاه در رشته‌های روزنامه‌نگاری یا علوم ارتباطات باشند.

۲. دوره‌های آموزشی ویژه را در مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها یا سایر مراکز معتبر آموزشی در حوزه روزنامه‌نگاری گذرانده باشند.

۳. در صورت فقدان هر یک از شرایط فوق، آگاهی و اشراف به موازین علمی و حرفه‌ای داشته باشند و، پس از گذراندن یک آزمون ویژه، امتیاز لازم را کسب کنند.

حمایت‌های مالی و خدماتی دولت از مطبوعات

با توجه به رانتی شدن انتشار مطبوعات و نقش تشویقی کمک‌های مستقیم دولت از طریق وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، افراد غیرحرفه‌ای با انگیزه‌های مختلف اقدام به انتشار مطبوعات کرده‌اند. اگر حمایت از مطبوعات سامان‌مند نشود، ممکن است به استقلال و آزادی آن‌ها لطمه بزند.

کمک‌های دولت در کوتاه‌مدت و بلندمدت را می‌توان ضابطه‌مند کرد. در یک برنامه بلندمدت، کمک‌ها می‌تواند کاهش یابد و از شیوه مستقیم به سوی ارائه خدمات و تسهیلات سوق داده شود. به عنوان مثال، دولت باید به جای پرداخت مستقیم ارز، تخصیص کاغذ، فیلم، زینک، کمک‌هایی از قبیل تسهیلات پستی، مخابراتی، بانکی و امکانات چاپ و توزیع به مطبوعات ارائه کند. در یک برنامه کوتاه‌مدت نیز کمک‌های مالی یا اختصاص

کاغذ به مطبوعات را باید تحت شرایط خاص و با توجه به درجه استقلال آن‌ها از دولت، محتوا، کیفیت و ساختار حرفه‌ای آن‌ها تنظیم کرد. اساساً، مطبوعات دولتی و وابسته به نهادهای حکومتی، از آن‌جا که چندان دغدغه دخل و خرج ندارند، عرصه رقابت را بر مطبوعات مستقل و غیردولتی تنگ می‌کنند.

فعالیت‌های وابسته

الف) نظام توزیع مطبوعات

توجه به چگونگی توزیع مطبوعات و نیز نظام اشتراک از مهم‌ترین عناصر شکل‌گیری یک نظام مطبوعاتی کارآمد است. در اکثر نقاط کشور، وضعیت توزیع مطبوعات چندان مناسب نیست و گاهی روزنامه‌ها با یک هفته تأخیر به دست مردم می‌رسند.

نظام توزیع اگر چه از گذشته تا امروز دستخوش دگرگونی‌هایی شده است، اما هنوز هم تحول مطلوبی نیافته است. در هیچ یک از قوانین مطبوعاتی کشور، ماده یا تبصره‌ای برای توزیع مطبوعات در نظر گرفته نشده است. تنها یک آیین‌نامه نمایندگی توزیع و فروش نشریات، در اسفند ماه ۱۳۵۸، به تصویب رسیده است.

به هر حال، ساماندهی امور مربوط به آگهی‌ها، به ویژه آگهی‌های دولتی، ارتباط روابط عمومی با رسانه‌ها و سایر سازمان‌ها و مؤسسات پشتیبانی‌کننده، فراهم ساختن امکان دسترسی و استفاده از فناوری‌های نوین ارتباطی و توسعه ارتباطات جهانی مطبوعات نیز در این زمینه کارساز خواهد بود.

ب) مسائل مربوط به چاپ و مطبوعات سراسری و محلی

به استناد سالنامه آماری یونسکو در سال ۱۹۹۹، سرانه روزنامه در ایران ۲۶ نسخه برای هر هزار نفر بوده است؛ در حالی که، مطابق استاندارد جهانی یونسکو، این تعداد باید ۱۰۰ نسخه باشد. روند وضعیت انتشار مطبوعات از سال ۱۳۷۶ سیر صعودی داشته و تا پیش از توقیف دسته جمعی آن‌ها، در سال ۱۳۷۹، به ۵۰ نسخه به ازای هر هزار نفر رسیده بود.

سرانه انتشار روزنامه در سال ۱۳۸۱، برای هر هزار نفر، ۳۶ نسخه پیش‌بینی شده که شامل روزنامه‌های سراسری و محلی است.

کمبود چاپخانه‌های مجهز، به ویژه در شهرستان‌ها، و گرانی تعرفه آن‌ها نیز از جمله عوامل مؤثر بر عقب‌ماندگی مطبوعات به شمار می‌آیند. قابل ذکر است که ۷۷ درصد نشریات کشور به صورت سراسری منتشر می‌شوند و ۲۳ درصد بقیه را نشریات استانی (محلی) تشکیل می‌دهند.

منابع و مآخذ

۱. اداره کل مطبوعات داخلی؛ **مطبوعات از نگاه آمار؛** ستاد برگزاری نهمین نمایشگاه مطبوعات، اردیبهشت ۱۳۸۱ (نمودار آماری).
۲. بروجردی علوی، مهدخت؛ **نظام مطلوب مطبوعاتی از دیدگاه روزنامه‌نگاران ایرانی؛** پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبایی، سال تحصیلی ۱۳۷۵-۱۳۷۴.
۳. برزین، مسعود؛ **مطبوعات ایران ۱۳۵۳-۱۳۴۲؛** تهران: انتشارات کتابخانه بهجت، ۱۳۵۴.
۴. ذاکر حسین، عبدالرحیم؛ **مطبوعات سیاسی ایران در عصر مشروطیت؛** تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم، ۱۳۷۰.
۵. سازمان برنامه و بودجه مرکز آمار ایران؛ **کتاب و مطبوعات در ایران؛** تهران: انتشارات مرکز آمار ایران، ۱۳۵۲.
۶. صدر هاشمی، محمدعلی؛ **تاریخ جراید و مجلات ایران؛** دوره چهار جلدی، اصفهان: انتشارات کمال، چاپ دوم، ۱۳۶۳.
۷. طباطبایی نایینی، صدری؛ **راهنمای مطبوعات ایران از ۱۳۰۴ تا ۱۳۵۸؛** تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها، ۱۳۷۸.
۸. صف سری، بیژن؛ «تشکل‌های روزنامه‌نگاران ایران از آغاز تا امروز»؛ **روزنامه حیات‌نو،** ۱۴ تیرماه ۱۳۷۹، سال اول، شماره ۲۵.
۹. فرقانی، محمد مهدی؛ «استقلال حرفه روزنامه‌نگاری در طلیعه جامعه مدنی»؛ **مجموعه مقالات دومین سمینار بررسی مسائل مطبوعات ایران،** جلد اول، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها، ۱۳۷۷.
۱۰. کهن، گوئل؛ **تاریخ سانسور در مطبوعات ایران؛** جلد اول، تهران: انتشارات آگاه، چاپ دوم، ۱۳۶۳.
۱۱. محیط طباطبایی، محمد؛ **تاریخ تحلیلی مطبوعات ایران؛** تهران: انتشارات بعثت، ۱۳۶۶.

۱۲. معتمدنژاد، کاظم؛ **حقوق مطبوعات**؛ تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها، ۱۳۷۹.
۱۳. معتمدنژاد، کاظم؛ «ضرورت تهیه و تدوین نظام حقوق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری در ایران»؛ شورای مطبوعات و اصول اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری، بخش دوم، **رسانه (فصلنامه مطالعاتی و تحقیقاتی و ساییل ارتباط جمعی)**، پاییز ۱۳۷۹، سال یازدهم، شماره ۳.
۱۴. معتمدنژاد، کاظم؛ «مبانی حقوق استقلال حرفه‌ای روزنامه‌نگاری»؛ **رسانه (فصلنامه مطالعات و تحقیقاتی و ساییل ارتباط جمعی)**، زمستان ۱۳۷۶، سال هشتم، شماره ۴.
۱۵. معتمدنژاد، کاظم؛ «میثاق اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری»؛ **رسانه (فصلنامه مطالعاتی و تحقیقاتی و ساییل ارتباط جمعی)**، تابستان ۱۳۷۷، سال نهم، شماره ۲.
۱۶. مک براید، شن؛ **یک جهان و چندین صدا**؛ ترجمه ایرج پاد، تهران: سروش ۱۳۵۷.
۱۷. مولانا، حمید؛ **سیر ارتباطات اجتماعی در ایران**؛ تهران: انتشارات دانشکده علوم اجتماعی، ۱۳۵۸.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی