

ضرورت فراهم بودن شرایط مناسب  
برای تحقق آزادی‌های عمومی<sup>۱</sup>

نظام‌های حقوقی، متأثر از نظریه‌های  
فلسفی حاکم بر دولت‌هاست، این نظریه‌ها  
یا مبتنی بر حاکمیت مردم است یا ناقض  
این حاکمیت.

در نظام دموکراسی، قدرت قانونگذاری  
متعلق به مردم است. به بیان دیگر مردم  
برای خود قانون وضع می‌کنند، وضع  
قانون توسط مردم به دو صورت انجام  
می‌پذیرد:

در مرحله اول، مردم قانون برتر  
جامعه، یعنی «قانون اساسی» را به  
تصویب می‌رسانند و در مرحله دوم،  
قانون عادی را.

زمانی که قانون به شکل دموکراتیک  
وضع شود، حامی آزادی است و باید از آن  
پاسداری شود. حفاظت از قانون بر عهده  
قاضی است. زیرا وی، قانون را که قاعده‌ای  
کلی و مجرد است درباره اشخاص به اجرا  
در می‌آورد، بنابراین، قوه قضائیه می‌تواند  
بهترین ضامن آزادی‌ها باشد.

در بعضی کشورها، در کنار دادگاه‌های  
عادی، دادگاه‌های استثنایی نیز پیش‌بینی  
می‌شود، در حالی که وجود این نوع  
دادگاه‌ها مغایر حقوق و آزادی‌های فردی  
است.

البته منظور از دادگاه‌های استثنایی،  
دادگاه‌هایی نیستند که در سلسله  
فعالیت‌های دادگاه‌های عادی، به امور  
خاص رسیدگی می‌کنند (مثل: دادگاه ویژه  
کودکان و نوجوانان، دادگاه مطبوعات و...) (انگلستان نخستین کشوری بود که در



## بررسی حقوق مطبوعات در ایران

(با تکیه بر مبانی حقوقی مطبوعات در جهان)

کریم نعمتی‌اقدم

اعلامیه مربوط به حقوق افراد The Bill of rights، در سال ۱۶۸۸ همزمان با پیروزی انقلاب مشروطیت، تشکیل چنین دادگاه‌هایی را ممنوع اعلام کرد.

در یک «جامعه دموکراتیک»، در شرایط عادی، آزادی مینا قرار می‌گیرد. اما در این نوع جامعه، حقوق، آزادی و حیثیت دیگران از یک سو و امنیت ملی، نظم عمومی، بهداشت و اخلاق از سوی دیگر اهمیت اساسی دارد. بنابراین به منظور حمایت از حقوق دیگران و حمایت از جامعه، ضرورتاً محدودیت‌هایی از طریق قانون برای آزادی افراد در نظر گرفته می‌شود. پس از آن که قوه مؤسس، اصل آزادی را در یک فعالیت مشخصی در قانون اساسی به رسمیت شناخت، قوه مقننه وارد جزئیات می‌شود و مقررات لازم را درباره آن وضع می‌کند. قوه قانونگذاری برای این منظور، سه نظام حقوقی شامل: نظام تنبیهی، نظام اعلامنامه‌ای و نظام پیشگیری را مورد توجه قرار داده و یکی را در قانون پیش‌بینی می‌کند. به نظر حقوقدانان در نظام اول، آزادی‌گرا و نظام سوم محدودکننده آزادی است. در کنار این سه نظام، نظام چهارمی هم با نام «نظام ممنوعیت» قابل پیش‌بینی است که اساساً با آزادی مغایرت دارد.

برای تحقق هر چه بهتر آزادی درباره یک فعالیت شخصی، قانونگذار می‌تواند یکی از دو نظام تنبیهی یا اعلامنامه‌ای را برگزیند. البته توجه به این نکته ضروری است که نظام تنبیهی بیش از نظام اعلامنامه‌ای با اصل آزادی همخوانی دارد.

### نظام تنبیهی

به موجب نظام حقوقی تنبیهی، افراد آزادند هرگاه اراده کنند به فعالیت دلخواه خود مبادرت ورزند و تنها هنگامی که از آزادی سوءاستفاده کنند تعقیب و تنبیه می‌شوند. موارد سوءاستفاده از آزادی،

■ باید به شهروندان اخبار و اطلاعات اقتصادی داد تا با کمترین کوششی موفق به حرکت در آوردن دستگاه مملکت گردند و تحت‌تأثیر تبلیغاتی گروه‌های دارای منافع واقع نشوند.

■ زمانی که قانون به شکل دموکراتیک وضع شود، حامی آزادی است و باید از آن پاسداری شود.

### نظام مبتنی بر ممنوعیت

همه فعالیت‌های اجتماعی، تابع هر کدام از نظام‌های حقوقی تنبیهی، اعلامنامه‌ای و پیشگیری باشد، در شرایطی البته محدود، می‌تواند ممنوع شود.

برای تحقق هر چه بهتر آزادیهای عمومی، تدارک یک نظام حقوقی خاص آنها بسیار ضروری است. باید دانست تدارک این نظام حقوقی به چه دلیل اهمیت دارد، توسط کدام یک از قوا باید صورت گیرد و ضمانت اجرای آن چگونه باید باشد.

حقوق و آزادی‌های انسان همواره در طول تاریخ مورد تهدید بوده و امروزه نیز حتی در جوامعی که به مرتبه عالی تحقق «دولت مبتنی بر حقوق» رسیده‌اند، همیشه بیم آن وجود دارد که آزادی‌ها مورد بی‌توجهی یا تجاوز واقع شود. بنابراین آزادی به عنوان یک حق طبیعی بسیار شکننده است و باید با قواعد حقوقی آن را مورد حمایت قرار داد.

### یک دیدگاه: تأملی در مفهوم «آزادی»

یکی از اندیشمندان معاصر فرانسه<sup>۲</sup> در مورد مفهوم «آزادی» در کتابی تحت‌عنوان **شهروند و دولت**<sup>۳</sup> چنین گفته است: «اغلب فیلسوفان و حقوقدانان تا این سال‌های اخیر، «آزادی» را بیش از هر چیز، مقاومت در برابر قدرت دانسته‌اند، قدرتی که از خودسری‌های آن بیم داشته‌اند. این معنی سال ۱۷۸۹ است... ولی چنین

یعنی موارد جرم و میزان مجازات‌ها را قانونگذار از قبل پیش‌بینی می‌کند و در صورت سوءاستفاده از آزادی، قوه قضائیه با توجه به قانون، رسیدگی‌های لازم را انجام می‌دهد.

### نظام اعلامنامه‌ای

نظام حقوقی اعلامنامه‌ای با نظام حقوقی تنبیهی وجوه مشترکی دارد. به همین دلیل آزادی‌خواهان، آن را محقق‌کننده آزادی‌ها می‌دانند. تنها نکته‌ای که این نظام حقوقی را از نظام تنبیهی متمایز می‌سازد آن است که فرد قبل از مبادرت به فعالیت موردنظر خود، ملزم است با ارسال نامه‌ای برای مقامات صلاحیت‌دار، آنان را از این امر مطلع کند، البته این موضوع بیشتر جنبه تشریفاتی دارد زیرا مقامات یاد شده اگر چه از طریق اعلامنامه در جریان فعالیت فرد قرار می‌گیرند، اما به هیچ‌وجه، حق مخالفت یا ممانعت ندارند و تنها باید برگ رسید اعلامنامه‌ای را برای وی بفرستند.

### نظام مبتنی بر پیش‌گیری

براساس نظام حقوقی مبتنی بر پیش‌گیری و برخلاف آنچه در مورد دو نظام پیشین گفته شد، فرد نمی‌تواند هر وقت اراده کرد به فعالیت موردنظر خود بپردازد، بلکه موظف است قبلاً از مقامات صلاحیت‌دار، تقاضای اجازه‌نامه کند و در انتظار جواب بماند. این جواب می‌تواند مثبت یا منفی باشد.

مفهومی از آزادی که کاملاً جنبه دفاعی دارد، شایسته زمان نیست. به ویژه آنکه در یک کشور دمکراتیک، شمار مداخلات روزافزون بوده و قدرت عمومی به وسیله منافع متشکل گروه‌ها پایمال می‌شود. دیگر «آزادی» نباید تنها به معنی خودمختاری و مقاومت باشد، بلکه باید بیش از پیش به مفهوم «مشارکت» نزدیک شود...

اهمیت وضع حقوقی منفی باید آرام، به سود وضع «فعال» کاهش پذیرد. شهروند باید در صورت بندی تصمیمات سیاسی بزرگ مشارکت کند. برای رسیدن به این مقصود کوشش‌ها

سرانجام باید حداقل اشتراک فکر و احساس را در میان شهروندان ایجاد کرد و این امر از همه چیز دشوارتر است. ضعف دمکراسی، عمدتاً مربوط به پراکندگی و تقسیم افکار عمومی است.

بخش بخش بودن سنتی مردم فرانسه که معلول فردگرایی است روحیه مدنی ایجاد می‌کند که به قول انگلوساکسون‌ها سازش در باب اصول وجود داشته باشد. اصلاح نهادها و پرورش افکار باید بر مبنای عقیده مند شدن به برخی ارزش‌های مشترک باشد. این امر شرط لازم مشارکت فعال و صادقانه در زندگی سیاسی جامعه است.»

### ■ شالوده توسعه مطبوعات و سایر وسایل ارتباط

جمعی در کشورهای جهان سوم، در نخستین سال‌های فعالیت بخش ارتباطات یونسکو در اواخر دهه ۱۹۴۰ و سال‌های دهه ۱۹۵۰، براساس نظام مطبوعاتی آزادی‌گرا و با توجه به اساسنامه این سازمان و ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر، بر آزادی مطبوعات و اطلاعات استوار شده بود.

باید مصروف تربیت و آگاهی شهروندان شود. باید در نزد شهروندان احساس دولت و ارج و مقدار آنانی که برایش خدمت می‌کنند، زنده شود. زیرا اگر دولت فرو باشد دیگر شهروند معنی نخواهد داشت. شهروندان باید در خصوص ساختارهای پیچیده تشکیلات سیاسی و اداری، آموزش ببینند تا بتوانند درباره آنان به تفکر بنشینند و به گونه مفید به گفت‌وگو بپردازند. باید به شهروندان اختیار و اطلاعات اقتصادی داد تا با کمترین کوششی موفق به حرکت در آوردن ماشین مملکت گردند و تحت تأثیر تبلیغاتی گروه‌های دارای منافع واقع نشوند.

پدیده سانسور و خودسانسوری<sup>۲</sup> فرهنگ معین، ظاهراً به نقل از لاروس، سانسور را چنین تعریف می‌کند: «تفتیش و مراقبت در مطالب کتب، جراید، فیلم‌ها و نمایشنامه‌ها به وسیله دولت و حذف مطالبی که ضد منافع دولت است.» موريس گادسون، حقوقدان فرانسوی در کتاب خود موسوم به *ادعاینامه علیه سانسور* این پدیده را چنین تعریف می‌کند: «حقی که حکومت برای اعمال کنترل بر نشریات، خارج از مداخله دادگاه‌ها برای خود قایل می‌شود.» در واقع حکومت‌ها برای استفاده از حقی که برای خود قایل می‌شوند، سازمان‌های ویژه‌ای

را بنیان می‌نهند که وظیفه آن نگرانی از این «حق» خاص می‌باشد. اما مردم و جامعه حتی در سکوت نیز این حق را به رسمیت نمی‌شناسند.

... روزنامه‌نگاران این کشور برای مقابله با چنین حقی بهای زیادی داده‌اند. اعدام‌های پنهان یا ترور و همچنین اعدام‌های آشکار، بخشی از تهاجم حکومت‌ها در برابر مخالفین راستین سانسور بوده است.

شیخ احمد رومی در سال ۱۸۹۵، سیدجمال‌الدین اسدآبادی در سال ۱۹۰۱، جهانگیر صوراسرافیل و ملک‌المتکلمین در سال ۱۹۰۸، سلطان‌العلمای خراسانی ۱۹۰۸، شیخ محمد خیابانی در سال ۱۹۱۹، میرزاده عشقی در سال ۱۹۲۴، فرخی یزدی در سال ۱۹۳۹، محمد مسعود سال ۱۹۴۸، کریم پورشریازی سال ۱۹۵۵، خسرو روزه سال ۱۹۵۸ و خسرو گل‌سرخي ۱۹۷۴ و بسیاری دیگر از کسانی هستند که در راه آزادی بیان، جان خود را از دست دادند.

به این ترتیب ۹۰/۵ درصد از تاریخ روزنامه‌نگاری، همراه با سانسور بوده، چه سانسور ممانعت‌کننده و چه سانسور مجازاتی. و آن ۹/۵ درصد باقی مانده نیز دوره‌ای مطبوعات آزاد، فحاش محسوب می‌شود.

پس از قاجار، در دوران پهلوی اول شواهد بسیاری از هر دو نوع سانسور ممانعت‌کننده و سانسور مجازاتی وجود دارد. فهرست اعدام روزنامه‌نگاران، شواهد سانسور مجازاتی است.

کتاب *فرهنگ اصطلاحات روزنامه‌نگاری* از سانسور ممانعت‌کننده در عصر پهلوی دوم چنین یاد می‌کند: «هر روز بامداد، مسئولان سانسور در ادارات مربوط، تلفنی به سردبیران مطبوعات عصر می‌گفتند راجع به چه مسائلی خبر و مقاله نداشته باشند و چه مسائلی را بزرگ جلوه دهند. این نوع موارد گاه از ۱۰ عنوان

تجاوز می‌کرد ولی معمولاً بین ۳ تا ۵ مورد عنوان بود.<sup>۵</sup>

... شاید بتوان گفت که مهم‌ترین خصیصه روزنامه‌نگاری پس از پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون «خودسانسوری» بوده است.

خودسانسوری را نمی‌توان مانند سانسور، ناشی از «تراوش فرهنگی» دانست. خودسانسوری در واقع انگیزه یک کنش است که عامل اصلی آن درجات گوناگونی از «ترس» می‌باشد.

ژاک موسو در باره خودسانسوری می‌گوید: «روزنامه‌نگاران از بیم آن که هیچ‌کس به ویژه مقامات و وزرا ناراحت نکنند و از ترس آن که علیه آنها اقدامی صورت نگیرد به نوعی سازشکاری دست می‌زنند. سازشکاری چه از لحاظ محتوا و چه شکل پیام، عملاً منتج به خودسانسوری خواهد شد. در چنین شرایطی، روزنامه‌نگاران، برخلاف آنچه مخاطبان تصور می‌کنند هر روز از دیگران دستور نمی‌گیرند. هیچ‌کس به آنها نمی‌گوید چه بنویسند و چه ننویسند، بلکه خود روزنامه‌نگاران هستند که اغلب به این کار ناپسند دست می‌زنند. آنها مشابه یک کارمند عمل می‌کنند. آنچه را که از ایشان انتظار می‌رود، بدون چون‌وچرا اجرا می‌کنند. در واقع خودسانسوری از سانسور علنی مضرت‌تر است. زیرا برای گیرندگان پیام این توهم ایجاد می‌شود که واقعیات منعکس شده است، در حالی که اتو سانسور عملاً افکار عمومی را به خواب می‌برد و به جای این که وسیله‌ای در خدمت مردم باشد، وسیله‌ای خواهد شد که به زبان آنان کار می‌کند.»

گفتیم که مهم‌ترین ویژگی روزنامه‌نگاری پس از پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون خودسانسوری بوده است. برای آزمون این فرضیه دکتر محسنیان‌راد شواهدی را بررسی کرده‌اند که در مقاله

سخنرانی خود در «نخستین سمینار بررسی مسائل مطبوعات ایران» ارائه شده است.

ایشان در این مقاله ضمن بررسی میزان خودسانسوری میان روزنامه‌نگاران ایران، عوامل درونی و بیرونی این پدیده را به لحاظ علمی تجزیه و تحلیل کرده‌اند.

**مبانی نظری آزادی و استقلال مطبوعات**  
شالوده توسعه مطبوعات و سایر وسایل ارتباط جمعی در کشورهای جهان سوم، در نخستین سال‌های فعالیت بخشی ارتباطات یونسکو در اواخر دهه ۱۹۴۰ و سال‌های دهه ۱۹۵۰، براساس نظام

آزادی مطبوعات و اطلاعات و جریان آزاد اطلاعات در سطح داخلی کشورها و در سطح جهان، استوار گردیده‌اند بر مبنای همین استراتژی، آزادی مطبوعات و اطلاعات، از شرایط اصلی تأمین دموکراسی و توسعه‌طلبی در کشورهای جهان سوم شناخته شده است.<sup>۸</sup>

در اعلامیه ویندهوک (پایتخت نامبیا) در سوم ماه مه ۱۹۹۱ منتشر شده چنین آمده است: «در انطباق با ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر، ایجاد حفظ و تحکیم مطبوعات مستقل»، «کثرت‌گرا» و «آزاد»، برای توسعه و حفظ دموکراسی در یک کشور و برای توسعه اقتصادی، جنبه

■ به منظور حمایت از حقوق دیگران و حمایت از جامعه، ضرورتاً محدودیت‌هایی از طریق قانون برای آزادی افراد در نظر گرفته می‌شود.

■ در بخشی از مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، که به وسایل ارتباط جمعی اختصاص یافته، ضمن اشاره به نقش این وسایل در جهت روند تکاملی انقلاب و خدمت به اشاعه فرهنگ اسلامی، از ضرورت بهره‌جویی از «برخورد سالم اندیشه‌های متفاوت» سخن به میان آمده است.

مطبوعاتی آزادی‌گرا و با توجه به اساسنامه این سازمان و ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر؛ بر آزادی مطبوعات و اطلاعات استوار شده بود.<sup>۷</sup>

سیاست‌ها و برنامه‌های ارتباطی کنونی یونسکو نیز پس از کوشش‌های ۲۰ ساله دولت‌های جهان سوم و دولت‌های سوسیالیستی در فاصله سال‌های ۱۹۶۹ تا ۱۹۸۹ در جهت مقابله با نابرابری ارتباطات جهانی و معارضة با عدم تعادل اطلاعات بین‌المللی و هواداری از برقراری نظم نوین جهانی اطلاعات و ارتباطات، بار دیگر با توجه به «استراتژی نوین ارتباطی» این سازمان، بر

اساسی دارد.»

بنابراین اصول مورد نظر یونسکو در استراتژی مذکور که آزادی، استقلال و کثرت‌گرایی مطبوعات و سایر وسایل ارتباط جمعی را در برمی‌گیرند، ارکان سه‌گانه نظام آزادی‌گرا به شمار می‌روند.

#### الف) آزادی مطبوعات و اطلاعات

نخستین اصل نظام آزادی‌گرا، که آزادی تأسیس و فعالیت مطبوعات - با شرایط معین - و وسایل ارتباط جمعی دیگر را شامل می‌شود، از انقلاب‌های انگلستان (۱۶۸۸-۸۹) ایالات متحده (۱۷۷۶) و فرانسه (۱۷۸۹) سرچشمه می‌گیرد. به

۲۴ آن، آزادی مطبوعات بدین ترتیب  
پیش‌بینی شده است:

«نشریات و مطبوعات در بیان مطالب  
آزادند، مگر آن که مخل به مبانی اسلام یا  
حقوق عمومی باشد. تفصیل آن را قانون  
معین می‌کند.»

برای تحکیم آزادی مطبوعات و  
حمایت قانونی آن در اصل ۱۶۸ قانون  
اساسی جدید نیز ضرورت دادرسی جرایم  
مطبوعاتی در حضور هیأت منصفه به این  
شرح پیش‌بینی شده است:

«رسیدگی به جرایم سیاسی و  
مطبوعاتی علنی است و با حضور هیأت  
منصفه در محاکم دادگستری صورت  
می‌گیرد و نحوه انتخاب، شرایط،  
اختیارات هیأت منصفه... را قانون  
براساس موازین اسلامی معین می‌کند.»

اصل آزادی تأسیس و اداره مطبوعات،  
که به بهترین وجه در قانون مطبوعات ۲۹  
ژوئیه ۱۸۸۱ فرانسه، معروف به «منشور  
آزادی مطبوعات» انعکاس یافته است، در  
نخستین قانون مطبوعات ایران (مصوب ۵  
محرّم ۱۳۲۶ ه. ق) هم با اقتباس از آن،  
پیش‌بینی شده بود.

براساس این اصل، ضرورت کسب  
امتیاز نشر مطبوعات از دولت و همچنین  
سانسور مندرجات مطبوعات به وسیله  
دولت، لغو گردیده است. در این مورد، در  
کنار اصل آزادی انتشار مطبوعات،  
محدودیت‌های این اصل، که به جرایم  
مطبوعاتی معروف‌اند و نیز موارد استثناء  
شده از آن، که استثنای آزادی مطبوعات  
نامیده می‌شوند و وضع خاص نشریات  
در زمان جنگ، حکومت نظامی و حالت  
فوق‌العاده و نیز برخی نشریات مانند  
نشریات کودکان و نوجوانان و نشریات  
خارجی را در برمی‌گیرند، پیش‌بینی  
شده‌اند.

قوانین مطبوعاتی فرانسه و بسیاری از  
کشورهای دیگر و نیز میثاق بین‌المللی  
حقوق مدنی و سیاسی - که در نوامبر سال

■ زمانی که مبارزه‌ای مربوط به ملی شدن نفت  
پیش آمد، شاید برای سومین بار بعد از انقلاب  
مشروطیت، به‌خاطر حضور موقت مردم در صحنه،  
فضای مساعدی برای پیشرفت مطبوعات فراهم  
شد. با آزادی نسبی مطبوعات، تعداد  
روزنامه‌ها افزایش یافت.

اصول اساسی دولت و ملت نباشد، مجاز  
و مختارند که مطالب مفید عام‌المنفعه را  
همچنان مذاکرات مجلس و صلاح‌اندیشی  
خلق را بر آن مذاکرات، به طبع رسانیده،  
منتشر نمایند و اگر کسی در روزنامه‌جات  
و مطبوعات برخلاف آنچه ذکر شده و به  
اغراض شخصی، چیزی طبع نماید یا  
تهمت و افترا بزند، قانوناً مورد استنطاق و  
محاکمه و مجازات خواهد شد.» در متمم  
قانون اساسی مشروطیت (مصوب ۲۹  
شعبان ۱۳۲۵) هم به موجب اصل بیستم  
آن، آزادی مطبوعات به‌طور دقیق‌تر و  
جامع‌تر، به رسمیت شناخته شده بود. در  
این اصل چنین آمده بود: «عامه  
مطبوعات، غیر از کتب ضلال و مواد  
مضره به دین مبین، آزاد و ممیزی در آنها  
منوع است. ولی هرگاه چیزی مخالف  
قانون مطبوعات در آنها مشاهده شود،  
نشردهنده، یا نویسنده، بر طبق قانون  
مطبوعات، مجازات می‌شود. اگر  
نویسنده، معروف و مقیم ایران باشد، ناشر  
و طابع و موزع از تعرض مصون هستند.»  
در اصل ۷۹ متمم قانون اساسی هم  
ضرورت دادرسی جرایم مطبوعاتی با  
حضور هیأت منصفه در نظر گرفته شده  
بود:

«در مورد تقصیرات سیاسی و  
مطبوعات، هیأت منصفین در محاکم،  
حاضر خواهند بود.»

در قانون اساسی جمهوری اسلامی  
ایران (مصوب ۱۳۵۸) نیز بر طبق اصل

همین لحاظ، لغو ضرورت اجازه قبلی  
انتشار و سانسور مطبوعات، که برای  
اولین بار در سال ۱۶۹۵ در انگلستان  
صورت گرفت، ماده ۱۱ اعلامیه  
حقوق بشر و شهروند انقلاب کبیر فرانسه  
(اوت ۱۷۸۹) در مورد معرفی آزادی  
مطبوعات به عنوان گرانباترین آزادی  
انسانی و ذکر زمینه‌ها و محدودیت‌های  
قانونی این آزادی و بالاخره، نخستین  
اصلاحیه قانون اساسی ایالات متحده  
(۱۷۹۱) که کنگره این کشور را از وضع  
قانون برای محدودیت آزادی گفتار و  
آزادی مطبوعات ممنوع کرده است، از  
مبانی مهم آزادی تأسیس و انتشار  
مطبوعات و نیز آزادی اطلاعات محسوب  
می‌شوند.

آزادی فعالیت مطبوعات در نخستین  
قانون اساسی ایران، و متمم آن، که پس از  
پیروزی انقلاب مشروطیت به تصویب  
رسیدند، نیز پیش‌بینی شده بود. در اصل  
۱۳ قانون اساسی مذکور (مصوب ۱۳  
ذی‌قعدة ۱۳۲۴ ه. ق) چنین آمده بود:

«... تمام مذاکرات مجلس را،  
روزنامه‌جات می‌توانند به طبع برسانند،  
بدون تحریف و تغییر معنی، تا عامه ناس  
از مباحث مذاکره و تفصیل گزارش‌ها،  
مطلع شوند، هرکس صلاح‌اندیشی در نظر  
داشته باشد؛ در روزنامه عمومی بر نگارد،  
تا هیچ امری از امور، در پرده و بر هیچ‌کس  
مستور نماند. لهذا عموم روزنامه‌جات،  
مادامی که مندرجات آنها مخل اصلی از

۱۹۶۶ در مجمع عمومی ملل متحد به تصویب رسیده است - موارد زیر را به عنوان محدودیت‌ها (یا جرایم مطبوعاتی) در نظر گرفته‌اند:

۱. مطالبی که استقلال و حاکمیت ملی و تمامیت ارضی و نظم و امنیت عمومی کشور را تهدید می‌کنند.

۲. مطالبی که به سلامت و آسایش جامعه لطمه می‌زنند.

۳. مطالبی که به اخلاق حسنه و عفت

همچنین بی‌طرفی و عینی‌گرایی روزنامه‌نگاران را در برمی‌گیرد. در مورد استقلال مطبوعات، بر عدم وابستگی سیاسی و اقتصادی روزنامه‌ها و مجله‌ها و سایر وسایل ارتباطی به دولت‌ها و انحصارهای اقتصادی خصوصی تکیه می‌شود. بی‌طرفی و عینی‌گرایی فعالیت روزنامه‌نگاری جنبه حرفه‌ای دارد و پس از جنگ جهانی اول و مخصوصاً در ایالات متحده آمریکا، برای خنثی کردن عوارض

■ براساس نظام حقوقی مبتنی بر پیش‌گیری فرد نمی‌تواند هر وقت اراده کرد به فعالیت موردنظر خود بپردازد، بلکه موظف است قبلاً از مقامات صلاحیت‌دار، تقاضای اجازه‌نامه کند و در انتظار جواب بماند.

■ شاید بتوان گفت که مهم‌ترین خصیصه روزنامه‌نگاری پس از پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون «خودسانسوری» بوده است.

عمومی خدشه وارد می‌سازند. ۴. مطالبی که به حیثیت و حرمت فردی و زندگی خصوصی افراد آسیب می‌رسانند.

محدودیت‌های چهارگانه مطبوعاتی فوق، در قوانین مطبوعاتی بعد از دوره انقلاب مشروطیت ایران (قانون مطبوعات مصوب ۵ محرم ۱۳۲۶ ه. ق، لایحه قانون مطبوعات مصوب بهمن ماه ۱۳۳۱ ش و لایحه قانونی مصوب مرداد ۱۳۳۴ ش) و همچنین سه قانون مطبوعات پس از انقلاب اسلامی (لایحه قانونی مطبوعات مصوب مردادماه ۱۳۵۸ و قانون مطبوعات مصوب اسفند ماه ۱۳۱۴ و اصلاحیه فروردین ۱۳۷۹) پیش‌بینی شده‌اند.

ب) استقلال مطبوعات و بی‌طرفی روزنامه‌نگاران  
دومین اصل نظام آزادی‌گرا، استقلال مطبوعات و دیگر وسایل ارتباط جمعی و

جمعی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به‌طور صریح مورد تأکید قرار گرفته است.

در بخشی از مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، که به وسایل ارتباط جمعی اختصاص یافته، ضمن اشاره به نقش این وسایل در جهت روند تکاملی انقلاب و خدمت به اشاعه فرهنگ اسلامی، از ضرورت بهره‌جویی از «برخورد سالم اندیشه‌های متفاوت» به شرح زیر سخن به میان آمده است:

«وسایل ارتباط جمعی بایستی در جهت روند تکاملی انقلاب اسلامی در خدمت اشاعه فرهنگ اسلامی قرار گیرد و در این زمینه، از برخورد سالم اندیشه‌های متفاوت بهره‌جوید و از اشاعه و ترویج خصلت‌های تخریبی و ضداسلامی، جداً پرهیز کنید.»

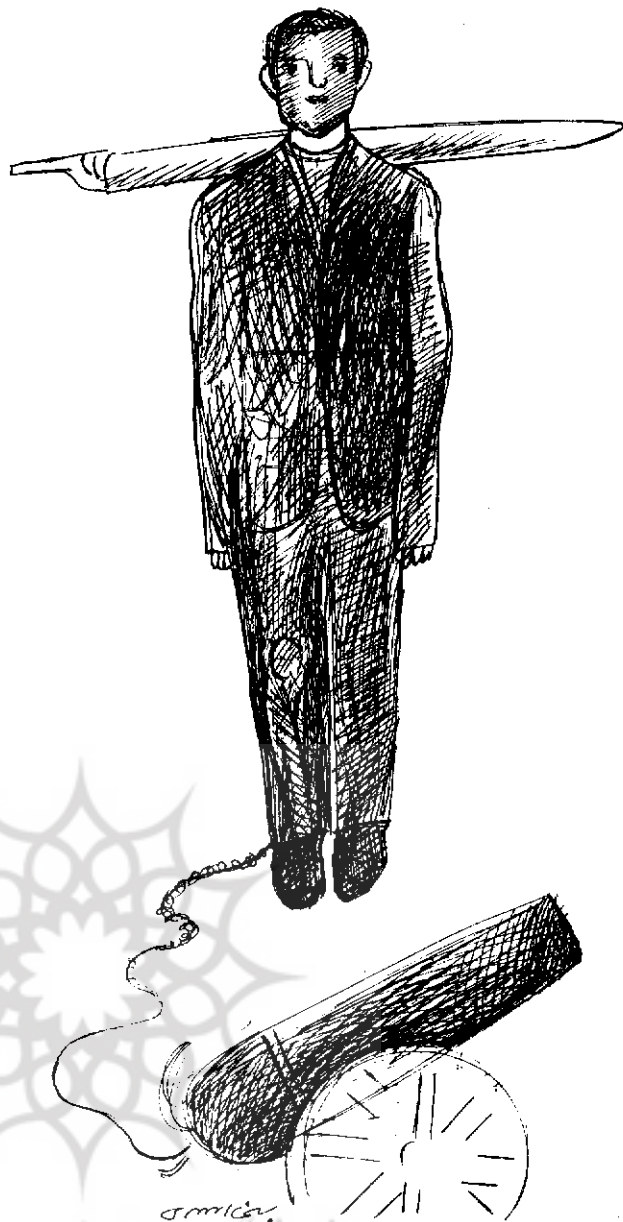
در پایان این مبحث راجع به اصول سه‌گانه نظام آزادی‌گرا، باید خاطر نشان ساخت که متفکران انتقادکننده از نظام دموکراسی غربی، در تجزیه و تحلیل اصول آزادی مطبوعات، یادآوری می‌کنند که اصل آزادی انتشار مطبوعات، به سبب تمرکز اقتصادی وسایل ارتباط جمعی و انحصارطلبی سرمایه‌داری در این زمینه، تحقق پیدا نمی‌کند. اصل استقلال مطبوعات و بی‌طرفی و عینی‌گرایی در فعالیت خبری روزنامه‌نگاران هم، تحت تأثیر شرایط و اوضاع و احوال گوناگون اجتماعی و باورها و پندارهای شخصی آنان و فشارهای مستقیم و غیرمستقیم حرفه‌ای، عملاً امکان‌پذیر نیست.

اصل تعدد مطبوعات نیز به علت سلطه ایدئولوژی حاکم بر جامعه، جنبه ظاهری دارد و به‌طور غیرمستقیم بر تحمیل الگوها و ارزش‌های سیاسی و اجتماعی و فرهنگی نظام سرمایه‌داری، تأثیر قاطع می‌گذارد.<sup>۱</sup>

منفی روزنامه‌نگاری جنجالی و «مطبوعات زرد»، از سوی سازمان‌ها و انجمن‌های ناشران مطبوعات و همچنین بعضی از سندیکاها و اتحادیه‌های روزنامه‌نگاران غربی، در چارچوب اصول اخلاقی و شرافت حرفه‌ای روزنامه‌نگار، ترویج شده است.

پ) کثرت‌گرایی مطبوعات  
سومین اصل نظام آزادی‌گرا، شامل تعدد مطبوعات و وسایل ارتباطی دیگر است که خود از اصل حقوقی آزادی انتشار ناشی می‌شود. این اصل، طبق نظریات اندیشمندان آزادی‌گرا، از یک طرف بر نفی قدرت آمرانه و انحصار حقیقت‌جویی و تحمیل دیدگاه واحد و از طرف دیگر، بر ضرورت تعدد مطبوعات و سایر وسایل ارتباط جمعی، در قالب نوعی «خوش‌بینی تردیدآمیز» نسبت به فعالیت آنها، استوار است.

اهمیت کثرت‌گرایی وسایل ارتباط



بر کشور، به هیچ وجه امکان رشد فراهم نشده است. در آن دوره طولانی کسی نمی توانست اظهار عقیده مستقل کند، در حالی که برای رشد مطبوعات، فضای عمومی مطلوب و آزاد لازم است. در این ۷۰ سال هرگز فضای مناسبی برای مطبوعات به وجود نیامد و فقط در خارج از کشور، روزنامه‌های تبعیدی، یعنی روزنامه‌های مخالف استبداد، امکان فعالیت داشتند که حتی آنها هم به دشواری وارد کشور می شدند. در تاریخ، نمونه‌هایی ثبت شده که نشان می دهد کسانی که این روزنامه‌ها را مطالعه می کردند، با چه مشکلات و فشارهایی روبه‌رو بودند، این فشارها تا آنجا بود که حتی برخی از مبارزان سیاسی آن دوره را به علت مطالعه همان روزنامه‌ها از میان بردند.

## ۲. دوره مطبوعات مسلکی مشروطیت تا کودتای ۱۲۹۹

زمانی که انقلاب مشروطیت تحقق یافت، به دلایل مختلف، عمر آزادی مطبوعات کوتاه بود. چندماه پس از امضای فرمان مشروطیت، استبداد صغیر پیش آمد و مجلس به توپ بسته شد و عده‌ای از روزنامه‌نگاران در باغ‌شاه اعدام شدند. شهادت گروهی از فعالان مطبوعات آزاد، در آن زمان اتفاق افتاد. پس از سقوط محمدعلی شاه به علت اختلاف‌هایی که بین رهبران مشروطیت به وجود آمد، شرایطی فراهم شد که سبب‌ساز شکست انقلاب شد. عوامل خارجی، از قبیل رقابت روس و انگلیس در ابتدا و اتحاد بعدی آنها قبل از جنگ جهانی اول علیه استقلال ایران، وقوع جنگ جهانی مذکور و بی ثباتی و آشفتگی داخل مملکت، همه و همه باعث شدند که نتوانیم از انقلاب مشروطیت به شیوه‌ای درست بهره‌برداری کنیم. فراماسیون عمده مطبوعات در این دوره، شیوه انقلابی یا

در عصر مطبوعات تجارتي غرب، تحت جاذبه مطبوعات انقلابی قبل از آن، نخستین روزنامه استبدادی را منتشر کرد. دوره‌های مختلف تحولات حقوقی و سیاسی مطبوعات ایران را از آغاز تشکیل تاکنون می توان به سه دوره تقسیم کرد:

۱. دوره استبداد قبل از مشروطیت  
اگر دوره هفتاد ساله مطبوعات استبدادی ایران را، از زمان تأسیس روزنامه کاغذ اخبار میرزا صالح شیرازی تا سال ۱۳۲۴ ق (۱۹۰۶ م) که انقلاب مشروطیت پدید آمد دنبال کنیم، می بینیم در این مدت به سبب شرایط اختناق حاکم

## تحلیل تحولات حقوقی و سیاسی مطبوعات ایران<sup>۱</sup>

روزنامه‌نگاری کنونی ایران محصول اوضاع و احوال خاص ۱۶۵ سال اخیر کشور است. زمانی که در محرم سال ۱۲۵۳ ق (ماه مه ۱۸۳۷) نخستین روزنامه در ایران دایر شد، ما به‌طور مشخص صاحب روزنامه رسمی، دولتی یا استبدادی شدیم؛ در حالی که مطبوعات اروپا به آخرین مرحله تحولشان رسیده بودند، آنها در آن زمان، دو دوره مطبوعات استبدادی و مطبوعات انقلابی را پشت سر گذاشته، وارد مرحله مطبوعات خبری و تجارتي شدند و امروزه نیز در همان مرحله به‌سر می‌برند. بدین ترتیب کشور ما

«مسلکی» نامیده می‌شود.

### ۳. دوره پهلوی

با روی کار آمدن رضاخان، مطبوعات وضع نامطلوبی پیدا کردند و برخوردهای بسیار خشنی علیه روزنامه‌نگاران صورت گرفت. در سال‌های آخر حکومت وی، هیچ روزنامه‌ای در مملکت باقی نمانده بود. حتی روزنامه‌های مخالف خارج کشور هم تعطیل شده بودند. پس از سقوط رضاخان در شهریور ۱۳۲۰، مثل زمان مشروطه یا بعد از سقوط محمدعلی‌شاه یک انفجار آزادی ایجاد شد. طوری که بعد از ۲۰ سال اختناق، امکان انتشار مجدد روزنامه‌ها پدید آمد. اما از آنجا که به علت محدودیت‌های طولانی گذشته، فرهنگ روزنامه‌نگاری در مملکت شکل نگرفته بود، بسیاری از روزنامه‌نگاران آن دوره، روزنامه‌ها را وسیله‌ای برای اخاذی و تسویه حساب‌های شخصی قرار دادند و بعضی سعی کردند برای این که از دولت‌های وقت، امتیازهای اقتصادی و پروانه خرید و فروش بگیرند، از روزنامه‌ها بهره‌برداری غیراصولی به عمل آوردند. این تجربه، بسیار تلخ بود. پس از آن هم شرایط بحرانی مملکت، حضور نیروهای خارجی، مسأله آذربایجان و مشکلات آن دوره، رقابت دولت‌های بزرگ بر سر آذربایجان و نیز تمام ایران و مسائل مربوط به نفت، در مجموع، وضعیتی را فراهم ساخت که مطبوعات نتوانستند جز در بعضی از موارد استثنایی، رشد کنند.

زمانی که مبارزه‌ای مربوط به ملی شدن نفت پیش آمد، شاید برای سومین بار بعد از انقلاب مشروطیت، به خاطر حضور موقت مردم در صحنه، فضای مساعدی برای پیشرفت مطبوعات فراهم شد، با آزادی نسبی مطبوعات، تعداد روزنامه‌ها افزایش یافت. تیراژ روزنامه‌ها هم - با توجه به درصد بالای بی‌سوادی -

به‌طور نسبی خوب بود. اما کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و استقرار حکومت سرکوب و اختناق و سانسور مطبوعات در طول ۲۵ سال پیش از انقلاب اسلامی، همه امکانات را برای رشد مطلوب روزنامه‌نگاری سلب کرد.

### ۴. دوران پس از انقلاب اسلامی

در چارچوب بررسی تحولات مطبوعات ایران در سال‌های پس از استقرار جمهوری اسلامی، می‌توان چهار دوره خاص را از هم متمایز ساخت:

- نظام‌های حقوقی، متأثر از نظریه‌های فلسفی حاکم بر دولت‌هاست، این نظریه‌ها یا مبتنی بر حاکمیت مردم است یا ناقض این حاکمیت.
- حفاظت از قانون بر عهده قاضی است. زیرا وی، قانون را که قاعده‌ای کلی و مجرد است درباره اشخاص به اجرا در می‌آورد، بنابراین، قوه قضائیه می‌تواند بهترین ضامن آزادی‌ها باشد.

نقش تعیین‌کننده‌ای داشت. به طوری که از دی ماه آن سال تا تابستان سال بعد، صدها روزنامه و مجله و نشریه دوره‌ای به شکل کاملاً آزاد و بدون محدودیت دولتی، در تهران و سایر شهرها انتشار یافتند.

هر چند از اواسط تابستان ۱۳۵۸، با تصویب لایحه قانونی جدید مطبوعات از سوی شورای انقلاب، تعدادی از روزنامه‌ها و مجلات به استناد عدم دریافت اجازه انتشار از وزارت «ارشاد ملی» وقت، توقیف و تعطیل شدند.

درعین حال تا اواخر تابستان سال بعد که جنگ عراق علیه ایران آغاز شد، تعداد زیادی از روزنامه‌ها و مجله‌ها، همچنان به فعالیت‌های خود ادامه دادند.

### ۴-۲. دوره جنگ عراق و ایران: ۱۳۵۹-۶۷

از اواخر تابستان ۱۳۵۹ با تشدید تحرکات خشونت‌آمیز در برخی مناطق کشور و شروع جنگ عراق علیه ایران، روند محدودیت‌های مطبوعاتی، شدت بیشتری یافت. در آغاز این دوره، در مهرماه و سپس اسفند سال ۱۳۵۹ تعدادی از نشریات سازمان‌های سیاسی و چند روزنامه تعطیل شدند. به دنبال آن، وزارت

۴-۱. دوره «بهار آزادی» و پس از آن ۱۳۵۷-۵۹  
انقلاب اسلامی ایران، از همان آغاز، به بازسازی آزادی‌های سرکوب‌شده در دهه‌های پس از انقلاب مشروطیت توجه فراوان داشت. به همین علت در طول این انقلاب، مبارزات مربوط به آزادی بیان و آزادی مطبوعات و سایر وسایل ارتباط جمعی، دامنه گسترده‌ای پیدا کرد. اعتصاب‌های روزنامه‌نگاران در آخر تابستان و در طول پاییز ۱۳۵۷ که تا زمان سقوط رژیم سلطنتی ادامه داشت، در ایجاد فضای مطلوب فعالیت آزاد مطبوعات و پیدایش «بهار آزادی» در تمام زمینه‌های سیاسی، فرهنگی و اجتماعی،



■ آزادی به عنوان یک حق طبیعی بسیار شکننده است و باید با قواعد حقوقی آن را مورد حمایت قرار داد.

■ به موجب نظام حقوقی تنبیهی، افراد آزادند هرگاه اراده کنند به فعالیت دلخواه خود مبادرت ورزند و تنها هنگامی که از آزادی سوءاستفاده کنند تعقیب و تنبیه می‌شوند.

آمدن حکومت آقای هاشمی رفسنجانی منتهی شد، دگرگونی‌های مهمی در فعالیت‌ها و عملکردهای وسایل ارتباط جمعی و مخصوصاً مطبوعات، پدید آمد. در این میان، به دنبال تأسیس «معاونت مطبوعاتی و تبلیغاتی» وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، تعداد روزنامه‌ها و نشریات دوره‌ای، روبه افزایش گذاشت. در طول سال‌های ۱۳۶۹-۷۰، در شرایط بهبود فضای سیاسی - فرهنگی کشور، از سوی معاونت مطبوعاتی و تبلیغاتی، خط مشی‌های نوینی در جهت تجدید فعالیت و توسعه مطبوعات به اجرا گذاشته شد.

این خط مشی‌ها و کوشش‌ها به زودی باعث شکوفایی بی‌سابقه روزنامه‌ها و مجله‌ها و سایر نشریات دوره‌ای در تهران و چند شهر بزرگ ایران شدند. به گونه‌ای که تعداد نشریات دوره‌ای ایران، که در طول سال‌های ۱۳۶۷-۶۸، حدود ۳۰۰ نشریه، به کمتر از ۱۰۰ نشریه، کاهش یافته بود، در سال‌های ۱۳۷۱-۷۳، به تعداد بی‌سابقه ۵۵۰ عنوان، افزایش پیدا کرد.

در میان روزنامه‌های روزانه تهران در این دوره، روزنامه سلام وابسته به مجمع روحانیون مبارز که در سال ۱۳۷۰ تأسیس شد، روزنامه همشهری که از سال ۱۳۷۲ از سوی شهرداری تهران انتشار می‌یابد و روزنامه ایران که از سال ۱۳۷۵ به وسیله خبرگزاری جمهوری اسلامی منتشر می‌شود مهم‌ترین آنها به‌شمار می‌روند.

۴-۴. دوره بعد از هفتمین انتخابات ریاست جمهوری در خرداد ۱۳۷۶

در دوره جدید پیشرفت و گسترش مطبوعات ایران، که از زمان پس از انتخابات ریاست جمهوری اسلامی در دوم خرداد ۱۳۷۶ شروع شده است، تحت تأثیر فضای عمومی بسیار مساعد مبتنی بر سیاست‌های پیشبرد جامعه مدنی و

مطبوعاتی کیهان) و همچنین امت (ارگان جمعیت مسلمان مبارز) اتحاد (وابسته به حزب توده) و اتحاد مردم (ارگان اتحاد دمکراتیک مردم ایران) منتشر می‌شدند که سه نشریه اخیر هم چند ماه بعد تعطیل شدند.

از آن پس با کاهش تعداد روزنامه‌ها و مجله‌ها، تیراژ مطبوعات نیز کاهش یافت؛ به گونه‌ای که تیراژ روزنامه‌های کیهان، اطلاعات که پس از پیروزی انقلاب اسلامی، هر کدام بیش از یک میلیون نسخه بود، به یک پنجم و حتی کمتر تقلیل یافت.

باید یادآوری کرد که تشدید محدودیت‌های مطبوعاتی در این دوره، بیشتر تحت تأثیر رقابت‌ها و مخاصمات سیاسی گروه‌های خواستار قدرت و مخصوصاً برخوردارهای خشونت‌آمیز و ترور دسته‌جمعی رهبران سیاسی و مذهبی در تابستان ۱۳۶۰ صورت گرفت و جنگ عراق علیه ایران نیز بر ادامه آن، تأثیر گذاشتند.

۴-۳. دوره بسازسازی اقتصادی: ۱۳۶۸-۷۶

یک سال بعد از پایان جنگ، با تغییرات جدید سیاسی در مدیریت دولت و به ویژه تجدیدنظر در قانون اساسی، که به برقراری نوعی نظام ریاستی و روی کار

ارشاد اسلامی در فروردین ۱۳۶۰، طی اطلاعیه‌ای مدیران مطبوعات را به تجدید اجازه انتشار آنها ملزم کرد و از صاحبان چاپخانه‌ها خواست تا از چاپ روزنامه‌ها و مجله‌های فاقد اجازه جدید خودداری کنند. مدتی بعد به توصیه شورای میانجی‌گری مطبوعات که در اواخر اسفندماه ۵۹ برای حل اختلافات دولت و مدیران روزنامه‌ها تشکیل شده بود، در ۱۶ خرداد ۱۳۶۰، با حکم دادستانی انقلاب اسلامی تهران ۶ روزنامه روزانه و نشریه هفتگی وابسته به گروه‌های مخالف تعطیل شدند.

بدین ترتیب، در اواخر بهار ۱۳۶۰ تعداد روزنامه‌ها و نشریات دوره‌ای ایران که در بهار سال ۱۳۵۹ از ۲۰۰ نشریه تجاوز کرده بود، به موجب صورت منتشر شده از سوی وزارت ارشاد اسلامی در همان زمان به ۶۲ نشریه کاهش یافت.

از آن پس در تهران، تنها چهار روزنامه روزانه فارسی، شامل: دو روزنامه عصر اطلاعات و کیهان و دو روزنامه صبح جمهوری اسلامی و صبح آزادگان به انتشار خود ادامه دادند. در این زمان در کنار روزنامه‌های روزانه، فقط هشت نشریه هفتگی شامل: سروش، (صداسیما) جوانان امروز، اطلاعات هفتگی و راه‌زینب (وابسته به گروه مطبوعاتی اطلاعات) و زن‌روز (وابسته به گروه

قانونگرایی در کشور، تعداد و تیراژ روزنامه‌ها و نشریات دوره‌ای افزایش بی‌سابقه‌ای یافت و به موازات آن، اوضاع و احوال مطلوبی برای مطبوعات و فعالیت‌های روزنامه‌نگاران ایجاد شد.

از مهم‌ترین تحولات نخستین ماه‌های حکومت رئیس‌جمهوری جدید می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. تشکیل نخستین «انجمن حرفه‌ای روزنامه‌نگاران ایران» در دوره پس از انقلاب اسلامی که چند هفته بعد از شروع کار دولت جدید در مهرماه ۱۳۷۶، تحقق

تیراژ کل روزنامه‌های روزانه نیز برای اولین بار، در دوره پس از «بهارآزادی» و نخستین ماه‌های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، از دو میلیون نسخه فراتر رفته بود.

۴. برگزاری «دومین سمینار بررسی مسائل مطبوعات ایران» در اوایل خردادماه ۱۳۷۷ را نیز باید از اقدامات مهم همکاران رئیس‌جمهوری جدید در راه پیشرفت و توسعه آزادی مطبوعات به حساب آورد. لازم به یادآوری است که در زمان تشکیل نخستین سمینار مربوط به این موضوع که در اسفندماه ۱۳۶۹ در

## ■ حقوق و آزادی‌های انسان همواره در طول تاریخ

مورد تهدید بوده و امروزه نیز حتی در جوامعی که به مرتبه عالی تحقق «دولت مبتنی بر حقوق» رسیده‌اند، همیشه بیم آن وجود دارد که آزادی‌ها مورد بی‌توجهی یا تجاوز واقع شود.

یافت، موفقیت عمده‌ای در راه تأمین استقلال حرفه روزنامه‌نگاری محسوب می‌شود.

البته باید یادآوری کرد که «سندی‌کای نویسندگان و خبرنگاران» دوره رژیم سابق که در سال ۱۳۴۱ تأسیس شده بود و تنها سازمان حرفه‌ای روزنامه‌نگاران ایران در آن دوره به‌شمار می‌رفت، دو سال پس از سقوط رژیم مذکور، فعالیت‌های خود را متوقف کرده بود.

۲. تجدید ترکیب اعضای هیأت منصفه محاکمات مطبوعاتی.

۳. افزایش سریع تعداد نشریات دوره‌ای و مخصوصاً روزنامه‌های روزانه طوری که در اوایل بهار ۱۳۷۷، براساس اظهارات معاون مطبوعاتی وقت وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، تعداد کل روزنامه‌ها و مجله‌های در حال انتشار کشور، از ۸۵۰ نشریه تجاوز کرده بود و

دوره تصدی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به وسیله رئیس‌جمهوری کنونی برگزار شد، پیش‌بینی شده بود که این سمینار هر دو سال یک‌بار تشکیل شود و تحول مسائل مهم مطبوعات ایران را که آزادی مطبوعات در رأس آنها مطرح شده بود، پیگیری کند. اما در عمل، تا سال ۱۳۷۷ برگزاری مجدد این سمینار متوقف ماند.

در برنامه دومین سمینار بررسی مسائل مطبوعات ایران علاوه بر موضوع آزادی مطبوعات و ضرورت حمایت قانونی از آن، توجه خاصی به «مطبوعات و جامعه مدنی» و «مطبوعات و توسعه سیاسی در ایران» که زمینه‌ساز شرایط بنیادی توسعه مطبوعات آزاد و مستقل و کثرت‌گرا به‌شمار می‌روند، معطوف شده است.

## بررسی تاریخی قوانین مطبوعاتی ایران<sup>۱۱</sup>

مروری بر روند آغازین مطبوعات در ایران

۱. پیش از انقلاب مشروطیت

«قانون» از نظر اصطلاحات حقوقی تنها به مقرراتی اطلاق می‌شود که با گذراندن مراحل خاصی به تصویب قوه مقننه رسیده باشد. بنابراین با توجه به این‌که تا حدود ۷۲ سال پس از انتشار نخستین نشریه یعنی کاغذ اخبار در سال ۱۲۵۲ ق، در کشور ما چیزی به عنوان مجلس وجود نداشت، باید این مدت را دورانی نامید که نشریات ایرانی بدون داشتن «قانون مطبوعات» فعالیت می‌کرده‌اند.

با این وجود فقدان قانون را در این مدت نباید به معنای عدم وجود الزامات حکومتی برای ارباب جراید دانست. از شخص شاه گرفته تا مأموران رسمی دولت در «اداره مطبوعات داخلی» که در سال ۱۲۸۰ ق به دستور ناصرالدین شاه در «وزارت علوم» تشکیل شد و هشت سال بعد به «وزارت مطبوعات» تبدیل شد و از آنجا تا تدوین «کتابچه قانون جزا» در سال ۱۲۹۶ ق به دستور ناصرالدین شاه از سوی «کنت دومونت فرت»<sup>۱۲</sup> ایتالیایی همیشه نشانه‌هایی از توجه جدی حکومت و دولتمردان نسبت به عملکرد جراید وجود داشته است.

البته، همان‌طور که از نام این کتابچه پیداست، هدف اصلی از نگارش آن، ایجاد زمینه برای بازبینی و نظارت بیشتر بر مطبوعات و توجه به بُعد «جزایی» مسأله و جرایم مطبوعاتی بوده است. انتخاب رئیس پلیس تهران (که در ضمن یک تبعه خارجی است) برای این منظور نیز گویای همین برداشت است.

از جمله جرایم و مجازات تعیین شده برای آنها «کتابچه قانون جزا» می‌توان به این موارد اشاره کرد:

## مروری بر سیر تاریخی حقوق مطبوعات در ایران (به تاریخ ۵ ش)

صحیح و محل هیچ ایراد نیست و لزوماً ان شاء... باید مجری شود. همین دستخط را بدهید کنت ملاحظه نماید. ما قواعد را پسندیده‌ایم. سنه ۱۲۹۸. ۱۳

۲. از انقلاب مشروطه تا انقلاب اسلامی انقلاب مشروطیت در تاریخ معاصر کشور ما حادثه‌ای کم‌نظیر است که پیامدهای مهمی در عرصه‌های مختلف از خود برجای گذاشته است. بی‌تردید یکی از مهم‌ترین دستاوردهای این خیزش عمومی را باید در آغاز دوران «قانون‌گرایی» جامعه دانست.

تدوین قانون اساسی مشروطیت و متمم آن در سال ۱۳۲۵ ق، گام اول در تدوین مقررات به شیوه‌ای بود که سال‌ها قبل از آن در ممالک بیگانه معمول شده بود. نویسندگان قانون اساسی مشروطیت در چند مورد با وسعت نظر به مسأله مطبوعات نگریسته و در اصل بیستم نیز صراحتاً بر آزادی مطبوعات پای فشرده‌اند. این اصل تأکید کرد:

«عامه مطبوعات، غیر از کتب ضلال و مواد مضره به دین مبین آزاد و ممیزی در آنها ممنوع است. هرگاه چیزی مخالف قانون مطبوعات در آنها مشاهده شود، نشردهنده یا نویسنده، بر طبق قانون مطبوعات مجازات می‌شود ولی اگر نویسنده، معروف و مقیم ایران باشد، ناشر و طابع و موزع از تعرض مصون هستند.» در این قانون اساسی، همچنین حضور «هیأت منصفه» در رسیدگی به جرایم سیاسی و مطبوعاتی به رسمیت شناخته شد.

توجه خاص ارکان حکومت به مطبوعات، که به علت جایگاه و نقش مهم آنان در جامعه بود، از این نکته نیز به خوبی قابل درک است که با وجود التهاب خاص آن برهه و نیاز شدید کشور به قانون‌نویسی در زمینه‌های متعدد، تنها یک‌سال بعد یعنی پنجم محرم ۱۳۲۶ ق

۱۱۷۶	انتشار روزنامه فارسی زبان «اخبار» در هند
۱۲۱۶	انتشار روزنامه «کاغذ اخبار» در ایران
۱۲۴۲	تأسیس اداره مطبوعات داخلی
۱۲۵۰	تأسیس وزارت مطبوعات (انطباعات)
۱۲۵۱	تأسیس اداره سانسور در وزارت انطباعات
۱۲۵۴	انتشار اولین روزنامه مستقل (وطن) و اولین توقیف مطبوعات در ایران
۱۲۵۸	تدوین کتابچه «قانون جزا»
۱۲۸۲	صدارت عین‌الدوله (دوره اختناق)
۱۲۸۵	صدور فرمان مشروطه و فرمان آزادی بیان (نمایندگان مجلس)
۱۲۸۵	انتشار اولین روزنامه‌های آزاد «ملی» (انجمن) در تبریز و «مجلس» در تهران
۱۲۸۶	تصویب قانون اساسی و متمم آن (ممنوعیت سانسور و حضور هیأت منصفه در محاکم مطبوعاتی)
۱۲۸۶	تصویب اولین قانون مطبوعات ایران
۱۲۹۵	تصویب لایحه لزوم مجوز هیأت وزیران
۱۳۲۱	اصلاح قانون مطبوعات
۱۳۳۱	تصویب لایحه قانونی مطبوعات (دکتر مصدق)
۱۳۳۴	تصویب لایحه قانونی مطبوعات (کمیسیون ویژه مجلس)
۱۳۵۸	تصویب لایحه قانونی مطبوعات توسط شورای نگهبان
۱۳۶۴	تصویب اولین قانون مطبوعات جمهوری اسلامی ایران
۱۳۷۹	اصلاح قانون مطبوعات ۶۴

ثبوت تقصیر او، برحسب حدود تقصیرات، از یک سال الی ۱۵ سال محبوس خواهد شد.»

وضعیت آن روزگار و میزان وحشت شاه از مطبوعات را در نامه تأییده ناصرالدین‌شاه به روشنی می‌توان دید. او در فرمانی خطاب به کامران‌میرزا نایب‌السلطنه، که بخش مهمی از امور نظامی و انتظامی کشور را برعهده داشت، نوشت: «این کتابچه قانونی کنت را خواندم. تماماً بسیار بقاعده و درست است. یک دو فقره را ما کم و زیاد کردیم. ملاحظه کنید. وزرا هم این کتابچه را امضاء کرده بدهند به کنت. او هم بدهد چاپ کرده، منتشر نمایند و از تاریخ امضای وزرا مشمول اجرای این قوانین بوده ذره‌ای تخلف نشود. همه این قوانین

«کسی که کتابی انتشار دهد که بر ضد مذهب یا دولت و ملت بوده باشد، از پنج ماه الی پنج سال حبس خواهد شد؛

کسی که جسارت نموده و بر ضد پادشاه، اعلانات و نوشته‌جات در کوچه‌ها بچسباند، هر کس بوده باشد و همچنین کسی که مخالف مردم حرکتی کرده و اذیت برساند، برحسب تقصیر او، از یک ماه الی پنج سال حبس خواهد شد؛

کسی که برخلاف پادشاه یا خانواده سلطنت حرف بزند یا تحریک بد در نظر داشته باشد، بعد از تحقیق و ثبوت از یک سال الی پنج سال به درجه تقصیرات با زنجیر محبوس خواهد شد.

کسی که کنکاش و خیالات تحریک بد در حق دولت بکند و یا افترا و تهمت، تحریراً و تقریراً به دولت بزند، بعد از

(۱۸ اسفند ۱۲۸۶ ش) شاهد تصویب نخستین «قانون مطبوعات» هستیم و از آن تاریخ است که جامعه مطبوعاتی کشور ما دارای قانون ویژه خود می‌شود.

البته چنانچه از محتوای مواد این قانون پیداست، مقصود از «مطبوعات»، معنی لغوی آن است که هرگونه مواد چاپی و از جمله کتاب را نیز در برمی‌گیرد.

جالب این‌که همین قانون، که دارای یک مقدمه، شش فصل و پنجاه و دو ماده است، مفصل‌ترین قانون مطبوعات تا زمان فعلی نیز به‌شمار می‌رود. عناوین فصول یادشده چنین است:

فصل اول: چاپخانه و کتابفروش؛

فصل دوم: طبع کتب؛

فصل سوم: روزنامه‌جات مقرر؛

فصل چهارم: اعلانات؛

فصل پنجم: حدود تقصیر نسبت به جماعت؛

فصل ششم: محاکمه.

گرچه این قانون، تحت تأثیر قانون مطبوعات ۲۹ ژوئیه ۱۸۸۱ فرانسه نگاشته شده و به همین دلیل به جای الزام به اخذ مجوز برای انتشار نشریه، تسلیم اظهارنامه‌ای به وزارت انطباعات را کافی دانسته بود اما در موارد دیگر محدودیت‌های فراوانی را بر مطبوعات تحمیل می‌کرد. این محدودیت تراشی‌ها اسباب مقاومت شدید مطبوعات و انتقاد از این قانون را فراهم آورد.

با این حال فشارهای پیدا و پنهان بر مطبوعات عملاً ادامه داشت و در دوره فترت، وسعت بیشتری پیدا کرد. مقصود از دوره فترت فاصله ۱۰ ساله انحلال مجلس سوم تا گشایش مجلس چهارم است که از سال ۱۳۳۰ تا ۱۳۴۰ ق طول کشید. در همین دوران بود که برای اولین بار انتشار روزنامه‌ها مشروط به اجازه هیأت وزیران شد.

هیأت وزیران، که محمدعلی علاءالسلطنه صدارت آن را داشت، در

## ■ آزادی فعالیت مطبوعات در نخستین قانون اساسی ایران، و متمم آن، که پس از پیروزی انقلاب مشروطیت به تصویب رسیدند، نیز پیش‌بینی شده بود.

جلسه ۱۸ شوال ۱۳۳۵ ق این تصمیم را چنین اعلام کرد:

«هیأت وزرای عظام تصویب فرمودند که از این تاریخ، اشخاصی که امتیاز روزنامه از وزارت معارف می‌خواهند، باید اجازه آن به تصویب هیأت وزرای عظام رسیده باشد و نیز کلیه امتیازاتی که قبل از تشکیل کابینه حاضر از طرف وزارت معارف داده شده و تاکنون اشاعه نیافته توقیف و موقوف به اجازه هیأت وزراء خواهد بود.»

۱۵ سال پس از تصویب قانون مطبوعات، مجلس چهارم مشروطه، دو ماده دیگر (متمم) بر قانون مطبوعات افزود. این دو ماده ناظر بر مطالب خلاف دین مبین اسلام بودند. ماده اول مطبوعات را ملزم می‌ساخت که: «هر وقت بخواهند در امور مربوط به دین اسلام و مذهب... چیزی طبع کنند، قبلاً به ناظر شرعیات... مراجعه نمایند.» ماده دوم نیز مجازات سرپیچی از این قانون را مشخص می‌ساخت.

این قانون در سال ۱۳۲۱ و در دوره نخست‌وزیری احمد قوام بار دیگر اصلاح شد. از جمله این اصلاحات، پیش‌بینی داشتن «سرمایه علمی و اخلاقی» بود. از آنجا که تصدیق صلاحیت «صاحب امتیاز یا مدیر یا سردبیر روزنامه یا مجله» در ماده اول این قانون به عهده شورای مالی فرهنگ گذاشته شده بود، این اقدام در حقیقت نوعی تأیید برای نظام اخذ مجوز

به‌شمار می‌رود، از این تاریخ تا ۱۵ بهمن ۱۳۳۱ که دکتر محمد مصدق نخست‌وزیر وقت، لایحه جدید مطبوعات را تصویب کرد و به مرحله اجرا نهاد، تغییر چندانی در قوانین مطبوعاتی مشاهده نمی‌شود، البته بجز تصمیمات شاهانه یا دخل و تصرف‌های سلیقه‌ای و وضع آیین‌نامه‌های اجرایی! با این‌که این لایحه قانونی، در بخش جرایم مطبوعاتی تفاوت چندانی با قوانین قبلی نداشت، از جهات دیگر کامل‌تر به‌نظر می‌رسد. از مهم‌ترین مقررات موجود در این لایحه تأکید صریح بر لزوم اخذ مجوز برای انتشار نشریه از وزارت کشور (ماده ۲) و در نظر گرفتن گروهی شبیه به هیأت نظارت فعلی (ماده ۵) است.

از دیگر ویژگی‌های این لایحه قانونی توجه به نقش «سردبیر» در مطبوعات است که براساس آن وی نیز باید شرایط مدیر و صاحب‌امتیاز را داشته باشد. (ماده ۷).

به هرحال اعتبار این لایحه قانونی چندان نپایید و عمر کوتاه آن با تغییر شرایط سیاسی کشور و کودتای ننگین ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ به پایان رسید. پس از سقوط دولت دکتر مصدق، طی قانونی که مجلس دوره هجدهم تصویب کرد همه قوانینی که او با استفاده از اختیارات ویژه‌اش وضع کرده بود باطل شمرده شد. لایحه قانونی مطبوعات هم از آن جمله بود.

بدیهی است شرایط پس از کودتا و تصمیم جدی برای محدودسازی فعالیت‌های مطبوعاتی و سیاسی، فقدان قانون مطبوعات را تحمل نمی‌کرد و به همین جهت کمیسیون ویژه‌ای متشکل از نمایندگان دو مجلس سنا و شورای ملی مأمور تدوین چنین قانونی شدند. در نهایت نتیجه کار این کمیسیون، روز دهم مرداد ۱۳۳۴ به تصویب رسید و باز هم به نام «لایحه قانونی» شهرت یافت.

■ پس از سقوط رضاخان در شهریور ۱۳۲۰، مثل زمان مشروطه یا بعد از سقوط محمدعلی‌شاه یک انفجار آزادی ایجاد شد. طوری که بعد از ۲۰ سال اخناق، امکان انتشار مجدد روزنامه‌ها پدید آمد.

■ زمانی که انقلاب مشروطیت تحقق یافت، به دلایل مختلف، عمر آزادی مطبوعات کوتاه بود. چندماه پس از امضای فرمان مشروطیت، استبداد صغیر پیش آمد و مجلس به توپ بسته شد و عده‌ای از روزنامه‌نگاران در باغ‌شاه اعدام شدند.

همان‌طور که انتظار می‌رفت تفاوت عمده این قانون با آنچه دکتر مصدق تصویب کرده بود، در بخش جزایی آن بود. به همین دلیل است که «جرم مطبوعاتی» برای اولین بار در این قانون تعریف شد و مصداق‌ها و موارد آن با تفصیل و تنوع بیشتر ذکر گردید. مجازات‌ها تشدید شد و غیر از موارد پنج‌گانه‌ای که در همه قوانین قبلی (و با اقتباس از کتابچه قانونی کنت) تکرار شده بود، انتشار مطلب بر ضد دولت، مذهب، شاه و بستگان او و نیز افترا به دولت، از جرایم مطبوعاتی و موجب کیفرهای سنگین تلقی شد.

این قانون با وجود تلاش‌هایی که دولت‌های کوتاه‌مدت جمشید آموزگار و جعفر شریف‌امامی در اواخر دوران سلطنت پهلوی برای تصویب لوایح جدید در مجلس از خود نشان دادند، تا زمان پیروزی انقلاب اسلامی به حیات خود ادامه داد.

۳. پس از پیروزی انقلاب اسلامی تنها شش ماه پس از پیروزی انقلاب اسلامی، در تاریخ ۲۰ مرداد ۱۳۵۸ نخستین مقررات مطبوعاتی در نظام جدید به تصویب شورای انقلاب رسید. این مقررات نیز به همین علت اصطلاحاً «لایحه قانونی مطبوعات» نامیده می‌شود. با نیم‌نگاهی به این لایحه قانونی، تأثیر شرایط جدید و انقلابی، همچنین شتابزدگی در تدوین آن به خوبی مشهود

است. ممنوعیت انتشار نشریه توسط مقامات حکومت پیشین، تکمیل اعضای هیأت نظارت بر مطبوعات، جرم شناختن سانسور و تعیین مجازات برای آن، به رسمیت شناختن تشکلهای صنفی روزنامه‌نگاری و بالاخره توجه به «هیأت منصفه» و نحوه انتخاب آن برای حضور در دادرسی‌های مطبوعاتی از ویژگی‌های اساسی این مصوبه به‌شمار می‌رود.

پس از این تاریخ، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به تصویب می‌رسد و در اصول متعددی به نشانه دفاع از حیثیت و رسالت مطبوعات، آزادی بیان و چگونگی محاکمات مطبوعاتی تصریح می‌شود.

در اصول سوم و پانزدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای مطبوعات به عنوان ابزار و وسایل فرهنگی، وظایف و تکالیفی شمرده شد. در بند دوم اصل سوم آمده است:

«بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها یا استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر».

و در اصل پانزدهم آمده: «زبان و خط مشترک مردم ایران فارسی و متون و مکاتبات رسمی باید به این زبان و خط باشد. ولی استفاده از زبان‌های محلی در مدارس و مطبوعات محلی آزاد است.» اصل بیست و چهارم که صراحت و پیوستگی کاملی نسبت به مطبوعات دارد:

«نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آن که مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد. تفصیل آن را قانون معین می‌کند.»

در اصل ۱۶۸ قانون اساسی نیز در خصوص نحوه رسیدگی به جرایم سیاسی و مطبوعاتی این‌طور ذکر شده 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.»

با توجه به این اصول است که تشکیل مجلس شورای اسلامی، نویدبخش تصویب قانونی جدید و کامل در این زمینه شد. اما تحمیل نبردی بی‌امان و همه‌جانبه که همه چیز را تحت تأثیر خود قرار می‌داد، تحقق این آرزوی دیرین را دشوار ساخت. به همین دلیل آخرین قانون مطبوعات که در اسفندماه سال ۱۳۶۴ و در اوضاع و شرایط یاد شده و همزمان با اوج‌گیری شرایط بحرانی کشور به تصویب رسید با وجود نکات مثبت و قابل توجه، دارای نقایص و آشفتگی‌هایی نیز هست که بازنگری در آن را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد.

به هر ترتیب این قانون با ۳۶ ماده و ۲۳ تبصره دارای شش فصل به شرح ذیل

بود:

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: جرایم.

این قانون که عدم توجه کافی به حقوق

روزنامه‌نگاران و سکوت کامل درباره

هیأت منصفه از بارزترین کمبودهای آن

است، به دلایل پیش گفته و دگرگونی

شرایط اجتماعی، همیشه و از سوی

گرایش‌های مختلف فکری و سیاسی

نیازمند بازنگری خوانده می‌شد. در این امر

تردید نبود، اما چگونگی و جهت‌گیری

این بازنگری همواره مورد اختلاف‌نظر

شدید بوده و هست.

سرانجام در آخرین سال فعالیت دوره

پنجم، بار دیگر تعدادی از نمایندگان با

تقدیم طرح جدیدی «اصلاح قانون

مطبوعات» را خواستار شدند. این طرح

نیز که با واکنش‌های مخالف روبه‌رو بود

ابتدا برای چند ماه «مسکوت» گذاشته شد

اما بالاخره در تاریخ ۱۳۷۹/۳/۱ به

تصویب نهایی مجلس شورای اسلامی

رسید و پس از تأیید شورای نگهبان از

سوی رئیس‌جمهور برای اجرا ابلاغ شد.

اکنون آن طرح به «قانون اصلاح قانون

مطبوعات» تبدیل شده و در عرصه حقوق

حکمرماست.

بساساس اصلاحات به عمل آمده،

اکنون قانون مطبوعات دارای ۴۸ ماده بوده

و افزون بر شش فصل پیشین، دو فصل

دیگر نیز پیدا کرده است:

فصل هفتم: هیأت منصفه مطبوعات

فصل هشتم: موارد متفرقه.

نقد و تحلیل تغییراتی که این اصلاحیه

در حقوق مطبوعات به وجود آورد،

نیازمند مجالی دیگر است، اما قطعاً این

تغییرات آخرین تحول قانون مطبوعات در

■ **ژاک موسو درباره خودسانسوری می‌گوید:**

«روزنامه‌نگاران از بیم آن که هیچ‌کس به ویژه

مقامات و وزرا را ناراحت نکنند و از ترس آن که

علیه آنها اقدامی صورت نگیرد به نوعی

سازشکاری دست می‌زنند. سازشکاری چه از لحاظ

محتوا و چه شکل پیام، عملاً منتج به

خودسانسوری خواهد شد.

■ **قانون از نظر اصطلاحات حقوقی تنها به مقرراتی**

**اطلاق می‌شود که با گذراندن مراحل خاصی به**

**تصویب قوه مقننه رسیده باشد.**

■ **انقلاب مشروطیت در تاریخ معاصر کشور ما**

**حادثه‌ای کم‌نظیر است که پیامدهای مهمی در**

**عرصه‌های مختلف از خود برجای گذاشته است.**

**بی‌تردید یکی از مهم‌ترین دستاوردهای این خیزش**

**عمومی را باید در آغاز دوران «قانون‌گرایی» جامعه**

**دانست.**

حقوق ایران نخواهد بود.

این قانون هم، مانند سایر قوانین،

همپای دگرگونی‌های روزگار، دگرگون

خواهد شد. اما امید است روزی شاهد آن

باشیم که با کارشناسی‌های دقیق و

همه‌جانبه و بدون توجه به شرایط ویژه و

ناپایدار، قانون مطبوعات به عنوان الگو و

نمونه تدوین قانونی جامع، کارآمد،

انعطاف‌ناپذیر و برخوردار از تمام

ویژگی‌های یک قانون مطلوب و آرمانی

قابل ارائه باشد.

ملاحظات در جرایم مطبوعاتی از نظر

قوانین ایران<sup>۱۲</sup>

تشکیل هیأت منصفه و رسیدگی به

جرایم مطبوعاتی دست‌کم مطابق با اصل

یک‌صدوشصت‌وهشتم قانون اساسی و

مواد ۳۱ به بعد لایحه قانونی مطبوعات

(مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب) و قانون

مطبوعات (مصوب ۱۳۶۴) اقدام بسیار

مهمی است که در جهت تضمین بخشی

از حقوق مطبوعات در ایران برای

نخستین‌بار واقعیت یافته است.

وظیفه دادگاه مطبوعات، رسیدگی به

جرایم مطبوعاتی است. تخلفات

مطبوعات به دو دسته تقسیم می‌شود:

۱. تخلفات صنفی؛ ۲. جرایم مطبوعاتی.

جرم صنفی عمدتاً شامل مواردی

شکلی از انتشار مطبوعات می‌شود که

مقررات قانونی لازم را نقض کرده باشد.

جرایمی همچون:

- فقدان شرایط مندرج در ماده ۹ قانون

مطبوعات در مورد مدیرمسئول؛

- عدم چاپ و انتشار نشریه تا حداقل

۶ ماه پس از صدور پروانه.

و امثال آن که نوعاً رسیدگی به این

تخلفات در «هیأت نظارت بر مطبوعات»

صورت می‌پذیرد و جرم مطبوعاتی

جرمی است که به وسیله درج مطلب یا

تصویری در یک نشریه روی می‌دهد.

از مصادیق این جرایم می‌توان موارد

زیر را بیان کرد:

**■ در اصول سوم و پانزدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای مطبوعات سه عنوان ابزار و وسایل فرهنگی و ظایف و تکالیفی شمرده شد. در بند دوم اصل سوم آمده است:**

**«بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها یا استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر».**

الف: انتشار هر نوع مطلب مشتمل بر تهمت، افتراء، فحش و الفاظ رکیک یا نسبت‌های توهین‌آمیز و نظایر آن نسبت به اشخاص؛

ب: انتشار اسناد و دستورهای محرمانه نظامی و اسرار ارتش و سپاه و یا نقشه‌های قلاع و استحکامات نظامی در زمان جنگ یا صلح؛

پ: تحریص و تشویق مردم به ارتکاب جرم یا جنایتی بر ضد امنیت داخلی یا سیاست خارجی؛

ت: اهانت به دین مبین اسلام و مقدسات آن؛

ث: اهانت به رهبر یا شورای رهبری جمهوری اسلامی ایران و یا مراجع مسلم تقلید؛

ج: انتشار عکس‌ها و تصاویر و مطالب خلاف عفت عمومی؛

چ: انتشار مذاکرات غیرعلنی مجلس شورای اسلامی و مذاکرات غیرعلنی محاکم دادگستری یا تحقیقات مراجع اطلاعاتی و قضایی؛

ح: انتشار مطالبی که مشتمل بر تهدید به هتک شرف یا حیثیت یا افشای اسرار شخصی باشد؛

خ: تبلیغات انتخاباتی در زمان ممنوعیت.

در تحلیل جامعه شناختی حقوق، دادگاه مطبوعات دارای دو کارکرد اصلی و تبعی است:

الف: کارکرد اصلی دادگاه مطبوعات

حمایت از شهروندان و حراست از نظم عمومی و مبانی اسلام در مقابل مطبوعات است.

ب: کارکرد تبعی دادگاه مطبوعات، رعایت عدالت کیفری از طریق قواعد انصاف در مورد حقوق شهروندی مدیران مسئول مطبوعات است که با حضور هیأت منصفه در دادگاه مطبوعات این امر محقق می‌شود. هیأت منصفه، که به عنوان نماینده افکار عمومی در دادگاه شرکت می‌کند، تفاهم عمومی از مطلب مورد شکایت را مورد توجه قرار داده و در مورد مجرمانه بودن یا نبودن آن تصمیم می‌گیرد.

- با تشکیل و فعالیت دادگاه موضوع اصل ۱۶۸ قانون اساسی، این حقیقت حقوقی در عمل آشکار شد که رسیدگی به جرایم مطبوعاتی مطلقاً در صلاحیت مرجعی اداری مانند هیأت نظارت بر مطبوعات یا هر مرجع و اداره دیگر نبوده و صرفاً در صلاحیت مراجع قضایی است.

- اگر چه وجود و فعالیت دادگاهی با حضور هیأت منصفه برای رسیدگی به جرایم مطبوعاتی، اهمیت شایسته‌ای در فرآیند نهادی‌سازی حقوق مطبوعات دارد اما حقوق مطبوعات صرفاً در وجود دادگاه مطبوعات، خلاصه نمی‌شود. این دادگاه برای رسیدگی به جرایمی صالح است که مطبوعات علیه دیگران مرتکب می‌شوند. اما بسیار اتفاق می‌افتد که مطبوعات، خود قربانی جرایم دیگران می‌شوند و امنیت و

آزادی آنها به خطر می‌افتد. رسیدگی به این نوع جرایم در صلاحیت دادگاه مطبوعاتی شناخته نمی‌شود ولی در محاکم عادی و به موجب قوانین کیفری قابل رسیدگی است، امکان حمایت نسبی از مطبوعات به وسیله قوانین کیفری موجود است.

به عنوان مثال: براساس ماده چهار قانون مطبوعات «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».

همچنین مطابق ماده پنج همان قانون «کسب و انتشار اخبار داخلی و خارجی که به منظور افزایش آگاهی عمومی و حفظ مصالح جامعه باشد با رعایت این قانون حق قانونی مطبوعات است».

اجرای این دو ماده به وسیله ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی تضمین شده است. به موجب ماده ۵۷۰ «هر یک از مقامات و مأمورین دولت که برخلاف قانون، آزادی شخصی افراد ملت را سلب کند یا آنان را از حقوق مقرر در قانون اساسی محروم نماید، علاوه بر انفصال از خدمت و محرومیت سه تا پنج سال از مشاغل دولتی، به حبس از شش ماه تا سه سال محکوم خواهد شد».

نقض مواد چهار و پنج قانون مطبوعات توسط هر مقام دولتی از مصادیق بارز ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی است. همچنین مطابق با اصول مسلم حقوقی، لغو امتیاز نشریات جز در مورد ماده ۱۶ قانون مطبوعات (انتشار نامنظم نشریه) خارج از صلاحیت هیأت نظارت بر مطبوعات است.

همچنین حمله به دفاتر نشریات، ورود غیرمجاز به دفاتر یا چاپخانه‌های نشریات و مانند اینها، جملگی از مواردی است که در قوانین کیفری منع شده و برای آنها مجازات‌های خاص پیش‌بینی شده است. در واقع قوانین عمومی کشور دارای

عادی و بدون حضور هیأت منصفه و... از مواردی از این دست به‌شمار می‌آیند که این موارد تمایل مطبوعات برای مراجعه به قوه قضاییه در جهت احقاق حق و حقوق خود را کاهش می‌دهد.

حقوق قانونی، هنگامی تحقق عینی می‌یابد که ضمانت‌های اجرایی پیش‌بینی شده قانونی با اصرار گروه ذی‌نفع و فعالیت سلسله مراتب دادگاه‌ها به اجرا در آید.

جمعی است و تازه‌ترین آنها نیز به‌شمار می‌آید. دو شاخه دیگر این رشته حقوقی یعنی «مقررات تأسیس و اداره وسایل ارتباطی» و مقررات حاکم بر «محتوای پیام‌های ارتباطی» از حدود یک قرن و نیم پیش پایه‌گذاری شده بودند.

«انقلاب دمکراتیک» بورژوازی غربی و اعلام آزادی مطبوعات در ماده ۱۱ اعلامیه حقوق بشر و شهروند انقلاب کبیر فرانسه (۱۷۸۹ م) و در نخستین اصلاحیه

مقررات و ضمانت‌های اجرایی خاصی هستند که برای مطبوعات نیز قابل اجرا بوده و جامعه مطبوعاتی می‌تواند با به کارگرفتن آنها و اصرار بر اجرای این تضمین‌ها توسط دستگاه قضایی، امکان بیشتری برای تثبیت حقوق مطبوعات فراهم آورد.

تعرض‌های غیرقانونی و مجرمانه به مطبوعات اتفاق کم سابقه‌ای نیست با این حال گرایش مطبوعات به استفاده از ابزار قضایی، کمتر سابقه داشته است. تردیدی نیست که ملاحظات سیاسی بر وضعیت کنونی مطبوعات و نحوه برخورد با آن از سوی دستگاه‌های رسمی مؤثر است، اما هیچ ملاحظه سیاسی، هیچ نشریه‌ای را از تمسک به امکانات قانونی و قضایی برای دفاع از حقوق خود محروم و ممنوع نمی‌دارد.

در این قبیل موارد، عمدتاً گرایش بیشتر مبتنی بر تبلیغ و تجهیز افکار عمومی است اما در عمل علاقه یا اراده قاطعی به اقدام برای اجرای ضمانت‌های اجرایی از طریق دستگاه قضایی نشان داده نمی‌شود. چنین روشی بر ضعف حقوق مطبوعات می‌افزاید.

این مسأله در شرایط کنونی آنگاه بیشتر خود را می‌نماید که طرف اعمال فشار بر مطبوعات، بخش‌هایی از خود دستگاه قضایی است. توقیف موقت گروهی مطبوعات قبل از محاکمه، و محاکمه برخی روزنامه‌نگاران در دادگاه

### ■ نویسندگان قانون اساسی مشروطیت در چند مورد با وسعت نظر به مسأله مطبوعات نگرینسته و در اصل بیستم نیز صراحتاً بر آزادی مطبوعات پای فشردند.

### ■ حقوق حرفه‌ای روزنامه‌نگاران یکی از مهم‌ترین شاخه‌های حقوق ارتباطات جمعی است و تازه‌ترین آنها نیز به‌شمار می‌آید.

قانون اساسی ایالات متحده آمریکا (۱۷۹۱ م) پایه‌گذاری شده بودند. اما با وجود به رسمیت شناخته شدن این آزادی، در نیمه اول و حتی ربع سوم قرن نوزدهم، در کشورهای اروپایی و به‌ویژه فرانسه و انگلستان بر اثر تعارض‌های گوناگون جناح‌های انقلابی آزادی‌گرا و مردم‌گرا و همچنین نیروی سیاسی قدیمی وابسته به نظام فئودالیسم و استبدادی قبلی و نیروهای جدید وابسته به نظام نوخاسته سرمایه‌داری و آزادی‌گرا، آزادی مطبوعات با محدودیت‌های فراوان روبه‌رو بود.

قانون مطبوعات ۲۲ ژوئیه ۱۸۸۱ فرانسه که به «منشور آزادی مطبوعات» معروف است و نخستین قانون مطبوعات ایران، مصوب ۵ محرم ۱۳۳۶ ق از آن اقتباس و ترجمه شده است، بهترین شاخص تحول شرایط روزنامه‌نگاری غربی به‌شمار می‌آید. این قانون در اوج پیشرفت لیبرالیسم اقتصادی و در «دوره

بنابراین در مسیر تحول و تثبیت حقوق مطبوعات و جلوگیری از مقاومت‌های غیرقانونی در برابر حقوق قانونی مطبوعات، دو شرط مقدماتی ضروری است: نخست، اصرار مطبوعات بر رسیدگی قضایی به جرایم علیه مطبوعات از طریق طرح شکایت و پیگیری قانونی آن در مراجع قضایی؛ و دوم، اهتمام بی‌طرفانه دستگاه قضایی و ضابطان آن به شناسایی و محاکمه و محکومیت مجرمان.

### مبانی حقوقی استقلال حرفه‌ای روزنامه‌نگاران<sup>۱۵</sup>

در حقوق ارتباطات جمعی ایرانی، که در دوره مشروطیت، با اقتباس از آخرین قانون مطبوعات وقت فرانسه پایه‌گذاری شد، به مقررات حرفه‌ای روزنامه‌نگاری، بی‌اعتنایی شده است.

حقوق حرفه‌ای روزنامه‌نگاران یکی از مهم‌ترین شاخه‌های حقوق ارتباطات



## ■ در اصل ۱۶۸ قانون اساسی در خصوص نحوه رسیدگی به جرایم سیاسی و مطبوعاتی این‌طور ذکر شده 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.»

را مورد حمایت و حراست قرار دادند و با تشکیل «شورای مطبوعاتی» و اقدامات ارتقا‌آمیز دیگر، برای «استقلال حرفه‌ای روزنامه‌نگاری» مانند نظام‌های حرفه‌ای پزشکی، وکالت دادگستری، مهندسی، معماری و نظایر آنها، نیز گام‌های بلندی برداشتند. این کوشش‌ها در دهه‌های اخیر در بسیاری از کشورهای جهان سوم هم مورد توجه قرار گرفته‌اند و در برخی از این ممالک نتایج مثبتی به‌بار آورده‌اند.

۴. تازه‌ترین موفقیت‌هایی که سازمان‌های حرفه‌ای روزنامه‌نگاری در کشورهای غربی و بعضی از ممالک در حال توسعه به دست آورده‌اند، مشارکت روزنامه‌نگاران در مالکیت اقتصادی و مدیریت مطبوعات و سایر وسایل ارتباط جمعی است. شرکت یافتن اعضای هیأت تحریریه روزنامه لوموند فرانسه در مالکیت و مدیریت این مؤسسه مطبوعاتی، که از سال ۱۹۵۱ آغاز شده است و نمونه‌های دیگری که پس از آن در این کشور و کشورهای دیگر ایجاد شده‌اند در این زمینه امیدوارکننده بوده است.

۵. استقلال حرفه‌ای روزنامه‌نگاری در سطح جهانی نیز، در دو دهه گذشته مورد حمایت بین‌المللی واقع شده است. توجه خاص اعلامیه معروف «یونسکو» درباره وسایل ارتباط جمعی (مصوب نوامبر ۱۹۷۸) به حمایت از استقلال و امنیت و حیثیت روزنامه‌نگاران در سراسر جهان و اختصاص فصول ویژه‌ای از گزارش‌های «کمیسیون بین‌المللی یونسکو برای مطالعه درباره مسائل ارتباطات» شاخصه‌های اهمیت روزافزون استقلال روزنامه‌نگاری در صحنه جهانی به‌شمار می‌روند.

چالش‌های فعلی حقوق مطبوعات در ایران  
اخیراً مناظره‌ای میان دو تن از مسئولین و نمایندگان قوه قضائیه و

کوشش‌های گسترده‌ای آغاز شد: ۱. به دنبال توسعه مبارزات و همکاری و همبستگی کارگران چاپخانه‌ها و روزنامه‌نگاران و تشکیل نخستین اتحادیه‌های روزنامه‌نگاری در فرانسه، به تدریج مقدمات تحقق خواست‌های آنها برای تصویب مقررات قانونی حرفه‌ای فراهم شد.

۲. سرانجام در سال ۱۹۳۵، بیش از نیم قرن پس از تصویب قانون مطبوعات ۱۸۸۱، پارلمان فرانسه قانون مخصوص حرفه روزنامه‌نگاری را به تصویب رساند. در حالی که در ایران، در این زمان و در دهه‌های پس از آن با استیلای حکومت دیکتاتوری، امکان تأسیس و فعالیت اتحادیه‌ها و سازمان‌های حرفه‌ای مستقل روزنامه‌نگاری وجود نداشت و بعد از آن هم که از سال ۱۳۴۱، «سندیکای نویسندگان و خبرنگاران مطبوعات» تشکیل شد، فرصتی برای توجه به این حقوق پدید نیامد.

۳. سازمان‌های حرفه‌ای روزنامه‌نگاری غربی، به موازات کوشش‌های خود برای به رسمیت شناخته شدن استقلال این حرفه و تعیین شرایط اشتغال به آن و حقوق و امتیازات مادی و معنوی روزنامه‌نگار، به تلاش‌های خویش جهت ارتقاء بخشیدن به حیثیت اجتماعی این حرفه ادامه دادند. بدین‌منظور در چارچوب فعالیت‌های صنفی خود «اصول اخلاقی و شرافت حرفه‌ای روزنامه‌نگاری»

طلایی» سرمایه‌داری غربی، از سوی پارلمان فرانسه به تصویب رسید. اما با توجه به منافع و مصالح صاحبان و مدیران مؤسسات مطبوعاتی، دو زمینه اصلی و لازم و ملزوم هم شامل «آزادی تأسیس و اداره روزنامه‌ها» و «محدودیت‌های این آزادی و جرایم مطبوعاتی» را مورد نظر قرار داده بود. در این قانون به روزنامه‌نگارانی که رکن اساسی فعالیت مطبوعات محسوب می‌شوند، کوچک‌ترین توجهی نشده بود و حتی در سراسر متن پنج ماده‌ای آن، نامی از آن به میان نیامده بود.

بنابراین می‌توان گفت به سبب بی‌اعتنایی این قانون به حقوق حرفه‌ای روزنامه‌نگاران، در ایران هم این حقوق نادیده گرفته شد زیرا در دوره مشروطیت از این قانون الگو برداری شده بود. پس از تصویب مقررات حقوقی حرفه روزنامه‌نگاری فرانسه (در فاصله دو جنگ جهانی اول و دوم)، باز هم تحت‌تأثیر شرایط اختناق حاکم بر ایران، این امر مورد توجه قرار نگرفت. به هنگام تهیه و تدوین قوانین مطبوعاتی بصری رژیم سابق (قانون مطبوعات ۱۳۲۱، لایحه قانونی مطبوعات ۱۳۳۱ و لایحه قانونی مطبوعات ۱۳۳۴)، نیز این موضوع همچنان مسکوت ماند.

در فرانسه و سایر کشورهای غربی از همان اواخر قرن نوزدهم برای جبران این بی‌توجهی و تأمین حقوق روزنامه‌نگاران

مطبوعات کشور در یکی از شهرها صورت گرفت که ملاحظه به بخش‌هایی از مطالب مطرح در این مناظره، چالش‌های کنونی حقوقی مطبوعات ایران را نمایان می‌سازد.<sup>۱۶</sup>

«رئیس انجمن صنفی مطبوعات کشور: روزنامه‌نگار، کارش نقادی حکومت است و اگر «مصونیت» نداشته باشد باید در مسیری که حکومت برای او تعیین می‌کند حرکت کند و رسالت اصلی

از قانون اقدامات تأمینی درست نیست و تفسیری تصویب شد که روزنامه را جزو آلات جرم ندانست... این تفسیر به شورای نگهبان رفت و شورا آن را رد کرد و اعلام کرد که اشیای مطلق است و شامل هر چیزی می‌شود و دوباره به مجلس برگشته و مجلس آن را دوباره تصویب کرد و فعلاً به مجمع تشخیص مصلحت نظام رفته است.

وی افزود: حال هر چه مجمع

## ■ تشکیل هیأت منصفه و رسیدگی به جرایم مطبوعاتی دست‌کم مطابق با اصل یکصد و شصت و هشتم قانون اساسی اقدام بسیار مهمی است که در جهت تضمین بخشی از حقوق مطبوعات در ایران برای نخستین بار واقعیت یافته است.

که نقادی حکومت است از بین می‌رود. رئیس کل دادگستری تهران: ... چه در قانون اصلاح شده و یا اصلاح نشده تأکید شده که مدیرمسئول روزنامه، مسئول مطالب مندرج در نشریه است. وی افزود مدیرمسئول در مورد نشر و پخش مسئول است و نویسندگی ربطی به او ندارد.

... در ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی درباره نویسنده، توضیح داده شده که به‌طور کلی می‌گوید، هر کسی به وسیله اوراق چاپی یا نشری یا درج در روزنامه مطالبی برخلاف قانون جمهوری اسلامی درج کند مسئول مطالب منتشره خود است... در این مورد برای محاکمه چنین فردی دیگر نیازی به حضور هیأت منصفه نیست.

... مواد ۱۲ و ۱۳ قانون اقدامات تأمینی شامل حال روزنامه نیز می‌گردد. ... قانون ۱۲ و ۱۳ قانون اقدامات تأمینی یکی از قوانین مترقی جهان است... یک عده در مجلس گفتند که این تفسیر ما

نشریات مستقل و کثرت‌گرا. از مجموعه مقالات دومین سمینار بررسی مسائل مطبوعات ایران (جلد ۱) ص ۱۹.

۸. منبع پیشین، ص ۲۰.

۹. همان، ص ۲۷.

۱۰. در تهیه مطالب این بخش، عمدتاً از سخنرانی آقای دکتر معتمدزاد در مجموعه مقالات دومین سمینار بررسی مسائل مطبوعات ایران استفاده شده است.

۱۱. اسماعیلی، دکتر محسن. قانون مطبوعات و سیر تحول آن در حقوق ایران، صص ۱۶-۳۱.

### 12. Count de mont forte

۱۳. فصلنامه رسانه، ش ۲۲، ص ۶۷ به نقل از

تاریخ سانسور در مطبوعات ایران، گوتل کهن، تهران، آگاه، ۱۳۶۲، صص ۹۹-۱۰۰.

۱۴. آزادی مطبوعات از اخلاق تا حقوق. کامبیز

نوروزی. مجموعه مقالات دومین سمینار بررسی مسائل مطبوعات ایران، صص ۲۸۸-۲۸۱.

۱۵. معتمدزاد، دکتر کاظم. مقاله ارائه شده به نخستین سمینار بررسی مسائل مطبوعات ایران، مجموعه مقالات مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها، صص ۷۶-۷۰.

۱۶. روزنامه ایران، ش ۱۹۶۶، تاریخ ۲۲ آبان

۱۳۸۰، «یک مناظره خواندنی» میان رئیس کل دادگستری استان تهران و رئیس انجمن صنفی مطبوعات کشور، آقایان علیزاده و مزروعی.

### منابع:

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (پس از بازنگری مصوب همه‌پرسی ۱۳۶۸/۵/۶).

۲. مجموعه مقالات «نخستین سمینار بررسی مسائل مطبوعات ایران». انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها، ۱۳۶۹.

۳. مجموعه مقالات «دومین سمینار بررسی مسائل مطبوعات ایران». انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها، ۱۳۷۷.

۴. مولانا، دکتر حمید. «سیر ارتباطات اجتماعی در ایران»، انتشارات دانشکده علوم ارتباطات اجتماعی، ۱۳۵۸.

۵. پللو روبر- و شهروند و دولت. ترجمه دکتر ابوالفضل قاضی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۰.

۶. انصاری لاری، محمدابراهیم. «نظارت بر مطبوعات در حقوق ایران». انتشارات سروش، ۱۳۷۵.

۷. اسماعیلی، دکتر محسن. «قانون مطبوعات و سیر تحول آن در حقوق ایران». انتشارات سروش، ۱۳۷۹.

۸. روزنامه ایران، ش ۱۹۶۶، ص ۱. «یک مناظره خواندنی».

۹. معتمدزاد، دکتر رؤیا، «تدارک مقررات عمومی برای آزادی‌های عمومی». اطلاعات سیاسی - اقتصادی، ش ۱۶۵-۱۶۶.

۱۰. معتمدزاد، دکتر کاظم. «مبانی حقوقی آزادی مطبوعات». مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها، ۱۳۷۲.

مصلحت بگوید، نیز قبول می‌کنیم. رئیس انجمن صنفی مطبوعات: طبق قانون فقط در چند مورد می‌شود مطبوعات را توقیف کرد و اگر آن موارد پیش بیاید روزنامه‌ها حداکثر شش ماه می‌توانند در توقیف باشند در حالی که هم‌اکنون نشریاتی داریم که یک‌سال و نیم توقیف هستند. □

پی‌نویس‌ها:

۱. این بخش عمدتاً از منبع ذیل تهیه شده است: معتمدزاد، دکتر رؤیا. «تدارک مقررات حقوقی برای آزادی‌های عمومی»، مقاله نشریه اطلاعات سیاسی - اقتصادی، ش ۱۶۵-۱۶۶.

۲. روبر پللو Robert Pelloex. 3. LE Citoyen Devant L'etat pp. 138-140.

۴. چکیده مقاله‌های دکتر مهدی محسنیان‌زاد، برگرفته از مجموعه مقالات نخستین سمینار بررسی مسائل مطبوعات ایران، صص ۱۱۴-۱۰۱.

۵. بیرزین، مسعود. فرهنگ اصطلاحات روزنامه‌نگاری، تهران: انتشارات بهجت، ۱۳۶۶.

6. Cultural Diffusion

۷. معتمدزاد، دکتر کاظم. «بررسی شرایط پیشرفت