

دوره دهم - سال سوم

شماره چاپ: ۱۳۳۹

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۱۰/۱۱

شماره ثبت: ۵۱۵

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح سازمان نظام روزنامه نگاری
جمهوری اسلامی ایران»

کد موضوعی: ۲۷۰

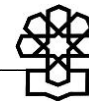
شماره مسلسل: ۱۶۸۸۳

بهمن ماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	خلاصه مدیریتی.....
۲.....	مقدمه.....
۵.....	ارزیابی کلیات طرح.....
۱۳.....	ارزیابی جزئیات طرح.....
۲۴.....	بررسی انطباق طرح با سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری.....
۲۵.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۲۶.....	منابع و مأخذ.....



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح سازمان نظام روزنامه‌نگاری جمهوری اسلامی ایران»

خلاصه مدیریتی

در مقدمه توجیهی طرح سازمان نظام روزنامه‌نگاری جمهوری اسلامی ایران، اهم دلایل تشکیل سازمان مزبور: ۱. حمایت از حرفه‌ای شدن فعالیت روزنامه‌نگاری در کشور، ۲. حمایت از حقوق مخاطبان رسانه‌ها، ۳. حمایت از حقوق صنفی، استقلال و امنیت حرفه‌ای روزنامه‌نگاران و ۴. نظارت حرفه‌ای بر عملکرد آنها بیان شده است. طراحان با بیان دلایل مذکور درصددند ضرورت داشتن یک مجموعه یا نهاد برای حمایت از روزنامه‌نگاران در قالب یک قانون مستقل را پیگیری نمایند.

در میان صاحب‌نظران و ذی‌نقشان حوزه ارتباطات در خصوص طرح حاضر دو دیدگاه متعارض وجود دارد مبنی بر اینکه موافقان، طرح را در جهت دفاع از منافع صنفی روزنامه‌نگاران ارزیابی نموده و بیشتر نگاهی صنفی - معیشتی به تشکیل سازمان نظام روزنامه‌نگاری دارند. در مقابل مخالفان بیم محدود شدن آزادی عمل رسانه و روزنامه‌نگار و تفوق بیش از پیش ارکان دولت بر رسانه را به‌عنوان دلایل اصلی مخالفت خود اعلام می‌کنند.

از این‌رو در این گزارش تلاش شده ضمن بررسی کلیات و جزئیات طرح مزبور، به این پرسش‌های اساسی پاسخ داده شود که آیا اساساً روزنامه‌نگاران مسائل و مشکلاتی از جنس آنچه در این طرح بدان اشاره شده، دارند؟ آیا تشکیل سازمان نظام روزنامه‌نگاری معطوف به نیازهای واقعی جامعه هدف بوده و روزنامه‌نگاران را در تدبیر سازوکار حرفه و معیشت‌شان به مشارکت می‌طلبد؛ یا تصویب این طرح منجر به وابستگی حرفه‌ای روزنامه‌نگاری به ساختار دولتی می‌شود و اینکه آیا طرح حاضر خلأهای قانونی جامعه هدف را برطرف خواهد ساخت؟ یا کدام راه‌حل و به چه نحو می‌تواند نیازها و مسائل این حوزه را مرتفع نماید.

در این خصوص بررسی کلیات نشان می‌دهد، در صورت تصویب این طرح، ممکن است استقلال روزنامه‌نگاری به مخاطره افتد؛ به عبارتی تصویب این طرح منجر به وابستگی حرفه روزنامه‌نگاری به سازمان نظام روزنامه‌نگاری از طریق غلبه دولتی ترکیب کمیته‌ها و شوراها شود که این از اساس با بنیان‌های این حرفه در تعارض بوده و منجر به نفی استقلال حرفه روزنامه‌نگاری و اهالی رسانه شود. هرچند باید اذعان داشت که صدور مجوز فعالیت و نظارت مستمر بر فعالیت‌های مزبور در همه رشته‌ها، مشاغل و حرف از شئون حاکمیتی است و از این حیث، واسپاری آن به بخش غیردولتی ممکن است

منجر به تضییع منافع عمومی گردد. با این حال، منوط کردن صدور کارت خبرنگاری به عضویت در این سازمان و انحصاری کردن حرفه روزنامه‌نگاری به داشتن کارت عضویت سازمان مذکور باعث می‌گردد تا با مجموعه‌ای مواجه شد که هرچند به ظاهر یک سازمان حرفه‌ای است، ولی در عمل یک سازمان غیرحرفه‌ای متشکل از حرفه‌ای‌ها، مدیران مسئول و افرادی که الزاماً به کار روزنامه‌نگاری اشتغال ندارند و فقط به صرف داشتن مدرک دانشگاهی یا قبولی در آزمون و گذراندن دوره کارآموزی در این سازمان بدون هیچ‌گونه فعالیت روزنامه‌نگاری عضویت یافته‌اند.

در ادامه و در بررسی جزئیات طرح، موارد متعددی از تعارض با قانون اساسی احصا شده که از آن جمله می‌توان به مغایرت مواد متعدد طرح با اصول (۳)، (۱۳)، (۵۷)، (۷۵)، (۸۵)، (۱۳۸)، (۱۷۳) و بالاخص اصل (۱۶۸) از حیث عدم حضور هیئت منصفه در رسیدگی به جرائم مطبوعاتی برای روزنامه‌نگار غیرعضو سازمان طبق سازوکار پیش‌بینی شده در این طرح اشاره کرد.

همچنین مفاد طرح حاضر با بندهای «۲»، «۹» و «۱۵» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری در خصوص رعایت اصول قانون اساسی، جلب مشارکت حداکثری ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری و رعایت اصول قانون‌نویسی مغایرت دارد. به‌علاوه طرح پیشنهادی از جهاتی نظیر نظام مسئولیت‌ها و بررسی تخلفات با قانون مطبوعات در تعارض است و از بعضی جهات بر آن اثرگذار است.

از این رو با توجه به نقاط ضعف طرح پیشنهادی، مغایرت مفاد آن با اصول متعدد قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و نیز تناقضات فراوان محتوای آن با اهداف مدنظر طراحان، کلیات طرح ارائه شده مورد تأیید نمی‌باشد. با وجود این، در حال حاضر در نظام حقوقی کشور، امکان‌های قانونی مناسبی برای تحقق حقوق روزنامه‌نگاران وجود دارد. مناسب‌ترین قانونی که برای توسعهٔ تشکل صنفی روزنامه‌نگاری قابل استفاده است، قانون کار می‌باشد که فصل سوم آن راجع به «انجمن‌های صنفی» است. پیشنهاد می‌شود به‌جای تصویب این طرح، حداکثر برای کارآمدی بیشتر، پاره‌ای نکات اختصاصاً جهت تطبیق بیشتر این فصل از قانون کار با حرفه روزنامه‌نگاری در قالب تصویب‌نامه هیئت وزیران به تصویب رسد.

مقدمه

نیمه نخست سال ۱۳۹۳ «پیش‌نویس لایحه سازمان نظام رسانه‌ای جمهوری اسلامی ایران» که در ۹ فصل و ۷۸ ماده توسط دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی رسانه‌ها تهیه شده بود، برای اطلاع و اظهارنظر اصحاب رسانه منتشر گردید. این پیش‌نویس که قرار بود به‌صورت لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود، در معرض نقد و ارزیابی اصحاب رسانه، روزنامه‌نگاران و اندیشمندان حقوق ارتباطات و روزنامه‌نگاری قرار گرفت و با انتقادات



فراوانی مواجه شد. سال ۱۳۹۶ این متن با تغییرات اندک مجدداً مطرح شد که بار دیگر انتقادات گسترده‌ای نسبت به آن صورت گرفت. این انتقادات باعث شد علی‌رغم اینکه پیش‌نویس در کمیسیون فرهنگی دولت مطرح بود، در نهایت مسکوت بماند. عمده‌ترین انتقاد به این پیش‌نویس، حضور پُررنگ مقامات و نهادهای دولتی در فرایند تشکیل و عملکرد سازمان نظام روزنامه‌نگاری بود که منجر به از بین رفتن استقلال آن و حاکم شدن مقامات دولتی بر مقدرات روزنامه‌نگاری می‌گردید. در عین حال اشکالات متعدد و بنیادین حقوقی و حرفه‌ای نیز به این متن وارد بود.

در ادامه، در سال ۱۳۹۷ متن طرح حاضر (به شماره ثبت ۵۱۵)، که تا حدودی همان محتوای پیش‌نویس لایحه سازمان نظام روزنامه‌نگاری جمهوری اسلامی ایران بود، با عنوان «طرح سازمان نظام روزنامه‌نگاری جمهوری اسلامی ایران» اعلام وصول شد. هدف اصلی طرح اخیر آن است که با تشکیل سازمان نظام روزنامه‌نگاری، ارتقای اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری، حمایت از حقوق حرفه‌ای اصحاب رسانه و مخاطبان آنها و ارتقای سطح آزادی رسانه، را تحقق بخشد و اختیاراتی از جمله صدور گواهی روزنامه‌نگاری، وضع مقررات حرفه‌ای و رسیدگی به تخلفات حرفه‌ای روزنامه‌نگاران را به این سازمان اعطا نماید.

همچنین بر مبنای این طرح، سازمان نظام روزنامه‌نگاری به عنوان تشکل صنفی خاص^۱ در دو سطح استانی و ملی تشکیل می‌شود. در سطح استانی، مجمع عمومی متشکل از کلیه کسانی که گواهی روزنامه‌نگاری دارند، خواهد بود و هیئت مدیره استان، اعضای هیئت صدور گواهی روزنامه‌نگاری و اعضای هیئت بدوی رسیدگی به تخلفات را انتخاب می‌نمایند. شایان ذکر است جهت شروع کار، هیئت موقت صدور گواهی موضوع ماده (۳۵) توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تشکیل می‌گردد. هیئت مدیره استان نیز رئیس سازمان استان را انتخاب

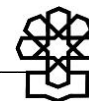
۱. در يك تعريف ساده و اجمالي تشکل صنفی يك شخصیت حقوقی مستقل است که به منظور تأمین نیازهای مشترک صنفی خاص از اجتماع ارادی اعضای يك گروه شغلی شکل می‌گیرد. در نظام حقوقی ایران، قوانین و مقررات مختلفی برای ایجاد تشکلهای صنفی در وضعیت‌های مختلف پیش‌بینی شده است. هر يك از این تشکلهای دارای خصوصیات، ویژگی‌ها و کاربردهایی است که برای موارد عام و نیز وضعیت‌های خاص آنها را مفید می‌سازد. از این منظر انواع قوانین و مقررات مربوط به تشکلهای صنفی در ایران را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم کرد که عبارتند از: قوانین خاص تشکلهای صنفی و قوانین عام تشکلهای صنفی. مهم‌ترین تفاوت شکلی این دو دسته قوانین و مقررات در این است که در دسته قوانین خاص تشکلهای صنفی، هر صنف برای نهاد صنفی خود دارای يك قانون خاص است. از مهم‌ترین نمونه‌های این دسته می‌توان به قانون سازمان نظام پزشکی، قانون سازمان نظام مهندسی، قانون وکلای دادگستری، قانون سازمان نظام پرستاری، قانون سازمان نظام روان‌شناسی و مشاوره و قانون سازمان نظام دامپزشکی اشاره کرد. در این تشکلهای، دولت به منظور واگذاری پاره‌ای از امور مرتبط با يك صنف به شخصیت حقوقی مستقلی که رأساً وظایف مربوطه را انجام دهد، اقدام به ایجاد نهادی می‌کند که به صورت صنفی فعالیت نماید. این قبیل نهادهای صنفی با «وضع قانون خاص» ایجاد می‌شوند و بدین جهت از حیث ماهیت عملکردی نمی‌توان آنها را به عنوان نهادهای دقیقاً صنفی به حساب آورد؛ چراکه تأسیس آنها بیش از آنکه برخاسته از «اراده و اجتماع اعضای صنف» باشد، محصول «اراده حکومت» است. در اغلب موارد، این نهادها بخشی از وظایفی که می‌تواند حسب مورد توسط دولت انجام شود (مانند صدور پروانه‌های کاری یا بعضی نظارت‌های حرفه‌ای بر فعالیت‌های عمومی) را برعهده دارند. از دیگر ویژگی‌های این دسته از نهادهای صنفی، حضور مستقیم یا غیرمستقیم نمایندگان نهادهای حکومتی در ارکان آنهاست. به عنوان مثال صلاحیت نامزدهای عضویت در هیئت‌های مدیره این نهادها، مانند سازمان نظام پزشکی، سازمان نظام مهندسی و یا کانون‌های وکلای دادگستری، می‌بایست توسط نهادهای خاص نظارتی و دولتی مورد بررسی و تأیید قرار گیرد. همچنین در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات انتظامی این نهادهای صنفی نیز نمایندگانی از سوی دولت وجود دارند. بررسی اجمالی این دسته از حرف و مشاغل که برای تشکل صنفی آنها قوانین خاص وضع شده، نشان‌دهنده خصوصیات مشترکی در میان آنهاست که از مهم‌ترین این وجوه مشترک می‌توان به مواردی چون تحصیلات دانشگاهی، کاهش تصدی‌گری دولتی، ویژگی شغلی محض و هویت‌یابی صنف مدرن اشاره کرد. اما در دسته قوانین عام یا عمومی برای تشکلهای صنفی، صنف ویژه‌ای مورد نظر مغفین نیست و هر يك از صنوف می‌توانند براساس آن قوانین، تشکل صنفی خود را تأسیس و اداره کنند. در این دسته از تشکلهای صنفی، مقررات شامل شغل یا حرفه معین و خاصی نیست؛ بلکه صاحبان هر نوع حرفه و یا شغلی می‌توانند به تناسب نوع وضعیت و موقعیت خود، از آن مقررات بهره‌برداری کرده و در چارچوب آن تشکل صنفی خود را ایجاد کنند تا بتوانند از این طریق اهداف صنفی خود را پیش برند. از نظر حقوقی این دسته از قوانین و مقررات، عمدتاً مقرراتی کلی و عمومی هستند که قابل انطباق بر رسته‌ها و دسته‌های شغلی متعدد بوده و لذا می‌توانند بر مصادیق مختلف دلالت کنند. در حال حاضر قانون نظام صنفی و قانون کار به عنوان دو قانون اصلی و عام تشکلهای صنفی شناخته می‌شوند. (نوروزی، ۱۳۹۶)

می‌کنند. این بدان معناست که از همان ابتدای امر، دولت (در معنای عام) به تشخیص خود با انتخاب افرادی به نام روزنامه‌نگار چنین تشکلی را تأسیس می‌کند؛ به عبارت دیگر این تشکل، صرفاً شامل منتخبان دولت خواهد بود. در سطح ملی نیز نمایندگان منتخب مجامع استانی، مجمع عمومی کشور را تشکیل خواهند داد و از بین خود تعدادی را جهت عضویت در شورای عالی سازمان انتخاب می‌کنند. همچنین اعضای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات و تجدیدنظر نیز توسط مجمع عمومی کشور انتخاب می‌شوند. رئیس شورای عالی، رئیس سازمان نظام روزنامه‌نگاری کشور نیز است.

براساس این طرح در هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات و هیئت بررسی صلاحیت داوطلبین عضویت در هیئت مدیره استان و شورای عالی سازمان، نماینده وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی حضور دارد و در هیئت بدوی رسیدگی به تخلفات، مدیرکل فرهنگ و ارشاد اسلامی استان و در هیئت تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات، نماینده وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی و یک قاضی به انتخاب دیوان عالی کشور حضور دارد. سازمان علاوه بر دفاع از منافع شغلی و منزلت اجتماعی روزنامه‌نگاران، وظیفه تنظیم منشور اخلاقی، تنظیم مقررات حرفه‌ای روزنامه‌نگاری، حل و فصل اختلافات، رسیدگی به تخلفات حرفه‌ای روزنامه‌نگاران و در صورت لزوم تنبیه آنها و بررسی شرایط متقاضیان روزنامه‌نگاری و صدور گواهی روزنامه‌نگاری برای ایشان را نیز برعهده دارد.

با توجه به اینکه محتوای طرح حاضر پیش‌تر نیز مطرح بوده، نقدهایی بر آن شکل گرفته است؛ از این منظر استدلال اصلی موافقان بر این مبنا استوار است که به جهت اهمیت حرفه روزنامه‌نگاری، وجود نظامی همچون نظام پزشکی یا نظام مهندسی برای روزنامه‌نگاران نیز ضروری است تا هم بتواند کلیه امور روزنامه‌نگاری را سامان دهد و هم از منافع صنفی و امنیت شغلی و منزلت اجتماعی روزنامه‌نگاران دفاع نماید. به نظر می‌رسد دغدغه اصلی موافقان طرح، دفاع از منافع صنفی روزنامه‌نگاران است و بیشتر نگاهی صنفی - معیشتی به سازمان دارند. تأکید می‌شود این استدلال، اجماعی در میان جامعه حقوقدانان، متخصصان ارتباطات و روزنامه‌نگاران ندارد. از سویی دیگر مخالفان طرح نیز بیم محدود شدن آزادی عمل رسانه و روزنامه‌نگار و تفوق بیش از پیش ارکان دولتی بر رسانه را به‌عنوان دلایل اصلی مخالفت خود اعلام می‌کنند. مخالفان معتقدند ایجاد سازمان و تشکیلات برای تنسیق حرفه روزنامه‌نگاری خودبه‌خود منجر به تضعیف رسانه‌ها و تضییق شرایط آنها می‌شود. مضافاً اینکه ممکن است آنها را به سمت فضاهای غیررسمی سوق دهد.

با این وصف، سؤال اصلی این است که آیا برای رفع دغدغه موافقان که همانا بیش از همه دفاع از منزلت اجتماعی و منافع شغلی روزنامه‌نگاران است، تشکیل سازمان نظام روزنامه‌نگاری ضروری است؟ آیا اقتضات حرفه روزنامه‌نگاری با اقتضات سازمان‌های صنفی دیگر قابل جمع است؟ آیا سازوکارهای پیش‌بینی شده در این طرح جهت رفع دغدغه موافقان کافی است؟ آیا ایجاد سازمان نظام روزنامه‌نگاری ظرفیت لازم جهت اجرایی شدن تکلیف



مصرح جزء «۱» بند «ج» ماده (۹۲) قانون برنامه ششم^۱ توسعه مبنی بر استقرار نظام صنفی بخش فرهنگ توسط دولت را دارد؛ یا آنکه قوانین و مقررات موجود به منظور تحقق این تکلیف کفایت می‌کنند؟ و به‌طور کلی آیا اهداف مندرج در مقدمه طرح با تشکیل سازمان نظام روزنامه‌نگاری محقق خواهد شد؟

ارزیابی کلیات طرح

در این بخش بر مبنای قوانین و مقررات موجود، ویژگی‌های حرفه روزنامه‌نگاری و استدلال موافقان و مخالفان طرح، کلیات مورد واکاوی قرار گرفته و در محورهای ذیل ارائه شده است:

۱. خلط بین کارکرد دفاع از منافع صنفی و کارکرد خودتنظیم‌گری صنف

یکی از ایرادات اساسی که به طرح وارد است خلط میان دو مفهوم انجمن صنفی (سندیکیایی) و نظام صنفی (حرفه‌ای) است. انجمن‌های صنفی یا سندیکیایی با هدف دفاع از منافع شغلی و معیشتی اعضای صنف تشکیل می‌شوند و بهبود و ارتقای سطح معیشتی و رفاهی اعضای صنف را دنبال می‌کنند، اما نظام حرفه‌ای یا صنفی کارکرد تنظیم مقررات، تعیین شرایط ورود به صنف، حفظ حقوق عمومی و رسیدگی به تخلفات حرفه‌ای اعضا را برعهده دارد. بنابراین شاید بتوان مدعی شد جمع بین این دو کارکرد ممتنع و محال است. لذا آنچه در بندهای مختلف ماده (۳) طرح، تحت عنوان وظایف و اختیارات سازمان نظام روزنامه‌نگاری آمده به نوعی خلط میان دو کارکرد مذکور است که جمع میان آنها ممکن نیست. در این ماده هم حمایت از امنیت شغلی و منزلت اجتماعی روزنامه‌نگاران که عنوانی صنفی - معیشتی است مورد توجه قرار گرفته و هم به عناوینی از جنس نظام‌های حرفه‌ای همچون صدور گواهی روزنامه‌نگاری، تنظیم مقررات حرفه‌ای و غیره اشاره شده است.

۲. بی‌توجهی به حرفه‌ای بودن برای عضویت در سازمان نظام روزنامه‌نگاری

قائل شدن به صدور گواهی روزنامه‌نگاری مستلزم پذیرش این اصل است که این حرفه را همچون پزشکی، وکالت و مهندسی نیازمند احراز برخی صلاحیت‌ها، شرایط و تحصیلات خاص دانست تا از این جهت سازمان نظام روزنامه‌نگاری متولی امر تشخیص صلاحیت‌ها و شرایط روزنامه‌نگاری باشد. اما این امر با واقعیت سازگار نیست، چراکه نمی‌توان حرفه روزنامه‌نگاری را در شرایط خاص اعم از تحصیلی و آموزشی و غیره محدود نمود. ممکن است شخصی با کمترین میزان تحصیلات به فعالیت روزنامه‌نگاری

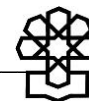
۱. بند «ج» - دولت مکلف است به منظور حمایت از حقوق پدیدآورندگان آثار فرهنگی، هنری و امنیت شغلی اصحاب فرهنگ و هنر و مطبوعات و قلم، صدا و سیما و رسانه، بسترسازی برای حضور بین‌المللی در عرصه‌های فرهنگی، هنری و تنظیم مناسبات و روابط میان اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با امور فرهنگی و هنری اقدام‌های ذیل را به عمل آورد: ۱. تمهیدات قانونی لازم جهت امنیت شغلی اصحاب فرهنگ و هنر و مطبوعات و قلم، صدا و سیما و رسانه و استقرار نظام صنفی بخش فرهنگ.

مشغول باشد و یا شخص دیگری به واسطه قریحه و تجربه با کسب مهارت و بدون طی نمودن دوره‌های آموزشی در رسانه‌ای مشغول فعالیت باشد؛ یا فردی با هر مدرک تحصیلی به نگارش یادداشت تخصصی در رسانه مبادرت ورزد. از طرف دیگر در حال حاضر که رسانه‌های مجازی و اینترنتی به راحتی در اختیار همگان قرار دارند و درحقیقت رسانه تبدیل به ابزاری همگانی شده است، سخن گفتن از لزوم اخذ مجوز بدون اشکال نیست. هرچند، صدور مجوز فعالیت و یا فعالیت در چارچوب ضوابط و مقررات مربوط، از جمله شئون حاکمیتی در همه مشاغل و حرف می‌باشد.

بنابراین حرفه روزنامه‌نگاری در قیاس با حرفه‌هایی نظیر پزشکی، وکالت و مهندسی از حیث چگونگی کسب تخصص و صلاحیت حرفه‌ای، تفاوت‌های مهمی دارد. با وجود سابقه بیش از نیم قرن آموزش تخصصی روزنامه‌نگاری در دانشگاه‌ها و مدارس عالی در کشور می‌توان با استناد به اصل آزادی بیان در مطبوعات و حق دسترسی آزادانه همگان به اطلاعات مقرر در قانون اساسی، محدود کردن اشتغال در حرفه روزنامه‌نگاری به دانش‌آموختگان این رشته را غیراصولی و ناممکن دانست. علاوه بر این، هنوز هم بسیاری از صاحبان و مدیران مطبوعات، تعلیم عملی روزنامه‌نگاری در محیط کار حرفه‌ای را بر آموزش دانشگاهی ترجیح می‌دهند؛ در صورتی که در میان سه حرفه صدرالذکر، امکان اشتغال تخصصی و انحصاری، تنها برای دانش‌آموختگان دانشکده‌های پزشکی، حقوق و فنی و مهندسی وجود دارد و اشتغال سایر افراد در این حرفه‌ها با توجه به ماهیت موضوع ناممکن است.^۱

همچنین رویکرد این طرح در عضویت افراد در سازمان باعث می‌شد تا با مجموعه‌ای مواجه بود که هرچند به ظاهر یک سازمان حرفه‌ای است، ولی در عمل یک سازمان غیرحرفه‌ای متشکل از حرفه‌ای‌ها، مدیران مسئول، افرادی که الزاماً به کار روزنامه‌نگاری اشتغال ندارند و فقط به صرف داشتن مدرک دانشگاهی یا قبولی در آزمون و گذراندن دوره کارآموزی در این سازمان عضویت یافته‌اند (و حال آنکه هیچ فعالیت روزنامه‌نگاری نداشته باشند)، خواهد بود. جالب اینکه چه‌بسا همان فرد غیرحرفه‌ای مراحل پیش‌بینی شده را طی کرده و عضو هیئت رسیدگی به تخلفات شود؛ و به پرونده یک روزنامه‌نگار حرفه‌ای رسیدگی نماید. همچنین این امکان وجود دارد یک فرد غیرحرفه‌ای مراحل را طی نموده، عضو سازمان شده و همچنان به حرفه دیگری نیز ادامه دهد.

۱. یکی دیگر از تفاوت‌های جامعه هدف روزنامه‌نگاری است که تیراز آن عموم مردم را تحت شعاع قرار می‌دهد. در حرفه‌های دیگر به‌خصوص حرفه‌هایی نظیر پزشکی، وکالت و مهندسی، جامعه هدف در سطح خردتری محاسبه می‌شود. البته ممکن است در حاشیه این مشاغل، فرضاً پزشکی احساس علاقه‌مندی و یا مسئولیت نماید و مقاله‌های سلامت‌محور برای مخاطب عام به رشته تحریر درآورد؛ یا وکیل در حوزه عمومی شغلی خود ورود نماید و کتاب و مقالاتی بنویسد و یا حتی فعالیت مدنی و سیاسی داشته باشد؛ لکن این بُعد از حرفه پزشکی و یا وکالت، محور اصلی آن شغل نبوده و درحقیقت مخاطب اصلی این‌گونه مشاغل، فرد می‌باشند. اما حرفه روزنامه‌نگاری با کل جامعه درگیر است. درحقیقت تفاوت اصلی از همین نقطه شکل می‌گیرد؛ به‌طور واضح به‌دلیل اینکه تأثیر محصول حرفه روزنامه‌نگاری در کل جامعه انعکاس داده می‌شود و گردش اطلاعات در این حرفه به‌شدت مستعد تقابل با ارکان دولت است، از این‌رو همین مسئله می‌تواند تقابل میان صاحبان قدرت و روزنامه‌نگاران را شکل دهد. در این خصوص تأکید می‌شود که این احتمال در حرفه‌های دیگر یا وجود ندارد و یا بسیار اندک است. از این منظر نکته مورد تأکید دیگر آن است که فرد روزنامه‌نگار نباید در حرفه خود منافع شخصی را بر منافع عمومی ارجح بداند؛ درواقع این بدان معنا نیست که وی حقوق فردی و کاری خود را طلب نکند، بلکه باید در نظر داشته باشد هنگامی که مطلبی را می‌نویسد نباید آن را تحت تأثیر گرایش‌های شخصی خود قرار دهد و خبر را براساس منفعت خویش تغییر داده و جهت‌دار نماید.



۳. اجبار ضمنی به عضویت در سازمان نظام روزنامه‌نگاری

به‌طور کلی هر حرفه‌ای بر یک مبنای حقوقی استوار است؛ از این منظر در تمام مشاغل اعم از خدماتی، تولیدی، وکالت و پزشکی و غیره، مبنای حقوقی حق آزادی انتخاب شغل است. به‌عبارتی به استناد اصل (۲۸) قانون اساسی هر شخصی حق دارد هر شغلی را انتخاب نماید و بالتبع حق آزادی انتخاب شغل یک حق مشروط برای وی به حساب می‌آید. به‌عنوان مثال شخصی می‌تواند پزشک شود، مشروط بر اینکه شرایط لازم برای احراز صلاحیت حرفه پزشکی را داشته باشد. اشتغال به حرفه روزنامه‌نگاری نیز مبتنی بر حق انتخاب شغل است. به‌عبارتی از اصول بنیادین تشکلهای حرفه‌ای روزنامه‌نگاری داوطلبانه بودن عضویت آنهاست. یک روزنامه‌نگار می‌بایست در عضویت یک تشکل صنفی مخیر باشد. در این میان شاید عضویت در تشکل حرفه‌ای امتیازاتی برای روزنامه‌نگاران داشته باشد، اما در صورت عدم عضویت نیز نباید به هیچ‌یک از حقوق آنها آسیب وارد شود. به‌موجب این طرح با وجود اینکه در ماده (۵) اذعان شده «اشخاص زیر که دارای تابعیت جمهوری اسلامی ایران بوده... می‌توانند نسبت به عضویت در سازمان اقدام کنند» ولی به‌موجب مفاد ماده (۱۳) طرح مهم‌ترین حقوق روزنامه‌نگاری مشروط به عضویت در سازمان شده است. به‌عنوان مثال روزنامه‌نگاری که عضو این سازمان نیست، نمی‌تواند به همایش‌ها و میدان‌های خبری وارد شود. به این ترتیب از حق ثبت‌خبر که از حقوق بنیادین روزنامه‌نگاری است، محروم می‌گردد؛ یا اگر وی متهم به جرم مطبوعاتی شود، اصل یک‌صد و شصت و هشتم قانون اساسی در مورد او اجرا نمی‌گردد. بدین ترتیب این طرح به شکل تلویحی نوعی اجبار برای عضویت در سازمان نظام روزنامه‌نگاری ایجاد کرده و این درحالی است که اساساً عضویت در سازمان‌های حرفه‌ای روزنامه‌نگاری داوطلبانه است و این رویکرد با روح حاکم بر مفاد اصل بیست و چهارم قانون اساسی در تضاد است. ازسوی دیگر به‌موجب ماده (۷) این طرح خبرنگاران صداوسیما و قوای سه‌گانه مکلف به داشتن کارت روزنامه‌نگاری شده‌اند که این موضوع با اختیاری بودن عضویت در سازمان در تعارض است.

نکته قابل ملاحظه آنکه اگرچه به‌طور مبنایی و اصولی، حاکمیت می‌تواند برای ساماندهی این حرفه نیز مانند سایر مشاغل به‌دلیل آنکه شغل محسوب می‌شود، ضمن اعمال نظارت مستمر، مجوز پیشینی مقرر نماید، لکن درخصوص اعمال نظارت و صدور مجوز پیشینی الزاماتی وجود دارد. این قبیل الزامات به اخذ مجوز پیشینی می‌تواند با مشوقات دولتی همراه باشد، ولی کماکان نمی‌تواند الزامی و بالتبع اثربخش باشد.

۴. تجمیع نامناسب روزنامه‌نگاران و مدیران مسئول در تشکل صنفی

به‌موجب ماده (۶۲) این طرح مدیر مسئول، سردبیران و دبیران رسانه‌ها باید از میان اشخاصی انتخاب شوند که دارای گواهینامه روزنامه‌نگاری از سازمان باشند، در صورتی که مدیرمسئول یک جایگاه است و

روزنامه‌نگار جایگاهی دیگر و رابطه کارفرما و کارگری بین آنها برقرار است و از این حیث تعارض منافع دارند. این دو جایگاه برای پیگیری حقوق هرکدام تحت هیچ شرایطی نمی‌توانند در یک سازمان قرار گیرند. در قانون کار نیز انجمن صنفی کارفرمایان و کارگران از هم جدا هستند. در اصول سازمان‌های حرفه‌ای و تشکل‌های صنفی سازمان‌های کارفرمایی و کارگری منفک از یکدیگر می‌باشند.

۵. تنزل حقوق روزنامه‌نگاران

در نظام حقوقی موجود، تاکنون به حقوق حرفه‌ای روزنامه‌نگاران کمتر توجه شده است و در قانونگذاری‌ها تنها به حقوق مطبوعات شامل مقررات حقوقی تأسیس و اداره نشریات و مقررات حقوقی حاکم بر محتوا و انتشار آنها، پرداخته شده است. شایان ذکر است در متون حقوقی، مجموع مقررات مربوط به استقلال حرفه روزنامه‌نگاری، که در اصطلاح علمی - تخصصی، به «وضعیت حقوقی حرفه‌ای روزنامه‌نگاران» معروف شده است؛ چند مبحث مهم شامل تشکل‌ها و سازمان‌های حرفه‌ای روزنامه‌نگاران، مقررات بنیادی حرفه روزنامه‌نگاری و پیمان جمعی کار روزنامه‌نگاران، مقررات راجع به شورای مطبوعات یا شورای رسانه‌ها برای حراست از آزادی مطبوعات و اطلاعات و نظارت بر تحقق معیارهای علمی و تخصصی روزنامه‌نگاری و اجرای اصول اخلاقی این حرفه، مقررات مشارکت روزنامه‌نگاران حرفه‌ای در مالکیت و مدیریت مطبوعات و سایر وسایل ارتباط جمعی، مقررات حمایت از حقوق مالکیت معنوی روزنامه‌نگاران حرفه‌ای و همچنین مقررات بین‌المللی حمایت از آزادی و استقلال و امنیت آنان را در بر می‌گیرد.^۱

علاوه بر خلأ موجود، اگرچه در ماده (۱۳) این طرح برای روزنامه‌نگاران دارای گواهینامه عضویت در سازمان، مضاف بر حقوق مقرر در سایر قوانین - که مشخص نیست چه حقوقی است - در ۱۰ بند حقوق و امتیازات احصا شده، آنقدر بدیهی می‌باشد که برای هر مخاطبی سؤال برانگیز است که چرا باید این موارد در قانون ذکر شود. به‌عنوان نمونه دعوت به رویدادهای خبری، نشست‌ها و مصاحبه‌ها از این دست برشمرده شده است؛ در صورتی که در واقعیت امر مسئولان و کارگزاران نظام باید درخواست کنند تا روزنامه‌نگاران نشست‌ها را پوشش دهند و یا اینکه حق پذیرش آثار روزنامه‌نگاران در جشنواره‌های رسانه‌ای رسمی، امری بدیهی است و ضرورت قانونگذاری در این باره روشن نیست. همچنین در عین حال که این طرح مدعی شناسایی حقوقی برای روزنامه‌نگاران است در واقع آثاری که بر آن مترتب است، تحدید حقوق روزنامه‌نگاران را در پی خواهد داشت؛ زیرا مستفاد از این ماده این است که کسانی که فاقد کارت هویت روزنامه‌نگاری باشند، از این حقوق برخوردار نیستند. پس اگر شخصی به هر دلیل مایل به دریافت کارت هویت روزنامه‌نگاری نباشد و در عین حال روزنامه‌نگار نیز باشد، نمی‌تواند از این حقوق

۱. دکتر کاظم معتمدنژاد، با همکاری رؤیا معتمدنژاد، حقوق حرفه‌ای روزنامه‌نگاران: تشکل‌های جمعی، مبانی استقلال حرفه‌ای، شرایط فعالیت شغلی...، مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها، چاپ دوم، ۱۳۸۷، ص ۲۷.



ابتدایی که نوعاً حقوق عامه مردم هستند، برخوردار گردد. خصوصاً در صورت ارتکاب جرم مطبوعاتی، با وجود بند «چ» ماده (۱۳) طرح پیشنهادی، مقررات اصل (۱۶۸) قانون اساسی دیگر در مورد او اجرا نمی‌شود که این امر نقض آشکار و صریح قانون اساسی است. به عبارتی اگر فردی فقط یک بار مطلبی را نوشته باشد که از آن شکایتی به عمل آید، طبیعتاً این فرد از منظر طرح پیشنهادی روزنامه‌نگار به حساب نمی‌آید، اما جرم وی، جرم مطبوعاتی است؛ از این رو اگر اتهامی بر او وارد باشد باید مطابق اصل یکصد و شصت و هشتم قانون اساسی به آن رسیدگی شود یا فرضاً شخصی روزنامه‌نگار است، اما تمایل نداشته باشد که در این سازمان عضو شود؛ در هر دو حالت این بند اذعان می‌دارد که جرائم این دو فرد مطبوعاتی نیست و بدون حضور هیئت منصفه باید رسیدگی شود، چراکه عضو سازمان نظام روزنامه‌نگاری نیستند.^۱

۶. تنبیهات سنگین و تحمیل مجازات مضاعف بر روزنامه‌نگاران

به موجب بند «ث» ماده (۴۲) طرح پیشنهادی، هیئت رسیدگی به تخلفات در این سازمان، اجازه دارد فردی را به مدت سه تا پنج سال از عضویت در سازمان یا داشتن گواهینامه روزنامه‌نگاری تعلیق کند که این نمی‌تواند با هدف طرح مبنی بر دفاع از حقوق روزنامه‌نگاران، سازگار باشد. به خصوص با توجه به اینکه روزنامه‌نگاری از شقوق آزادی بیان و در زمره حقوق اساسی است، محرومیت افراد برای هر مدت از حقوق اجتماعی از جمله فعالیت روزنامه‌نگاری به عنوان یک شغل به اندازه‌ای حساس است که نمی‌توان آن را در اختیار نهادی غیر قضایی گذاشت.

ایراد دیگری که در بخش تنبیهات وجود دارد اینکه هیئت رسیدگی به تخلفات روزنامه‌نگاری در این طرح، آیین رسیدگی مشخصی ندارد. از سوی دیگر به دلیل اهمیت تنبیهات پیش‌بینی شده و احتمال تجاوز به حقوق اساسی روزنامه‌نگاران، آیین‌نامه رسیدگی چنانچه در ماده (۴۶) طرح لحاظ شده، قابل رجوع به قوه مجریه نیست.^۲

۱. روزنامه‌نگاری سه رکن بنیادین دارد: آزادی رسانه، امنیت و استقلال تحریری که البته اگر رکن اول و دوم برقرار باشد، رکن سوم اجتناب‌ناپذیر می‌گردد. از این منظر اصل (۲۴) قانون اساسی اصل آزادی رسانه را پذیرفته است: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آنکه مخل مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشند» و در ادامه اصل یکصد و شصت و هشتم قانون اساسی که اذعان می‌دارد: «رسیدگی به جرائم سیاسی و مطبوعاتی علنی است و با حضور هیئت منصفه در محاکم دادگستری صورت می‌گیرد» ناظر بر اصل امنیت فعالیت روزنامه‌نگاری می‌باشد. در حقیقت این اصل از قانون اساسی حضور هیئت منصفه برای جرائم مطبوعاتی را الزامی تلقی می‌کند. در این باره باید گفت در کشور ما و بسیاری از کشورهای دیگر، دادگاه‌ها بخشی از حاکمیت محسوب می‌شوند و اساساً تمامی قدرت دادگاه‌ها ناشی از آن است که از شقوق عمل حاکمیت هستند. در دادگاه‌های عادی تشخیص مجرم بودن متهم با حاکمیت است که قاضی از طریق قانون اعمال قدرت می‌کند. در این‌گونه دادگاه‌ها قاضی مستقل بوده و تنها سمت حکومتی می‌باشد که قانون (اصل یکصد و هفتاد و یکم قانون اساسی) این اجازه را به او داده که حتی در صورت بروز اشتباهی که غیرمقصر است، پاسخگو نباشد؛ چراکه پذیرفته در یک موضوع واحد ممکن است تفسیر یک قاضی با تفسیر قاضی دیگر یکسان نباشد. با وجود چنین اختیاراتی، برای قانونگذار ایرانی دغدغه‌ای پدید آمده که ممکن است حقوق یک متهم مطبوعاتی نقض گردد؛ به همین جهت در اصل یکصد و شصت و هشتم قانون اساسی گفته می‌شود هیئت منصفه در دادگاه‌های جرائم مطبوعاتی به‌عنوان نماینده افکار عمومی حضور داشته باشد و در خصوص موارد اتهامی علیه جامعه مطبوعات اظهار نظر نماید. اصل یکصد و شصت و هشتم قانون اساسی در جهت تضمین امنیت روزنامه‌نگاری و رسانه و نیز به منظور تحقق اصل بیست و چهارم قانون اساسی تنظیم شده است. این در حالی است که این ویژگی‌ها برای سایر نظامات حرفه‌ای مشاغل نامبرده در نظام حکمرانی کشور وجود ندارد.

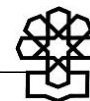
۲. نحوه رسیدگی به این تقاضاها طبق آیین‌نامه اجرایی این قانون خواهد بود.

همچنین به موجب تبصره ماده (۳۸) این طرح هرگاه تخلف اعضا، عنوان یکی از جرائم مندرج در قوانین جزایی را نیز داشته باشد، هیئت رسیدگی به تخلفات حرفه‌ای مکلف است مطابق این قانون به تخلف ارتكابی رسیدگی و رأی قانونی صادر نماید؛ سپس مراتب را برای رسیدگی با اصل جرم به مرجع قضایی صالح گزارش نماید. با چنین وضعی این امکان وجود دارد که روزنامه‌نگار، هم مجرم شناخته شود و هم متخلف.

۷. تضعیف رسانه‌های حرفه‌ای و قانونی در برابر شبه‌رسانه‌های فضای مجازی

نکته مهمی که در متن طرح مورد غفلت واقع شده این است که بر اثر توسعه فناوری‌های جدید ارتباطی، اساساً نظام گردش اطلاعات نیز دگرگون شده است. فرضاً در حال حاضر اگر شخصی بخواهد روزنامه یا نشریه‌ای منتشر نماید می‌بایست پس از طی مراحل مختلف و با گزینش‌های متعدد تأیید صلاحیت شود تا اجازه انتشار پیدا کند و در بهترین حالت چند هزار تیراژ داشته باشد. در مقام مقایسه با یک کانال تلگرامی که مطالب آن ممکن است توسط چند صد هزار نفر دیده شود، دیگر تمایلی برای گسترش مطبوعات در کشور باقی نخواهد ماند. کما اینکه باید پذیرفت اشخاصی که در روزنامه و نشریه فعالیت می‌نمایند عموماً با فعالیت حرفه‌ای آشنا هستند و مطابق ضوابط و مقررات موجود مکلفند اخلاق را در نشر مطالب و تصاویر رعایت کنند. اما در وضعیت کنونی در فضای مجازی لزوماً چنین رویه‌ای رعایت نمی‌شود. در چنین شرایطی این طرح قصد دارد با حرفه‌ای‌های رسانه‌های پاسخگو مانند مطبوعات سخت‌گیرانه برخورد نماید که با منطق حمایتی آن سازگار نیست.

همچنین از نظر کارکردی با صدور کارت هویت حرفه‌ای، فعالیت روزنامه‌نگاری سخت‌تر و ضعیف‌تر می‌شود. در این حالت افرادی بیشتر میدان عمل می‌یابند که بیشتر همراه دولت هستند و بالتبع روزنامه‌نگاران مستقل در خطر قرار می‌گیرند. به هر میزان شرایط فعالیت روزنامه‌نگاری سخت‌تر شود، کیفیت کار روزنامه‌نگاری نیز تقلیل می‌یابد و در مقابل فعالیت در فضای مجازی که قابلیت کنترل ندارد، بر روزنامه‌نگاری غلبه می‌نماید. این همان اتفاقی است که هم‌اکنون نیز شاهد آن هستیم. وقتی جریان گردش اطلاعات در اختیار فضای مجازی باشد، مسئولیت، اخلاق و قانون در گردش اطلاعات تضعیف می‌گردد. آسیب دیگر اینکه به دلیل فعالیت افراد غیر حرفه‌ای در فضای مجازی، گردش اطلاعات دچار اغتشاش می‌شود. این امر موجب درهم‌ریختگی گردش اطلاعات شده و در مجموع آسیب بیشتر به مرجعیت رسانه‌های رسمی وارد می‌شود. هنگامی که مرجعیت رسانه‌های رسمی از بین رود، امنیت ملی نیز به مخاطره می‌افتد؛ چراکه فضای مجازی قادر به تولید گفتمان‌های پایدار نبوده و از هر نقطه جهان در آن مداخله صورت می‌پذیرد. از این رو باید گفت استقرار امنیت ملی، مستلزم وجود فضای رسانه‌ای ملی است و از شروط ضروری فضای رسانه‌ای ملی نیز وجود روزنامه‌نگاران مستقل با اعمال نظارت حاکمیتی می‌باشد.



۸. پیش‌بینی سازوکار حل اختلاف برخلاف نظام‌های حل اختلاف جاری

در نظام‌های استخدامی اعم از قانون کار یا قوانین استخدام دولتی، سازوکار حل اختلاف بین مستخدم و کارفرما یا سازمان پیش‌بینی شده است و نیازی به پیش‌بینی سازوکاری مستقل همان‌گونه که در طرح حاضر آمده، نمی‌باشد. پیش‌بینی اختیار حل اختلاف برای نظام‌های حرفه‌ای از آن‌رو است که نظام‌های استخدامی خاصی برای افراد یک حرفه و شغل آزاد و خویش‌فرما وجود ندارد و پیش‌بینی سازوکار جداگانه برای حل اختلاف ضروری است.

همان‌طور که اشاره شد غالباً ارتباط بین روزنامه‌نگاران و مدیران رسانه تحت شمول قانون کار است و لذا منطقی است که کلیه روابط بین روزنامه‌نگاران و مدیران رسانه براساس تشریفات و ضوابط قانون کار صورت گیرد. در ماده (۱۳۱) قانون کار، انجمن‌های صنفی برای پیشبرد منافع صنفی کارگران و چانه‌زنی و گفتگو با کارفرمایان پیش‌بینی شده است. همچنین هیئت‌های حل اختلاف کارگری و کارفرمایی نیز به‌عنوان مرجع حل اختلاف تعبیه شده است. لذا به‌نظر می‌رسد بند «ح» ماده (۳) طرح حاضر در مقام تخصیص بر قانون کار است؛ در حالی که دلیل موجهی برای چنین تخصیصی وجود ندارد و وارد کردن استثنا بر نظام‌های کلی نیاز به دلیل موجه دارد. به بیان دیگر، اساساً خلأ و نقصی در خصوص رفع اختلاف بین روزنامه‌نگار و مدیر رسانه با وجود نظام‌های حل اختلاف موجود، وجود ندارد.

۹. خلط بین جرائم و تخلفات

یکی دیگر از خصایص و صلاحیت‌های نظام‌های صنفی و حرفه‌ای، رسیدگی به تخلفات حرفه‌ای اعضای صنف و حرفه است، فلسفه اعطای چنین صلاحیتی به نظام‌های حرفه‌ای همان خودتنظیمی امور حرفه توسط اعضای همان حرفه می‌باشد. در مشاغلی که مشمول قانون کار یا قوانین استخدام کشوری هستند، سازوکار رسیدگی به تخلفات مستخدمین پیش‌بینی شده است؛ کمیته‌های انضباطی کار و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری از جمله این سازوکارها می‌باشند. اما در مشاغل و صنوفی که مشمول نظام‌های استخدامی نیستند، رسیدگی به تخلفات صنفی در صلاحیت نظام‌های حرفه‌ای است. به‌عنوان مثال در حرفه پزشکی، رسیدگی به تخلفات حرفه‌ای در صلاحیت سازمان نظام پزشکی قرار گرفته است، هرچند این موضوع دارای اشکالاتی است.

در ماده (۳۸) طرح پیشنهادی، تخلفات حرفه‌ای روزنامه‌نگاران بیان شده و در مواد بعدی نیز تنبیهاتی در نظر گرفته شده است. اما چند نکته در این مورد به‌نظر می‌رسد:

اول آنکه باید توجه داشت که تخلف با جرم متفاوت است. در خصوص سازمان نظام روزنامه‌نگاری نیز طبق آنچه در ماده (۳۸) طرح آمده باید گفت مواردی که تحت عنوان تخلف احصا شده است در عداد جرائم می‌گنجد و نه در شمار تخلفات. لذا رسیدگی به آنها باید در محاکم دادگستری باشد.

دوم آنکه در تبصره ماده (۳۸) تصریح شده، در صورتی که عناوین تخلفات موضوع ماده (۳۸)، عنوان جزایی نیز داشته باشند، به آن جرائم نیز در محاکم دادگستری رسیدگی خواهد شد. در این صورت رسیدگی مضاعف ایجاد می‌شود که خلاف انصاف و عدالت بوده و روزنامه‌نگار ممکن است به واسطه عمل واحد هم به عنوان تخلف حرفه‌ای و هم به عنوان جرم محاکمه گردد.

سوم آنکه در مواردی که با حقوق و آزادی‌های اشخاص در ارتباط است، رسیدگی به جرائم و مسائل آنها از حیث احتیاط در رعایت حقوق و آزادی‌ها، در اختیار محکمه دادگستری باشد. برای مثال در بحث سازمان‌های مردم‌نهاد یا احزاب ادعا می‌شود که انحلال آنها جز از طریق قضایی ممکن نیست و از این جهت نمی‌توان آنها را از طریق اداری منحل کرد. در خصوص ماده (۳۸) نیز چنین است؛ واگذاری رسیدگی به مواردی که جرم محسوب می‌شود به هیئت انتظامی خلاف احتیاط بوده و مغایر اصل یکصد و شصت و هشتم قانون اساسی است.

۱۰. توسعه خودسانسوری

آزادی بیان یکی از اقتضات اصلی حرفه روزنامه‌نگاری است و شاید بتوان گفت ایجاد هرگونه محدودیت بلاوجهی برای آزادی بیان به معنای تحدید حرفه روزنامه‌نگاری می‌باشد. در طرح سازمان نظام روزنامه‌نگاری آزادی بیان از دو جهت در معرض خطر قرار می‌گیرد و از این بابت خودسانسوری در رسانه توسعه می‌یابد.

از یک سو در طرح حاضر، فعالیت روزنامه‌نگاری برای اولین بار در تاریخ رسانه‌های کشور، عملاً منوط به داشتن کارت هویت حرفه‌ای (یا به عبارت دیگر مجوز) شده است. این طرح در مورد مرجع صدور گواهی روزنامه‌نگاری نیز مبهم است. در ماده (۳۵) هیئت موقت صدور گواهی روزنامه‌نگاری پیش‌بینی شده که توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی صورت می‌پذیرد، در ماده (۱۶) نیز یکی از وظایف مجمع عمومی سازمان استان را انتخاب اعضای هیئت صدور گواهی دانسته است. لذا به نظر می‌رسد مرجع اصلی برای صدور گواهی، هیئتی است که توسط مجمع عمومی استان انتخاب می‌شود، اما شرایط اعضای هیئت مبهم است. از این منظر اعطای صدور مجوز اشتغال به حرفه روزنامه‌نگاری به هیئتی مبهم ولو به انتخاب مجمع عمومی استان، خطر برخوردهای سلیقه‌ای در اعطای گواهی را در پی دارد و بعید نیست که روزنامه‌نگاران برای اخذ پروانه و یا تمدید آن، در انجام حرفه خویش براساس ترکیب هیئت صدور گواهی، ملاحظاتی را اعمال دارند.

از طرف دیگر در ماده (۳۸) طرح عناوین تخلفات حرفه‌ای و در ماده (۴۲) تنبیهات انضباطی آمده است. برخی از عناوین مندرج در ماده (۳۸) مفاهیمی کشدار، موسع و تفسیربردارند که به راحتی می‌توان این عناوین مجرمانه را منطبق بر یادداشت‌ها و مطالب تولیدی روزنامه‌نگاران نمود و تحت عنوان تخلف



مورد تعقیب قرار داد. عناوینی از جمله هتک حرمت، جریحه‌دار کردن افکار عمومی و مطالبی که حاکی از تنفر و تبعیض باشد جزو مفاهیمی است که می‌توان با تفسیری موسع به بسیاری از مطالب رسانه‌ها بار نمود. چنین عناوینی باعث می‌شود تا آزادی بیان روزنامه‌نگار تحت‌الشعاع قرار گرفته و خودسانسوری بر رسانه و روزنامه‌نگار حاکم گردد.

۱۱. واسپاری صدور مجوز فعالیت و نظارت حاکمیتی به بخش غیردولتی

این طرح اجازه صدور، تمدید و لغو گواهینامه روزنامه‌نگاری را به سازمان نظام صنفی سپرده که این موضوع واسپاری مرجع صدور مجوز فعالیت و نظارت به‌عنوان شئون حاکمیت به بخش غیردولتی محل تأمل جدی است. هرچند به‌موجب مفاد این طرح صدور مجوز تأسیس رسانه و رسیدگی به موارد مربوط (روزنامه و نشریه) مطابق قانون مطبوعات است، لکن اعطای اختیار لغو عضویت روزنامه‌نگار به این سازمان محل اشکال است. ایراد مضاعف آنجایی است که روزنامه‌نگاران رسانه‌های دستگاه‌های اجرایی (دولتی و حاکمیتی) را مکلف به داشتن گواهینامه روزنامه‌نگاری نموده است و این مهم استقلال اداری و حقوقی این‌گونه سازمان‌ها و ساختارهای دولتی و حاکمیتی را خدشه‌دار می‌نماید.

۱۲. ابهام در خصوص مصادیق گواهینامه عضویت در سازمان یا گواهینامه روزنامه‌نگاری

در متن طرح مشخص نیست گواهینامه روزنامه‌نگاری و گواهینامه عضویت در سازمان نظام روزنامه‌نگاری چه رابطه‌ای با هم دارند در برخی مواد طرح از جمله بند «خ» ماده (۴)، ماده (۷)، ماده (۳۶) و بند «ث» ماده (۴۲) اصطلاح گواهینامه روزنامه‌نگاری به‌کار رفته در حالی که در ماده (۵) از شرایط عضویت در سازمان سخن گفته شده است. در مجموع مشخص نیست گواهینامه روزنامه‌نگاری آیا مشروط به عضویت در سازمان است یا نه؟ همچنین مشخص نیست آیا این دو گواهینامه با دو سازوکار مجزا صادر می‌شوند و یا در واقع یکی هستند، ولی به‌دلیل ضعف در نگارش طرح با دو تعبیر مختلف در متن آمده‌اند.

ارزیابی جزئیات طرح

ارزیابی جزئیات، در دو بخش تطبیق مواد طرح پیشنهادی از منظر مغایرت با اصول قانون اساسی و احصای سایر ابهامات قانون‌نویسی و تعارضات با سایر قوانین موجود، مورد ارزیابی قرار گرفته که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. مغایرت برخی مواد با اصول قانون اساسی

- در بند «س» و «ض» ماده (۳)، بیان صلاحیت‌های سازمان به مقررات احاله شده است و چون این موضوع از شئون تقنینی است، مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی می‌باشد.
- اطلاق حکم تبصره ماده (۳) مستلزم افزایش هزینه عمومی است که محل تأمین آن تعیین نشده است؛ لذا شائبه مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی را دارد.
- در ماده (۷) عبارت «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ... و نهادهای انقلاب اسلامی» از حیث تعریف قانونی دارای ابهام بوده و ضمن شائبه تبعیض ناروا (مغایرت با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی) و با اصل شفافیت مندرج در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایرت دارد. ایضاً در ماده (۹) طرح ارائه شده این اشکال مترتب است.
- توضیح بیشتر در این باره اینکه در خصوص اصطلاح شرکت دولتی، تعاریف قانونی متفاوتی وجود دارد که می‌توان به ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور و ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری اشاره کرد. باید مشخص شود که کدام تعریف برای این اصطلاح در این طرح لحاظ شده است. همچنین در خصوص اصطلاح نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، تعاریف قانونی متفاوتی وجود دارد که می‌توان به ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور و ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری اشاره کرد. باید مشخص شود که کدام تعریف برای این اصطلاح در این طرح لحاظ شده است.
- در ماده (۱۰) با توجه به عدم تعیین ضوابط برخی شرایط در ماده (۵)، به دلیل تفویض امور دارای ماهیت تقنینی به آیین‌نامه اجرایی موضوع ماده (۶۳) که مصوب شورای عالی سازمان است، مغایر با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی ارزیابی می‌گردد و از این جهت که تصویب آیین‌نامه به افرادی خارج از قوه مجریه محول شده، مغایر اصول شصتم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی است.
- در ماده (۱۲) در بند «ت» اولاً لفظ «سایر» زاید به نظر می‌رسد. ثانیاً، اطلاق اینکه اشتغال به حرفه دیگر سبب خاتمه عضویت می‌شود، محل تأمل است و با اصل آزادی انتخاب شغل موضوع اصول (۲۲)، (۲۸) و (۴۳) (بند «۴») قانون اساسی منافات دارد. ثالثاً، مشخص نیست قید «با تشخیص هیئت صدور گواهینامه روزنامه‌نگاری» مربوط به کدام قسمت از این بند (ذیل یا کل بند) می‌باشد.
- در ماده (۱۳) اولاً به صورت کلی اطلاق آن (عدم تقیید به قوانین) می‌تواند موجب اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی (موضوع اصل چهارم قانون اساسی) و خدشه به استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، نظامی و تمامیت ارضی ایران (موضوع اصل نهم قانون اساسی) شود. ثانیاً تصریح بر حق کسب اخبار و اطلاعات بدون قید تحدید به قوانین، می‌تواند موجب نقض امنیت کشور و تضییع حقوق دیگران (حق بر حریم خصوصی) شود که این امر مغایر با اصول متعدد قانون اساسی است.
- در بند «پ» ماده (۱۳) عدم تقیید «گردهمایی‌های عمومی و تظاهرات» به «قانون بودن» می‌تواند



- موجب سوءاستفاده شود که مغایر با امنیت ملی و نظم عمومی است.
- در ماده (۱۳) اطلاق حکم بندهای «ج»، «ح»، «خ» و «د» مستلزم افزایش هزینه عمومی است که محل تأمین آن تعیین نشده است؛ لذا شائبه مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی را دارد.
 - در ماده (۱۳) اطلاق حکم بند «ج» از حیث رسیدگی علنی به مطلق جرائم حرفه‌ای روزنامه‌نگاری، مغایر با اصل یکصدوشصت و پنجم قانون اساسی است و از حیث حضور هیئت منصفه با اصل یکصدوشصت و هشتم قانون اساسی مغایرت دارد.
 - در ماده (۱۳) حکم بند «ح» از حیث تعاریف قانونی اصطلاحات «رویدادهای رسمی» و «مسئولان و کارگزاران نظام» ابهام دارد که این ابهام، مغایر با اصل شفافیت مندرج در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. ثالثاً مشخص نیست که اطلاق دعوت، شامل دعوت کدام خبرنگاران می‌شود؛ خصوصاً که دعوت همه، تکلیف مالایطاق و خلاف شرع و ناشدنی است.
 - حکم بند «خ» ماده (۱۳) نوع تسهیلات و حمایت‌ها مشخص نبوده و ابهام دارد. ثالثاً اطلاق تسهیلات و حمایت، شائبه مغایرت با شرع دارد.
 - حکم بند «د» ماده (۱۳)، نوع پذیرش مشخص نبوده و ابهام دارد. ثالثاً، اطلاق پذیرش، شامل پذیرش آثار کدام خبرنگاران می‌شود؛ خصوصاً که پذیرش همه آثار، تکلیف مالایطاق و خلاف شرع و ناشدنی است. رابعاً، اصطلاحات «جشنواره‌های رسانه‌ای» و «دستگاه‌های اجرایی»^۱ ابهام دارند که این ابهام، مغایر با اصل شفافیت مندرج در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.
 - بند «ح» ماده (۱۶) از حیث ایجاد قواعد لازم‌الاجرا که ماهیت تقنینی دارند، مغایر با اصول هشتادوپنجم و یکصدوسی و هشتم قانون اساسی است؛ هرچند که بر قید «در چارچوب مصوبات شورای عالی» تصریح شده ممکن است شورای مزبور در خصوص آن امر مصوبه‌ای را وضع نکرده باشد.
 - در ماده (۱۹) مشخص نشده است که نوع جلسات بعدی مجمع عمومی، بر دو نوع عادی و فوق‌العاده

۱. اصطلاح «دستگاه اجرایی» و «دستگاه‌های اجرایی» در ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ و بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ تعریف شده است که این تعاریف از حیث مصادیق و مفهوم دارای اختلاف هستند.

طبق ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، «دستگاه اجرایی»: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است، از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند».

براساس بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور، منظور از دستگاه اجرایی «وزارتخانه، نیروها و سازمان‌های تابعه ارتش، استانداری یا فرمانداری کل، شهرداری و مؤسسه وابسته به شهرداری، مؤسسه دولتی، مؤسسه وابسته به دولت، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی عام‌المنفعه و مؤسسه اعتباری تخصصی است که عهده‌دار اجرای قسمتی از برنامه سالیانه بشود» است.

در بند «ب» ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات نیز دستگاه‌های اجرایی برشمرد شده‌اند. طبق این بند، «قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان بندر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها موظفند در برگزاری مناقصه مقررات این قانون را رعایت کنند».

می‌تواند باشد یا خیر. این مسئله (که ماهیت اساسنامه‌ای برای سازمان دارد)، ماهیت تقنینی داشته و تفویض آن به آیین‌نامه اجرایی موضوع ماده (۶۳)، مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی است و از حیث تصویب توسط افرادی خارج از قوه مجریه، مغایر با اصول شصتم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی می‌باشد.

• در ماده (۲۸)، نحوه و شرایط مدیران مسئول نشریات استان مشخص نشده است. همچنین این ابهام می‌تواند به معنای واگذاری تعیین این امور به موجب آیین‌نامه اجرایی گردد که این واگذاری، مغایر با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی تلقی می‌شود.

• در ماده (۳۴)، درخصوص سقف تمدید در دوره‌های متناوب، تعیین تکلیف نشده است و این امر با چرخش مدیران به‌عنوان یکی از ضوابط نظام اداری صحیح (موضوع بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی) ناسازگار است.

• در ماده (۳۶) استثنا شدن موارد به‌صورت تمثیلی، خلاف نظام اداری صحیح است و در عمل به معنای تفویض این امر به مجریان است که با اصول هشتادوپنجم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی مغایرت دارد. خصوصاً که دو استثنای مصرح یعنی «اعتراض یا گزارش»، کلی هستند و هر امر دیگری را می‌توان از قبیل این امور استثنا شده، دانست.

• حکم ذیل بند «الف» ماده (۴۰) می‌تواند منجر به افزایش هزینه عمومی گردد که محل تأمین آن مشخص نشده است؛ لذا با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مغایر است.

• در ماده (۴۱) که تعیین چگونگی اداره و تصمیم‌گیری جلسات هیئت بدوی به آیین‌نامه موکول شده و هیچ‌گونه ضابطه قانونی نیز برای آن در نظر گرفته نشده، از این حیث که شأن تقنینی دارد، مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی و از حیث مرجع تصویب مغایر اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی می‌باشد.

• تصمیمات مندرج در ماده (۴۲)، از حیث داشتن تناسب و بازدارندگی و مؤثر بودن، محل تأمل هستند؛ زیرا هم فاقد ضابطه برای تعیین مجازات متناسب بوده و هم مشخص نیست بازدارندگی لازم را داشته باشند. بر این اساس، اطلاق این ماده مغایر با بند «۶۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مبنی بر «متناسب‌سازی مجازات‌ها با جرائم» است. همچنین ماده (۴۲) مغایر با بند «۲۴» سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر «به‌کارگیری نظام مؤثر پیشگیری و برخورد با تخلفات» است. بر این اساس، این ماده مغایر با اصول پنجاه‌وهفتم و یکصدودهم قانون اساسی است.

• در بند «ت» ماده (۴۲) الزام به جبران خسارت باید به‌موجب حکم دادگاه باشد، در غیر این صورت مغایر اصل سی‌وششم قانون اساسی است. همچنین الزام به جبران خسارت معنوی با توجه به رویه شورای نگهبان و سوابق آن درخصوص ماده (۱۴) قانون آیین دادرسی کیفری، از حیث شرعی محل تأمل است.



- در ماده (۴۴) دیوان عدالت اداری مرجع اعتراض به آرای هیئت‌ها شناخته شده، حال آنکه مطابق ماده (۱) قانون تشکیلات آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، صلاحیت این دیوان در حیطه اعتراضات نسبت به نهادهای دولتی است؛ لذا این حکم مغایر اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی تلقی می‌گردد چراکه رسیدگی به تصمیمات سازمان‌های نظام صنفی در صلاحیت دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.
- در ماده (۴۶) به دلیل تفویض تعیین نحوه رسیدگی تخلفات به آیین‌نامه اجرایی موضوع ماده (۶۳) (مصوب شورای عالی) ماهیتی آیین دادرسی داشته و فی الواقع شأن قانون دارد؛ از این رو مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است و از حیث مرجع تصویب مغایر اصل یکصد و هشتاد و هشتم قانون اساسی می‌باشد. همچنین با توجه به بند «۷» سیاست‌های کلی نظام در خصوص امنیت قضایی «یکسان‌سازی آیین دادرسی در نظام قضایی کشور با رعایت قانون اساسی»، این ماده به جهت مغایرت با سیاست کلی مزبور با اصول پنجاه و هفتم و یکصد و دهم نیز مغایرت دارد.
- نصاب مقرر در ماده (۵۱) منجر به عضویت افرادی در شورای عالی خواهد شد که در مجمع عمومی تعداد بیشتری عضو دارند و این امر به معنای نادیده انگاشتن استان‌های کوچک و خلاف نظام اداری صحیح (موضوع بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی) است.
- حکم ماده (۵۲) و بندهای «ت»، «ج» و «ح» این ماده یعنی محول کردن تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی مواد به شورای عالی سازمان، صراحتاً مغایر اصول هشتاد و پنجم و یکصد و هشتاد و هشتم قانون اساسی است.
- حکم ذیل ماده (۵۵) از حیث دادن اختیار برای ابلاغ مصوبات شورا به دبیر، مغایر با نظام اداری (موضوع بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی) است.
- حکم ماده (۵۶) از حیث ایجاد وظیفه برای تأمین محل و تجهیزات، مستلزم هزینه عمومی جدید است که محل تأمین آن تعیین نشده است؛ لذا با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی مغایر است.
- در ماده (۶۱) یکی از منابع مالی سازمان، هدایای اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی ذکر شده است. با توجه به اینکه سازمان وظیفه تنظیم مقررات حرفه‌ای روزنامه‌نگاران و میانجی‌گری و حل اختلاف بین روزنامه‌نگاران با مالکان و مدیران رسانه‌ها را برعهده دارد (ماده ۳)، این هدایا می‌تواند سازمان صنفی را از انجام وظایف خود منحرف کند. به صورت کلی از آنجایی که تأمین مالی سازمان‌های تنظیم‌گر توسط ذی‌نفعان زمینه را برای تسخیر تنظیم‌گر فراهم می‌کند، ضروری است از شیوه‌های تأمین مالی که بستر تبانی و تسخیر را ایجاد می‌نماید، پرهیز شده و کانال‌های تأمین مالی این سازمان‌ها به صورت بسیار قاعده‌مند و تاحدی غیرمنعطف تعریف گردد. یکی دیگر از منابع مالی سازمان، کمک‌های دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی ذکر شده که با توجه به موارد فوق‌الذکر می‌تواند موجبات وابستگی سازمان صنفی به بخش خصوصی در قالب «هدایا» و وابستگی مالی به نهادهای عمومی و دولتی در قالب «کمک» گردیده و استقلال این نهاد را تحت الشعاع قرار دهد.

۲. وجود مفاهیم مبهم و مجمل در مواد مختلف طرح

به موجب بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری یکی از اصول مورد تأکید قانونگذاری و قانون‌نویسی، شفافیت مفاهیم و پرهیز از ابهام و اجمال است. در مواد مختلف این طرح اصل مذکور رعایت نشده و مفاهیم مبهم به کار رفته است:

- در بند «ب» ماده (۱)؛ اولاً، تعریف ارائه شده با عنوان «رسانه‌نگار» و یا «خبرنگار» سازگارتر است تا روزنامه‌نگار؛ زیرا روزنامه‌نگار منحصر به فعالیت در روزنامه است؛ نه مطلق رسانه‌ها. در صورت وارد بودن این ایراد، این مسئله باید در کل طرح اعمال شود. ثانیاً، هرچند «شغل» در تبصره «۲» ماده‌واحد قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل^۱ تعریف شده است، لذا می‌بایست یا «شغل» تعریف شود و یا به تعریف قانونی مزبور احاله شود؛ و الا ابهام داشته و مغایر با اصل شفافیت مندرج در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. همچنین بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری حکم به «شفافیت در تنظیم قوانین» کرده است. ثالثاً، تعریف ارائه شده برای روزنامه‌نگار، جامع و مانع به نظر نمی‌رسد چراکه شامل فردی که تحلیل محتوا می‌کند، نمی‌شود. به علاوه اصطلاح «مدیریت محتوا» دارای ابهام است و این ابهام، با اصل شفافیت مندرج در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایرت دارد.

- در بند «پ» ماده (۱)، به هیئت «نظارت بر مطبوعات» اشاره شده بدون آنکه این هیئت معرفی شده باشد. لازم است در این بند پس از عبارت مذکور عبارت «موضوع ماده (۱۰) قانون مطبوعات مصوب سال ۱۳۶۴» اضافه گردد.

- در ماده (۲) باید نوع شخصیت حقوقی غیردولتی از حیث عمومی یا خصوصی بودن تعیین شود. با وجود این ابهام، اظهارنظر در خصوص بقیه مواد ممکن نیست. این اظهارنظر، مبتنی بر این فرض نوشته شده که سازمان مزبور، نهادی خصوصی است و نه مؤسسه عمومی غیردولتی (موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور و یا ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری).

- در بند «ث» ماده (۳) می‌بایست استقلال حرفه‌ای تعریف شود و الا ابهام داشته و مغایر با اصل شفافیت مندرج در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.

- در بند «ج» ماده (۳) عنوان «مؤسسات عمومی» فاقد تعریف حقوقی و واجد ابهام است. با توجه به هدف نویسندگان طرح، می‌بایست از عناوین حقوقی متداول و مصوب در حقوق اداری استفاده شود.

- در بند «ر» ماده (۳) مقتضی است عبارت «کارشناسی و مشورتی» به عبارت «کارشناسی مشورتی» تغییر یابد تا شائبه الزام آور بودن این نظرات ایجاد نشود.

- در بند «س» ماده (۳) می‌بایست عبارت «پیشنهاد و مشارکت» به عبارت «مشارکت پیشنهادی»

۱. تبصره «۲» - منظور از شغل عبارت است از وظایف مستمر مربوط به پست ثابت سازمانی، یا شغل و یا پستی که به طور تام‌وقت انجام می‌شود.



تغییر یابد تا شائبه الزام آور بودن این نظرات ایجاد نشود.

• در ابتدای بند «ش» ماده (۳) عبارت «شفاف‌سازی نظام رسانه‌ای» معنای مشخص ندارد و باید اصلاح شود.

• بند «ص» ماده (۳) باید مقید به رعایت قوانین شود و الا به معنای صلاحیت آموزشی و پژوهشی و فعالیت گسترده خواهد شد که می‌تواند با قوانین حاکم متعددی نظیر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مجمع تشخیص مصلحت نظام در تعارض باشد.

• در ماده (۴)، مشخص نیست روزنامه‌نگار حرفه‌ای به چه معناست؛ اگر منظور همان روزنامه‌نگار است که قید حرفه‌ای زاید به نظر می‌رسد. به خصوص که در سایر احکام این طرح قید مزبور نیامده است.

• در بند «پ» ماده (۵) نحوه احراز شاغل بودن در حرفه روزنامه‌نگاری مبهم است. آیا می‌بایست سابقه بیمه‌پردازی داشته باشند یا گواهی کار رسانه کفایت می‌کند؟ در کل این مدرک‌گرایی در سطح کارشناسی فاقد وجهت حقوقی به عنوان شرط عضویت در یک صنف است.

• ماده (۶) دارای ابهام است. به نظر می‌رسد اولاً، باید این ماده تبدیل به بند «ت» ماده (۵) به عنوان شرایط عضویت شود. ثانیاً، می‌بایست لفظ روزنامه‌نگاری تبدیل به خبرنگاری شود. ثالثاً، هرچند «شغل» در تبصره «۲» ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل تعریف شده است، باید در اینجا نیز یا «اشتغال» تعریف شود و یا به آن تعریف ارجاع داده شود؛ به خصوص که طبق ماده (۱۰)، نحوه احراز شرایط به آیین‌نامه تفویض شده است. رابعاً، «حرفه» مبهم است و این ابهام، مغایر با اصل شفافیت مندرج در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری تلقی می‌گردد.

• هرچند در ماده (۷) بر عبارت «دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام» تصریح شده است؛ لکن شمول قوانین بر اشخاص مستلزم تصریح نام از قبیل وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرایی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها (مندرج در ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه)، مستلزم این است که عنوان آن اشخاص صراحتاً در قانون درج شود. لذا این نقیصه در ماده (۷) باید رفع شود.

• ذیل ماده (۷) که اذعان می‌دارد خبرنگاران شاغل در رسانه‌های مذکور باید دارای گواهینامه روزنامه‌نگاری باشند، از حیث مرجع صدور گواهینامه ابهام دارد. مشخص نیست مرجع ذی صلاح سازمان‌های مزبور هستند یا هیئت صدور گواهینامه موضوع ماده (۱۶) و از سوی دیگر مکلف نمودن خبرنگاران شاغل در رسانه‌های مذکور با استقلال اداری و حقوقی دستگاه‌های متبوع خبرنگار در تعارض است.

- در ماده (۸) اصطلاح «حرفه» ابهام دارد که این ابهام، مغایر با اصل شفافیت مندرج در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. همچنین در این ماده تصریح شده است که اعضا با عضویت وابسته از مزایای دارندگان گواهینامه روزنامه‌نگاری برخوردار نیستند؛ مشخص نیست که این «مزایا» شامل چه حقوقی می‌شود؛ به‌خصوص اینکه پیش از این حکم، آن اعضا از «حق» رأی محروم شده‌اند و این ظهور در این دارد که مزایای مزبور شامل تمامی حقوق دارندگان گواهینامه روزنامه‌نگاری نمی‌شود. در ماده (۱۳) نیز بر «حقوق و امتیازات» تصریح شده است و نه مزایا.
- نقصان مندرج در ماده (۷) از حیث عدم تصریح بر عنوان اشخاصی که شمول قانون بر آنها مستلزم تصریح نام است، در ماده (۹) نیز وجود دارد. ذیل ماده (۹)، عبارت «از مفاد این ماده مستثنا هستند» زاید است.
- در ماده (۱۲) در بند «الف» اولاً مشخص نیست که چرا بر فوت تصریح شده است و ثانیاً چرا بر سایر امور نظیر بیماری و حجر تصریح نشده است. در ادامه در بند «ب» مشخص نیست چرا بر استعفا و نه کناره‌گیری تصریح شده است. عبارت استعفا مستلزم درخواست و سپس قبول استعفاست؛ مشخص نیست که مرجع قبول یا رد استعفا چه شخصی است. در بند «پ» معلوم نیست چرا بر محرومیت از حقوق اجتماعی تصریح نشده است.
- در ماده (۱۳) در عبارت «دارای گواهینامه عضویت در سازمان»، به‌نظر می‌رسد باید تبدیل به «دارای گواهینامه عضویت از سازمان» شود؛ و الا با توجه به ابهام مطرح شده در خصوص ماده (۷)، به‌معنای پذیرش مراجع دیگر برای صدور گواهینامه عضویت می‌شود.
- عبارت «عضویت یا گواهینامه روزنامه‌نگاری معتبر» در ماده (۱۶) با توجه به ابهامات مطرح شده در خصوص مواد (۷) و (۱۳) مبهم است. همچنین عضویت در سازمان یا دارا بودن گواهینامه روزنامه‌نگاری شرط عضویت در مجمع عمومی درج شده درحالی‌که به‌نظر می‌رسد استفاد از مواد طرح احراز هر دو شرط مذکور برای روزنامه‌نگار ضرورت دارد. در هر صورت مقتضی است این نکته مورد مذاقه قرار گرفته و با اتخاذ رویکردی روشن نسبت به آن، مواد مربوط مورد بازنگری قرار گیرد.
- در ماده (۱۶) سکونت یا فعالیت در استان شرط ضروری عضویت در مجمع عمومی سازمان استان می‌باشد که باید تصریح شود. در همین ماده در بندهای «الف»، «ب»، «پ»، «ت» و «ث» انتخاب و عزل اشخاص باید محدود به روزنامه‌نگاران استان باشد و این امر در بندهای مذکور تصریح شود.
- ذیل ماده (۱۷) در مورد وضعیتی که هیئت موقت صدور گواهینامه به تکلیفش (صدور گواهینامه موقت و دعوت برای تشکیل اولین مجمع عمومی) عمل نکند، تعیین تکلیف نشده است. این خلأ باید تعیین تکلیف شود و الا در عمل امکان بروز بن‌بست و تضییع حقوق افراد فراهم می‌آید.
- حکم ماده (۱۸) با ذیل ماده (۱۷) از حیث مرجع دعوت تعارض دارد.



- در ماده (۱۹) و در سطر دوم پس از کلمه «حضور»، کلمه «حداقل» اضافه شود. همچنین تصریح بر قید «دارای حق رأی» در عبارت «دوسوم اعضای دارای حق رأی»، با توجه به حکم ماده (۸)، تکراری و زاید به نظر می‌رسد.
- در صدر ماده (۲۲)، باید بعد از عبارت «اعضای مجمع»، قید «عمومی» اضافه شود. همچنین مقید کردن حکم ماده (۲۲) به قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، در عمل، به معنای تحدید و تهدید جدی حق دسترسی مزبور است؛ زیرا براساس ماده (۱۳) قانون مزبور، در صورتی که درخواست متقاضی به اسناد و اطلاعات طبقه‌بندی شده (اسرار دولتی) مربوط باشد، مؤسسات عمومی باید از در اختیار قرار دادن آنها امتناع کنند. دسترسی به اطلاعات طبقه‌بندی شده تابع قوانین و مقررات خاص خود خواهد بود». براساس آیین‌نامه طرز نگاهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی و نحوه مشخص نمودن نوع اسناد و اطلاعات مصوب ۱۳۵۴/۱۰/۱ هیئت وزیران، هر مقامی مسئول تعیین میزان درجه طبقه‌بندی اسناد تهیه شده توسط خود است؛ لذا با تشخیص اشخاص، اعضای مجمع عمومی از دسترسی به اطلاعات سازمان باز می‌ماند.
- در بند «پ» ماده (۲۴)، می‌بایست براساس معیار بندهای «الف» و «ب» این ماده، تعداد اعضای علی‌البدل بیش از نصف اعضای اصلی باشند؛ لذا باید عدد «شش» در خط دوم به «هفت» تغییر یابد.
- در بند «ب» ماده (۲۵) مشخص نیست نمایندگان از بین چه افرادی انتخاب می‌شوند؛ آیا صرفاً باید از بین اعضای هیئت مدیره باشند یا از بین اعضای سازمان یا محلی دیگر.
- در بند «ج» ماده (۲۵)، مشخص نیست که با حکم بند «ث» ماده (۳۴) چه ارتباطی دارد و آیا می‌توان مورد دوم را از مصادیق مورد اول دانست و آیا تعیین دو مرجع برای تهیه یک سند، متناقض‌نما نیست؟
- در ماده (۲۶)، مقتضی است بجای «اکثریت اعضا» از عبارت اکثریت حاضران استفاده کرد.
- نوع عضویت در بندهای «الف» و «ب» ماده (۲۷) با توجه به ابهامات مطروحه در خصوص ماده (۷)، مشخص نیست.
- با توجه به حکم ماده (۵)، بند «ث» ماده (۲۷) تکراری و زاید به نظر می‌رسد.
- در ماده (۲۸)، عبارت «بازرس سازمان استان» ایراد دارد؛ زیرا در ماده (۲۳) صراحتاً داشتن دو بازرس بیان شده است.
- تصریح بر بازنشسته بودن قاضی در بند «ت» ماده (۳۰)، با سیاست‌های جوان‌گرایی کشور و ایجاد اشتغال تناسب ندارد.
- در ماده (۳۲)، اولاً، تصریح بر انحلال انتخابات، فاقد وجه و مستند قانونی است. ثانیاً، می‌بایست عبارت «هیئت نظارت» به «هیئت مرکزی نظارت» تبدیل شود.

- در ماده (۳۳)، اولاً تصریح بر قبول مسئولیت فاقد وجه است؛ زیرا وقتی فردی نامزد برای تصدی هیئت مدیره شده است، از قبل مسئولیت آن را نیز پذیرفته است. ثانیاً، در خط دوم مشخص نیست کدام سازمان (کشوری یا استانی) مدنظر است.
- در ماده (۳۴)، اولاً، مشخص نیست رئیس سازمان استان به انتخاب اکثریت مطلق چه شخصی (هیئت مدیره یا مجمع عمومی) انتخاب می‌شود. ثانیاً، به نظر می‌رسد باید فراز دوم ماده (۳۴) در قالب ماده مستقلی ارائه شود. همچنین پس از کلمه «مطلق»، کلمات «هیئت مدیره» اضافه شود.
- در بند «ث» ماده (۳۴) فراز دوم ماده مزبور، مشخص نیست گزارش عملکرد به کجا می‌بایست ارائه شود.
- عبارت‌پردازی ماده (۳۵) به نحوی است که می‌تواند موجبات عدم انتخاب هیئت صدور گواهینامه روزنامه‌نگاری به انتخاب مجمع عمومی سازمان استان (موضوع بند «پ» ماده (۱۶)) شود؛ این ادبیات باید به نحوی تعبیه شود که تضمین‌کننده تحقق این انتخاب باشد تا مقامات انتصابی در امر این سازمان مستقل مداخله نکنند. همچنین مشخص نیست سردبیری چه شخص یا نهادی را با چه شرایطی باید دارا باشند. این ابهام، مغایر با اصل شفافیت مندرج در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.
- در تبصره ماده (۳۵) می‌بایست بعد از «احراز شرایط»، عبارت «اعضا» اضافه شود.
- در ماده (۳۶)، مقتضی است نصاب رسمیت جلسات هیئت موقت مورد تصریح قرار گیرد.
- حکم بند «ب» ماده (۳۷) از مصادیق بند «ب» همان ماده است؛ زیرا بند «ج» ماده (۳۸)، یکی از تخلفات حرفه‌ای را عدم رعایت منشور اخلاق حرفه‌ای دانسته است.
- در بند «ت» ماده (۳۷) مشخص نیست مطلق هیئت‌های صدور گواهینامه مدنظر است یا صرفاً هیئت‌های موقت مزبور.
- در بند «الف» ماده (۳۸)، عبارت «برپایه ... انتشار اخبار» مبهم است. به نظر می‌رسد عبارت مزبور باید تبدیل به «برای ... انتشار اخبار» شود.
- حکم بند «ج» ماده (۳۸)، مبهم است، زیرا طبق بند «پ» ماده (۵۲)، منشور مزبور توسط شورای عالی تصویب خواهد شد. این ابهام، مغایر با اصل شفافیت مندرج در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.
- حکم بند «ج» ماده (۳۸)، مبهم است؛ زیرا استفاده ابزاری فاقد تعریف مشخصی است و هر استفاده‌ای را می‌توان استفاده ابزاری تلقی کرد. این ابهام، مغایر با اصل شفافیت مندرج در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. همچنین در بند مزبور مشخص نیست چرا «استفاده ابزاری» منحصر در زنان و کودکان شده است؛ حال آنکه اگر استفاده ابزاری تخلف است، مقتضی است استفاده ابزاری از هر شخصی تخلف باشد.



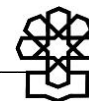
- در بند «خ» ماده (۳۸) مطلق «ترویج خشونت، تبعیض و تنفر» تخلف دانسته شده است، حال آنکه اگر تبعیض مربوطه روا و عادلانه و قانونی باشد، تخلف تلقی کردن آن فاقد وجه است. بیان مطالبی که حاکی از تنفر داشتن نسبت به بدی‌ها باشد نمی‌تواند تخلف محسوب شود.
- در ذیل تبصره ماده (۳۸) عبارت «رسیدگی با»، باید به «رسیدگی به» تغییر یابد.
- در ماده (۳۹) اولاً بندهای «ب» و «پ» از مصادیق بند «الف» هستند؛ لذا قید نمودن آنها تکراری و زاید است. ثانیاً، عبارت «بازرس» در بند «پ» ایراد دارد؛ زیرا در ماده (۲۳) صراحتاً داشتن دو بازرس بیان شده است.
- حکم ماده (۴۰) متناقض‌نماست، زیرا از یکسو بر انتخاب توسط مجمع عمومی و ازسوی دیگر در بند «الف» بر عضو مشخصی تصریح کرده است؛ می‌بایست عبارت «با انتخاب مجمع عمومی» از صدر ماده (۴۰) به انتهای بندهای «ب» تا «ج» انتقال یابد.
- در بند «پ» ماده (۴۰) باید قید «حرفه‌ای» همان‌طور که درخصوص ماده (۴) بیان شد، حذف شود.
- در بند «ت» ماده (۴۰) مقتضی است تصریح بر بازنشسته بودن قضات از حیث سیاست‌های جوان‌گرایی مورد تأمل قرار گیرد.
- در بند «ج» ماده (۴۰) باید مشخص شود هیئت منصفه موضوع چه قانونی مدنظر است.
- در ماده (۴۲) می‌بایست عبارت «و درخواست شاکی» به عبارت «با درخواست شاکی» تبدیل و به قبل از عبارت «حسب شدت» انتقال یابد.
- با توجه به حکم ماده (۴۴)، ذیل ماده (۴۳) یعنی عبارت «و در مورد سایر بندها ... می‌باشد» زاید و تکراری است که باید حذف شود.
- در ماده (۵۰) تصریح بر انتخاب هیئت رئیسه سنی متناقض‌نماست، زیرا اگر سن ملاک باشد، انتخاب معنایی ندارد. همچنین در این ماده و ماده (۴۸) می‌بایست بازه زمانی فعالیت مجمع عمومی و شورای عالی تعیین و قید شود.
- رابطه حکم بند «خ» ماده (۵۲) با بند «ث» ماده (۵۷) باید مشخص شود، زیرا می‌تواند به معنای انتشار گزارش‌های متعارض توسط دو شخص ذی‌صلاح شود.
- در ماده (۵۳) باید عبارت «اکثریت نصف به‌علاوه یک رأی» به «اکثریت مطلق» تغییر یابد.
- در ماده (۵۴) دوره ریاست و نایب رئیسی و دبیر دوساله بیان شده و در ادامه تمدید آن برای دو دوره سه‌ساله مجاز دانسته شده است. این دو حکم متعارض هستند.
- با توجه به حکم مواد (۵۵) و (۵۷)، عبارت «برای اداره جلسات شورا» در ماده (۵۴)، ناقص است و باید جهت پیشگیری از تعارض مواد این طرح حذف شود.
- در جمله سوم ماده (۵۵) مشخص نیست که امضا و ابلاغ مصوبات شورا توسط رئیس یا نایب رئیس، الزامی است یا خیر.

- در ماده (۵۶) مشخص نشده است محل و تجهیزات فراهم شده، در مالکیت چه شخصی است. این ابهام، مغایر با اصل شفافیت مندرج در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.
- در بند «ب» ماده (۵۸) تصریح بر بازنشسته بودن با سیاست‌های جوان‌گرایی کشور ناسازگار است.
- در بند «ت» ماده (۵۸) مشخص نیست روزنامه‌نگار مزبور باید عضو سازمان باشد یا خیر.
- در ماده (۶۰)، ماهیت و نوع شخصیت حقوقی صندوق مشخص نشده است. این ابهام، مغایر با اصل شفافیت مندرج در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. همچنین عبارت بیمه‌ای ابهام دارد و می‌تواند شامل بیمه درمان، بازنشستگی و غیره باشد. از آنجا که تشکیل صندوقی برای بازنشستگی اعضا به مصلحت نبوده و قابل اجرا نیست، لذا در مورد بازنشستگی و بیمه درمانی سازمان باید حکم صریح قید شود. قانون تأمین اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی برای این منظور مناسب است.
- بند «ت» ماده (۶۱) با توجه به ایرادات و ابهاماتی که قبلاً در خصوص فعالیت‌های آموزشی و غیره این سازمان بیان شد، واجد ایراد و یا ابهام است.
- در صدر ماده (۶۲) باید عبارت «مدیر مسئول» به «مدیران مسئول» تبدیل شود.

بررسی انطباق طرح با سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری

در بررسی مفاد طرح پیشنهادی با سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری نکات زیر حائز اهمیت است:

۱. موارد متعددی از مفاد طرح دارای تعارض با قانون اساسی است. از آن جمله می‌توان به مغایرت مواد متعدد طرح با اصول (۳)، (۱۳)، (۵۷)، (۷۵)، (۸۵)، (۱۳۸)، (۱۷۳) و بالاخص اصل (۱۶۸) از حیث عدم حضور هیئت منصفه در رسیدگی به جرائم مطبوعاتی (برای روزنامه‌نگاران غیرعضو این سازمان) اشاره کرد. از این رو طرح حاضر با بند «۲» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری در تعارض است.
۲. همان‌طور که در متن گزارش اشاره شد از ابتدای قانونگذاری برای مطبوعات، حقوق روزنامه‌نگاران مورد غفلت واقع شده است. این در حالی است که طرح حاضر به شکل تناقض‌آمیزی با خلط میان تشکل صنفی و نظام صنفی نمی‌تواند گره‌ای از مشکلات این صنف بگشاید؛ از این رو به موجب بند «۱۵» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری (گره‌گشایی از امور اجرایی کشور) این طرح فاقد اولویت قانونگذاری می‌باشد.



جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

علی‌رغم گذشت بیش از صد سال قانونگذاری در حوزه مطبوعات در کشور، حقوق روزنامه‌نگاران و به بیان دیگر حقوق رسانه‌نگاران همواره مورد غفلت قرار گرفته است.

طرح حاضر علی‌رغم اینکه در بخش اهداف توجه به حقوق معیشتی و صنفی روزنامه‌نگاران را هدفگذاری نموده، لکن به‌طور تناقض‌آمیزی از ساختار سازمان‌های نظام صنفی خاص برای حل این مسئله استفاده کرده است، درحالی‌که این ساختار تناسبی با فعالیت روزنامه‌نگاری نداشته و خلأهای قانونی حقوق حرفه‌ای روزنامه‌نگاران را مرتفع نخواهد ساخت و به‌طور جدی موجب محدودیت در فعالیت آنان به‌ویژه روزنامه‌نگاران غیرعضو سازمان یا خبرنگاران رسانه‌های دولتی خواهد شد. در این باره از یک سوی عضویت در سازمان را اختیاری برشمرده است، اما حقوق اولیه روزنامه‌نگاری را منوط به عضویت در سازمان کرده، مضافاً آنکه خبرنگاران صداوسیما و قوای سه‌گانه را مکلف به داشتن گواهینامه روزنامه‌نگاری نموده است.

همچنین اجازه صدور، تمدید و لغو گواهینامه روزنامه‌نگاری را به سازمان نظام صنفی سپرده که این موضوع واسپاری مرجع صدور مجوز فعالیت و نظارت به‌عنوان شئون حاکمیت به بخش غیردولتی ممکن است منجر به تضییع منافع عمومی گردد. هرچند به‌موجب مفاد این طرح صدور مجوز تأسیس رسانه و رسیدگی به موارد مربوط (روزنامه و نشریه) مطابق قانون مطبوعات است، لکن اعطای اختیار لغو عضویت روزنامه‌نگار به این سازمان محل اشکال است. ایراد مضاعف آنجایی است که روزنامه‌نگاران رسانه‌های دستگاه‌های اجرایی (دولتی و حاکمیتی) را مکلف به داشتن گواهینامه روزنامه‌نگاری نموده است و این مهم استقلال اداری و حقوقی این‌گونه سازمان‌ها و ساختارهای دولتی و حاکمیتی را خدشه‌دار می‌نماید. در مجموع باید گفت اگرچه حقوق روزنامه‌نگاران، از قبیل حقوق بیمه‌ای، مالکیت معنوی، اصول اخلاق حرفه‌ای روزنامه‌نگاری دارای خلأ قانونی است، لکن در بخش تشکل صنفی روزنامه‌نگاری می‌توان از ظرفیت موجود در فصل سوم قانون کار که راجع به انجمن‌های صنفی است، بهره‌مند شد. بنابراین استقرار نظام صنفی در بخش رسانه نیازمند پاره‌ای اقدامات اجرایی بوده و حداکثر پیشنهاد می‌شود به‌منظور کارآمدی بیشتر، پاره‌ای نکات، اختصاصاً جهت تطبیق بیشتر فصل مزبور از قانون کار با حرفه روزنامه‌نگاری در قالب تصویب‌نامه هیئت وزیران به تصویب برسد.

علاوه بر این در بررسی مفاد طرح مشخص گردید مواد متعددی از آن با اصول قانون اساسی مغایرت دارد، که از آن جمله می‌توان به مغایرت مواد طرح با اصول (۳)، (۱۳)، (۵۷)، (۷۵)، (۸۵)، (۱۳۸)، (۱۷۳) و بالاخص اصل (۱۶۸) اشاره کرد. همچنین مفاد طرح حاضر با بندهای «۲»، «۹» و «۱۵» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری در خصوص رعایت اصول قانون اساسی، جلب مشارکت حداکثری ذی‌نفعان و

نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری و رعایت اصول قانون‌نویسی مغایرت دارد.

از این رو با توجه به نقاط ضعف طرح پیشنهادی، مغایرت مفاد آن با اصول متعدد قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و نیز تناقضات فراوان محتوای آن با اهداف مدنظر طراحان، کلیات طرح حاضر مورد تأیید نمی‌باشد.

منابع و مآخذ

۱. انصاری، باقر. بستر مناسب برای دیده‌بانی رسانه‌ها فراهم شود، گاهنامه اینترنتی «آینده رسانه‌ها در ایران» شفقنا، مردادماه ۱۳۹۶.
۲. جوادی، زهرا. نشست تخصصی بررسی پیش‌نویس لایحه سازمان نظام روزنامه‌نگاری، فصلنامه علمی - ترویجی و سایل ارتباط جمعی، رسانه، سال بیست‌ونهم، شماره ۱ شماره پیاپی ۱۱۰، بهار ۱۳۹۷.
۳. دنیادار رستمی، شیمیا. چند نکته پیرامون طرح تشکیل سازمان نظام روزنامه‌نگاری، خبرگزاری مهر، گروه فرهنگ، کد خبر ۴۵۴۰۸۲۰، ۱۳۹۷.
۴. رضایی، مسلم. قانون مطبوعات طی صد سال در ایران، تهران، راین، ۱۳۷۹.
۵. سرشار، محمد. حقوق مطبوعات در جمهوری اسلامی ایران و ایالات متحده آمریکا، بررسی تطبیقی آزادی‌ها، امتیازات، محدودیت‌ها، جرائم، کیفرها و نظام دادرسی، دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی رسانه‌ها.
۶. سرشار، محمد. حقوق مطبوعات در جمهوری اسلامی ایران و ایالات متحده آمریکا، دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی رسانه‌ها، ۱۳۹۰.
۷. صفی، سیدمحمد. جستاری در راهبردها و چالش‌های مطبوعات ایران، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۸. ضمیمه شرق، سال دوازدهم، شماره ۲۱۳۱، دوشنبه ۱۴ مهرماه ۱۳۹۳، نقد پیش‌نویس قانون سازمان نظام رسانه‌ای، بیم و امید رسانه‌های ایران.
۹. طاهر محمدی، حسین. قانون نظام صنفی، نشر بازرگانی، چاپ دوم، شهریورماه ۱۳۹۳.
۱۰. مجموعه قوانین و مقررات مطبوعات و خبرگزاری‌ها، معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، فروردین‌ماه ۱۳۹۱.
۱۱. مجموعه مقالات چهارمین سمینار بررسی مسائل مطبوعات ایران، دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی رسانه‌ها، آبان‌ماه ۱۳۹۱.
۱۲. معتمدنژاد، دکتر کاظم. با همکاری رؤیا معتمدنژاد، حقوق حرفه‌ای روزنامه‌نگاران: تشکلهای جمعی، مبانی استقلال حرفه‌ای، شرایط فعالیت شغلی...، مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها، چاپ دوم، ۱۳۸۷.
۱۳. معتمدنژاد، دکتر کاظم. اصول اخلاقی حرفه روزنامه‌نگاری، فصلنامه مطالعاتی و تحقیقاتی وسایل ارتباط جمعی سال هفدهم، شماره ۲، شماره پیاپی ۶۶، تابستان ۱۳۸۵.
۱۴. نوروزی، کامبیز. پیش‌نویس طرح مطالعه نظام فرهنگ و هنر و رسانه، دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی راهبردی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۹۶.
۱۵. نوروزی، کامبیز. مسئولیت و اخلاق حرفه‌ای خبرنگاران خبرگزاری جمهوری اسلامی (مبانی نظری و آیین‌نامه)، سازمان خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا)، ۱۳۸۴.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۸۸۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح سازمان نظام روزنامه‌نگاری جمهوری اسلامی ایران»

نام دفتر: مطالعات آموزش و فرهنگ (گروه رسانه، هنر، فرهنگ عمومی و ارشاد اسلامی)

تهیه و تدوین کنندگان: سیدعلی محسنیان، رضا مستمع

مدیر مطالعه: سیدعلی محسنیان

ناظران علمی: سینا کلهر، صادق ستاری‌فرد

همکاران: امین طیب‌طاهر (گروه رسانه، هنر، فرهنگ عمومی و ارشاد اسلامی)، محمد جواهری تهرانی و

محمد برزگر خسروی (دفتر مطالعات حقوقی)، اکبر شکوهی (دفتر مطالعات اجتماعی)، مرتضی زمانیان

(دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: کامبیز نوروزی، سیدحسن حسینی یزدی

ویراستار ادبی: سمیرا عسگرنژاد

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام صنفی

۲. نظام روزنامه‌نگاری

۳. سازمان نظام روزنامه‌نگاری

۴. تخلف رسانه‌ای



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۱۱/۰۸