

فصلنامه پژوهش حقوق
سال سیزدهم، شماره ۳۵، زمستان ۱۳۹۰، ویژه نامه حقوق ارتباطات
صفحات ۱۵۸-۱۱۳

نظام حقوقی خبرگزاری ها و «شبه خبرگزاری ها» در ایران

دکتر عباس اسدی Aliabbas1356@yahoo.com

استادیار گروه علوم ارتباطات دانشگاه علامه طباطبائی

رئیس مرکز پژوهش های ارتباطات دانشگاه علامه طباطبائی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۴/۱ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۰/۷/۲۰

چکیده

خبرگزاری ها یکی از مهم ترین منابع خبری به شمار می آیند. پیشرفت فناوری های ارتباطی از جمله اینترنت، تحولی عمیقی در ابعاد فنی و حقوقی خبرگزاری ها بوجود آورده، به طوری که در چند سال اخیر، در ایران، به کمک اینترنت، سایت های خبری نوینی پدید آمده اند که نام خود را «خبرگزاری» نهاده اند، بدون آن که شرایط و ساختارهای حرفه ای و حقوقی «خبرگزاری» را داشته باشند. اکثر آنها از نظر «کارکرده»، «ماهیت»، «مالکیت» و «نظام حقوقی» وضعیت چندان روشنی ندارند و شاید بتوان عنوان «شبه خبرگزاری» برای آنها در نظر گرفت. در واقع، استقلال تحریریه و مسائل حقوقی و مالی، از جمله چالش های پیش روی خبرگزاری ها در ایران هستند. این مقاله، می خواهد به ارزیابی جایگاه حقوقی خبرگزاری ها در ایران بپردازد و هدف آن، کوشش برای دستیابی به یک تعریف علمی و حقوقی از خبرگزاری ها و تبیین جایگاه و کارکرد حرفه ای و حقوقی آنها و بررسی میزان استقلال و آزادی فعالیت های حرفه ای خبرگزاری هاست.

واژه های کلیدی: خبرگزاری، شبه خبرگزاری، اینترنت، استقلال حرفه ای، نظام حقوقی.

«خبر» همواره به عنوان خدمت عمومی و همین طور به مانند نوعی کالا، خریدار داشته و رسد به خصوص مطبوعات وسیله اختصاصی نقل آن بوده است. توسعه مطبوعات و گسترش زمین ایجاد خبر، باعث بوجود آمدن «خبرگزاری‌ها» شد که کار اصلی آنها تهیه و توزیع اخبار بود. ا تلگراف در اواسط قرن نوزدهم، کار خبرگزاری‌ها را تسهیل کرد و بازار خبر را رونق بخ امروز، خبرگزاری‌ها در بازارخبر، چنان جایگاهی پیدا کرده‌اند، که فعالیت بسیاری از رسانه خصوص رادیو - تلویزیون‌ها و همین طور مطبوعات، بدون حضور آنها، امکان پذیر نیست و هم امکان پذیر باشد، حتما با دشواری‌های فراوانی روبرو خواهد بود. تحقیقات انجام گرفته، می دهد که ایستگاه‌های رادیویی و تلویزیونی و مطبوعات در جهان، بیش از ۷۵ درصد اخبار را از خبرگزاری‌ها دریافت می کنند (Cayrol, 1991, P.73). علت این امر، بالا هزینه‌های اعزام خبرنگار به یک کشور خارجی و ناآشنایی خبرنگاران اعزامی به زبان و م خارجی است، که موجب شده بسیاری از رسانه‌ها به خصوص مطبوعات در دیگر کشورها، خبری نداشته باشند. البته، این امر تنها مختص کشورهای فقیر و جهان سوم نیست، حتی در ج توسعه یافته نیز، رسانه‌ای را نمی توان یافت که بتواند با امکانات اختصاصی خویش رویدادهای سراسر جهان و حتی کشور خود را بدست آورد و منتشر کند. بنابراین، ر تلویزیون‌ها و مطبوعات، ناچارند از خبرگزاری‌ها به عنوان یکی از مهم ترین منابع استفاده چرا که، خبرگزاری‌های بزرگ، به علت توانایی‌های مالی و ساختارهای فرا رسانه‌ای - عملیات جمع آوری و توزیع اخبار بین المللی را انجام می دهند و از راه فروش اخبار به رسان نهادهای دولتی، سفارتخانه‌ها و غیره در دخل و خرج خود موازنه بر قرار می کنند. امروز، پیش فناوری‌های نوین ارتباطی از جمله اینترنت، تحولی عمیقی در ساختار، کارکرد و ابعاد ف حقوقی سازمان‌های رسانه‌ای به خصوص خبرگزاری‌ها بوجود آورده است، به طوری که در سال اخیر، در ایران، به کمک اینترنت، پایگاه‌ها و سایت‌های خبری نوینی پدید آمده‌اند که خود را خبرگزاری‌نهادند، بدون آن که شرایط و ساختارهای حرفه‌ای و حقوقی «خبرگرا» را داشته باشند. اکثر این «شبه خبرگزاری‌ها»، در بستر سازمان‌های دولتی مشغول فعالیت هستند از نظر «کارکرد»، «ماهیت»، «مالکیت»، و «نظام حقوقی» وضعیت چندان شفاف و روشنی ند اگرچه بسیاری از آنها تلاش می کنند با «غیر دولتی» خواندن خود، «استقلال حرفه‌ای» خویش

نشان دهند، اما، معیارهای شفاف‌تری در این زمینه ارائه نمی‌کنند. به طور کلی، باید گفت، مساله تاسیس خبرگزاری ها، نظام حقوقی، استقلال تحریریه و مسائل مالی آنها از جمله چالش‌های پیش روی خبرگزاری ها در ایران است. بنابراین، این تحقیق، می‌خواهد به ارزیابی جایگاه حقوقی خبرگزاری ها و شبه خبرگزاری ها در ایران بپردازد. به عبارتی، هدف این تحقیق، کوشش برای دستیابی به یک تعریف علمی و حقوقی از خبرگزاری ها و تدقیق جایگاه و کارکرد آنها و بررسی میزان استقلال و آزادی فعالیت حرفه‌ای خبرگزاری هاست. بر اساس این تعریف می‌توان سئوالات زیر را مطرح کرد:

۱. آیا خبرگزاری های موجود در ایران، بر اساس معیارهای دقیق حرفه‌ای و حقوقی تاسیس شده‌اند؟

۲. آیین نامه تاسیس خبرگزاری در ایران، چقدر جامع و شفاف است؟

۳. خبرگزاری های موجود در ایران، چقدر دارای استقلال و آزادی حرفه‌ای هستند؟

۴. آیا خبرگزاری ها را می‌توان بر اساس قانون مطبوعات توقیف کرد؟

یافتن پاسخ این سئوالات و سئوالات دیگر مستلزم شناخت کارکرد و ماهیت «خبرگزاری» است، برای این شناخت، ابتدا باید به تعریف خبرگزاری پرداخت:

تعریف خبرگزاری

در منابع مختلف با توجه به کارکرد خبرگزاری ها، تعاریف گوناگونی از این موسسات ارائه شده است. هر کدام نسبت به دیگری دارای نقاط قوت و ضعفی است. طبق فرهنگ لغت دهخدا، «خبرگزاری عمل فراهم آوردن خبر و در اختیار منابع پخش چون رادیو، روزنامه یا اداره ای گذاردن» است (دهخدا، ۱۳۳۹: ص ۲۵۸) چنان که ملاحظه می‌شود در این تعریف، خبرگزاری، فقط منبع خبری «رادیو» و «روزنامه» عنوان شده است، علت این امر را باید در توسعه نیافتگی و فراگیر نشدن دیگر رسانه‌ها به خصوص تلویزیون در زمان او دانست.

دکتر معین در فرهنگ خود می‌نویسد: «خبرگزاری اداره و موسسه‌ای است که خبرها را کسب و منتشر می‌کند» (معین، ۱۳۷۵: ص ۱۳۹۷) این تعریف برای واژه خبرگزاری، یک تعریف کلی و مبهم است. زیرا بین سازمان خبرگزاری و دیگر موسسات خبری و اطلاع‌رسانی مانند مطبوعات و رادیو و تلویزیون ها، هیچ‌گونه مرزبندی و تفاوتی صورت نگرفته است. چنان که بعداً خواهیم

دید، از دیدگاه ارتباطی و رسانه ایی، بین ساختار و کارکرد خبرگزاری با سایر رسانه ها، تا بسیاری وجود دارد. البته این مرز بندی در فرهنگ عمید تا حدودی روشن شده است، برا تعریف این فرهنگ، خبرگزاری یعنی «اداره یا بنگاهی که خبرهای دنیا را با وسایل مختلف آوری می کند و برای روزنامه ها و سایر موسسات می فرستد.» (عمید، ۱۳۶۳: ص ۹۹۱) البته این تعریف هم مشخص نشده که خبرگزاری ها، اخبار را به چه صورتی در اختیار رسانه موسسات می گذارند. آیا به صورت رایگان این کار انجام می گیرد یا در قبال دریافت هزینه ا در فرهنگ «اصطلاحات مربوط به مطبوعات» که از سوی «مرکز آموزش و تربیت رو نگاران» در فرانسه منتشر شده، تعریف خبرگزاری، این گونه آمده است: «موسسه ای تخصصی اخبار و اطلاعات را با هدف فروش به روزنامه ها و نشریات دوره ای جمع آوری می کند. خبرگزاری ها ۲۴ ساعته اخبار را دریافت و از طریق تلکس به روزنامه ها ارسال می کنند» (Lexique des termes de presse, 1991, P.13) با این که این تعریف نیز، ه تعاریف قبلی، دایره فعالیت خبرگزاری ها را به روزنامه ها و نشریات دوره ای محدود کرد ویژگی های بارز در این تعریف، «فروش اخبار» و «زمان فعالیت» خبرگزاری ها و «نحوه ا اخبار» است. بگذریم از این که، امروز، اینترنت «نحوه ارسال خبر» را دگرگون کرده و «تلکس را به موزه ها سپرده، ولی «فروش اخبار» و «زمان فعالیت» خبرگزاری ها، دو عنصر بنیادی به می آیند که فلسفه وجودی خبرگزاری ها نیز بر پایه آنها شکل می گیرد.

«سرژ برنار» متخصص ارتباطات فرانسوی هم می گوید، خبرگزاری «موسسه ای است که ا اطلاعات گوناگون را جمع آوری و آنها را برای توزیع به مشتریان، پردازش می کند» (Bénard, 2002, P.19). اگر چه نکته مهم این تعریف، «مشتریان» است که به طور ضمنی «فروش اخبار» اشاره دارد، اما در این جا هیچ اشاره ای به انواع «مشتریان» نشده و علاوه بر «مشتریان» تنها بخشی از مخاطبان خبرگزاری ها محسوب می شوند، در حالی که اکثر اوقات ا خبرگزاری ها به طور رایگان در اختیار دیگر مخاطبان نیز قرار می گیرد.

«امانوئل دریو»^۱ استاد حقوق ارتباطات دانشگاه پاریس دو نیز می گوید: «خبرگزاران سازمان هایی هستند که به جمع آوری اخبار روز می پردازند و آن را در ازای مبلغی در ا موسسات اطلاع رسانی نظیر روزنامه ها، هفته نامه ها و ماهنامه ها، ایستگاه های رادیو

تلویزیونی که حق اشتراک دارند، قرار می دهند تا این موسسات، پس از گزینش و پردازش، آن اخبار را منتشر کنند. (Derieux, 2008, P.92) این تعریف نیز تا حدودی شبیه تعریف «برنار» است با این تفاوت که در این جا به طور آشکار به «فروش اخبار» و برخی از مشتریان خبرگزاری ها اشاره شده است.

«فیلیپ بودلو»، محقق دیگر فرانسوی هم خبرگزاری را یک «سازمان خصوصی تجاری» معرفی می کند و می گوید: «خبرگزاری برای مشتریان، مقاله، خبر، گزارش، عکس و غیره تهیه می کند و برای آنها مهم ترین منبع خبری به شمار می آید.» (Baudelot, 1991, P.11) اشکال عمده این تعریف، آن است که تنها از بُعد «تجاری» به فعالیت های یک خبرگزاری می نگرد. به عبارتی، بر پایه این تعریف «خبر» و دیگر مشتقات آن، به عنوان «کالا» در نظر گرفته شده تا «خدمت عمومی». خدمت عمومی، مفهومی، فراتر از سیستم های سیاسی و تجاری دارد. بدین صورت که، خبرگزاری ها، با کسب و انتشار بی وقفه اخبار و ارائه مستقل آن، به اعتماد همگانی خدمت می کنند و عموم را برای رسیدن به آزادی و دموکراسی یاری می نمایند. علاوه بر این، باید دانست که یک خبرگزاری، ضمن فروش تولیدات خود به «مشتریان»، می تواند برخی تولیدات خود را نیز، به طور رایگان در اختیار دیگران قرار دهد.

«فرانسیس بال» استاد فرانسوی علوم ارتباطات نیز خبرگزاری را موسسه ای تعریف می کند که «اخبار رویدادهای روز را جمع آوری می کند و آنها را در اختیار مشتریان خود یعنی رسانه های بزرگ، (مانند مطبوعات، رادیو و تلویزیون ها) و برخی سایت های خبری و همچنین بسیاری از نهادها و ادارات ملی و بین المللی قرار می دهد.» (Balle, 2006, P.9) مهمترین ویژگی این تعریف، گستردگی دایره مشتریان خبرگزاری هاست، به خصوص این که «سایت های خبری» نیز در این تعریف فراموش نشده و علت آن نیز گسترش و نفوذ «اینترنت» در حوزه ارتباطات بوده است. تنها ایرادی که بر این تعریف وارد است، این است که خبرگزاری های صرفا به انتشار «اخبار رویدادهای روز» اکتفا نمی کنند، بلکه در کنار اخبار و رویدادهای روز به انتشار مطالبی می پردازند که ممکن است زیاد با رویدادهای روز مرتبط نباشند.

با در نظر گرفتن همه این تعاریف و دیگر تعاریف، می توان خبرگزاری را این گونه تعریف کرد: «خبرگزاری یک سازمان بزرگ و مستقل خبری - تجاری است که دارای دفاتری، در داخل یک کشور و دیگر کشورهاست و به طور شبانه روز، به «جستجو»، «کسب» و «انتشار» اخبار و ارائه

خدمات می پردازد و حاصل کار خود را در یکی از قالب های متنی، صوتی یا تصویری ترکیبی از آنها به صورت رایگان و یا در قبال دریافت هزینه ای در اختیار رسانه ها، سازمان موسسه های خدمات عمومی، اجتماعی، تجاری، سیاسی، اقتصادی و عموم قرار می دهد عمدتاً منبع درآمد خبرگزاری ها از راه فروش اخبار و ارائه خدمات تامین می شود».

جایگاه خبرگزاری ها در کنار دیگر رسانه ها

در ادبیات مطالعات رسانه ای، از خبرگزاری ها به عنوان «رسانه مادر» یاد می شود. چو خبرگزاری ها منبع و تغذیه کننده دیگر رسانه ها به شمار می روند و جریان خبری از این ساز سرچشمه می گیرند. برای روزنامه ها و ایستگاه های رادیو و تلویزیون، داشتن خبرنگاران اختصاصی در سراسر جهان، بسیار دشوار و اغلب غیر ممکن است. به همین جهت، وظایف آن ها در آوری و پخش اخبار را خبرگزاری ها بر عهده گرفته اند. ... خبرگزاری «یک کارخانه است که از سراسر جهان خبر دریافت می کند و به سراسر گیتی خبر می فرستد. برای روزنامه ایستگاه های رادیویی و تلویزیونی، هر چند هم که مهم باشند، امکان دارا بودن خبرنگاران تمام کشورها، وجود ندارد. در کشورهای بزرگ صنعتی، تنها سازمان های مهم رادیو - تلویزیون این کشورها و تعدادی از روزنامه های آنها، در شهرهای بزرگی نظیر نیویورک، لندن، پاریس، رم و بروکسل دارای دفتری نمایندگی و فرستاده ویژه اند و این خبرگزاری ها هستند وظایف جمع آوری اخبار در محل وقوع رویدادها و همچنین عرضه آن ها به مشتریان خود عهده دارند» (معمد نژاد، ۱۳۸۹، ص ۱۶۰ - ۱۶۱).

خبرگزاری ها بعد از جنگ جهانی دوم به خصوص از ۱۹۶۰ به این سو، عاملی مهم در تحولات روابط بین المللی محسوب شدند. از آن تاریخ، آنها همچون دیگر سازمان های اقتصاد سیاسی مورد توجه حکومت ها و نهادهای بین المللی قرار گرفته اند.

خبرگزاری ها به اشکال مختلف مورد طبقه بندی قرار گرفته اند. برخی از محققان آنها را «محتوا» به خبرگزاری های «عمومی» و «تخصصی» تقسیم بندی کرده اند. عده ای از محققان هم، خبرگزاری ها را از بعد «مالکیتی» دسته بندی نموده اند. از نظر این گروه، خبرگزاری «دولتی»، «خصوصی» و «تعاونی» طبقه بندی می شوند. بعضی از محققان نیز خبرگزاری ها را از

«پوشش جغرافیایی» مورد توجه قرار داده اند. بر اساس این طبقه بندی خبرگزاری ها به سه دسته تقسیم می شوند:

۱. خبرگزاری های ملی. این خبرگزاری ها عهده دار انتشار اخبار در داخل کشور و نشر اخبار داخلی برای خارج کشور هستند.
۲. خبرگزاری های منطقه ای. این خبرگزاری ها به تبادل اخبار در بخشی از یک قاره یا یک منطقه می پردازد. «هدف اصلی آنها، مقابله با سلطه خبری خبرگزاری های بزرگ غربی است» (اسدی، ۱۳۸۹، ص ۱۰۶).
۳. خبرگزاری های بین المللی. این خبرگزاری ها به گردآوری و توزیع اخبار در سراسر جهان می پردازند.

خبرگزاری های بین المللی که جریان اخبار را در اختیار دارند، به مخابره اخبار با تکیه بر منافع کمپانی ها و دولت های متبوع شان می پردازند. تحقیقات «تاپو واریس» و «کارل نوردنسترنک» دو محقق فنلاندی نشان می دهد که بیش از ۸۰ درصد اخبار و اطلاعات پردازش و توزیع شده، به خبرگزاری های کشورهای پیشرفته (شمال) و تنها ۲۰ درصد به خبرگزاری های کشورهای در حال توسعه (جنوب) تعلق دارد (اسدی، ۱۳۸۹، ص ۱۰۶).

مروری بر تاریخچه تاسیس خبرگزاری ها

الف. خبرگزاری های جهان

منشاء تاسیس خبرگزاری ها را باید فرانسه دانست. تاسیس خبرگزاری ها، نخستین بار تحت تأثیر شرایط زمان و به عبارتی تحت تأثیر رشد سرمایه داری صورت گرفت. بدین ترتیب که، بعد از وقوع انقلاب صنعتی در کشورهای اروپایی و رشد به اصطلاح سرمایه داری و به دنبال آن، ورود آگهی های بازرگانی به نشریات، مطبوعات کم کم جنبه های «خبری - تجاری» پیدا کردند. با «خبری - تجاری» شدن مطبوعات، تعداد و تیراژ آنها نیز افزایش یافت و در پی آن، بازار اخبار رونق گرفت. در این میان با پیشرفت و توسعه تلگراف، خبرگزاری ها پدید آمدند و بازار اخبار را پر رونق تر کردند.

در ۱۸۳۵ «شارل لویی هاواس»^۱ یک مجاری الاصل فرانسوی نخستین خبرگزاری را در بوجود آورد. «خبرگزاری هاواس با کمک دولت سریرا رشد کرد و پس از چندی از خدمات تلگرافی را به دست آورد. این خبرگزاری یک سرویس خبری را نیز برای مش شخصی خود تأسیس کرد و گزارش هایی را از بلژیک و انگلستان دریافت و ارسال می خبرگزاری هاواس اخبار را به روزنامه ها می فرستاد و به دلیل پشتیبانی دولت، از اخبار دولتی خبر بود. این خبرگزاری با بسیاری از خبرنگاران در فرانسه و خارج از کشور ارتباط د (اسدی و علی آبادی، ۱۳۸۳ ص ۲۱) این خبرگزاری سال ها انحصار دولتی ارسال اخبار فرانسه در اختیار داشت. خبرگزاری هاواس در ۱۹۴۴ دچار تحول ساختاری شد و نام آن خبرگزاری فرانسه تغییر یافت.

دومین خبرگزاری، «وولف» نام داشت که در ۱۸۴۹ در «برلین»، توسط شخصی به نام «وولف»، یکی از کارمندان خبرگزاری هاواس تأسیس شد. «بیسمارک» صدر اعظم آلمان از سال ۱۸۶۵ این خبرگزاری را تحت کنترل دولت پروس در آورد و بدین ترتیب، «وولف» با شرکت سهامی وابسته به وزارت خارجه آلمان مبدل شد. این خبرگزاری با ظهور رژیم ناز آلمان، به سال ۱۹۳۳ از میان رفت و به جای آن خبرگزاری دولتی تأسیس شد (اسدی و آبادی، ص ۱۵۲).

«رویتر» سومین خبرگزاری بود که آن هم در ۱۸۴۹ توسط «ژولیوس رویتر» یکی دی کارکنان هاواس در لندن تأسیس شد. در آمریکا نیز خبرگزاری های «آسوشیتدپرس» و «ی پرس» به ترتیب در سال های ۱۸۴۸ و ۱۹۰۷ بوجود آمدند. یادآوری می شود که آسوشیتا توسط شش روزنامه نیویورکی تأسیس شد.

به طور کلی می توان مراحل تکامل خبرگزاری های جهان را در سه دسته طبقه بندی کرد: مرحله نخست، از ۱۸۵۰ تا دوره جنگ جهانی اول را شامل می شود. در این دور، خبرگزاری اروپایی «هاواس»، «وولف» و «رویتر»، به اتفاق هم سلطه خبری بر تمام دنیا داش دنیا را بین خودشان برای تهیه و پخش اخبار تقسیم و حوزه بندی کرده بودند و حتی با هم قر بسته بودند که کدام بخش از جهان آن رویتر و کدام بخش متعلق به وولف و هاواس باش آنجایی که دولت انگلستان به عنوان دولت درجه یک استعماری آن زمان به شمار می

خبرگزاری رويتر نیز توانسته بود نسبت به خبرگزاری فرانسه و خبرگزاری وولف بر مناطق بیشتری از جهان حاکم تسلط پیدا کند. در واقع، می توان گفت خبرگزاری های این دوره، از نوع خبرگزاری های تجارتي به شمار می آمدند.

مرحله دوم تأسیس خبرگزاری ها، به دوره بعد از جنگ جهانی اول مربوط می شود. یعنی دوره ای که اتحاد جماهیر شوروی سابق و همچنین دولت هیتلری تشکیل شد. خبرگزاری های این دوره، تحت تاثیر نظام های اقتدار گرای این کشورها، مشغول امور تبلیغاتی شدند و ماهیت سیاسی و تبلیغاتی پیدا کردند.

مرحله سوم از تأسیس خبرگزاری های دنیا به دوره بعد از جنگ دوم جهانی به خصوص بین دهه های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی برمی گردد. این دوره شاهد تأسیس خبرگزاری های ملی در جهان سوم بود. تفاوت خبرگزاری های این دوره با خبرگزاری های دو دوره ماقبل در اهداف آنهاست. خبرگزاری های دوره سوم، بیشتر به دنبال تحکیم و تأمین استقلال سیاسی خویش و پیشبرد توسعه کشور خود بودند. به عبارتی خبرگزاری های این دوره تحت تاثیر شرایط جدید دنیا تأسیس شدند، بدین معنا که، کشورهای جدید و تازه استقلال یافته، برای رسیدن به آزادی از چنگ استعمار و کسب استقلال سیاسی، داشتن یک پرچم، داشتن یک فرستنده رادیویی، داشتن یک خبرگزاری ملی و عضویت در سازمان ملل متحد، را جزو پیش نیازهای اصلی و اساسی خود می دانستند. البته ناگفته نماند، خبرگزاری های ملی بوجود آمده در کشورهای در حال توسعه، بعد از مدتی راه قدرت طلبی و به اصطلاح اقتدارگرایی را دنبال کردند و در عمل فعالیت عمده آنها جنبه سیاسی پیدا کرد. امری که نظیر آن در کشورهای سوسیالیستی روی داد. بر اثر این اقتدار خواهی بود که محدودیت های تازه ای برای تأسیس و اداره دیگر خبرگزاری در آن کشورها ایجاد شد، به طوری که در این فضا به جز یک خبرگزاری واحد در این کشورها، هیچ خبرگزاری دیگری حق فعالیت نداشت و بنابراین، منابع خبری متعدد هم پدید نیامد و نتیجه این شد که، خبرگزاری های ملی به خبرگزاری های دولتی تغییر شکل دادند و به سخنگوی دولت ها تبدیل شدند و سلطه دولت های دیکتاتور را بر جامعه استمرار بخشیدند و لذا نتوانستند به نیاز های عمومی پاسخ دهند و عموم را از نظر خبری اقناع کنند و این امر، باعث شد خبرگزاری های دیگری تحت عنوان «خبرگزاری های تخصصی» بوجود آیند.

بنابراین، چنان که ملاحظه می شود، گرچه اولین خبرگزاری های جهان خصوصی و عمدتاً سرمایه داری بودند اما بعدها دولت ها در این عرصه پیشی گرفتند و خبرگزاری ها عنوان ابزاری برای انعکاس کارکردهای خود در نظر گرفتند و در نتیجه نظام حقوقی آن متناسب با وضعیت حاکمیت آن کشورها تنظیم شد.

یادآوری می شود که در سال های اخیر، برخی از شبکه های خبری تلویزیونی جهانی و مانند «سی ان ان»، «بی بی سی»، «اورونیوز»، «فاکس نیوز»، «فرانس ۲۴» و «الجزیره» و غیره تا شده اند، که نفوذ زیادی در میان مخاطبان به خصوص نخبگان اقتصادی و سیاسی در کشور مختلف دارند. مثلاً شبکه تلویزیونی «سی ان ان» در حال حاضر ۳۶ دفتر در سراسر جهان، از ۱۰ دفتر در آمریکا دارد، ۴ هزار فرصت شغلی تنها در ایالات متحده ایجاد کرده و به ۶ زبانه ۲۰۰ کشور به فعالیت مشغول است. چنین ظرفیتی پتانسیلی معادل ۱/۵ میلیارد مخاطب را می گیرد. (<http://www.dw-world.de/dw/article/.html>) با این حال، اگر چه پی خبری این شبکه ها، جهانی است، اما به لحاظ تفاوت ماهیتی و ساختاری با خبرگزاری ها توانند در رده خبرگزاری ها به شمار آیند.

ب. پیشینه تاسیسی خبرگزاری در ایران

نخستین خبرگزاری در ایران زمانی تاسیس شد که نزدیک یک قرن از تاسیس «کاغذ» نخستین روزنامه ایران، ۲۸ سال از تصویب نخستین ماده قانونی مربوط به مطبوعات در ایران یکصد سال هم از ایجاد نخستین خبرگزاری جهان می گذشت. در واقع، خبرگزاری در ایران ایجاد شد که خبرگزاری های مهم جهان وارد مرحله دوم تاسیس خود شده و تحت تاثیر نظام اقتدارگرایی سوسیالیست و فاشیست اروپایی (روسیه، ایتالیا و آلمان)، ماهیت سیاسی و تبلیغاتی کرده بودند.

سابقه تاسیس خبرگزاری در ایران، به سال ۱۳۱۳ (۱۹۳۴) باز می گردد. در آن هنگام، و خارج ایران، خبرگزاری «پارس» را به عنوان یک مرکز خبری ملی و رسمی تاسیس کرد. خبرگزاری به مدت شش سال زیر نظر وزارت خارجه فعالیت کرد. در ۱۳۱۹ (۱۹۴۰) با تأیید اداره کل تبلیغات، خبرگزاری پارس به صورت بخشی وابسته به اداره کل مذکور در آمد. ر توسعه خبرگزاری پارس، تا سال ۱۳۲۶ (۱۹۴۷) تحت نظارت بخش های مختلف در ادارات

و وزارت خانه های چون وزارت فرهنگ، وزارت پست و تلگراف و تلفن، نخست وزیری و وزارت کار، ادامه یافت. در سال ۱۳۴۲ (۱۹۶۳) با تأسیس وزارت اطلاعات، فعالیت این خبرگزاری، به این وزارتخانه واگذار شد و از این تاریخ نام آن به «پانا» تغییر یافت. در تیرماه ۱۳۵۴ نیز با تأسیس وزارت اطلاعات و جهانگردی، وضعیت خبرگزاری پارس تغییر یافت و به شرکت سهامی عام تبدیل شد و سپس تا زمان انقلاب به صورت اداره ای، جزء وزارتخانه جدید در آمد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، در آذر ۱۳۶۰ با تصویب لایحه ای در مجلس شورای اسلامی، نام «سازمان خبرگزاری پارس» به «سازمان خبرگزاری جمهوری اسلامی» (ایرنا) تغییر یافت و فعالیت آن زیر نظر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی قرار گرفت و از آن زمان تاکنون، فعالیت «ایرنا» به عنوان یک خبرگزاری ملی وابسته به دولت بوده و در هر دوره ای، ارگان رسمی آنها به شمار می آمده است (اسدی و علی آبادی، ص ۲۵-۲۶).

بعد از «ایرنا» دومین سازمان خبری که نام خبرگزاری بر خود گذاشت، خبرگزاری دانشجویان ایران موسوم به «ایسنا» بود. «ایسنا» ۶۵ سال بعد از ایرنا یعنی در ۱۶ آذر ۱۳۷۸ از سوی جهاد دانشگاهی تأسیس شد. تا آن زمان، انحصار اخبار دولتی تنها در اختیار «ایرانا» و «واحد مرکزی خبر» (وابسته به صدا و سیما) بود و با تأسیس «ایسنا» انحصار خبری «ایرنا» و به طور کلی انحصار خبری دولتی شکسته شد.

«ایسنا» همچنین در شرایطی بوجود آمد که اینترنت به عنوان یک پدیده جدید ارتباطی وارد عرصه فعالیت های خبری شد. گسترش فضای مجازی و اینترنت، به شکل گیری و رشد دیگر پایگاه های اطلاع رسانی انجامید، که خود را «خبرگزاری» نامیدند، بدون آن که ضرورت وجود این تعداد خبرگزاری ها در کشور مورد مطالعه و بررسی جدی قرار گیرد و نظام حقوقی برای آنها تهیه و تدوین شود. یک اشتباه بزرگ در توجیه افزایش تعداد خبرگزاری های جدید، این بود که کثرت آنها در راستای تکثرگرایی رسانه ای تفسیر می شد. در حالی کثرت گرایی رسانه ای تنها به تعداد کمی رسانه ها محدود نمی شود، بلکه به وجود کثرت اندیشه ها و تفکرات متفاوت و حتی متضاد در یک رسانه است. هم چنین، خبرگزاری های جدیدالتأسیس درحالی به وجود آمدند که موسسان و بنیانگذاران آنها، کوچکترین آشنایی با تعریف، ساختار و ماهیت یک خبرگزاری واقعی و حرفه ای نداشتند و این عدم آگاهی، زمینه سوء استفاده از واژه «خبرگزاری» را فراهم کرد. به طوری که از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۰ تعداد ۲۳ خبرگزاری در ایران بدون هیچ گونه نیاز

سنجی تاسیس شدند. مانند: «قدستا»^۱، «آنا»^۲، «برنا»^۳، «اپینا»^۴، «شانا»^۵، «پانا»^۶، «ایکنا»^۷، «ایلنا»^۸، «ایونا»^۹، «ایانا»^{۱۰}، «شبهستان»^{۱۱}، «تقریب»^{۱۲}، «مهر»^{۱۳}، «فارس»^{۱۴}، «رسا»^{۱۵}، «آریا»^{۱۶}، «سینمای امیراث»^{۱۷}، «موج»^{۱۸}، «قسط» و غیره.

از آنجایی که، این خبرگزاری ها، کارکرد و ماهیت یک خبرگزاری واقعی را نداشته و لذا امروز، همانند یک سایت سیاسی عمل می کنند. بنابراین، ماهیت آنها نه «خبرگزاری» که خبرگزاری است.

البته، تمام این شبه خبرگزاری ها، ابتدا قصد داشتند به عنوان «خبرگزاری های تخصصی غیردولتی فعالیت خود را ادامه دهند، یعنی آنها، صرفاً برای انعکاس اخبار «تخصصی» مربوطه، به صحنه آمدند اما بعداً ماهیت و هویت آنها به «خبرگزاری عمومی» دولتی یا نیمه تغییر یافت و امروز، اخبار غیرتخصصی آنها بیشتر از مطالب تخصصی ایشان است و اکثر خبرگزاری ها، تبلیغ دستگاه و مسئولان خود را در اولویت قرار می دهند.

بدون شک خبرگزاری ها به عنوان یکی از مهمترین منابع اطلاع رسانی در هر جامعه ای می نقش مهمی را در تنویر افکار عمومی و ارائه اخبار، اطلاعات و آگاهی به جامعه ایفا کنند اما یک نظام جامع حقوقی معین و مشخص در زمینه تاسیس و نحوه فعالیت خبرگزاری ها و هم وجود مناسبات ناصحیح سیاسی، اجتماعی و فرهنگی باعث شده که اپیدمی تاسیس خبرگزار

ods News Agency - Qodsna
ad News Agency - ANA
rna News
in Pas News Agency - IPNA
troenergy Information Network - PIN
pils Association News Agency - PANA
inian Quran News Agency - IQNA
inian Labour News Agency - ILNA
inian Women News Agency - IWNA
ranian Agriculture News Agency - IANA
habestan News Agency - SHABESTAN
mehr News Agency - MEHR
ars News Agency - FARS
asa News Agency
arya News Agency
ranian Cultural Heritage News Agency - CHN
oj News Agency - MOJ

هر نهاد و دستگاهی دولتی و شبه دولتی در ایران ظهور کنند. به طوری که براساس اعلام رسمی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، تا امروز، نزدیک ۱۱۰ متقاضی تاسیس خبرگزاری در نوبت انتظار برای دریافت مجوز فعالیت هستند. علت این اپیدمی را باید در ناآگاهی متقاضیان از ماهیت خبرگزاری و فقدان نظام جامع حقوقی در این زمینه دانست. به طوری که بسیاری از دستگاه‌ها و افراد فقط با خبرگزاری می‌خواهند نامی برای خود کسب کنند. از سوی دیگر، آنان به این نظر رسیده‌اند که به جای تأسیس روزنامه و بولتن که وابستگی اش به سازمان حمایت‌کننده مشکل است، به یک لایه عقب‌تر در تولید و تکثیر اخبار رفته و از هزینه‌های احتمالی فعالیت در این عرصه فعلی جلوگیری کنند.

قوانین و مقررات مربوط به خبرگزاری‌ها در ایران

خبرگزاری‌ها در ایران، برخلاف مطبوعات که تحت نظارت یک قانون مدون و قوانین مجازات اسلامی و قوانین موضوعه دیگر هستند، تاکنون تحت نظارت قانون مشخص و جامع قرار نگرفته‌اند. به عبارتی، از تصویب اولین ماده قانونی^۱ درباره مطبوعات (در قانون اساسی مشروطیت) در ۱۴ ذی القعدة ۱۳۲۴ هجری قمری تا امروز، انبوهی از قوانین مطبوعاتی تصویب شده که در آنها به نظام حقوقی خبرگزاری‌ها، اشاره‌ای نشده یا کمتر اشاره شده است. شاید علت این امر جدید و ناشناخته بودن این رسانه و ماهیت و ساختار خود خبرگزاری باشد، که نه به مطبوعات شباهت دارند و نه به رادیو تلویزیون.

با همه این اوصاف، در برخی از قوانین و مقررات فعلی مربوط به رسانه‌ها، می‌توان به مواردی دست یافت که به طور مستقیم یا غیرمستقیم می‌توانند برای خبرگزاری‌های هم مورد تفسیر قرار گیرند. مانند: اصل ۲۴، اصل ۴۴ و اصل ۱۶۸ قانون اساسی^۲، ماده ۱۱۶ قانون برنامه چهارم

۱. اصل سیزدهم قانون اساسی مصوب ۱۴ ذی القعدة ۱۳۲۴ هجری قمری

۲. اصل ۲۴ قانون اساسی: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آن که مخلف به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشند. تفصیل آن را قانون معین می‌کند.» * اصل ۴۴ قانون اساسی: «نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، باندکاری، بیمه، تامین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آب رسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه آهن و مانند این‌هاست که به صورت

توسعه^۱، قانون مطبوعات^۲، آیین نامه تأسیس و نحوه فعالیت و نظارت بر خبرگزاری های غیردو آیین نامه ساماندهی پایگاه های اینترنتی^۳، مواد ۱۳ و ۱۴ مربوط به جرائم محتوایی لایحه .

مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تج خدمات می شود که مکمل فعالیت های اقتصادی دولتی و تعاونی است. مالکیت در این سه بخش تاجایی که با دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گ مایه زبان جامعه نشود مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخ قانون معین می کند. اصل ۱۶۸ قانون اساسی: «رسیدگی به جرائم سیاسی و مطبوعاتی علنی است و با حضور منصفه در محاکم دادگستری صورت می گیرد. نحوه انتخاب، شرایط، اختیارات هیأت منصفه و تعریف جرم» را قانون بر اساس موازین اسلامی معین می کند.

۱. ماده ۱۱۶ قانون چهارم توسعه: «دولت مکلف است به منظور حمایت از حقوق پدیدآورندگان آثار فره هنری و امنیت شغلی اصحاب فرهنگ و هنر، مطبوعات و قلم، بسترسازی برای حضور بین المللی در عرصه فرهنگی و هنری و تنظیم مناسبات و روابط میان اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با امور فرهنگی و هنری اقداه ذیل را به عمل آورد:

- تهیه لایحه امنیت شغلی اصحاب فرهنگ و هنر و استقرار نظام صنفی بخش فرهنگ تا پایان سال اول چهارم

- بازنگري و اصلاح قوانین مطبوعات و تبلیغات، نظام جامع حقوقی مطبوعات، رسانه ها و تبلیغات

- اصحاب فرهنگ و هنر که شغل خود را از دست می دهند به تشخیص دولت به مدت حداکثر سه سال پوشش بیمه بیکاری دولت قرار گیرند. دولت در چارچوب لوایح بودجه سنواتی کمک های اعتباری در ا صندوق بیمه بیکاری قرار خواهد داد.

۲. مصوبه ۱۳۶۴ و اصلاحیه های بعدی آن ۱۳۷۹

۳. آیین نامه تأسیس و نحوه فعالیت و نظارت بر خبرگزاری های غیر دولتی در ۲۵ اردیبهشت ۱۳۸۴ بنا به پی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با استناد به بندهای ۱۵ و ۲۲ ماده ۲ قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و اسلامی مصوب ۱۳۶۵ به تصویب هیأت وزیران رسیده است.

۴. آیین نامه ساماندهی پایگاه های اینترنتی در جلسه مورخ ۲۹ مرداد ۱۳۸۵ بنا به پیشنهاد شماره ۱/۱۴۸۰۸ مور مرداد ۱۳۸۵ وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی و با تو: مصوبات ۴۸۲ تا ۴۸۶ و ۴۸۸ جلسات شورای عالی انقلاب فرهنگی دو آیین نامه، یکی مربوط به «ساماندهی پایگ اینترنتی» و دیگری راجع به «تأسیس و نحوه فعالیت خبرگزاری های غیر دولتی» تصویب کرد. دولت هدف از مصوبه را «انتظام امور و فعالیت های اطلاع رسانی و توسعه خدمات دسترسی به اینترنت در کشور و سامان دهی و حمایت و نظارت) فعالیت های پایگاه های اطلاع رسانی اینترنتی ایرانی در کشور» اعلام کرد. در ذیل این ه چهار محور مورد تأکید قرار گرفته بودند که عبارت بودند از:

۱) حق دسترسی آزاد و سالم مردم به اطلاعات و دانش

رایانه ای^۱، لایحه ای دو فوریتی الحاق یک تبصره به ماده یک اصلاحیه قانون مطبوعات^۲، اساسنامه سازمان خبرگزاری پارس^۳.

بررسی نظام حقوقی خبرگزاری‌های ایران

خبرگزاری‌ها با توجه به نقش و اهمیتی که دارند، علاوه بر این که باید از ویژگی‌های فنی بسیار متنوع، بهره‌مند باشند، باید از جدیت، کارایی، اعتبار، واقع‌گرایی، استقلال و آزادی نیز برخوردار باشند. بنابراین، ضروری است که ساختاری قانونی، بر آن‌ها حاکم باشد تا سازمان و شیوه کار آن‌ها را هدایت کند و آنها را ملزم نماید که برخی از الزامات را به ویژه در مورد استقلال، تکثرگرایی و آزادی، رعایت کنند. بدین ترتیب، می‌توان گفت، مبانی نظام حقوقی خبرگزاری‌ها شامل مقررات زیر است:

۱. مقررات حاکم بر تاسیس و اداره خبرگزاری‌ها

۲) حمایت از پایگاه‌های اطلاع‌رسانی قانونی

۳) رعایت حقوق اجتماعی و صیانت از ارزش‌های اسلامی، ملی، فرهنگی و اجتماعی کشور

۴) مسئولیت مدنی و حقوقی و کفایت افراد در قبال فعالیت‌های خود حسب مورد.

آیین‌نامه ساماندهی پایگاه‌های اینترنتی در چهار فصل و یازده ماده و دو تبصره تدوین و تصویب شده بود. فصل اول به تعاریف، فصل دوم به سامان‌دهی و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، فصل سوم به تخلفات و نحوه رسیدگی به آنها و فصل چهارم به سایر مقررات اختصاص یافته بود.

۱. مواد ۱۳ و ۱۴ مربوط به جرائم محتوایی در لایحه جرائم، جرائمی را معرفی می‌کنند که از نظر محتوایی در فضای رایانه‌ای به وجود می‌آیند. این جرائم در مورد خبرگزاری‌ها نیز وارد است.

۲. در مهرماه سال ۱۳۸۶ بنا به پیشنهاد مشترک معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور و وزارتخانه‌های دادگستری و فرهنگ و ارشاد اسلامی، دولت لایحه ای دو فوریتی در جهت الحاق یک تبصره به ماده یک اصلاحیه قانون مطبوعات مصوب ۱۳۷۹ تقدیم مجلس کرد، که براساس آن خبرگزاری‌های داخلی و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی داخلی مشمول احکام مقرر در این قانون شود. دولت هدف از ارائه این لایحه را «گسترش حمایت از خبرنگاران و برخورداری خبرگزاری‌ها و سایت‌ها از امتیاز هیأت منصفه» اعلام کرد.

۳. «اساسنامه سازمان خبرگزاری پارس» ۴۱ سال پس از تاسیس خبرگزاری پارس در ۲۳ ماده و ۷ تبصره با استناد به ماده ۴ قانون تاسیس وزارت اطلاعات و جهانگردی، در چهار خرداد ۱۳۵۴ به تصویب کمیسیون‌های «امور استخدام و سازمان‌های اداری»، «اطلاعات و جهانگردی» و «امور اقتصادی و دارایی» مجلس شورای ملی رسید.

II. مقررات حاکم بر محتوای خبرگزاری ها

III. مقررات مربوط به حرفه روزنامه نگاری

IV. مقررات حاکم بر جرائم خبرگزاری ها

I. مقررات تاسیس و اداره خبرگزاری ها

نظام حقوقی تاسیس و اداره خبرگزاری ها در کشورهای مختلف جهان با توجه به نظام سیاسی آنها، دوروش متفاوت و متضاد وجود دارد.

الف) نظام پیشگیری. در کشورهای دارای نظام اقتدارگرا و استبدادی که هیأت حاکمه آزادی های سیاسی بیمنا کند، تاسیس و اداره خبرگزاری ها تابع «نظام تامینی، احتیاطی یا پیشگیرانه» است. در این نظام ها ایجاد خبرگزاری به کسب اجازه قبلی و دریافت امتیاز موقوف می شود. این ترتیب، معمولا خبرگزاری ها در اختیار افراد یا گروه های «مورد اعتماد» حکومت می گیرند (معمدنژاد، ۱۳۷۹، ص ۲۸).

ب) نظام تنبیهی. در کشورهای دارای نظام آزادی گرا، برای تاسیس و اداره خبرگزاری ها، تعقیبی و تنبیهی یا پیگیری استفاده می شود. به عبارت دیگر، در این کشورها، هیچ محدودیتی (جز در موارد استثنایی پیش بینی شده در قوانین) برای تاسیس و اداره خبرگزاری وجود ندارد و افراد یا شرکت ها و جمعیت ها می توانند با آزادی کامل و یا تنها با تسلیم نامه یا تقاضای ثبت، خبرگزاری مورد نظر خود را ایجاد کنند (همان).

II. مقررات حاکم بر محتوای خبرگزاری ها

مجموعه مقررات حاکم بر محتوای خبرگزاری ها، با توجه به عناصر آزادی رسانه ها، سو، اصول حقوقی مربوط به ممنوعیت سانسور و ممیزی در خبرگزاری ها و ممنوعیت تعطیل آنها را، که حراست کننده آزادی رسانه ها محسوب می شوند، در بر می گیرند و از دیگر ضوابط قانونی محدودیت های این آزادی و جرایم خبرگزاری ها را شامل می شود. همچنین مشخصات حقوقی جرائم خبرگزاری ها و قواعد ویژه رسیدگی و دادرسی جرائم با حضور هیأت منصفه، مکمل مقررات حقوقی مربوط به محتوای خبرگزاری ها می باشند (صفحه ۱۶۴-۱۶۳).

III. مقررات مربوط به حرفه روزنامه نگاری

مقررات مربوط به فعالیت های حرفه روزنامه نگاران در خبرگزاری ها، ویژگی های حرفه روزنامه نگاری در این موسسات، مبانی حقوقی استقلال کارکنان و خبرنگاران خبرگزاری ها، مقررات حقوقی اشتغال به فعالیت های روزنامه نگاری در خبرگزاری ها، اصول اخلاقی حرفه خبرگزاری ها و غیره شامل می شوند.

IV. مقررات حاکم بر جرائم خبرگزاری ها

این مقررات مبانی قانونی محدودیت ها و جرائم خبرگزاری ها را پیش بینی می کند و ضابطه ها و معیارهای مربوط به آن را مورد تأکید قرار می دهد. به عبارتی، مقررات حاکم بر جرائم خبرگزاری ها، ارکان و ویژگی های این جرائم، مصونیت های قانونی خبرگزاری ها، سلسله مراتب مسئولیت ها در جرائم خبرگزاری ها، رسیدگی و دادرسی جرائم آنها، مقررات خاص پیگیری و تعقیب این جرائم، (شامل زمان پیگیری و رسیدگی، محل پیگیری، شکل های پیگیری)، استنهاها و اغماض های قضایی و غیره را در بر می گیرند.

بنابراین، نظام حقوقی حاکم بر خبرگزاری ها، زمانی می توانند بهتر تدوین و اجرا شوند که ساختار و ویژگی های خبرگزاری ها برای قانونگذاران شناخته شود. به بیان دیگر، قانونگذاری برای خبرگزاری ها و شناساندن جایگاه حقوقی آنها، بدون شناخت ماهیت این موسسات خبری، دشوار و حتی غیر ممکن است. لذا، در این جا، ویژگی های خبرگزاری ها در ایران با توجه به خصوصیات خبرگزاری در فرانسه، مورد بررسی قرار می گیرند:

۱. «منابع درآمد و تأمین سرمایه» خبرگزاری ها

ماده ۲ «آیین نامه تأسیس و نحوه فعالیت خبرگزاری های غیر دولتی» مصوب ۱۳۸۵ هیأت وزیران، که به تعریف خبرگزاری های غیر دولتی می پردازد، این خبرگزاری ها را موظف می کند که با «سرمایه غیر دولتی» تأسیس شوند، اما هیچ توضیحی درباره آن نمی دهد و بدین طریق، عبارت «سرمایه غیردولتی» را در لایه ابهام نگه می دارد. امری که بر استقلال خبرگزاری ها سایه می افکند. وابستگی خبرگزاری ها به دولت در اساسنامه تأسیس خبرگزاری پارس مصوب ۱۳۵۴ نیز مشاهده می شود. با وجود آن که در ماده ۴ این اساسنامه، خبرگزاری پارس را «دارای استقلال

مالی» معرفی می کند اما در ادامه می افزاید که آن به «وزارت اطلاعات و جهانگردی» و است. ماده ۵ اساسنامه مذکور نیز، اعلام می دارد که «سرمایه اولیه سازمان ۳۰۰/۲۴۰/۰۰۰ است که از محل اعتبار مصوب سال ۱۳۵۴ وزارت اطلاعات و جهانگردی تأمین گردیده و آن قسمت از دارایی اعم از منقول و غیر منقول وزارت اطلاعات و جهانگردی که در تصویب این اساسنامه در اختیار اداره کل خبرگزاری پارس می باشد به عنوان دارایی سا محسوب و ارزش آن پس از تقویم و تصویب مجمع عمومی به سرمایه اصلی اضافه می شود.» در ماده ۱۹ همین اساسنامه سه منبع مالی برای خبرگزاری در نظر گرفته شده است: «الف) درآمدهای حاصل از فروش خدمات سازمان ب) کمک های دولت ج) سایر منابع اعتبار» به نظر می رسد در این جا منظور بند «الف» فروش اخبار و خدمات به مشترکان باشد. اما که آیا این خدمات در آن حدی می تواند باشد که بتواند بخشی از منابع مالی خبرگزاری را کند، با توجه به این که بخشی از فعالیت سازمان ایرنا تهیه اخباری است که فقط استفاده حاک دارد و قابلیت فروش ندارد چنین امری بعید به نظر می آید. به خصوص اگر امکانات فنی آرد مورد توجه گیرد. در بند «ج» نیز، سایر منابع تأمین اعتبار تصریح نشده و مشخص نگردیده که بخش دولتی باید این اعتبار را تأمین کند یا بخش خصوصی و یا هر دو. بنابراین، همان طوری ملاحظه می شود هم ماده ۵ و هم ماده ۱۹، وابستگی خبرگزاری پارس به دولت را مورد قرار داده است. امری که استقلال خبرگزاری را زیر سؤال برده است. البته باید گفت خبرگزاری از همان ابتدا تا امروز همواره از بودجه دولت ارتزاق کرده است. مثلا در یک هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۲ بنا به پیشنهاد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و موا سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و به استناد ماده ۵۵ قانون محاسبات عمومی کشور مص ۱۳۶۶ تصویب کرد تا مبلغ ده میلیارد ریال از محل اعتبار ردیف ۵۰۳۰۰۱ (هزینه های پیش نشده) قانون بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور، به منظور کمک به خبرگزاری جمهوری اسلامی تقویت روند مقابله با جریان سازی خبری رسانه های بیگانه (مصاف خبری)، توسعه و ارتقای اطلاع رسانی خبر، گسترش خروجی های خبری، توسعه و تحکیم مناسبات دو جانبه و چند حرفه ای با رسانه های خبری منطقه ای و بین المللی، توسعه شبکه رابطین خبر داخلی و خار گسترش فعالیت های پژوهشی و تولید و انتشار و اخبار غیر مکتوب، در اختیار سازمان خبرگز جمهوری اسلامی قرار گیرد» (<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/127764>).

خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا) جزء شرکت‌هایی با وظایف حاکمیتی است که مطابق بند «الف» ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران می‌بایست از حالت شرکتی خارج شود که تاکنون اجرای این قانون محقق نشده است. وضعیت این خبرگزاری، از نامعمول‌ترین دستگاه‌های حاکمیتی در قانون بودجه محسوب می‌شود. مثلاً هزینه این خبرگزاری در نسخه «ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه» قانون بودجه ۱۳۸۷ مبلغ ۲۰۵,۲۶۹ میلیون ریال ذکر شده است در صورتی که در پیوست «بودجه شرکت‌های دولتی» مبلغ ۱۷۰,۵۷۲ میلیون ریال آورده شده است! که اختلاف ۳۴,۶۹۷ میلیون ریالی در قانون بودجه ۱۳۸۷ می‌باشد. با این که، در قانون بودجه ۱۳۸۷ خبرگزاری جمهوری اسلامی دارای شخصیت مستقل با برنامه‌های مشخص بوده است اما در لایحه بودجه ۱۳۸۸ این سازمان از «جدول شماره ۱ مصارف دستگاه‌های اجرایی برحسب برنامه در سال ۱۳۸۸» به کلی حذف شده، البته ردیف‌های عمرانی آن در پیوست بودجه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای باقی مانده است. به این ترتیب کلیات این سازمان حاکمیتی حذف اما جزئیات غیر ضروری مانند «تعمیرات اساسی و خرید تجهیزات و ماشین آلات و لوازم اداری» در لایحه بودجه باقی مانده است. همچنین، نامشخص بودن درآمد این خبرگزاری در جدول «درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی بر حسب دستگاه و جزء» از نکات دیگر است (<http://sabilan.blogfa.com/post-53.aspx>).

به طور کلی باید گفت: سازمان خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا) به دفعات و در موارد مختلف بابت «برگزاری اجلاس‌ها»، «خرید ساختمان»، «انتقال سند زمین»، «خرید اتومبیل»، «پرداخت هزینه‌های مخابراتی و گمرکی»، «پرداخت اضافه کار»، «افزایش انگیزه کاری کارکنان» و غیره از دولت بودجه دریافت کرده است. در سال ۱۳۸۸ بودجه آن ۹/۷ درصد رشد داشته است. این در حالی است که قسمتی از فعالیت سازمان ایرنا تهیه اخباری است که فقط استفاده حاکمیتی دارند و قابلیت فروش ندارد. لذا به نظر نمی‌رسد که در آمدی برای سود دهی داشته باشد (همان منبع).

با عنایت به این که خبرگزاری جمهوری اسلامی دارای اساسنامه مستقل است، لذا می‌باید از لحاظ بودجه نیز ردیف مستقل داشته باشد، لیکن در زیرمجموعه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی قرار گرفته است، یعنی وابستگی مالی این خبرگزاری به دولت، موجب شده که همواره زیر نظارت و کنترل دولت‌ها باشد.

در مورد منابع مالی خبرگزاری ایسنا هم باید گفت این خبرگزاری، زیرمجموعه جهاد دانشگاهی است و این مؤسسه نیز جزو «نهادهای عمومی غیردولتی» (مصوب ۱۳۷۶/۱۰/۳) محسوب می‌شود. مطابق قانون محاسبات عمومی، به نهادهای عمومی غیردولتی کمک یا اعانه پرداخت می‌شود. براساس ماده ۷۱ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ «ضوابط پرداخت این قبیل کمک‌اعانات به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید...» بدین ترتیب، ایسنا از جمله دستگاه‌های کمک‌بگیر محسوب می‌شود و تنها برای دریافت بودجه، برنامه‌ای را به سازمان مدیریت برنامه‌ریزی کشور (معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری کنونی) ارائه می‌دهد و با توجه به این که بودجه دستگاه‌های کمک‌بگیر، پس از دریافت جزو «هزینه قطعی» مندرج می‌شود، هیچ‌گونه حسابرسی توسط قوه مقننه یا به عبارت دیگر هیچ‌گونه نظارتی توسط مجلس اهداف و عملکردهای آنها وجود ندارد. در صورتی که براساس بودجه‌ریزی عملیاتی تا اهداف، اثربخشی و اطمینان از اثربخشی بودجه‌های تخصیص یافته از ضروریات است. بنابراین اگر این امر در خصوص نهادهای عمومی غیردولتی همچون خبرگزاری دانشجویان ایران ایسنا، سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی در این بخش فرهنگی رها خواهد ماند.

آن طوری که جدول اعتبارات در لایحه بودجه ۱۳۸۸ نشان می‌دهد، این خبرگزاری زیرمجموعه ردیف ۱۰۱۰۰۰ نهاد ریاست جمهوری انتقال یافته است. بدین ترتیب، این خبرگزاری مستقیماً زیر مجموعه ریاست جمهوری قرار گرفته است. در صورتی که جهاد دانشگاهی برای قانون، «نهادهای عمومی غیردولتی» محسوب می‌شود و نمی‌تواند زیر مجموعه ریاست جمهوری قوانین مرتبط با آن قرار گیرد. مضاف بر این که جهاد دانشگاهی تنها «نهادهای عمومی غیردولتی» است که در این زیرمجموعه قرار گرفته است و مابقی این نهادها در جاهای دیگر آمده‌اند که امری سلیقه‌ای است و منطبق با قوانین یا نظم منطقی نیست.

یکی از موارد متناقض در لایحه یاد شده، جداول ۲-۲ تحت عنوان «مصارف دستگاه اجرایی برحسب برنامه در سال ۱۳۸۸» است که به جای «کد برنامه»، «کد دستگاه» آمده است. این جدول دو برنامه «تولید و انتشار خبر» با اعتبار ۵۰۵۰ میلیون ریال و «تولید خبر» با اعتبار ۸ میلیون ریال در مجموع ۱۰۰۹۸ میلیون ریال می‌باشد، یعنی «خبرگزاری دانشجویان ایران» سازمان زیرمجموعه نهاد ریاست جمهوری است که کل بودجه هزینه‌ای آن ۱۰۰۰۰ میلیون است که تفاوت این ارقام نیاز به بررسی تفصیلی دارد (همان منبع).

در مورد خبرگزاری مهر باید گفت با وجود این که آن جزو خبرگزاری‌های غیر دولتی محسوب می‌گردد اما اسم این خبرگزاری از سال ۱۳۸۷ در قانون بودجه عمومی کشور تحت عنوان «اشخاص حقیقی و حقوقی غیر دولتی» مشمول کمک‌های بلاعوض شده است. خبرگزاری فارس نیز سالانه «یک میلیارد و پانصد میلیون تومان» از دولت بودجه دریافت می‌کند (فضائلی، ۱۳۸۷).

با عنایت به اینکه تمامی خبرگزاری‌ها و شبه خبرگزاری‌های به اصطلاح غیر دولتی در ایران، شبیه خبرگزاری مهر هستند، لذا تمایز بین این خبرگزاری و دیگر خبرگزاری‌ها روندی غیر معمول بوده و می‌بایست کمک به تمامی خبرگزاری‌های غیر دولتی از مجرای اصلی یعنی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی انجام شود. یعنی، مبلغ پیشنهادی «خبرگزاری مهر» در لایحه بودجه به «وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی» منتقل می‌شد. اگر چه، به ظاهر، کمک‌های مالی و تخصیص بودجه برای خبرگزاری‌ها و شبه خبرگزاری‌ها از سوی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بر اساس معیارهای خاصی مانند میزان خروجی خبر، میزان استفاده اخبار در رسانه‌های مکتوب، تعداد خبرنگاران، دفاتر منطقه‌ای داخل و یا خارج از کشور، چند زبانه بودن خبرگزاری و حوزه عمومی یا تخصصی کار خبرگزاری‌هاست، اما نحوه توزیع آن منطبق بر معیار خاصی نبوده و نیست. به عبارتی مقیاس و میزان توزیع بودجه در بین خبرگزاری‌ها سلیقه‌ای و مبتنی بر نگرش‌های سیاسی و جناحی بوده و هست. مثلاً در سال ۱۳۸۶ برای یک خبرگزاری تازه تأسیس که هنوز خبری بر روی خروجی آن ارسال نشده، ۷۵ میلیون تومان بودجه تخصیص یافته و به یکی دیگر از خبرگزاری‌ها نیز مبلغ ۵۰ میلیون تومان کمک شده، ولی در مقابل به برخی خبرگزاری‌های دیگر کمک‌ها در حد جزیی صورت گرفته است (www.ilna.com).

این در حالی است که طبق ماده ۲ «آیین نامه تاسیس و نحوه فعالیت خبرگزاری‌های غیر دولتی» بر «سرمایه غیردولتی» خبرگزاری‌ها تأکید شده است، که بدین ترتیب، کمک‌های مستقیم دولت به خبرگزاری‌ها با ماده مذکور در تناقض قرار می‌گیرد.

در مجموع باید گفت که همه خبرگزاری‌ها و شبه خبرگزاری‌های ایران به نوعی به نهادهای دولتی و شبه دولتی وابسته بوده و هستند و لذا همه آنها به طور مستقیم یا غیرمستقیم از کمک‌های دولتی و بودجه عمومی بهره‌مند هستند. وابستگی هر کدام از آنها به نهادها و سازمان‌ها مشخص است: مثلاً واحد مرکزی خبر به صدا و سیما، خبرگزاری کار ایران (ایلنا) به خانه کارگر،

خبرگزاری مهر به حوزه هنری سازمان تبلیغات، خبرگزاری میراث به سازمان میراث فرهنگی، گردشگری، خبرگزاری ورزش ایران (ایپنا) به نیروی انتظامی و باشگاه پاس، خبرگزاری نف انرژی (شانا) به وزارت نفت، خبرگزاری کانون دانش آموزی (پانا) به سازمان دانش آه خبرگزاری قسط به قوه قضائیه، خبرگزاری جامعه جوانان ایران (سینا) به سازمان ملی خبرگزاری قرآنی ایران (ایکتا) به مرکز فعالیت های قرآنی، خبرگزاری شبستان به کانون فرهنگی هنری مساجد (سازمان تبلیغات اسلامی)، خبرگزاری تقریب به مرکز تقریب اسلامی، خبرگزاری دانشجویان دانشگاه آزاد اسلامی (آنا) به دانشگاه آزاد اسلامی، وابسته به بنابراین، به علت دولتی بودن این خبرگزاری ها و عدم شفافیت وضعیت بودجه آنها، ارائه دقیق در این زمینه دشوار است. اما آن چه که اهمیت دارد، این است که یک خبرگزاری به صورت یک سازمان «مستقل» خبری عمل کند. بدین شکل که خبرگزاری ها هم باید از تحریریه ای و هم باید از لحاظ مالی استقلال کافی داشته باشند، تا بتوانند در برابر حکومت دیگر فشارهای خارجی، آزادی و استقلال خود را حفظ کنند. در این صورت است که اطلاع صحیح و بی طرفانه ای را در اختیار مشتریان و دیگر مخاطبان قرار دهند. در برخی کشور غربی، خبرگزاری به عنوان یک سازمان «خبری - تجاری» است، که عمده ترین منبع درآمد آن طریق تولید و فروش اخبار و ارائه خدمات تامین می شود. آنها در فضای رقابتی، با دید اقتص فعالیت می کنند. به عبارتی، از طریق جذب مشتری و افزایش آبونمان و فروش اخبار و خدمات منابع مالی و در نتیجه استقلال خود را تامین می کنند. بنابراین، تا زمانی که خبرگزاری تولیدات خبری نداشته باشند در نتیجه نمی توانند درآمدزا هم باشند و همچنین نمی توانند مالی و همین طور استقلال تحریریه ای خود را تضمین کنند. تولیدات خبری مستلزم داشتن انسانی حرفه ای و امکانات فنی مطلوب است. به عنوان نمونه، یکی از خبرگزاری های سود درآمدزا خبرگزاری اسپانیاست. میزان درآمد خالص خبرگزاری اسپانیا (افه)^۱ در سال ۱۳۸۵ ۱۰۸ درصد افزایش داشته است. این سود دهی بیشتر مرهون اشتراک روزانه بیش از دو هزار در سطح «جهان» بوده است که از اخبار و خدمات این خبرگزاری استفاده کرده اند. امر و

درصد کل اخبار منتشره در آمریکای لاتین محصول خبرگزاری «افه» است^۱ (www.Baztab.com). همچنین مدیریت «افه» با اعمال مقررات جدید خبری، شفافیت فعالیت این خبرگزاری را تضمین کرده و هیچ گاه به صاحبان قدرت اجازه اعمال فشار و دستکاری در اخبار افه را نداده است.

در فرانسه نیز نظام حقوقی خبرگزاری ها بر آزادی و استقلال حرفه ای آنها تاکید کرده است. فرمان ۲ نوامبر ۱۹۴۵، در آغاز به تعریف مفهوم خبرگزاری می پردازد و بدین ترتیب، موضوع یا دامنه کاری این ساختار را مشخص می کند. این تعریف، همه خبرگزاری های فرانسوی - به غیر از خبرگزاری فرانس پرس که ساختار ویژه ای دارد - را شامل می شود و تنها نهادهایی که این ساختار را رعایت کنند، خبرگزاری محسوب می شوند که این، خود یک عنصر دیگر تعریف خبرگزاری است. بر مبنای ماده اول فرمان ۱۹۴۵ - «نهادهای خصوصی که برای روزنامه ها و

۱. آلکس گریلمو، رئیس خبرگزاری رسمی «افه» (EFE) اسپانیا، در همایشی تحت عنوان همایش خبرگزاری های «اروپا» گفت: درآمد خالص این خبرگزاری در سال ۲۰۰۶ مبلغ ۱۵۰ هزار یورو بوده که نسبت به سال گذشته میلادی ۱۰۸ درصد افزایش نشان می دهد. وی افزود: سه سال پیش که ریاست این آژانس خبری را بر عهده گرفتم، افه مبلغ ۴/۲ میلیون یورو زیان مالی داشت که با احتساب کسری بودجه آن این رقم به ۴/۵ میلیون یورو می رسیده. اما با برنامه ریزی های جدیدی که صورت گرفت و خدمات جدیدی که از سوی افه به مشتریان عرضه شد، از دو سال پیش تاکنون زیانهای مالی رو به کاهش گذاشته و این خبرگزاری امسال به سوددهی رسیده است. وی سه هدف اصلی خود را در خبرگزاری افه، داشتن «استقلال خبری»، «توسعه و دفاع از زبان اسپانیایی» و «افزایش درآمد مالی» آن عنوان کرد و از اینکه به عقیده وی، در هر سه زمینه، این خبرگزاری «گام های بزرگی» برداشته است، ابراز خرسندی نمود. مدیرعامل «افه» در مورد استقلال این خبرگزاری به تصویب اولین قانون نشر خبر در تاریخ این آژانس اشاره کرد که به گفته وی، با اعمال مقررات جدید خبری، شفافیت فعالیت این خبرگزاری را تضمین می کند و هیچگاه به صاحبان قدرت اجازه دستکاری در اخبار افه را نمی دهد. «افه»، اولین خبرگزاری اسپانیایی زبان و چهارمین خبرگزاری عمده در سطح جهان است که بیش از سه هزار خبرنگار در ۱۸۰ شهر در ۱۱۰ کشور جهان و ۱۹ شهر اسپانیا دارد و اخبار خود را از چهار نقطه در مادرید اسپانیا، میامی آمریکا، قاهره مصر و ریودوژانیرو برزیل روی خروجی ارسال می کند. اخبار این خبرگزاری به پنج زبان اسپانیایی، پرتغالی، انگلیسی، عربی و کاتالان مخایره می شود و شمار اخبار و گزارشهای آن از رقم سه میلیون خبر در سال می گذرد. این اخبار بصورت متن، صوتی، تصویری، همراه با عکس یا چندرسانه ای تهیه و در اختیار مشترکان قرار می گیرد. افه بیش از ۱۳ میلیون سند در آرشیو خود دارد و شمار عکس های آرشیوی آن نیز به ۱/۷ میلیون قطعه می رسد. افه از سال ۱۹۸۹ میلادی به تهیه فیلم های خبری ویدئویی روی آورده و در آرشیو آن اکنون ۱۵ هزار نوار در این زمینه موجود است. (سایت بازتاب)

نشریات دوره ای (مثل هفته نامه و ماهنامه) مقاله، اطلاعات، گزارش، عکس و دیگر عناوین تحریریه را فراهم می کند و درآمد اصلی خود را از این راه به دست می آورد خبرگز محسوب می شوند. این نخستین عنصر تعریف خبرگزاری است که به ماهیت فعالیت های مربوط می شود. بند ۲ ماده ۱ که در ۱۹ اکتبر ۱۹۷۰ به تصویب رسید، برای تکمیل این تعریف مقرر می دارد که «فقط نهادهایی می توانند «خبرگزاری» محسوب شوند که در لیست تهیه براساس پیشنهاد کمیسیون انتشارات و خبرگزاری ها به ثبت رسیده باشند. همین بند ماده ۱ می دارد که «عدم ثبت نهادهایی که از شرایط مقرر در قانون برخوردارند مجاز نیست.» منتهی اصلی این است که خبرگزاری های واقعی، از آژانس های تبلیغاتی یا موسسات روابط عمومی متمایز شوند. بنابراین، فقط نهادهایی که مطابق تعریف بند اول ماده ۱ دستورالعمل ۲ نوامبر ۵ باشند و در نتیجه، الزامات مندرج در این ساختار قانونی را رعایت کنند، خبرگزاری محسوب می شوند. مهم ترین این الزامات عبارتند از «استقلال» و «شفافیت» (erieux,2008,P.92-93) قواعد راجع به «استقلال» خبرگزاری ها، هم منابع مالی خارجی و هم منابع مالی فرانسوی را در بر می گیرد.

الف) استقلال در برابر منابع مالی فرانسوی:

اگر چه ماهیت و میزان تأثیر مقررات راجع به استقلال خبرگزاری های فرانسوی، در برابر منابع مالی فرانسوی، به ویژه در مورد مشارکت در سرمایه و منابع مالی خبرگزاری ها، چندان رو نیست، اما در مورد انتقال سهام تشکیل دهنده سرمایه یک خبرگزاری مشخص است. ماده ۶ فرانسوی اوت ۱۹۳۴ مقرر می دارد که «انتقال سهام باید به تصویب هیأت مدیره برسد.» قانون اوت ۱۹۳۴ نیز به همین نکته اشاره می کند. در این جا هدف این است که استقلال خبرگزاری ها در برابر منابع مالی دیگر، حفظ شود، زیرا بیم آن می رود که این منابع - که نامطلوب محسوب می شوند استقلال آنها را تهدید کنند. در مورد منابع مالی خبرگزاری ها و برای تضمین استقلال مالی آن ماده ۳ فرمان ۱۹۴۵ آنها را «از هرگونه تبلیغ به نفع اشخاص ثالث» و همچنین، ارائه راید اطلاعات، منع می کند. بند اول ماده ۱ قانون ۱۹۸۶ نیز مقرر می دارد: «دریافت یا درخواست یا هرگونه مزایای دیگر برای انجام تبلیغات بازرگانی، توسط هرگونه موسسه منتشرکننده نش و بنابراین توسط یک خبرگزاری «ممنوع است.» ماده ۸ فرمان ۱۹۴۵ در مورد ساختار خبرگزار:

و در مورد منابع مالی آنها، تدابیر مثبتی را برای تقویت تکثرگرایی و استقلال آنها در نظر گرفته است. ماده ۸ شرایط و چگونگی کمک دولت (مانند نظام مالی و تعرفه‌های ویژه) به خبرگزاری ها را مشخص می کند.

بر مبنای ماده ۸ اگر یک نهاد رسانه ای، از معیارها و شرایط تعریف خبرگزاری برخوردار باشد و ساختار آن را رعایت کند جزو لیست خبرگزاری ها قرار می گیرد و از مالیات بر مشاغل معاف می شود و اطلاعاتی که آنها در اختیار روزنامه ها و نشریات قرار می دهند نیز مشمول کاهش مالیات بر ارزش افزوده خواهد شد. بولتن هایی که خبرگزاری ها منتشر می کنند از لحاظ پستی، در حکم روزنامه ها و نشریاتی هستند که برای عموم منتشر می شوند و به همین دلیل، نسبت به مکالمات تلفنی با گزارشگران ایشان، مشمول کاهش ۵۰ درصدی تعرفه هستند.

ب) استقلال در قبال منابع مالی خارجی:

دستورالعمل ۲ نوامبر ۱۹۴۵ راجع به ساختار عمومی خبرگزاری ها، اشاره ای به ملیت مالکان یا سهامداران و شرکت سرمایه های خارجی در یک شرکت فرانسوی که برای این منظور تشکیل شده باشد، نمی کند. بنابراین در این زمینه هیچ گونه الزام قانونی برای خبرگزاری وجود ندارد. این امر، با توجه به این که خبرگزاری ها منبع خبری رسانه ها هستند، قابل تامل است. ماده ۵ فرمان ۱۹۴۵ راجع به ساختار خبرگزاری ها به ماده ۱۳ فرمان اوت ۱۹۴۴ ارجاع می دهد که بر مبنای آن، دریافت وجه یا امتیازی از یک دولت خارجی «به استثنای وجوه پرداختی برای تبلیغات بازرگانی» ممنوع است و بر مبنای ماده ۸ قانون ۱۹۸۶ هیچ موسسه انتشاراتی و هیچ خبرگزاری، حق ندارد به طور مستقیم یا غیر مستقیم، وجه یا امتیازی از یک دولت خارجی دریافت کند. ماده ۳ فرمان ۱۹۴۵ نیز خبرگزاری ها را از هر گونه تبلیغ به نفع اشخاص ثالث، منع می کند. از وضعیت کنونی این مقررات که البته دچار ابهام است، این گونه بر می آید که سرمایه های خصوصی خارجی، از هر منشأیی که باشند می تواند بدون هیچ محدودیتی در یک شرکت فرانسوی که برای فعالیت یک خبرگزاری تاسیس شده مشارکت داشته باشند. تنها وجه یا امتیاز مالی خارجی که دریافت آن، برای خبرگزاری های فرانسوی ممنوع است، آن است که از سوی یک دولت خارجی اعطا شود.

قواعد مربوط به «شفافیت» خبرگزاری ها نیز، هم «شفافیت در امور مالی» و هم «شفافیت در مورد اشخاص همکار» را مدنظر قرار داده است. به عبارتی، در زمینه شفافیت در مورد اشخاص و امور

مالی، قانون ۱۹۸۶ لازم می داند که سهام شرکت موسس خبرگزاری باید سهام با نام باشد. علاوه، ماده ۹ همین قانون، به منظور ایجاد شفافیت، مقرر می دارد که وقتی که یک شخص حقیقی، مالک یا اجاره کننده و مدیر یک خبرگزاری باشد و یا مالک اکثریت سهام آن و حق رای باشد، لزوماً به عنوان مدیر خبرگزاری محسوب می شود. در دیگر موارد، مدیر قانونی شرکت است. با وجود این، در شرکت های سهامی، رئیس هیأت مدیره یا مدیر مدیرخبرگزاری محسوب می شود. ماده ۶ قانون ۱۹۸۶ در مورد حساب های خبرگزاری می داند که هر گونه انتقال یا وعده انتقال حقوق شرکت که دست کم، یک سوم از سهام شرکت یا یک سوم از حق رای آن را به شخص ثالث منتقل کند و هر گونه انتقال یا وعده مالکیت یا بهره برداری خبرگزاری باید به اطلاع عموم برسد. البته با توجه به وضعیت موجود نظر نمی آید که استقلال و آزادی خبرگزاری ها به ویژه در قبال منابع مالی، تضمین شده باشد.

۲. داشتن وظایف و ساختار سازمانی

ساختار و وظایف یک سازمان خبرگزاری، بیانگر میزان استقلال حرفه ای آن است. در آیین تأسیس خبرگزاری های غیر دولتی در مورد ساختار سازمانی خبرگزاری ها هیچ اشاره ای است. ماده ۸ تا ماده ۱۳ به طور کلی تنها درباره صلاحیت و شرایط «صاحب امتیاز» و «مدیر خبرگزاری ها صحبت می کند. در حالی که اساسنامه خبرگزاری پارس به ساختار سازمانی توجه زیادی کرده است. مواد ۴، ۷، ۸ و ۱۰ تا ۱۷ آن مربوط به ارکان سازمان، که شامل، عمومی، شورای عالی، مدیر عامل و حسابرس است و ترکیب، وظایف و اختیارات آن ها برمی گردد. با توجه به این موضوع، خبرگزاری های ایران از جمله خبرگزاری «ایرنا» بارها به مختلف، دچار تعبیر و تحولات بحث انگیز در سطح مدیریتی آنها شده است. به طوری که در سال اخیر مدیریت ایرنا پنج بار تغییر کرده است. در حقیقت، این تغییرات بیشتر در جهت گام اعمال نفوذ دولت در آنها صورت پذیرفته است. به عبارتی، توجه این تغییرات از نظر دولت است که چون بودجه این خبرگزاری ها از منابع دولتی تأمین می شود، در نتیجه حق تعیین سیاست های خبری این خبرگزاری ها نیز برعهده دولت است. در حالی که مطابق قانون اساسی رئیس جمهور یا هیچ مقام اجرایی دیگر حق تخطی و تغییر در اساسنامه های مصوب مجله جمله مصوبه خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران (پارس سابق) را ندارد. بنابر اصل ۸۵

اساسی، «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتهای، موسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیونهای ذریبط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. به عبارت دیگر، اساسنامه‌های مصوب مجلس فقط در مجلس قابل تغییر است، مگر اینکه مجلس این حق را به هیأت وزیران یا دولت بدهد که اساسنامه‌ای را تغییر دهد. اساسنامه خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران مصوب مجلس است و دولت حق تخطی از مفاد آن یا تغییر آن را ندارد.

از سوی دیگر، بنابر ماده ۱۶ اساسنامه خبرگزاری ایرنا، پارس سابق، مصوب ۱۳۵۴، «مدیر عامل، بالاترین مقام اجرایی سازمان و مسئول اداره امور سازمان و واحدهای وابسته و شعب و نمایندگی‌ها است و وظایف خبری و انتشاراتی خود را زیر نظر مستقیم وزیر اطلاعات و جهانگردی (فرهنگ و ارشاد اسلامی فعلی) به انجام می‌رساند». این بدان معنی است که، مدیر عامل خبرگزاری جمهوری اسلامی زیر نظر وزیر ارشاد فعالیت می‌کند و قانون و مجلس، شخص وزیر ارشاد را مسئول خبرگزاری جمهوری اسلامی می‌داند و این ساختار قابل تغییر نیست، مگر با اذن مجلس از طرفی، اداره ایرنا زیر نظر وزیر ارشاد این امکان را برای نمایندگان مجلس فراهم می‌آورد تا در مورد عملکرد ایرنا از وزیر مربوطه سوال و یا وی را استیضاح کنند اما به مجلس کشاندن گاه و بیگاه رییس جمهور برای عملکرد خبرگزاری ایرنا از لحاظ قانونی و عرفی مشکل است. نتیجه این که اولاً مدیر عامل خبرگزاری حق درخواست از رییس جمهور برای تخلف از اساسنامه مصوب مجلس را ندارد. وی بنابر اصل ۸۵ و نیز ماده ۱۰ اساسنامه خبرگزاری، اگر قصد چنین کاری را دارد، باید درخواست خود را به مرجع مربوطه یعنی مجلس ارائه دهد. ثانیاً، رییس جمهور هم حق موافقت با درخواست خلاف قانون اساسی را ندارد.

(<http://alef.ir/۱۳۸۸/content/view//۷۹۱۷۷>)

مساله سازمانی و مدیریتی خبرگزاری‌ها در کشورهای دیگر از جمله فرانسه نیز همواره مورد توجه بوده است. مثلاً بخش‌ها و نهادهای خبرگزاری فرانسه، به گونه‌ای تنظیم شده‌اند که

استقلال آن را در قبال قدرت سیاسی حفظ کنند. اگر ماهیت جدید این ساختار، برای این کفایت نکند، نهادهای مدیریت و سرپرستی با کنترل می توانند با توجه به ترکیب و اختیار نقش مثبتی در این زمینه ایفا کنند. بر اساس ماده یک قانون ۱۰ ژانویه ۱۹۵۷ تحت «خبرگزاری فرانسه» (AFP) یک نهاد مستقل برخوردار از شخصیت مدنی که مطابق با تجاری فعالیت می کند، تشکیل می شود. البته اصطلاح «نهاد مستقل» به معنای استقلال خبرگزاری فرانسه نیست زیرا این نهاد، در عین حال یک سازمان نیمه دولتی یا شبه دولتی هر چند که بخش هایی که در اختیار آن قرار داده شده است باید استقلال آن را تامین کند. هر چند که، تمایل به حفظ استقلال خبرگزاری فرانسه، در مقررات قانون ۱۰ ژانویه ۱۹۵۷ ترکیب و نقش نهادهای مدیریتی که عبارتند از هیأت مدیره و مدیر عامل نمایان است.

بند اول ماده ۸ قانون ۱۹۵۷ اختیارات بسیار گسترده ای را در مورد اداره خبرگزاری فرانسه هیأت مدیره داده است. ترکیب هیأت مدیره که در ماده ۷ تعریف شده است، به خوبی نهاده حفظ استقلال «خبرگزاری فرانسه» (AFP) است. در ترکیب هیأت مدیره، فقط سه نفر ارگان های دولتی حضور دارند. اگر چه دو نماینده از بخش دولتی رادیو - تلویزیون هم حضور دارند اما این نمایندگان دولت، در اقلیت قرار دارند. اکثریت کرسی ها متعلق به نماینده مدیران شرکت های فرانسوی منتشر کننده روزنامه هستند که توسط ارگان های حر برگزیده می شوند. دو کرسی باقی مانده متعلق به کارکنان «خبرگزاری فرانسه» (AFP) است شامل یک خبرنگار و یک کارمند دیگر است و هر کدام توسط طبقه حرفه ای که به آن دارند انتخاب می شوند. گام دیگری که در جهت تحکیم استقلال «خبرگزاری فرانسه» دولت برداشته شده است این است که مطابق قانون، مقام معاونت رئیس خبرگزاری فرانسه به نماینده مدیران موسسات رسانه ای است.

بر مبنای بند ۲ ماده ۸ قانون ۱۰ ژانویه ۱۹۵۷ وظایف مدیر عامل، عبارت است از اداره هیأت مدیره، اجرای تصمیمات آن، مدیریت بر مجموعه قسمت های خبرگزاری و نمای کردن از خبرگزاری. بنابراین، مدیریت واقعی به عهده اوست. استقلال «خبرگزاری فرانسه» استقلال مدیرعامل آن، تامین می شود و استقلال او نیز به واسطه شرایط او و احتمالاً به شرایطی که طی آن، تصمیم به برکناری او گرفته می شود، تضمین می گردد، براساس ما، قانون ژانویه ۱۹۵۷، مدیرعامل، توسط هیأت مدیره و خارج از اعضای آن، برای مدت سه سال

قابل تجدید است انتخاب می شود برای انتخاب او، حداقل، ۱۲ رأی لازم است و در واقع برای انتخاب او، به چهار پنجم آراء نیاز است. بر مبنای بند سوم ماده ۱۰ قانون مذکور، اگر بعد از سه بار انتخابات، هیچ یک از نام ها نتواند به ۱۲ رأی، دست پیدا کند، یکی از مراجع سرپرستی، با عنوان شورای عالی - که آن نیز از استقلال برخوردار است - دو نامزد را به هیأت مدیره پیشنهاد می کند. هر کدام از این دو که آرای بیشتری کسب کند، مدیر عامل خواهد شد. پیش از قانون ۱۹۵۷ مدیر عامل «خبرگزاری فرانسه» توسط دولت، نصب و عزل می شد، اما بند چهارم ماده ۱۰ قانون مذکور، شرایط کنونی برکناری مدیرعامل را این گونه تعیین می کند: اگر مدیرعامل، در راستای انجام وظایفش، مرتکب یک تقصیر سنگین شود یا عملی انجام دهد که با وظایفش، ناسازگار باشد هیأت مدیره می تواند او را از کار برکنار کند. این تصمیم باید در غیاب مدیر عامل و حداقل با ۱۲ رأی اتخاذ شود.

قانون ۱۰ ژانویه ۱۹۵۷ دو مرجع سرپرستی یا کنترل را با عنوان شورای عالی و کمیسیون مالی، تاسیس کرده است. بنابراین، دولت نمی تواند و یا نیازی نیست که به طور مستقیم در روند کار، تامین مالی یا کنترل خبرگزاری فرانسه - که استقلال آن مدنظر است - دخالت کند.

بر مبنای ماده ۳ قانون ژانویه ۱۹۵۷، وظیفه شورای عالی این است که بر اجرای الزامات مذکور در ماده ۲ به ویژه بر الزامات صحت و واقعیت گرایی اخبار و حفظ جنبه بین المللی یا جهانی خبرگزاری فرانسه، نظارت کند. ترکیب، روش کار و اختیارات تصمیم گیری این شورا، می توانند ضامن استقلال در انجام این کنترل و در نتیجه، ضامن استقلال خود خبرگزاری باشند. بر مبنای ماده ۴ قانون ۱۰ ژانویه ۱۹۵۷ شورای عالی «خبرگزاری فرانسه» متشکل از ۸ عضو است: «یک عضو از شورای دولتی فرانسه، یک قاضی از دیوان عالی کشور، دو نماینده از سوی مدیران موسسات منتشرکننده روزنامه، یک خبرنگار حرفه ای، یک نماینده از سوی رادیو و تلویزیون و دو عضو برگزیده از سوی دیگر اعضای شورای سرپرستی که در خارج از کشور، فعالیت کرده باشند». شورای عالی، در درجه اول، از حق اطلاع یابی و کنترل عمومی برخوردار است، زیرا بر اساس بند آخر ماده ۵ قانون ژانویه ۱۹۵۷ هر سال، گزارشی را از مدیر عامل دریافت می کند که حاوی فعالیت خبرگزاری فرانسه در زمینه الزاماتی است که در ماده ۲ قانون ذکر شده است.

در برخی شرایط خاص، حق کنترل و تصمیم گیری صریح تری به این شورا داده شده است زیرا بر اساس بند اول ماده ۵ قانون، هر کاربر یا سازمان حرفه ای رسانه ای یا یک مرجع دیگر

سرپرستی یا کنترل - که کمیسیون مالی است - می تواند به خاطر هر گونه عملی که بر خا الزامات مذکور در بند ۲ باشد، به آن شورا شکایت کنند. بر اساس بند ۲ ماده ۵ شورای عالی ماه مهلت دارد تا ارزیابی کند که عملی که نسبت به آن، شکایت شده است برخلاف الزا خبرگزاری هست یا نه. بندهای بعدی ماده ۵ به شورای عالی اجازه می دهد که هر گونه ملا یا دستوری را که مفید تشخیص می دهد به هیأت مدیره و مدیرعامل ابلاغ کند. اگر عمل شکایت، از سوی هیأت مدیره صورت گرفته باشد، شورای عالی می تواند اجرای آن را به تعلیق در آورد و از هیأت مدیره بخواهد که در این زمینه تجدید نظر کند، اگر مدیر عامل مرتکب یک تقصیر بزرگ شده باشد، شورای عالی می تواند پس از دریافت نظر هیأت مدیره - که بدون حضور مدیرعامل، تشکیل جلسه دهند - مدیر عامل را بر کنار کند.

کمیسیون مالی، ماده ۱۲ قانون ۱۰ ژانویه ۱۹۵۷ «کمیسیون مالی خبرگزاری فرانسه»، را تأس کرده است و ترکیب، اختیارات و مسئولیت های آن را نیز مشخص کرده است، این کمیسیون دارای سه عضو است که شامل دو عضو از دیوان محاسبات است که توسط رئیس دیوان برگزیده می شوند و یک کارشناس که توسط وزیر دارایی انتخاب می شود.

وظیفه کمیسیون مالی، رسیدگی فراگیر و دائمی به مدیریت امور مالی «خبرگزاری فرانسه» است، و لذا از هرگونه اختیاری برای انجام تحقیق، برخوردار است. این کمیسیون نه تنها می تواند گونه ملاحظه مفید راجع به مدیریت مالی را به مدیر عامل و هیأت مدیره ابلاغ کند، بلکه همچ پس از موافقت شورای عالی می تواند درخواست کند که یک مدیر موقت تعیین شود. به علاوه بر مبنای ماده ۵ قانون، می تواند نسبت به هرگونه فعلی که ممکن است برخلاف الزام «خبرگزاری فرانسه» باشد، به شورای عالی شکایت کند. دلیل این که وضعیت مالی «خبرگزار فرانسه» تا این حد، تحت کنترل است، این است که استقلال خبرگزاری فرانسه، تا حدود زیاد وابسته به وضعیت مالی آن است و مهم ترین نقطه ضعف آن نیز در همین قسمت است. (Derieux, 2008, P.92-93).

۳. «ماهیت فعالیت» خبرگزاری ها

«ماهیت فعالیت» خبرگزاری ها از دیگر ویژگی های آنهاست. در ماده ۲ آیین نامه ماهیت فعالیت «جمع آوری، پردازش و انتشار خبر، تحلیل، مصاحبه و گزارش» ذکر شده است. اولاً، در این

به «سایر مقالات، عکس، اینفوگرافی، کاریکاتور، طنز و سایر خدمات» اشاره ای نشده، در ثانی، عبارت «تحلیل» در این ماده گنگ و مبهم است. در میان ژانرهای روزنامه نگاری «تحلیل» یکی از آنها به شمار می آید و تعریف خاص خود را دارد. در حالی که در کنار «تحلیل»، «تفسیر» هم وجود دارد. «باید در نظر داشت تفسیر با تحلیل خبر از نظر ماهیت تفاوت دارند. تحلیل، در واقع توصیف عینی و واقعی یک رویداد است و خبرنگاری که این وظیفه را به عهده می گیرد، به هیچ وجه نظریات شخصی خود را در آن مداخله نمی دهد. در صورتی که، تفسیر جنبه شخصی دارد و شامل ارزیابی ذهنی و ابراز عقاید خاص در مورد وقایع می باشد. به عبارتی، در تفسیر راجع به رویدادها اظهار نظر و قضاوت شخصی می شود. به همین سبب هر مفسری که در باره رویدادی اظهار نظر می کند، استنباط‌ها، اندیشه‌ها و قضاوت‌های شخصی خود را مطرح می سازد و اگر هم از نظریات دیگران استفاده نماید، نظریاتی را که مورد قبول خود اوست بیان می کند. بدین طریق تفسیرهای که درباره یک موضوع از طرف مفسران مختلف نوشته می شوند، با هم تفاوت دارند» (معمدنژاد، ۱۳۶۸ ص ۲۹).

از دیگر نکات قابل تامل در این ماده این است که، یک خبرگزاری واقعی باید به طور همزمان به «جستجو»، «کسب» و «انتشار» اخبار و اطلاعات خبری و غیر خبری بپردازد. توجه به این سه حوزه، به خصوص حوزه «جستجو»، مهمترین ویژگی یک خبرگزاری عنصر رقابتی آن به شمار می آید و عدم توجه به یکی از آنها، تعریف، هدف و رسالت خبرگزاری را زیر سؤال می برد. اتفاقی که در محیط شبه خبرگزاری‌های ایران روی داده است. در آنها به علت نداشتن امکانات مالی، فنی و نیروی انسانی متخصص، «تولید» خبر و تحلیل و تفسیر آن بی معنا و معمولاً صفر است، اصلاً در اهداف و عملکرد اینها هیچ اجباری به «تولید خبر» و دنبال کردن رویدادها دیده نمی شود. اگر خبری هم تولید شود، چند ساعت بعد تکذیب می شود. بسیاری از آنها، فقط مصاحبه، گزارش‌ها و اخبار رسانه‌های خارجی را ترجمه و منتشر می کنند.

۴. «زمان و ساعات فعالیت» خبرگزاری‌ها

«زمان و ساعات فعالیت» خبرگزاری‌ها نیز از دیگر ویژگی‌های آنهاست. یک خبرگزاری واقعی و حرفه‌ای به طور «شبانه‌روزی» و «مداوم» فعالیت می کند. هر گونه وقفه در فعالیت خبرگزاری، ساختار و موجودیت آن را زیر سؤال می برد. خلاء‌ای که در آیین‌نامه مذکور وجود دارد، این است

که هیچ اشاره ای به «زمان و ساعات فعالیت» خبرگزاری ها نکرده است. این خلاء سا خبرگزاری ها در ایران را از یک «سازمان حرفه ای خبری» به یک «سازمان اداری» معمولی داده است. چرا که خبرگزاری های کشورمان در ساعات مختلف شبانه روز و ایام تعطیل با کاه فعالیت و حتی قطع فعالیت روبرو هستند. عدم پیوستگی انتشار اخبار به خصوص در ارائه ا مربوط به سراسر جهان که بعضاً اختلاف ساعت بسیاری با ساعت رسمی کشورمان و ایام ته دارند، نمود بیشتری می یابد چرا که اغلب این گونه اخبار با تأخیری چند ساعته بر روی سایت خبرگزاری ها قرار می گیرند و کارکرد آنان را تا سطح رسانه های مکتوب که بطور روزانه م می شوند پایین می آورد. در پژوهشی که بر روی برخی خبرگزاری های کشور نظیر ایرنا، ای مهر در هفته دوم آذر ماه ۱۳۸۵ صورت گرفت، مشخص شد سایت خبری ایرنا تنها سایت خ است که در ساعات مختلف شبانه روز به طور پیوسته به انتشار اخبار مبادرت می کند آگ فاصله زمانی انتشار اخبار در ساعات بعد از نیمه شب و ایام تعطیل گاه به ۲ ساعت نیز انجامید درمواقع عادی به فاصله یک تا سه ثانیه اخبار دائماً در حال تغییر است. پس از ایرنا خبرگز ایسنا به لحاظ کمیت و تنوع خبری در رتبه دوم قرار می گیرد اما این خبرگزاری نیز همچون ، خبرگزاری ها عملکردی پیوسته نداشته و فعالیت خود را عموماً در ساعات بین ۱۱ شب تا ۸ روز بعد متوقف می کند و در صورت داشتن اخبار در ساعات آغازین تنها به انتشار یک م بسنده می شود. خبرگزاری مهر تنوع خبری کمتر، اما عملکردی مشابه ایسنا داشت. این خبرگز نیز از رسالت اصلی خود که انتشار اخبار به هنگام و پیوسته است فاصله بسیاری گرفته ا. (Assadi, 2009, P.326).

۵. گستره فعالیت خبرگزاری ها (داشتن دفاتر در «داخل» و «خارج» کشور)

گستره فعالیت خبرگزاری های بزرگ و تأثیرگذار بسیار وسیع است. آنها ضمن این که داخل کشور خود دارای دفاتر متعددی هستند، در مراکز و پایتخت های دیگر کشورها به خصو کشورهای مهم غربی نیز، شعب و دفاتری دارند. مثلاً خبرگزاری رویترز در ۹۰ کشور، خبرگز آسوشیتدپرس در ۱۱۲ کشور، خبرگزاری فرانسه در ۱۶۵ کشور، خبرگزاری اسپانیا در ۱۱۰ کش خبرگزاری آناتولی ترکیه در ۳۰ کشور و غیره دفاتر خبری دارند. (yd Barrett, 1998, P. 29). وجود تعداد دفاتر به خصوص دفاتر برون مرزی خبرگزاری ها، نشان دهنده دامنه امکانا

میزان بنیه اقتصادی و نفوذ آنهاست. در آیین نامه «تأسیس و نحوه فعالیت خبرگزاری های غیردولتی»، «حوزه فعالیت» خبرگزاری ها از صراحت لازم بر خوردار نیست. ماده ۲ این آیین نامه می گوید: «خبرگزاری موسسه ای است که ... در حوزه های داخلی و خارجی فعالیت کند». در حالی که ماده یک اساسنامه تأسیس خبرگزاری پارس (مصوب ۱۳۵۴)، «حوزه فعالیت» خبرگزاری مذکور را «ایران» و «سایر کشورهای جهان» تعریف کرده است. براین اساس باید گفت شبه خبرگزاری های کنونی ایران، فاقد مراکز ملی، منطقه ای و بین المللی هستند و تنها، یک دفتر آن هم با کمترین امکانات فنی و نیروی انسانی متخصص، در تهران دارند که خبر های تهران را از سازمان ها و نهادهای رسمی و نیمه رسمی دریافت می کنند و روی سایت خود می گذارند و از دریافت و انتشار مستقیم اخبار سایر مناطق داخل کشور غفلت می کنند، چون که نماینده و دفاتری در شهرستان ها و دیگر مناطق داخلی ندارند. بدین ترتیب، آنها نه تنها اخبار به خصوص اخبار خارجی تولید نمی کنند، بلکه منبع اخبار خارجی نیز می شوند که با ترجمه به دست می آورند و بدون رعایت حق کپی رایت منتشر می کنند.

۶. «شیوه فعالیت» خبرگزاری ها

خبرگزاری ها به شیوه های مختلف فعالیت می کنند. عمده ترین شیوه ارائه اخبار، تولیدات و خدمات در قالب «متن» است. این شیوه در بسیاری از خبرگزاری ها در کشورهای کمتر توسعه یافته مرسوم است. اما خبرگزاری های بزرگ در کشورهای پیشرفته، ضمن استفاده از قالب «متن» برای ارائه خدمات بهتر به مشتریان خود، از شیوه های «صوتی - تصویری» و به عبارتی از قالب های «چند رسانه ای» نیز استفاده می کنند. با توجه به این مسأله، خبرگزاری ها یک موسسه رسانه ای با ویژگی های خاص خود هستند، که نه به رادیو و تلویزیون شباهت دارند و نه به مطبوعات. در ماده ۲ آیین نامه فوق الذکر، شیوه فعالیت خبرگزاری ها «جمع آوری، پردازش و انتشار خبر، تحلیل، مصاحبه و گزارش در قالب نوشتار، صدا و تصویر» ذکر شده است و این آیین نامه ضمن این که صریحاً به مسأله «چند رسانه ای» اشاره نکرده، مشخص هم نساخته که منظور از «تصویر» چیست؟ آیا منظور عکس است یا فیلم؟ یا این که هر دو مد نظر بوده است. البته با توجه به این که در این ماده از میان ژانرهای مطبوعاتی تنها به «خبر، تحلیل، مصاحبه و گزارش» اکتفا شده، به نظر می رسد که منظور از «تصویر» همان فیلم باشد. در حالی که امروز «عکس» جایگاه بسیار بالایی

در رسانه ها دارد. این که «عکس» در این ماده فراموش شده می تواند جای بحث داشته یادآوری می شود که امروز، برخی از خبرگزاری های تخصصی در جهان، تنها و تنها در انتشار عکس فعالیت می کنند. آنها با استخدام و استفاده از عکاسان حرفه ای از سراسر جغرافیای جهان، عکس های اختصاصی می پردازند و درآمدهای کلانی کسب می کنند.

۷. «زمینه فعالیت» خبرگزاری ها

«زمینه فعالیت» خبرگزاری ها یکی دیگر از ویژگی های آنهاست. در ماده ۲ آیین نامه یاد شده، زمینه های فعالیت «سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی» تعریف شده اند. بدین ترتیب، زمینه ها مانند «ورزشی، پزشکی، زنان، محیط زیست، آموزش، کشاورزی، انرژی، فنی و مهندسی» مغفول مانده است.

۸. داشتن تجهیزات و نیروی انسانی کافی

یکی دیگر از ویژگی های خبرگزاری ها که در آیین نامه تأسیس خبرگزاری ها به آن توجه شده، داشتن تجهیزات و نیروی انسانی کافی است. به عبارتی، متقاضی تأسیس یک خبرگزاری واقعی باید تجهیزات، امکانات فنی و نیروی انسانی حرفه ای و به اندازه کافی در اختیار داشته باشد. در حالی که شبه خبرگزاری های موجود در ایران، فاقد ساختار حرفه ای و امکانات مطلوب در این زمینه، بند ۸ بخش الف ماده ۸ آیین نامه، تنها روی مدرک تحصیلی یعنی «داشتن مدرک کارشناسی یا مدرک معادل در علوم حوزوی به تایید مراجع ذی ربط» تأکید کرده است. این که هر متقاضی دارای مدرک لیسانس در هر رشته ای که باشد می تواند به تأسیس خبرگزاری اقدام کند، قابل تأمل است. اگر چه در بند ۹ همین بخش شرط داشتن «حداقل ۵ سال مدیریت اطلاع رسانی یا مدیر مسئولی یا سردبیری نشریات به تایید وزارت فرهنگ و امور اسلامی» را مورد تأکید قرار داده، اما در این بند نیز، مدیر مسئولی یا سردبیری نوع نشریه تعریف نشده و مشخص نگردیده که آیا جایگاه، حقوق و امتیاز مدیر مسئول یا سردبیر یک روزنامه، جایگاه، حقوق و امتیاز مدیر مسئول یا سردبیر یک فصل نامه یا سالنامه یکسان در نظر گرفته شده است؟

۹. نحوه ارائه تولیدات و خدمات خبری خبرگزاری‌ها

از دیگر ویژگی‌های خبرگزاری‌ها، نحوه ارائه تولیدات و خدمات خبری آنهاست که با استقلال مالی و تحریریه‌ای خبرگزاری‌ها در ارتباط است. در آیین‌نامه به این موضوع اشاره‌ای نشده است. در ماده ۲ آیین‌نامه آمده است «خبرگزاری مجاز است در زمینه‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی نسبت به جمع‌آوری، پردازش و انتشار خبر، تحلیل، مصاحبه و گزارش... فعالیت کند». این ماده تصریح نمی‌کند که آیا «انتشار خبر، تحلیل، مصاحبه و گزارش» باید به صورت رایگان صورت گیرد یا این که باید در قبال آن هزینه‌ای را دریافت کرد؟

امروز، خبرگزاری‌ها تولیدات و خدمات خبری خود را به چند صورت ارائه می‌دهند. بخشی از خدمات آنها برای استفاده عموم «رایگان» است. بخشی دیگر دارای هزینه است. یعنی کاربر یا مخاطب در قبال استفاده از برخی تولیدات یا خدمات خبرگزاری باید مبلغی را پرداخت کند و به عبارتی مشترک شود. در این بخش، خبرگزاری‌ها به دو صورت عمل می‌کنند. یا آنها ارائه تولیدات و خدمات ویژه خود را منوط به پرداخت هزینه (مشترک شدن) می‌کنند، یا این که قسمتی از این تولیدات و خدمات رایگان است اما برای استفاده کامل آن مستلزم پرداخت هزینه است. مثلاً بعضی از خبرگزاری‌ها، تنها بخشی از یک مطلب مهم را در سایت خود منتشر می‌کنند و کاربر در صورت نیاز برای استفاده از بقیه آن مطلب باید مبلغی پرداخت کند. این شیوه ارائه خدمات تا حدودی استقلال خبرگزاری‌ها را تضمین می‌کند. چنان که این موضوع در قانون مربوط به خبرگزاری فرانسه مورد تأکید قرار گرفته است. در فرانسه برای تأمین استقلال خبرگزاری به ویژه در قبال دولت‌ها و همچنین تضمین بقای اقتصادی آن، ماهیت و ساختار دولتی، کنار گذاشته شد و فقط یک تأمین مالی پر حجم برای آن در نظر گرفته شد. مطابق ماده ۱۳ قانون ۱۰ ژانویه ۱۹۵۷ «منبع مالی خبرگزاری فرانسه، حاصل از فروش اسناد و خدمات رسانه‌ای به مشتریان است». بند ۲ همین ماده به شرایط فروش اخبار از سوی خبرگزاری فرانسه (AFP) به نهادهای دولتی اشاره دارد. به این ترتیب، یک نوع تأمین مالی دولتی، تحت پوشش آبونمان با AFP حفظ شد. این آبونمان‌ها که توسط نهادهای دولتی مانند نهادهای مرکزی دولت، استانداری‌ها، سفارتخانه‌ها، مراکز علمی و غیره برقرار شده‌اند - که شاید همه آنها هم به آن نیازی نداشته باشند یا تا این حد نیاز نداشته باشند - بخش مهمی از منابع مالی خبرگزاری فرانسه را

تشکیل می دهند، در حال حاضر، حدود ۶۰ درصد از بودجه این خبرگزاری از طریق مدولتی تامین می شود (Derieux, 2008, P. 94).

هیأت منصفه خبرگزاری ها

در آیین نامه تاسیس و نحوه فعالیت های خبرگزاری های غیر دولتی، هیأت منصفه پیشین است. در مهرماه سال ۱۳۸۶ بنا به پیشنهاد مشترک معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس ج وزارتخانه های دادگستری و فرهنگ و ارشاد اسلامی، دولت لایحه ای دو فوریتی در جهت یک تبصره به ماده یک اصلاحیه قانون مطبوعات مصوب ۱۳۷۹ تقدیم مجلس کرد، که به آن خبرگزاری های داخلی و پایگاه های اطلاع رسانی اینترنتی داخلی مشمول احکام مقرر قانون شود. دولت هدف از ارائه این لایحه را «گسترش حمایت از خبرنگاران و بر خو خبرگزاری ها و سایت ها از امتیاز هیأت منصفه» اعلام کرد. نماینده دولت یعنی معاون ح امور مجلس رئیس جمهور نیز، در توجیه این لایحه گفت: «از آنجایی که در زمان تدصوب قانون مطبوعات، رسانه های مجازی و نشریات الکترونیک به وسعت امروز فعالیت و خبرگزاری ها و پایگاه های اطلاع رسانی به این شکل گسترش نیافته بودند، قانونگا حمایت های قانونی و چگونگی رسیدگی به تخلفات احتمالی این گونه رسانه ها را مورد تو نداده است. با وجود این که بر اساس تبصره ی ۳ ماده یک قانون مطبوعات، نشریات الکت مشمول این قانون شده اند، اما اجمال و ابهام در معنای نشریات الکترونیک و نبود تعریف ص تبصره مذکور، مشکلاتی در نحوه رسیدگی به تخلفات ناشی از تولیدات خبرگزاری ها رسمی و غیردولتی دارای مجوز قانونی و پایگاه های اطلاع رسانی بروز کرده است، بنابراین به رشد روزافزون رسانه ها و لزوم تعیین حقوق و حمایت های قانونی و امور کیفری و دادرسی مراکز خبری یاد شده، این لایحه با قید دو فوریت تقدیم شده است» (www.isna.ir/Main/NewsView.aspx?ID=News1002945&Lang=

متن لایحه ی مذکور به شرح زیر بود:

«ماده واحده - متن زیر به عنوان تبصره ی (۴) به ماده ی (۱) اصلاحی قانون مطبوعات

۱۳۷۹/۱/۳۰ الحاق می شود:

تبصره‌ی ۴ - خبرگزاری‌های داخلی و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی داخلی از حیث حقوق، وظایف، حمایت‌های قانونی و جرائم و مجازات‌ها و مرجع و نحوه‌ی دادرسی، مشمول احکام مقرر در این قانون و اصلاحات آن هستند.

* مدیر عامل، مسوول پایگاه اطلاع‌رسانی و نویسندگان و تهیه‌کنندگان مطالب خبرگزاری‌ها و پایگاه‌های مزبور حسب مورد دارای همان مسئولیت‌هایی هستند که برای مدیر مسئول و نویسنده‌ی مطبوعات منظور شده است.

* هیأت نظارت بر خبرگزاری‌ها، در مورد خبرگزاری‌ها، اختیارات و وظایف هیأت نظارت بر مطبوعات را اعمال می‌کنند.

* آیین‌نامه‌ی اجرایی این تبصره که مشتمل بر تعریف نشریات الکترونیکی و خبرگزاری‌ها نیز خواهد بود، ظرف سه ماه بنا به پیشنهاد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید». (همان منبع)

این لایحه از همان ابتدا بحث برانگیخت، به طوری که، نمایندگان مجلس با ۶۸ رأی موافق، ۹۴ رأی مخالف و ۲۱ رأی ممتنع با دو فوریت این لایحه مخالفت کردند. پس از مخالفت نمایندگان با دو فوریت لایحه الحاق یک تبصره به ماده یک اصلاحیه قانون مطبوعات، یک فوریت لایحه به رأی نمایندگان گذاشته شد که یک فوریت نیز با ۹۹ رأی موافق، ۵۸ رأی مخالف و ۱۵ رأی ممتنع به تصویب نرسید و قرار شد لایحه به صورت عادی در مجلس بررسی شود.

چنان که از محتوای لایحه الحاقی یاد شده بر می‌آید این است که آن با شتاب‌زدگی بسیاری تهیه شده که قید دو فوریت نشان از این امر دارد و مشخص نیست این شتاب‌زدگی چه دلیل و منطقی داشته به ویژه آن که موجب ضعف‌های بسیار زیادی در لایحه شده و نه تنها کمکی به فعالیت خبرگزاری‌ها نمی‌کند، بلکه نگرانی‌ها را در مورد آزادی و استقلال عمل خبرنگاران تشدید می‌کند. به عبارتی، طبق ماده ۱۶۰ آیین‌نامه داخلی مجلس، اصل بر عادی بودن رسیدگی به طرح‌ها و لوایح است و فوریت باید مبین ضرورت و یا حالت استثنایی و مستند به دلایلی از جمله ضرورت جلوگیری از وقوع خسارت احتمالی و فوت فرصت باشد، بنابراین، لایحه فوق‌الذکر نمی‌تواند فوریت داشته باشد.

یکی از ابهامات این لایحه، این بود که بسیاری از مقررات مندرج در قانون مطبوعات به دلیل خیلی واضح برای خبرگزاری‌ها و سایت‌ها قابل اجرا نیستند. در واقع، تبصره اضافه شده به ماده

یک قانون مطبوعات، مقررات قانون مطبوعات را حاکم بر خبرگزاری‌ها و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی دانسته و آن را به جرائم مطبوعاتی محدود نکرده است. این در حالی است که قوانین مطبوعات برای نشریات کاغذی نوشته شده و نشریات کاغذی از نظر ساختار و کارکرد خصوصیات خاص خود را دارند. بنابراین، رسانه‌ای بودن به معنی مشابهت آن‌ها نیست که به رسانه‌ای بودن تحت مقررات ثابت و یکسان قرار بگیرند، لذا این دو رسانه نمی‌توانند از قواعد واحدی پیروی کنند. درست است که آن‌ها در رسانه بودن مشترک هستند اما تکنولوژی، کارکرد، نحوه توزیع مطلب و مکانیزم برقراری رابطه با مخاطب در آن‌ها بسیار متفاوت است و نمی‌تواند دو را با قانون واحد مدیریت کرد. همچنین اشتباهی دیگر که در این لایحه اتفاق افتاده، این است که قانون مطبوعات بر اساس ساختار و خصوصیات رسانه‌ای و فنی نشریات کاغذی تنظیم شده است در حالی که خصوصیات محیط دیجیتال کاملاً متفاوت است و نمی‌تواند از آن‌چه به نشریات کاغذی پیش‌بینی شده تبعیت کند. یکی دیگر از تفاوت‌های رسانه‌های دیجیتال نشریات مکتوب انعطاف‌پذیری آن‌هاست. هرکسی با داشتن یک کامپیوتر شخصی و یک تلفن می‌تواند به عنوان تولیدکننده مطلب به محیط دیجیتال وارد شود و هر آن‌چه می‌خواهد بنویسد اما مکانیزم و فرآیند تولید در نشریات چاپی پیچیده است و هرکسی نمی‌تواند در این محیط وارد شود. انعطاف‌پذیری رسانه‌های دیجیتال، قابلیت کنترل فیزیکی بر آن‌ها و قدرت اجرای قاطع را کاهش می‌دهد ([p://www.isna.ir/Main/News_View.aspx? ID=News](http://www.isna.ir/Main/News_View.aspx?ID=News) & Lang=P.1003168).

یکی از مواردی که در این باره اتفاق افتاده، «آیین‌نامه سامان‌دهی پایگاه‌های اینترنتی» است که در سال ۱۳۸۵ به تصویب هیأت وزیران رسید. ماده ۵ این آیین‌نامه، کلیه پایگاه‌های اطلاع‌رسانی و حتی وبلاگ‌ها را موظف به ثبت کرده، اما تقریباً این آیین‌نامه به اجرا در نیامده و کمتر کسی برای ثبت پایگاه خود مراجعه کرده است. مثلاً در حال حاضر بیش از ۱۰ هزار وب‌سایت به زبان فارسی در خارج از ایران راه‌اندازی شده و فعال هستند، هیأت نظارت چگونه قصد نظارت بر وب‌سایت‌ها را دارد؟ بدیهی است که محیط دیجیتال قابلیت کنترل به شیوه‌های سنتی را ندارد. بنابراین، آن‌چه قانون‌گذاری در این بخش را حساس می‌کند این است که محیط دیجیتال ابزارهای آزادی بیان است پس باید قانون‌گذاری در این حیطه به گونه‌ای باشد که هیچ خللی

آزادی بیان وارد نکند. در این حال تعمیم محدودیت‌های مطبوعات به خبرگزاری‌ها از حیث حقوق اساسی محل اشکال خواهد بود. (همان منبع)

یکی دیگر از مواردی که در این لایحه آمده مربوط به «هیأت نظارت بر خبرگزاری‌ها» است، که مقرر داشته هیأت نظارت بر خبرگزاری‌ها، وظیفه‌ی هیأت نظارت بر مطبوعات را در مورد خبرگزاری‌ها اعمال کند. در حالی که، در قانون مطبوعات نهادی به نام هیأت نظارت بر مطبوعات پیش‌بینی شده که تعریف مشخص و تشریفات خاصی دارد. اما در این لایحه هیچ توضیحی برای وجود هیأت نظارت جداگانه برای خبرگزاری‌ها داده نشده است. البته هیأت نظارت بر خبرگزاری‌ها در «آیین‌نامه تأسیس و نحوه فعالیت خبرگزاری‌های غیر دولتی» مصوب ۱۳۸۵ به تصویب هیأت وزیران رسیده است، اما قانون به آیین‌نامه ارجاع نمی‌شود زیرا شأن قانون بالاتر است. اگر هیأت نظارت بر خبرگزاری‌ها همان است که در مواد ۱۳ و ۱۴ آیین‌نامه تأسیس خبرگزاری‌های غیر دولتی آمده این مغایر با اصول اولیه قانون‌گذاری است و اگر مقصود چیزی غیر از این است توضیحی داده نشده که این هیأت چیست؟ از چه کسانی تشکیل شده؟ و حدود وظایف و اختیارات آن کجاست؟ این سکوت این نگرانی را ایجاد می‌کند که به این ترتیب دولت اختیاراتی پیدا خواهد کرد تا به هر شکل مقتضی هیأت نظارت بر خبرگزاری‌ها را تعریف کند که به نظر می‌رسد این باعث مورد تهدید قرار گرفتن حدود آزادی مطبوعات خواهد شد. (همان منبع)

یادآوری می‌شود که، تبصره ۳ قانون مطبوعات مشخص کرده که نشریات الکترونیکی مشمول قانون مطبوعات هستند هرچند تفسیر این واژه کاملاً نامفهوم و مورد اختلاف است، اما با این لایحه الحاقی، مشخص نیست خبرگزاری‌ها و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی چه هستند؟ اگر جزء نشریات الکترونیکی به شمار می‌روند که آن را تبصره ۳ مشخص کرده است - و این در حکم تحصیل حاصل است که خلاف سیره‌ی عقلاست - و اگر چیزی غیر از آن است با آن چه در مقدمه توجیهی لایحه‌ی مذکور گفته شد، متناقض است (همان منبع).

جرایم و تخلفات خبرگزاری‌ها

یکی از موارد قابل توجه در آیین‌نامه تأسیس خبرگزاری‌ها، پیش‌بینی «هیأت نظارت» است. با پیش‌بینی این هیأت و با توجه به ترکیب اعضا و وظایفی که برای آن در نظر گرفته شده است، نظارت بر فعالیت خبرگزاری‌ها از صورت دولتی محض خارج شده و به جای این که یک دستگاه

دولتی مانند وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مستقیماً کار نظارت بر خبرگزاری ها را با بگیرد، بررسی شرایط متقاضیان مجوز تأسیس خبرگزاری و احراز صلاحیت آنها و موا صدور مجوز و نیز رسیدگی به تخلفات خبرگزاری ها به این هیأت سپرده شده است. (۱) لاری، ۱۳۷۵، ص ۱۹۷) مطابق تبصره یک ماده ۵ آیین نامه، هیأت نظارت می تواند فعالیه خبرگزاری های خاطی را حداکثر تا سه روز متوقف کند. اگر چه امروز، نظارت بر خبرگز توسط هیأت نظارت توجیه پذیر نیست و باید به جای آن «شورای مطبوعات» یا «شورای رسانه ها» تشکیل شود، تا به امر رسیدگی و نظارت پردازد، اما با این حال، در مواردی شده که هیأت فوق الذکر بدون تشکیل جلسه اقدام به توقیف خبرگزاری ها کرده است. این موارد مربوط به خبرگزاری فارس است که در سال ۱۳۸۷ به دلیل انتشار یک خبر در «احتمال جابجایی رئیس بانک مرکزی» به مدت سه روز توقیف شد. دلیل توقیف این خبر از سوی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چنین اعلام شد: «پیرو ابلاغیه شفاهی ساعت ۲۴/۱۲/۸۷ بدینوسیله رأی هیأت نظارت بر خبرگزاری های غیردولتی به شرح ذیل جهت اجر می گردد: هیأت نظارت بر خبرگزاری های غیردولتی به استناد قسمت دوم بند (۵) و قسمت (۶) ماده (۳) آیین نامه تأسیس و نحوه فعالیت خبرگزاری های غیردولتی مصوب هیأت وز براساس تبصره (یک) ماده (۵) این آیین نامه و پیرو تذکر مکتوب شماره م/۱۲۴ /۱۰۳۱ /۸۷/۳/۸ ، فعالیت خبرگزاری فارس را به مدت ۳ روز متوقف می نماید» (//alef.ir/content/view/27369

همان طوری که ملاحظه می شود، در ابلاغیه فوق الذکر، دلیل توقیف ۳ روزه، قسمت ۵ و قسمت اول بند ۶ ماده ۳ آیین نامه تأسیس و نحوه فعالیت خبرگزاری های دولتی و بر تبصره یک ماده ۵ این آیین نامه عنوان شده است. در این ابلاغیه به هیچ عنوان به خبر یا گ که مصداق مواد و بندهای یاد شده باشد، اشاره نشده است. گفتنی است بند ۵ ماده ۳ آیین مذکور، خبرگزاری ها را از «توهین و افترا به اشخاص حقیقی و حقوقی» و بند ۶ نیز آنها «ایجاد اختلاف میان اقشار جامعه به ویژه از طریق طرح مسائل و اختلافات مذهبی، نژادی و منع کرده است. تبصره یک ماده ۵ آیین نامه نیز هیأت نظارت را در صورتی مجاز به ۳ روز خبرگزاری ها دانسته که موازین اخلاقی یا مذهبی را رعایت نکنند. بنابراین، این سؤال

می‌شود که کدام خبر یا گزارش این خبرگزاری مصداق توهین و افترا به اشخاص، اختلاف افکنی قومی و نژادی و یا عدم رعایت موازین اخلاقی و دینی بوده است؟

نکته دیگر این که خبرگزاری فارس ساعت ۲۰:۴۰ دقیقه شب، اقدام به درج خبر احتمال تغییر رئیس کل بانک مرکزی نموده و در ساعت ۲۲:۲۹ دقیقه یعنی پس از یک ساعت و ۴۹ دقیقه، خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا) خبر از توقیف خبرگزاری فارس داده است. حال سؤال این است که طی این مدت زمان کوتاه، چگونه همه یا اکثر اعضای هیأت نظارت بر خبرگزاری‌های غیردولتی به جلسه دعوت شده و تصمیم به توقیف خبرگزاری گرفته و تصمیم نهایی آنان در خبرگزاری وابسته به وزارت ارشاد درج شده است؟ جلسه هیأت نظارت بر خبرگزاری‌های غیردولتی در چه زمان و چه مکانی برگزار و اعضای حاضر در این جلسه چه کسانی بوده و ترکیب آراء چگونه بوده است؟ در واقع، اصلی‌ترین ایراد و ابهامی که در این زمینه وجود دارد، مرجع قانونی تصمیم گیرنده برای توقیف ۳روزه خبرگزاری فارس است. مطابق مصوبه دولت تصمیم در این باره بر عهده «هیأت نظارت بر خبرگزاری‌های غیردولتی است» و اعلام شده است که تصمیم درباره توقیف خبرگزاری فارس با نظر موافق اکثریت اعضای این هیأت هفت نفره اتخاذ شده است اما چگونه؟! زیرا جلسه این هیأت از حدود ۴ماه قبل از زمان توقیف، تشکیل نشده بوده است. بنابراین تصمیم یاد شده نمی‌تواند در نشست این هیأت اتخاذ شده باشد!

اما مسئولان مربوطه می‌گویند به طور شفاهی و با تماس تلفنی نظر موافق اکثریت اعضای هیأت هفت نفره را کسب کرده‌اند! و ابهام قانونی دقیقاً در همین نقطه است. چرا که، تصمیم‌های این هیأت نظارت مانند هر هیأت نظارتی دیگر بایستی بعد از اعلام قبلی دستور جلسه به اعضای هیأت، طرح موضوع در جلسه حضوری و بحث و بررسی و چالش میان نظرات موافق و مخالف اتخاذ شود و اساساً فلسفه تشکیل هیأت‌های نظارتی، انجام همین بحث‌ها و بررسی‌هاست تا نظرنهایی بعد از تبادل آراء و ارزیابی دقیق موضوع به یک تصمیم منجر شود بنابراین وقتی از اعضای هیأت به طور جداگانه و با تماس تلفنی و یا هر طریق شفاهی دیگر نظرخواهی می‌شود بدیهی است که روال قانونی طی نشده است و نظرنهایی را نمی‌توان نظر اکثریت اعضاء هیأت تلقی کرد چه رسد به آن که این نظر شفاهی به یک تصمیم تبدیل شده و به اجرا نیز درآید، چرا که در این حالت اولاً؛ دستور جلسه از قبل اعلام نشده ثانیاً؛ به اعضای هیأت فرصت قبلی برای بررسی موضوع داده نشده، ثالثاً؛ کمترین بحث و تبادل نظر جمعی که لازمه و فلسفه اصلی تشکیل این گونه هیأت‌های

نظارتی است، صورت پذیرفته و در یک کلام، نظر شخص تماس گیرنده با اعضای هیأت ملاک تصمیم بوده است، نه نظر جمعی هیأت با حداکثر آراء و از کجا معلوم که اگر جلسه هیأت به روال قانونی و با حضور اعضا تشکیل می گردید در پی بحث و بررسی و تبادل نظر آنها، تصمیم دیگری سجه خفیف تر و چه شدیدتر- اتخاذ می شد! بدیهی است که اگر قرار بود نظر اعضای یک هیأت به طور شفاهی و تلفنی و جدای از هم گرفته شود دیگر کمترین نیازی به تشکیل هیأت نبود (شریعتمداری، ۱۳۸۷، ص ۲).

به طور کلی، حتی اگر خبرگزاری فارس خبری را به اشتباه منتشر کرده و یا خبری را به نقل از یک منبع خاص منتشر کرده بود تنها می توانست این خبر تأیید و تکذیب شود نه باعث توقیف یک رسانه گردد.

گسترش صلاحیت محکمه اصل ۱۶۸ به جرایم خبرگزاری ها و پایگاه های اینترنتی (آذر ۱۳۸۸)

از آنجا که دو مصوبه هیأت دولت راجع به نحوه تاسیس، اداره و حقوق و تکالیف خبرگزاری ها و نیز ساماندهی پایگاه های اینترنتی، به لحاظ شکلی و ماهوی، فاقد کارایی لازم برای تمهید قانونی فعالیت های رسانه ای در فضای مجازی بود اصلاح قانون مطبوعات - و به طور مشخص گسترش شمول قانون نسبت به اشکال متنوع و مختلف رسانه های جدید - در اواخر سال ۱۳۸۷ مورد توجه قرار گرفت و الحاق یک تبصره دیگر به ماده یک قانون - افزون بر تبصره ۳ الحاقی در فروردین ۱۳۷۹ - در جلسه ۲۵ فروردین ۱۳۸۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که با اشکال شورای نگهبان مواجه گردید و پس از بررسی مجدد مجلس، در ۸ آذر ۱۳۸۸ از تصویب نمایندگان ملت گذشت و ۱۰ روز بعد به تأیید نهایی شورای نگهبان نیز رسید. مفاد قانون اصلاح ماده یک قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ و اصلاحات بعدی آن مصوب آذر ماه ۱۳۸۸، اگرچه از جهات گوناگون، هم چون نادرست بودن شمول رژیم حقوقی واحد بر مطبوعات کاغذی و رسانه های مجازی به علت تفاوت های ماهوی مطبوعات و محیط وب و نیز امتناع تسری مقررات مربوط به اخذ مجوز انتشار مطبوعات به رسانه ای مجازی مورد انتقاد قرار گرفته است، لیکن به جهات زیر حائز اهمیت می باشد:

۱. قانون اصلاح ماده یک قانون مطبوعات مصوب آذر ۱۳۸۸، با تعریف موسع نشریه الکترونیکی، عموم رسانه های منتشره در فضای مجازی را مشمول تعریف نمود. لذا هم اکنون کلیه سایت های اینترنتی و وبلاگ های تحلیلی - خبری مطابق حکم تبصره ۳ الحاقی (مصوب فروردین

۱۳۷۹) مشمول قانون مطبوعات و در نتیجه رسیدگی به جرایم ارتكابی بوسیله آنها، در صلاحیت محکمه اصل ۱۶۸ می باشد. نیز، قانون آذر ۱۳۸۸ با افزودن «تعریف خبرگزاری داخلی» به ذیل ماده یک قانون مطبوعات و تصریح به شمول همه مقررات قانون مطبوعات نسبت به خبرگزاری های داخلی، از جمله جرایم و مجازات ها و نیز مرجع و نحوه دادرسی پیش بینی شده در این قانون، به موجب تبصره ۴ الحاقی، دادرسی جرایم ارتكابی بوسیله خبرگزاری های داخلی را نیز در صلاحیت محکمه اصل ۱۶۸ قرار داد.

۲. قانون آذر ۱۳۸۸، با «تعریف موسع نشریات الکترونیکی»، خاصیت تبصره ۳ الحاقی به ماده یک قانون مطبوعات (مصوب فروردین ۱۳۷۹) را - که به واسطه «تعریف بسیار مضیق نشریات الکترونیکی» در آیین نامه اجرایی ۱۳۸۱، عملاً زایل شده بود - اعاده کرد، آن چنان که در طول یک سال لازم الاجرا بودن قانون مذکور (از اواخر سال ۱۳۸۸ تا پایان سال ۱۳۸۹) پرونده های زیادی در خصوص جرایم ارتكابی بوسیله رسانه های الکترونیکی برای رسیدگی به محکمه اصل ۱۶۸ ارجاع شده است که البته این محکمه، بنابر نظر هیات منصفه در اغلب موارد با ایراد بر صلاحیت خود از رسیدگی خودداری کرده است.

۳. با تصویب قانون آذر ۱۳۸۸، علی القاعده مفاد مغایر دو مصوبه هیات وزیران درباره خبرگزاری های غیر دولتی و نیز ساماندهی پایگاه های اینترنتی ملغی شده است. این حکم، درباره آیین نامه تاسیس و نحوه فعالیت خبرگزاری های غیر دولتی (مصوب ۲۵ اردیبهشت ۱۳۸۴ هیات وزیران)، شامل تمامیت آیین نامه مذکور می باشد، زیرا حکم پیش بینی شده در قانون آذر ۱۳۸۸ تمامی مفاد مندرج در این آیین نامه را پوشش داده و در بر می گیرد، اما درباره آیین نامه ساماندهی پایگاه های اینترنتی ایرانی (مصوب ۲۹ مرداد ۱۳۸۵ هیات وزیران)، موضوع اندکی تفاوت می کند و به دشواری می توان حکم الغای کلی آیین نامه داد، زیرا این آیین نامه، با توجه به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، تشکیل کارگروه ویژه ای موسوم به «کارگروه فیلترینگ» را پیش بینی کرده و تعیین مصادیق پایگاه های غیر مجاز مشمول انسداد و فیلترینگ را - که ماهیتا مشابه وضع «توقیف» در مطبوعات است - به این کارگروه محول نموده است. از آن جا که در حال حاضر شورای عالی انقلاب فرهنگی - قطع نظر از جایگاه آن از منظر قانون اساسی - عملاً در عرض قوه مقننه، اقدام به قانون گذاری در حوزه فرهنگ می نماید. لذا می توان با وصف بقای اعتبار مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی راجع به لزوم تشکیل کارگروه یاد شده، تداوم قانونی بودن فعالیت کارگروه فیلترینگ پیش بینی شده در آیین نامه ساماندهی پایگاه های اینترنتی

ایرانی را استصحاب نمود. این نظر، البته منافاتی با اختیارات مراجع و محاکم صالح در فیلترینگ پایگاه های متهم به ارتکاب جرایم موضوعه ندارد و مراجع یاد شده نیز بر اساس صلاحیت های قانونی خود - هم چنان که می توانند دستور «توقیف» نشریات را صادر نمایند - مجاز به انسداد پایگاه های اینترنتی را - از حیث نظارت بر رسانه های الکترونیکی - می توان متناظر و مکمل «هیات نظارت بر مطبوعات و خبرگزاری های داخلی» تلقی کرد.

۴. توسعه صلاحیت دادگاه های اصل ۱۶۸ ویژه جرایم مطبوعاتی به عموم موسسات خبری و خبرگزاری ها و رسانه های اینترنتی، درعین حالی که تا اندازه ای آسیب های ناشی از نقض عدالت رویه ای را کاهش می دهد، لیکن از حیث عملی، بواسطه خیل عظیم سایت ها و وبلاگ های فعال در فضای مجازی، بدون شک در آینده ای نه چندان دور، سیستم قضایی کشور را با مشکلات جدی مواجه خواهد نمود. زیرا هنوز در کشور ما - به رغم توسعه فضای مجازی و رسانه های الکترونیکی - مرجع و منبع اصلی انتشار اخبار و گزارش ها و ابزار عمده اطلاع رسانی همگانی، عبارت از رادیو و تلویزیون (اعم از صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و شبکه های رادیو و تلویزیونی ماهواره ای) و نیز مطبوعات است، با این وجود دور و دیر نخواهد بود که رسانه های مجازی هم واجد ویژگی های عمومیت، مرجعیت و فراگیری خواهند شد و در آن صورت محاکم اصل ۱۶۸ - با توجه به لزوم رعایت تشریفات خاص دادرسی - برای رسیدگی به جرایم ریز و درشت ارتكابی از طریق ده ها هزار رسانه الکترونیکی کوچک و بزرگ، معتبر و کم اعتبار، پر مخاطب و کم مخاطب و در مجموع تاثیرگذار یا غیر موثر، دچار استیصال و ناتوانی خواهد گردید. از این رو اعمال صلاحیت عام محاکم اصل ۱۶۸ نسبت به مطلق جرایم ارتكابی توسط مطبوعات، خبرگزاری ها و رسانه های الکترونیکی، در چارچوب گفتمان دوگانگی جرایم سیاسی و مطبوعاتی - صرف نظر از منطق حقوقی حاکم بر مفاد اصل ۱۶۸ قانون اساسی - به لحاظ عملی محل تردی جدی است (رحمانی، ۱۳۹۱، صص ۹۳ - ۹۶).

نتیجه گیری

نتایج این تحقیق نشان می دهد که همه مؤسسه های خبری در ایران که عنوان «خبرگزاری» دارند، ضمن این که فاقد استقلال در بودجه و مدیریت هستند، هیچ یک از آنها ساختار، تشکیلات و شرایط لازم برای یک خبرگزاری را ندارند. تعدادی اندکی از آنها از نظر استاندارد حرفه ای وضع بهتری نسبت به دیگر خبرگزاری ها دارند. همچنین بخش دیگری از نتایج این تحقیق نشان

می‌دهد که اگر چه، آیین‌نامه تأسیس و نحوه فعالیت خبرگزاری‌های غیردولتی برای پر کردن خلاء قانونی در زمینه خبرگزاری‌ها، وضع شد، اما در مقدمه آن ذکر نشده است که این آیین‌نامه در راستای اجرای چه قانونی تصویب شده است؟ بنابراین وجاهت قانونی هیأت نظارت بر خبرگزاری‌های غیردولتی و اقدامات که طبق این آیین‌نامه انجام می‌دهد، محل تردید است. همچنین می‌توان گفت که قوانین فعلی حاکم بر خبرگزاری‌های غیردولتی فاقد ظرفیت مناسب برای توسعه خبرگزاری‌های غیردولتی می‌باشند. این قوانین برای فعالیت خبرگزاری‌های رسمی فعال در فضای سایبر مناسب نبوده و نیازمند تغییرات جامع و علمی هستند.

با توجه به تحولات بنیادی که در تکنولوژی‌های ارتباطی و اطلاعاتی طی سالهای اخیر رخ داده است. لازم است در وضع قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها مربوط به خبرگزاری‌ها، به قوانین و مقررات بین‌المللی در این زمینه توجه کافی مبذول شود و قوانین داخلی نیز مبتنی بر آنها تنظیم شوند. بنابراین با توجه به روند جهانی شدن و سیر تحول سریع تکنولوژی‌های ارتباطی راهکار اصلی در توجه کافی به خبرگزاری‌ها، ضرورت رجحان قوانین بین‌المللی مربوطه بر قوانین داخلی است و در نتیجه هرگونه قانونگذاری در این رابطه باید با لحاظ کردن مقررات مذکور صورت گیرد. ناگفته نماند که سرعت تکنولوژی‌های اطلاعاتی و ارتباطی به حدی است که چارچوب و قید و بندهای برنامه‌های پنج‌ساله و چندساله را نمی‌پذیرد.

یافته‌های این تحقیق همچنین نشان می‌دهد، فقدان توان رقابت اقتصادی و ضعف بنیه مالی خبرگزاری‌ها، فقدان نگرش درآمدزایی و سودآوری، مشکلات اساسی کشور در دسترسی به اطلاعات به دلیل ضعف زیرساخت‌های اقتصادی و فن‌آوری از یک سو و نگرش امنیتی به اطلاعات از سوی دیگر، نپیوستن ایران به قانون کپی‌رایت، ضعف زیرساخت‌های ICT در کشور، دولتی شدن منابع مالی بخش اعظم خبرگزاری‌ها، فقدان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، دولتی بودن مدیریت خبرگزاری‌ها، وابستگی مالی خبرگزاری‌ها به کمک‌های دولتی، فقدان امنیت شغلی روزنامه‌نگاران، بی‌ثباتی مدیریت‌ها، سیاست و راهبردها و غیره، باعث شده‌اند که خبرگزاری‌ها در ایران، نه تنها در صحنه بین‌المللی حتی در صحنه داخلی هم حضور حرفه‌ای نداشته باشند. برای تبدیل شدن آنها به یک خبرگزاری حرفه‌ای و تأثیرگذار باید به تقویت ساختار و عملکرد حرفه‌ای خبرگزاری‌ها، ارتقاء تعاملات و همکاری‌های ملی و بین‌المللی خبرگزاری‌ها، تأمین حق دسترسی آزاد و همگانی به اطلاعات، تأمین حق دسترسی آزادانه روزنامه‌نگاران و خبرنگاران به اطلاعات و منابع خبری، حراست از آزادی مطبوعات، استقلال

حرفه ای و امنیت شغلی و اجتماعی روزنامه نگاران، حمایت از آموزش تخصصی و حرفه ای روزنامه نگاران، حمایت از پژوهش ها و مطالعات ملی، منطقه ای و بین المللی در حوز خبرگزاری ها، توجه کرد.

فهرست منابع

- فارسی

- اسدی، عباس. (۱۳۸۹). «ایترپرس سرویس؛ یک خبرگزاری جهانی برای کشورهای جهان سوم»، تهران، دانشکده علوم اجتماع دانشگاه علامه طباطبایی، **فصل نامه علوم اجتماعی**، شماره ۴۹.
- اسدی عباس و گیتا علی آبادی. (۱۳۸۳). **شناسنامه خبرگزاری های جهان**، تهران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، پاییز، چاپ دوم.
- انصاری لاری، محمد ابراهیم. (۱۳۷۵) **نظارت بر مطبوعات در حقوق ایران**، تهران، سروش.
- دهخدا، علی اکبر، (مرداد ۱۳۳۹)، **لغت نامه دهخدا**، حرف خ، انتشارات دانشگاه تهران، شماره مسلسل ۵۵.
- رحمانی، قدرت الله. (۱۳۹۱). **نظریه یگانگی جرایم سیاسی و مطبوعاتی**، تهران: دانشگاه امام صادق.
- شریتمداری، حسین. (۱۳۸۷). «**ابهام قانونی، روزنامه کیهان**، ۲۱ خرداد، سال شصت و چهارم، شماره ۱۸۹۱۰۴.
- عمید، حسن، (۱۳۶۳). **فرهنگ عمید**، تهران، امیر کبیر، جلد دوم.
- فضائلی، مهدی. (۱۳۸۷). «**مصاحبه مدیرعامل سابق خبرگزاری فارس**»، ویژه نامه نوروزی روزنامه همشهری.
- معتمدزاد، کاظم و ابوالقاسم منصفی، (۱۳۶۸). **روزنامه نگاری**، با فصلی جدید در بازنگری روزنامه نگاری معاصر، تهران، مرکز نشر سپهر.
- معتمدزاد، کاظم. (۱۳۷۹). **حقوق مطبوعات**، تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه ها، جلد یکم.
- معتمدزاد، کاظم. (۱۳۸۹). **ارتباطات بین المللی**، تهران، دفتر مطالعات و توسعه رسانه ها، جلد یکم.
- معین، محمد، (۱۳۷۵). **فرهنگ فارسی معین**، تهران، امیر کبیر، جلد اول، ج دهم.

- لاتین

- Asadi Abbas, (2009). **Les agence de presse régionales et nationales dans les pays en voie de développement**, (Thèse), Paris.
- BALLE Francis, **Lexique d'information communication**, Paris, Dalloz, 2006.
- Baudelot Philippe, **Les agences de presse en France**, Paris, La Documentation Française, 1991.
- Bénard Serge, **Les mots de la presse écrite**, Paris, Belin, 2002.
- Boyd – Barrett Oliver, **The Globalization of News**, London, Sage Publication, 1998.
- Derieux Emmanuel, **Droit des Médias, Droit Français, Européen et International**, Paris, L.G.D.J, 2008, 5^e édition.
- **Lexique des termes de presse**, Paris, CFPJ, 1991.
- Lescuyer G., **L'Agence France Presse, amorce d'une nouvelle catégorie juridique?**, Paris, Sirey, 1962.
- Ostrovsky M., «**Le statut général des agences de presse**», J.Ci. Comm., fasc.4020
- Waline J., **Agence France Presse**, Paris, RDP. 1964.
- <http://alef.ir/۱۳۸۷/content/view/۷۹۱۷۷>
- <http://rc.majlis.ir/fa/۱۷۵>
- <http://www.isna.ir/Main/NewsView.aspx?ID=News-1002945&Lang=P>
- <http://www.Baztab.com>
- <http://www.dw-world.de/dw/article/html>