

## نقش مطبوعات آزاد در تقویت قانونمداری: از قضیه «بنالا» تا اعلامیه

«آکرا» یونسکو

دکتر رویا معتمدنژاد<sup>۱</sup>

### چکیده

مفهوم «دولت قانونمند» آن طوری که امروزه مورد استفاده قرار می‌گیرد، در نیمه دوم قرن نوزدهم توسط دکترین حقوقی آلمان مطرح گردید و امروزه به صورت یک ارزش جهانی در آمده، دارای عناصر متعددی است. در تحقق آن نهادهایی همچون قوه مقننه، دادگاه‌های قانون اساسی و غیره ایفای نقش می‌کنند. اما نقش رسانه‌ها در این بین، کمتر از مقامات یاد شده نیست. کما این که طی برگزاری مراسم بزرگداشت روز جهانی مطبوعات به همت یونسکو در سوم مه سال ۲۰۱۸، بر این موضوع تأکید خاص شد. افشای قضیه «بنالا» از سوی روزنامه لوموند در تابستان ۲۰۱۸ بار دیگر نشان داد که رسانه‌های آزاد می‌توانند نقش کلیدی در تقویت قانونمداری ایفا کنند.

**واژگان کلیدی:** لوموند، قضیه «بنالا»، دولت قانونمند، دموکراسی، یونسکو.

## مقدمه

مطبوعات آزاد در صورتی که بتوانند، با رعایت اخلاق به افشاگری‌های لازم و به موقع بپردازند، بدون شک موجبات ارتقا قانون‌مداری را فراهم می‌آورند. حتی در کشورهایی که دارای نظام سیاسی مطلوب با ریشه محکم و طولانی هستند، همواره این خطر وجود دارد به دنبال غفلت و یا سوء استفاده احتمالی، دور از دید همگان، دموکراتیک و قانونمند بودن ساختار آنها به ناگهان دچار شکاف و ترک بشود.

در این میان، افراد و یا نهادهایی که همچون مطبوعات به بازگو نمودن موارد ضعف، مخفی کاری‌ها و غیره در جای جای دستگاه‌های حکومتی و یا دیگر مراکز قوی می‌پردازند، نقش مهم در پیشبرد و تحقق حکمرانی خوب دارند.

در راستای نظریات مونت‌سکیو، قدرتی در مقابل قدرت دیگر ایستادگی می‌کند تا از شکل‌گیری احتمالی پدیده خودکامگی ممانعت ورزد. مطبوعات به عنوان قدرت چهارم یکی از ارکان مهم دموکراسی به شمار رفته، نه تنها باید از آزادی پخش و انتشار اطلاعات برخوردار بوده، بلکه حتی مهم‌تر از آن شهروندان حق دریافت اطلاعات مربوط به امور و منافع عمومی را دارند. در غیر این صورت مطبوعات قادر نخواهند بود، نقش ضروری «نگهبان» را ایفا کنند.

چنین فرمولی را دیوان اروپایی حقوق بشر به خصوص به کرات در طی رویه خود آورده است.<sup>۳</sup> به صورت کلی‌تر نهاد قضایی یاد شده بر جایگاه مهم آزادی بیان در جامعه دموکراتیک به عنوان یکی از ستون‌های پایدار و از شرایط پیشرفت آن و شکوفایی شهروندان خود تأکید کرده است.<sup>۴</sup> رسانه‌ها با مطرح ساختن موضوعات درباره مسائل عمومی موجب می‌شوند مباحث عمومی<sup>۵</sup> آزادانه انجام گیرد<sup>۶</sup> و در نتیجه به دنبال علنی شدن اینها در فضای عمومی شفافیت بیشتری حاصل می‌شود.

---

۲- Rôle de “chien de garde”

۳- 1991 Observer et Guardian C/ Grande Bretagne, 1994 Jersild c/ Danemark, ...

۴- 1979 Sunday Times c / Grande Bretagne, Goodwin C/ Grande Bretagne, ...

۵- Debat politique/ Debat public

۶- 1992, Cedh, Thorge ib Thorgeirson , c/ Islande

## افشاگری توسط روزنامه لوموند قضیه «بنالا»<sup>۷</sup>

فاش شدن موضوعی عمومی توسط روزنامه فرانسوی لوموند طی تابستان ۲۰۱۸ تا جایی تنش‌زا شد که حتی عملکرد نظام سیاسی کشور فرانسه را تا مدتی اخلاص روبرو ساخت. موضوع مربوط به محافظ شخصی رئیس جمهوری فرانسه «مکرون» بود و این که چگونه در حین خدمت از اختیارات خود سوء استفاده و فراتر از آن عمل کرده بود. روزنامه‌نگار لوموند به اطلاع عموم می‌رساند ایشان جز نیروی انتظامی نبوده و قرار بوده است در حین تظاهرات روز اول ماه مه با این که قرار بوده تنها یک ناظر ساده باشد به ضرب و شتم دو تن از تظاهرکنندگان پرداخته بوده است. تا مدت‌ها مقامات قوه مجریه حوزه ریاست جمهوری، سعی کرده بودند قضیه را پنهان نگه دارند. اما بعد از افشاگری انجام شده توسط لوموند، موضوع به صورت یک ماجرا در آمد و این که چطور ممکن بوده مقامی بعد از اعمال چنین خشونت بی سابقه‌ای، بدون مجازات مانده و در سمت خود ابقا شده باشد.<sup>۸</sup>

بعد از عمومی شدن این موضوع نمایندگان پارلمان فرصت را از دست نداده و طی دو کمیسیون، یکی در مجلس نمایندگان و دیگری در مجلس سنا، به تحقیق و تفحص لازم در این مورد مبادرت می‌کنند. این بار قوه مقننه و به خصوص اعضای اپوزیسیون آن پیگیر قضیه می‌شوند. در حالی که نظریه پردازان بر این عقیده بودند تنش به وجود آمده میان اعضای اقلیت مجلس و اعضای اکثریت آن از حزب رئیس جمهور، همزمان با آغاز تعطیلات تابستانی خیلی زود پایان خواهد گرفت، این طور نشد و قضیه یک بعد دولتی و ملی به خود گرفت.<sup>۹</sup>

افشاگری‌های از این دست گرچه بحران آفرین هستند، اما در دراز مدت موجب می‌شوند دموکراسی و قانونمندی یک قدم جلوتر رفته و در نهایت اوضاع به نفع قوه

<sup>۷</sup> Affaire Benalla, Le Monde, 2018.07.18

<sup>۸</sup> Le Monde, 2018,07,20, CASSIA P., "L'affaire Benalle applle un vote changement Constitutionnel

<sup>۹</sup> Le Monde, 2018,07,21, Melen Chon J. L., « Cette affaire est du nouveau du Watergate »

مؤسس یعنی همان مردم پایان بگیرد. به دنبال اقدامات انجام گرفته بعد از افشای روزنامه لوموند، فرد خاطی آقای «بنالا» از کار برکنار و به قوه قضائیه احضار شد تا مورد بازجویی قرار گیرد. از همه مهم‌تر اینها درس عبرت شد برای قوای تأسیس شده تا بدانند کوچکترین عملکردشان تحت نظارت دیده بانان متعدد، از جمله رسانه‌هاست.<sup>۱۰</sup>

گرچه این اولین مورد افشاگری توسط روزنامه‌های در فرانسه نبود، اما هر بار علنی شدن چنین قضایایی و در پی آن مجازات خاطیان هشدار برای دولت‌مردان به شمار رفته تا مراقب باشند در آینده قانون‌گریزی نکنند. به بیان دیگر برای شکل دادن به دموکراسی و قانونمندی واقعی، برگزاری انتخابات آزاد به تنهایی کفایت نکرده و ضروری است در فاصله انتخابات دوره ای، دیگر ابزار لازم به کار گرفته شود تا تمرین دموکراسی انجام پذیرد. مشارکت شهروندان در امور عمومی و در مقابل پاسخگو بودن دولت‌مردان نیاز به تمرین مستمر دارد.

### آزادی مطبوعات، دموکراسی و دولت قانونمند:

افشای مورد «بنالا» در کشوری انجام گرفت که دموکراتیک و قانونمند است. انگلستان، ایالات متحده آمریکا و فرانسه به عنوان پایه‌گذاران دموکراسی و قانونمداری در قرن هیجدهم، مهد آزادی مطبوعات نیز به شمار می‌روند. در نتیجه رابطه تنگاتنگ و دوسویه میان آزادی مطبوعات و دموکراسی و قانونمداری وجود دارد. از یک طرف دو مفهوم فوق‌بستر مناسب را برای آزادی یاد شده فراهم آورده و در مقابل مطبوعات آزاد آن دو را ارتقاء می‌بخشد.

در مورد مفهوم قانونمداری، حاکمیت قانون و یا دولت قانونمند<sup>۱۱</sup> می‌توان به دنبال پرسش‌های شوالیه گفت که مرحله تقویت شده دموکراسی است،<sup>۱۲</sup> دموکراسی قانونمدار از یک طرف قواعد شکلی را عایت می‌کند، از جمله سلسله مراتب قواعد حقوقی، و از طرف دیگر مبتنی بر مجموعه ارزش‌ها و اصول است.

---

<sup>۱۰</sup> Le Figaro, 2018,07,20, Bourmaue, F. X. «Macron affronte sa plus grave cuse politique »

<sup>۱۱</sup>Rule of Law, Etat de droit, Rechtsstaat

<sup>۱۲</sup>Chevallier, J., (2017), « l'Etat de droit », Paris, Montchrestien, 6eme de.

دولت قانونمند و دولت پلیسی<sup>۱۲</sup> هر دو استوار بر قانون هستند، با این تفاوت که در اولی قوانین دغدغه شهروندان و حقوق بنیادی آنها را دارد، در حالی که دومی اهداف خود را پیش برده، نه تنها بعد حمایت کننده ندارد، بلکه سرکوبگر نیز هست. در نتیجه هنگامی که صحبت از دولت قانونمند می‌شود، نه تنها مفهوم «شکلی» بلکه مفهوم محتوایی آن نیز مورد نظر است. بده بیان دیگر هدف از به کارگیری یک سری قواعد و ابزار شکلی، تحقق حقوق بنیادی شهروندان است. دولت قانونمند تمام مکانیسم‌های حقوقی را به کار می‌گیرد تا دموکراسی محقق شود.

از دیدگاه دیوان اروپایی حقوق بشر نهاد قضایی شورای اروپا، دموکراسی شامل عناصری نظیر تکثر، تسامح، روح جهان بینی، منع شکنجه، برابری زن و مرد و غیره<sup>۱۵</sup> و دولت قانونمند و یا برتری حقوق در بر گیرنده عناصری همانند امنیت حقوقی، مجازات به موجب قانون، تساوی در مقابل قانون و عدم تبعیض، پیشگیری از سوء استفاده از قدرت، استقلال قوه قضائیه و غیره است. کمیسیون «ونیز» یا همان کمیسیون اروپایی برای دموکراسی توسط حقوق، که نهاد شورای اروپا به شمار می‌رود در سال ۲۰۱۶ لیستی از عناصر دولت قانونمند تدارک دیده است.<sup>۱۶</sup>

### رسانه، قوه قضائیه و قانونمندی: اهرام‌های بازدارنده<sup>۱۷</sup>

عنوانی که در بالا ذکر شده است موضوع نشست بود که یونسکو به مناسبت بیست و پنجمین سالگرد روز جهانی آزادی مطبوعات، طی روز ۳ ماه مه سال ۲۰۱۸ برگزار کرد. مراسمی که در «آکرا» پایتخت کشور غنا برگزار گردید. قضیه «بنالا» دقیقاً مصادق دغدغه یونسکو است: رسانه‌ای به افشاکاری پرداخته، بلافاصله قوه قضائیه پیگیر آن می‌شود، در نهایت کار به استیضاح دولت توسط مجلس

---

<sup>۱۲</sup>Etat de police

<sup>۱۳</sup>Conception formelle/ Conception substantielle

<sup>۱۴</sup> Marguenaud, J. P. (2016), La Cour européenne des droits de l'homme, Paris, Dalloz, 7eme/ Sudre, F. (2016) , droit européen et international des droits de l'homme, Paris, PUF, 13ed.

<sup>۱۵</sup>Commission de Venise,( 2016 ) Liste des critères de l'Etat de droit.

<sup>۱۶</sup> Medias, Justice et état de droit: les contrepoids du pouvoir »

نمایندگان می‌انجامد که البته رأی کافی نمی‌آورد. در نهایت از این آزمون، قانونمداری تقویت شده بیرون می‌آید. اما باید توجه داشت در اکثر کشورهای دنیا ضعف و حتی فقدان دموکراسی و قانونمندی وجود دارد، از یک طرف رسانه‌ها تحت سانسور و خودسانسوری بوده جرأت افشاگری ندارند و از طرف دیگر قوه قضائیه دارای استقلال لازم جهت همکاری نیست. از همین رو نهادهای منطقه‌ای و بین‌المللی، کشورها را در جهت تقویت هر چه بیشتر دو الگوی فوق تشویق کرده، غیر مستقیم بر آموزش، آنها دارند. تعامل میان رسانه‌ها و قوه قضائیه و نقش مکمل این دو در ارتقاء شفافیت، مسئولیت و راهبری، یکی از موضوعات کلیدی بود که در مراسم یاد شده مورد بررسی قرار گرفت. یادآوری می‌شود روز ۳ مه در سال ۱۳۹۳ به پیشنهاد قبلی روزنامه‌نگاران آفریقایی از یک طرف و یونسکو از طرف دیگر، توسط مجمع عمومی سازمان ملل به عنوان روز جهانی آزادی مطبوعات به رسمیت شناخته شده است.<sup>۱۸</sup>

از تصویب اعلامیه معروف «ویندهوک» در مورد آزادی مطبوعات در سال ۱۹۹۱ تا تصویب اعلامیه آکرا در سال ۲۰۱۸، فضای رسانه‌ای تحت تأثیر ظهور تکنولوژی‌های نوین، تحول چشمگیر داشته است. از طرفی چالش‌های جدید پدید آمده‌اند.

از طرف دیگر نگرانی‌های عنوان شده در سال ۱۹۹۱ مرتبط با موارد نقض آزادی مطبوعات کماکان به قوت خود باقی هستند. اعلامیه آکرا که در خاتمه کنفرانس ۲۰۱۸ یونسکو به تصویب رسید، از رسانه‌ها و قوه قضائیه به عنوان نهادهای باز دارنده قدرت سیاسی یاد می‌کند. به ویژه از نقش «نگهبانی» رسانه‌ها بحث کرده است. با این وجود تا قدرت بازدارندگی واقعی راه طولانی در پیش است. به همین سبب متن مصوبه در برگیرنده توصیه‌هایی برای به ترتیب دولت‌های عضو، خود سازمان یونسکو، روزنامه‌نگاران و رسانه‌های سنتی و نوین و در آخر جامعه مدنی، دانشگاهیان و جامعه متخ‌ص صان در

۱۸ - معتمدنژاد، کاظم و معتمدنژاد رویا. (۱۳۸۶)، حقوق ارتباطات، تهران: دفتر مطالعات و توسعه رسانه‌ها.

۱۹ Declaration de Windhoek (Namibie)

۲۰ - معتمدنژاد، کاظم. (۱۳۸۳)، «یونسکو و سیاستگذاری ملی ارتباطات در کشورهای در حال توسعه»، فصلنامه رسانه، سال پانزدهم، شماره ۲، تابستان.

۲۱ La 25eme édition de la journée mondiale de la liberté de la presse insiste sur le rôle de 'garde-fou' des medias : [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

حوزه تکنولوژی است. اما جای تعجب نیست که بیشترین حجم توصیه و سفارش متوجه دولت‌ها شده باشد.

به موجب الزامات حقوق بشری یا همان وظایف مثبت<sup>۲۲</sup> که در درجه اول به عهده شان گذاشته شده، دولت‌ها می‌بایست اقدامات متعدد انجام داده تا رسانه‌ها و قوه قضائیه قادر شوند عملاً نقش بازدارندگی را ایفا کنند. سیاستگذاری مناسب و تدارک چارچوب حقوقی به منظور تضمین هر چه بهتر آزادی بیان، مشارکت دادن بیشتر مردم در امر قانونگذاری یاد شده، تقویت استقلال قوه قضائیه از جمله آموزش موازین حقوق بشری در عرصه آزادی بیان به دادستانی، قضات و نیروی انتظامی، پی‌گیری موارد تبعیض آزادی یاد شده، تضمین حق بر اطلاعات، حمایت از روزنامه‌نگاران و مبارزه با پدیده عدم رسیدگی به موارد نقض آزادی بیان شان، حمایت از منابع روزنامه‌نگار (از جمله در فضای سایبر)، بهبود بخشیدن به وضعیت اقتصادی رسانه‌ها و روزنامه‌نگاران، ارتقا تنوع رسانه‌ای (از جمله با جلوگیری از شکل‌گیری پدیده انحصار)، به رسمیت شناختن آزادی تشکیل انجمن برای روزنامه‌نگاران و غیره، از جمله نکاتی هستند که بر لزوم پیشبرد آنها توسط دولت‌ها توصیه شده است.

از دیگر مطالب قابل ذکر در اعلامیه فوق الذکر، ضرورت هم‌سو کردن چارچوب‌های حقوقی داخلی با استانداردهای منطقه‌ای بین‌المللی، الزام به رعایت آراء قضایی دادگاه‌های منطقه‌ای حقوق بشر<sup>۲۳</sup>، برقراری تساوی میان زن و مرد در برخورداری از آزادی بیان و اصولاً محقق ساختن آن در فضای رسانه‌ای، بهبود شرایط کاری روزنامه‌نگاران به نوعی که بتوانند دور از «فقر» و «ترس»<sup>۲۴</sup>، با استقلال کار کنند، توجه خاصی به نقش رسانه‌ها در زمان انتخابات و غیره است. همچنین جهت تقویت رسانه‌ها و قوه قضائیه، قانونگذاری به تنهایی کفایت نکرده، نیاز به آموزش بیشتر از هر وقت احساس می‌شود: آموزش چارچوب‌های منطقه‌ای بین‌المللی در عرصه آزادی بیان و قانونمندی به قضات، برپایی دوره‌های آموزشی برای روزنامه‌نگاران و اصولاً مبادرت به آموزش رسانه‌ای شهروندان و به

---

۲۲- Les obligations positives

۲۳ - همچون دیوان اروپایی حقوق بشر، نهاد قضایی شورای اروپا یا دیوان آمریکایی حقوق بشر، نهاد قضایی سازمان دولت‌های آمریکایی.

۲۴- la pauverete et la peur

خصوص جوانان. در عرصه برابری زن و مرد، بدون تردید نیاز به آموزش فرهنگ سازی وجود دارد.

### **نتیجه گیری**

در دولت‌های قانونمدار مطبوعات و قوه قضائیه هر یک دارای استقلال لازم، در دست نقش بازدارندگی در مقابل دیگر قوا، و به خصوص قوه مجریه ایفا کنند. در حالی که در دولت‌های با تجربه کمتر در عرصه دموکراسی و قانونمداری چنین همکاری وجود ندارد. با این وجود در کنار سیاستگذاری‌ها و قانونگذاری‌های مناسب می‌توان از طریق آموزش و فرهنگ سازی، شرایط را برای تضمین استقلال هر یک از دو نهاد یاد شده و ایجاد تعامل بیشتر بین آنها فراهم آورد.



منابع:

فارسی:

- ۱- معتمدنژاد، کاظم و معتمدنژاد رو یا. (۱۳۸۶)، حقوق ارتباطات، تهران: دفتر مطالعات و توسعه رسانه‌ها.
- ۲- معتمدنژاد، کاظم. (۱۳۸۳)، «یونسکو و سیاست‌گذاری ملی ارتباطات در کشورهای در حال توسعه»، فصلنامه رسانه، سال پانزدهم، شماره ۲، تابستان.

لاتین:

1. «Affaire Benalla», (2018), Le Monde, Juillet.18
2. Bourmaue, F. X., (2018), «Macron affronte sa plus grave cuse politique», Le Figaro, Juillet, 20.
3. Cassia P. (2018), «L’affaire Benalle applle un vote changement Constitutionnel», Le Monde Juillet, 20.
4. Chevallier, J., (2017), « l’Etat de droit », Paris, Montchrestien, 6eme ed.
5. Commission de Venise,( 2016 ) Liste des critères de l’Etat de droit.
6. « La 25eme édition de la journée mondiale de la liberté de la presse insiste sur le rôle de ‘garde-fou’ des medias : [www.unesco.org](http://www.unesco.org)
7. Marguenaud, J. P. (2016), La Cour européenne des droits de l’homme, Paris, Dalloz, 7eme ed.
8. Melen Chon J. L. (2018), « Cette affaire est du nouveau du Watergate », Le Monde Juillet, 20.
9. Sudre, F. (2016) , droit européen et international des droits de l’homme, Paris, PUF, 13ed.



