

SABİR MƏMMƏDOV

Bakı Dövlət Universiteti

Beynəlxalq jurnalistika kafedrasının dosenti

E-mail: sabir.rm@rambler.ru

BEYNƏLXALQ TƏCRÜBƏDƏ MƏTBUATIN İNZİBATI VƏ İQTİSADI VASİTƏLƏRLƏ TƏNZİMLƏNMƏSİ

Açar sözlər: beynəlxalq təşkilatlar, media, mətbuatın tənzimlənməsi, söz azadlığı, inzibati vasitələr

Ключевые слова: международные организации, медиа, регулирование печати, свобода слова, административные средства

Key words: international organizations, the media, the regulation of the press, freedom of speech, the administrative tools

Vətəndaşların siyasi baxışlarını formalaşdırmaq və hakimiyyət strukturlarının fəaliyyətinə nəzarət etmək imkanlarına görə mass-medianı demokratiyanın əsas amili hesab edir və dördüncü hakimiyyət adlandırırlar. Üstəlik kütləvi informasiya vasitələri hakimiyyətin başqa üç qoluna: qanunverici, icraedici və məhkəmə sisteminə nəzarət edə bilər.

KİV-in fəaliyyətinin dövlət tərəfindən tənzimlənməsi qarşılıqlı çətinliklər yaradır. Bir tərəfdən dövlət öz vətəndaşlarını onları maraqlandıran mövzulara dair etibarlı informasiya mənbələri ilə təmin etməlidir. Bunun üçün də hansı formada da KİV-in fəaliyyətinin tənzimlənməsinə ehtiyac duyulur. Başqa tərəfdən isə KİV-in ictimai şüura təsiri, korrupsiya faktlarının araşdırılması, hökumətin hərəkətlərinin tənqidi, məmurların qeyri-peşəkarlığının ifşası media vasitələrinin sahib olduğu böyük gücün göstəricisidir. Belə təsir qüvvəsinə malik olması KİV-i daimi nəzarətdə saxlanmaq kimi aldadıcı ideyanın hədəfinə çevirir. Hökumətlər həmişə çalışırlar ki, «nəzarətçi köpək» tədricən «əl iti» rolunu oynasın və buna görə də müstəqil, müxalif yönümlü jurnalistlərin fəaliyyətinə hər cür əngəllər törədir, onların işini qanundan kənar elan edirlər.

Beynəlxalq təcrübə göstərir ki, dövlət heç bir qanunu pozmadan da KİV-in tənzimlənməsini müvəffəqiyyətlə həyata keçirə bilər və bu sahədə onun geniş imkanları var. Kütləvi informasiya vasitələri üçün məlumatın əldə edilməsi birinci dərəcəli məsələdir. İstər beynəlxalq, istərsə də milli qanunvericilik təsbit edir ki, informasiyaya giriş söz azadlığı hüququ ilə müdafiə olunur. Adətən, dövlətlər jurnalistlərin informasiya əldə etmək qaydalarını müəyyən çərçivəyə salmağa çalışır. Onlara gizli hərbi və mülki obyektlərin ərazilərinə daxil olmağı yasaq edir, bir sıra məhkəmə çəkişmələrində iştirak etməyə qadağa qoyurlar və s. Bu məhdudiyətlər söz azadlığı hüququnun qarşısında duran başqa qadağalar kimi, üç hissəli test yoxlanışından keçməlidir. (Məhdudiyətlər qanunla müəyyənləşməli, qanuni məqsədlərə qulluq etməli və yalnız həmin məqsədlərə nail olmaq üçün zəruri olmalıdır).

Xəbər xarakterli məlumatların hazırlanmasında ən çox çətinliyi dövlət orqanlarının yerləşdiyi binalara jurnalistlərin daxil olması yaradır. Bu, onların birbaşa hüququdur. Bir tərəfdən jurnalistlərə icazə verilməlidir ki, onlar parlamentin və başqa orqanların iclaslarında iştirak edə bilsin və adekvat formada əhalini siyasi proseslərin gedişi haqda hərtərəfli məlumatlandırсынlar. Digər tərəfdən bəzi binalarda sadəcə olaraq bütün jurnalistləri yerləşdirmək üçün müvafiq şərait yoxdur. Üstəlik media işçilərinin çoxluğunun dövlət orqanlarına öz vəzi-

fələri keyfiyyətlə yerinə yetirməyə maneçilik törədəcəyi təhlükəsi də yaranır. Bu kimi problemləri aradan qaldırmaq üçün milli parlament və başqa dövlət orqanları jurnalistlərin istirakını akkreditasiya yolu ilə tənzimləyir. Jurnalist əvvəlcədən xüsusi vəsiqə alır və müvafiq dövrdə lazımi şərait yaratmaqla ona dövlət orqanının fəaliyyətini müşahidə etmək və informasiya toplamaq imkanı yaradılır. Bəzən akkreditasiya kartlarının sahibləri başqaları ilə müqayisədə müəyyən üstünlüklərə malik olurlar. Böyük Britaniyada parlament müxbirlərinin bir hissəsi hətta ofis tipli kompüter və İnternet xətti ilə təhciz edilmiş müvafiq şəraitlə də təmin olunur.

Akkreditasiya sistemi lazımdır, amma bəzən ondan başqa məqsədlər üçün istifadə olunur. Ayrı-ayrı ölkələrin dövlət orqanları tənqidi baxışlı jurnalistlərə akkreditasiya kartlarının verilməsindən imtina edirlər, yaxud hamı üçün sərbəst şərait olduğu halda onlardan müvafiq vəsiqə tələb edirlər. Bu tipli problemləri aradan qaldırmaq məqsədilə beynəlxalq təşkilatlar bir sıra standartlar işləyib hazırlamışlar və akkreditasiya qaydalarını həmin normalara uyğunlaşdırmağı məsləhət görürlər. BMT-nin İnsan Hüquqları Komitəsi qeyd edir ki, «zərurət testi»ndən çıxış edərək akkreditasiya qaydaları siyasi müdaxilədən uzaq olmalı və informasiya toplanması prosesinə minimal məhdudiyət qoymalıdır. Üstəlik akkreditə olunmuş jurnalistlərin sayı yalnız o vaxt məhdudlaşdırıla bilər ki, yerləşdirmə prosesində, həqiqətən, real çətinliklər olsun. İHK xüsusi olaraq vurğulayır ki, «bu rejimin tətbiqi istəkdən asılı olmamalı və qarşıda duran məqsədin zəruriliyi və həcmi ilə ölçülməlidir... Akkreditasiya qaydaları dəqiq, ədalətli və ağılabatan, onların tətbiqi isə şəffaf olmalıdır» [1, 238]. Həmin prinsiplər BMT və ATƏT-in səlahiyyətli nümayəndələrinin hazırladıqları birgə Bəyannamədə də öz əksini tapmışdır.

Akkreditasiya sisteminin tətbiqinə o vaxt haqq qazandırmaq olar ki, o, jurnalistlərə müvafiq yerlərə və tədbirlərə imtiyazlı giriş zərurətindən doğsun. Nəzarət funksiyasını müstəqil orqan həyata keçirməli, akkreditasiya üzrə qərarlar isə ədalətli, şəffaf, heç bir ayrıseçkiliyə yol verilmədən, dəqiq və əvvəlcədən elan olunmuş ölçülər əsasında qəbul olunmalıdır. Heç bir halda jurnalisti dərc etdiyi materialın məzmununa görə akkreditasiyadan məhrum etmək olmaz. ATƏT həmçinin vurğulamışdır ki, jurnalistin yazılarının yönümü onun akkreditə olunmasına heç bir təsir göstərə bilməz: «Jurnalistlərin peşə fəaliyyətinin qanuni yolla həyata keçirilməsi onları hadisə yerinə buraxılmamaq və bu kimi başqa sanksiyalardan qoruyur; dövlətlər jurnalistin və yaxud təmsil etdiyi kütləvi informasiya vasitəsinin materiallarının məzmunundan çıxış edərək onu akkreditasiyadan məhrum etmək, hadisə yerinə buraxmamaq və s. bu kimi məhdudlaşdırıcı tədbirlərin qəbul edilməsindən çəkinməlidir» [2, 15].

Beləliklə, akkreditasiya sistemi beynəlxalq standartlara minimal şəkildə o vaxt uyğun gələ bilər ki:

- hakimiyyətdən heç bir asılılığı olmayan müstəqil orqan tərəfindən şəffaf qaydalar əsasında həyata keçirilsin;
- dəqiq, ayrı-seçkiliyə yol verməyən, ağılabatan və əvvəlcədən nəşr edilmiş ölçülərə əsaslansın;
- həqiqətən, yerlərin çatışmazlığı səbəbindən həyata keçirilsin;
- jurnalistin və media qurumunun peşə vəzifəsini necə yerinə yetirməsi üzündən akkreditasiya ləğv edilməsin.

İnformasiya azadlığını təmin etmək vəzifəsi dövlətin üzərinə düşür, amma bu hüququ əsasən özəl və kommertiya strukturları həyata keçirir. Onlar kitab nəşr edir, qəzet, jurnal çap etdirir, efir üçün proqramlar hazırlayır, İnternet xidməti göstərir, vətəndaşları informasiya ilə təmin edirlər. İnsanlar öz fikirlərini ifadə edir, başqalarının düşüncəsi ilə tanış olurlar. Bundan

əlavə, biznes strukturları əsasən reklam sifariş vermək və yerləşdirməklə həm də informasiya azadlığı hüququnun birbaşa istifadəçiləri kimi çıxış edirlər.

Əksər ölkələrin qanunlarına görə, kütləvi informasiya vasitələri əldə etdikləri gəlirdən vergi verməli, vergi orqanlarına hesabat təqdim etməli və başqa maliyyə tələblərini yerinə yetirməlidirlər. Bütün bu tələblər söz azadlığına müdaxilə kimi görünə bilər, amma təcrübə göstərir ki, həmin qaydalar özünü doğruldur və üç hissəli test yoxlamasından keçir. Başqa tərəfdən, əgər qanunlar media təsisçilərini və rəhbərlərini maliyyə cəhətdən başqa müəssisələrlə müqayisədə daha əlverişsiz şəraitə salır və yaxud ayrı-ayrı mətbuat orqanlarına güzəştli imkanlar görüntüsü yaradırsa, onda söz azadlığı sahəsinə əsassız müdaxilə şübhələri yaranır.

Bəzi ölkələrdə qanunlar yalnız qeydiyyatdan keçmiş şirkətlərə mətbu fəaliyyətlə məşğul olmağa icazə verir, teleradioyayımçılar isə lisenziya almalıdırlar. Bu fikir onunla əsaslandırılır ki, bu kimi ciddi fəaliyyətlə məşğul olmaq üçün müvafiq struktur olmalı və əhaliyə lazımı təminat verilməlidir. Əslində hüquqi şəxsin, müəssisənin təsis edilməsi, sahibkarlıq subyektinin qeydiyyatı birbaşa söz azadlığını məhdudlaşdırmır, amma formal olaraq informasiya fəaliyyəti üçün bir şərt olduğuna görə bu sahəyə müdaxilə deməkdir və üç hissəli testdən keçmir.

Həqiqətən, göstərilən tələblər başqa şəxslərin hüquqlarının müdafiəsinə yönəlmişdir. Ona görə də həmin tədbirlərin qarşıda duran məqsədlər üçün «zəruri» olub-olmadığını yoxlamaq lazım gəlir. İndiyədək heç bir beynəlxalq məhkəmə «inkorporasiya» tələbinin zəruriliyi haqqında qərar çıxarmamışdır. Yəqin ki, «inkorporasiya» tələbi media müəssisəsinin böyüklüyündən, yaxud kiçikliyindən asılı olardı. Çünki imkanlı və böyük media yayım təşkilatları, mətbuat orqanları iri həcmli və böyük maliyyə tutumlu sazişlər bağlaya bilər və insanların şərəf və ləyaqətinə toxunacaq, ailə və şəxsi həyata müdaxilə kimi qiymətləndiriləcək qanunsuz hərəkətə yol versələr, başqa vətəndaşların maraqlarına ciddi ziyan vura bilər. Bu halda ayrıca sahibkarlıq subyektinin təsis edilməsi və qeydiyyatı qeyri-adekvat tələb kimi səslənmir. Burada yalnız prosedur qaydalarının aydın, sadə olmasından və siyasi motivlər əsasında problem yaradılmasından söhbət gedə bilər.

Kiçik KİV-lər böyük sazişlər bağlamır və ona görə də böyük əhatəyə malik olurlar. Bu səbəbdən də başqa insanların maraqlarına o qədər də zərər vura bilməzlər. Üstələk hüquqi şəxsin təşkil edilməsi, qeydiyyatı müəyyən xərc tələb edə bilər. Beləliklə, nəşr nə qədər kiçik olsa, «inkorporasiya» tələbi bir o qədər əhəmiyyətini itirmiş olur və informasiya fəaliyyəti ilə məşğul olmaq üçün lüzümsüz problemə çevrilir. Odur ki, heç bir fərq qoymadan ilkin «inkorporasiya» qaydalarının gözlənilməsinə tələb etmək söz azadlığının pozulmasına gətirib çıxaracaq. Yalnız iri şirkətlər qarşısında bu tələbi qoymaq olar.

Hər bir sahibkarlıq subyektini kimi kütləvi informasiya vasitələri də vergi ödəməyə borcludur. Amma bəzi hallarda vergi qanunvericiliyi söz azadlığının boğulması üçün istifadə edilir, heç bir zərurətə uyğun gəlmir və beynəlxalq qanunvericiliklə tam ziddiyyət təşkil edir. 1991-ci ildə qəbul olunmuş Vindhuk bəyannaməsində beynəlxalq birlik vergi qanunvericiliyindən KİV-in azadlığını boğmaq üçün bir vasitə kimi istifadə edilməsinə görə öz dərin narahatlığını bildirmişdir. Bəyannamədə qeyd olunurdu ki, «BMT və YUNESKO təcili olaraq kütləvi informasiya vasitələrinin təsis edilməsinə maneə törədən... iqtisadi və başqa problemlərin, o cümlədən məhdudlaşdırıcı import dərəcəsinə və tariflərin, mətbəə avadanlığına və boyasına, mətn yığımında və redaktə edilməsində istifadə edilən vasitələrə qoyulan kvotaların ləğv edilməsinə çalışmalıdır» [3].

Beynəlxalq təcrübədə KİV-lərə qarşı vergi qanunvericiliyindən təzyiq kimi istifadə edilməsi məsələsi vaxtaşırı diqqət mərkəzində olmuşdur. Hələ 1936-cı ildə ABŞ-da 20 mindən

artıq tirajı olan qəzetlərə vergi tətbiq edilməsini ölkənin Ali Məhkəməsi Konstitusiyaya zidd olan, «informasiya yayımını məhdudlaşdıran, vergi pərdəsi altında həyata keçirilməsinə cəhd edilən, düşünülmüş və maskalanmış tədbir» [4] kimi qiymətləndirmişdir. Başqa bir işi araşdırarkən ABŞ-ın Ali Məhkəməsi vurğulamışdır ki, istənilən tədbirin Konstitusiyaya uyğun gəlib-gəlməməsini qiymətləndirərkən onun güddüyü məqsəddən çox nəticəsini nəzərə almaq gərəkdir. Ali orqan öz qərarında qeyd edirdi: «Əvvəlki dövrlərdən məlumdur ki, dövlət idarəçiliyinin qanuni məqsədlərini güdən normativ aktlar bəzən söz azadlığının məhdudlaşdırılmasına gətirib çıxarır... Bütövlükdə mətbuat və yaxud ayrı-ayrı nəşrlər üzərinə vergi qoyulması dövlətin üzərinə həmin tədbirlərin əsaslandırılması yükünü qoyur» [5].

Vergi «senzura»sından fərqli olaraq, bəzi dövlətlər mass-media sahəsini stimullaşdırmağa və bunun üçün də vergidən azad etməyə çalışır, mətbuata subsidiyalar təqdim edirlər. Əgər həmin addımların kökündə obyektiv meyarlar dayanırsa və yalnız özlərinə yaxın olan informasiya vasitəsinə yardım etmək istəyi durmursa, onda bu tədbiri müsbət qiymətləndirmək olar. Avropa Şurası Nazirlər Komitəsi kütləvi informasiya vasitələrində plüralizmin inkişafına yönəlmiş R(99)1 sayılı 19 yanvar 1999-cu il tarixli tövsiyələrində vurğulayırdı ki, «istənilən...dəstək tədbirləri obyektiv meyarlar əsasında, şəffaf prosedur qaydaları çərçivəsində və müstəqil nəzarət şəraitində olmalıdır. KİV-in təmərküzləşməsi prosesinə bilmədən səbəb olmamaq və subsidiya təqdim olunmuş müəssisələrin həddən artıq varlanmasına təkan verməmək üçün maliyyə dəstəyinin verilməsi şərtləri vaxtaşırı yenilənməlidir» [6].

Vergidən azad edilmə tədbirləri müxtəlif formada ola bilər: əlavə dəyər vergisi dərəcəsinə aşağı salmaqla, ölkəyə gətirilən çap, audio və video avadanlığa tətbiq edilən gömrük tariflərini ləğv etməklə, informasiya vasitələrini mətbuat yayımında, rabitə xidmətlərinə görə ödəmələrdən azad etməklə və s.

Fransada subsidiyaların verməsinə 1974-cü ildən başlanmışdır. İlk vaxtlarda dövlətin maliyyə dəstəyi yalnız əsas gündəlik informasiya qəzetlərinə yönəlmişdir. Bir müddət sonra hökumət dövlət qəzetlərin məzmun rəngarəngliyini qorumaq məqsədi ilə bir neçə əlavə mexanizm hazırladı.

İsveçdə hökumətin subsidiyalar sistemi ilk növbədə cəmiyyətdə plüralizmi inkişaf etdirmək məqsədini güdür. Daha çox subsidiya "ikinci qəzetlər"ə, yəni əhatə etdiyi bölgələrdə öz dövrüyyəsinə görə ikinci yerdə duran qəzetlərə verilir. Burada məqsəd qəzetlərin çox az olan illik gəlirini kompensasiya etməkdir. Subsidiyalar qəzet biznesindəki ümumi illik dövriyyənin 3 faizinə yaxın hissəni təşkil edir. Hazırda subsidiya sistemi ətrafında geniş müzakirələr gedir. Bəziləri hesab edirlər ki, o, mətbuat azadlığı prinsiplərini pozur və zəruri tədbirlərə və bazar dəyişikliklərinə uyğunlaşmağa mane olur. Digərləri bildirirlər ki, o, mətbuat azadlığının məqsədi olan plüralizmin mövcudluğu üçün zəruridir. İstənilən halda subsidiyalar yaxın gələcəkdə dövlət vəsaitinə qənaət etmək baxımından azaldılacaqdır.

İstifadə olunmuş ədəbiyyat:

1. Подборка решений Комитета по правам человека ООН. Т.6. Нью-Йорк, Женева, 2005, 292 с.
2. Свобода самовыражения, свободный поток информации, свобода средств массовой информации. Основные положения СБСЕ/ОБСЕ 1975-2007 гг. Вена: ОБСЕ, 2007, 47 с.
3. Виндхукская декларация – http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/windhoek_decl.shtml
4. Grosjean v. American Press Co., 297 US 233, 250 (1936). –

<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=297&invol=233>

5. Minneapolis Star v. Minneapolis Commissioner of Revenue, 460 US 575, 593 (1983). – <http://bulk.resource.org/courts.gov/c/US/460/460.US.575.81-1839.html>

6. Рекомендация № R (99) 1 Комитета Министров Совета Европы государствам участникам относительно мер по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации – <http://www.mmdc.ru/dir13/dir25/>

САБИР МАМЕДОВ

*доцент кафедры международной журналистики
Бакинского государственного университета*

РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЕЧАТИ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКЕ АДМИНИСТРАТИВНЫМИ И ЭКОНОМИЧЕСКИМИ МЕРАМИ

В статье отмечается, что СМИ играют важную роль в формировании общественного мнения и развитии демократических ценностей. Представляя собой сложный процесс, регулирование СМИ со стороны государства должно опираться на международные принципы. Государство регулирует печать в основном административными и экономическими мерами. Важной мерой такого регулирования выступает аккредитация журналистов. В качестве экономической формы регулирования используется система выдачи субсидий. В месте с тем, все меры государства никоим образом не должны нарушать принципы свободы слова и информации.

SABIR MAMMADOV

*the senior lecturer of chair of the international
journalism of the Baku State University*

REGULATION OF THE PRESS IN THE INTERNATIONAL PRACTICE OF ADMINISTRATIVE AND ECONOMIC MEASURES

The article notes that the media play an important role in shaping public opinion and the development of democratic values. Being a complex process, regulation of the media by the state should be based on international principles. The state regulates the press in major administrative and economic measures. An important measure of the regulatory acts accreditation. As a form of economic regulation is used the system of granting subsidies. In place so that all actions of the state should in no way violate the principles of freedom of expression and information.

Rəyçilər: prof. H. Vəliyev, t.e.d. P. Darabadi

*BDU, Beynəlxalq jurnalistika kafedrasının 19.11.2012. tarixli iclasının qərarı ilə
çapa məsləhət görülmüşdür (pr.02).*