نقد حقوقی پیش‌نویس قانون سازمان نظام رسانه‌ای - بخش نخست

شیر بی‌یال و دم و اشکم که دید

کامبیز نوروزی
حقوقدان و روزنامه‌نگار

قانون‌نویسی کاری سهل نیست. در نوشتن هر متن به عنوان «قانون» شرط است که اولاً موضوع قانون با دقت شناخته و ارزیابی شده باشد. ثانیاً مقرراتی که در متن قانون طراحی می‌شود، هم از حیث موضوعی و هم از نظر حقوقی و حکمی با مقتضیات واقعی سازگار باشد و هم با سایر بخش‌های نظام حقوقی و قانون اساسی و قوانین عادی همخوان و هم‌سو باشد و بالاخره ثالثاً از حیث ادبی و نگارش و اصول فارسی‌نویسی، دقیق و پاکیزه و منقح باشد.

متنی که اخیراً تحت عنوان «پیش‌نویس قانون سازمان نظام رسانه‌ای» توسط دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی، وابسته به معاونت مطبوعاتی، چنان‌که در ادامه خواهیم دید، فاقد تمام شرایط مذکور است و از مشکلات و نقایص متعددی در رنج است.

این مقاله در ابتدا برای کسانی که پیش‌نویس را نخوانده‌اند، خلاصه‌ای از آن را ارایه کرده و سپس مبانی و کلیات و جهت‌گیری عمومی این متن را مورد ارزیابی قرار می‌دهد و در ادامه با نگاهی به برخی مواد آن، قسمتی از انبوه خطاها و نقایص بنیادین و کلان و خردی را که در این متن وجود دارد نشان خواهد داد و درنهایت زوایای پنهان متن پیدا خواهد شد.

در پی انتشار متن پیش‌نویس قانون سازمان نظام رسانه در پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی رسانه، وابسته به معاونت مطبوعاتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، روزنامه‌نگاران، اساتید علوم ارتباطات و حقوقدانان نظرات انتقادی متعددی در مورد این متن منتشر کردند. از آن‌جا که مفاد پیش‌نویس قانون سازمان نظام رسانه‌ای حاوی مباحث مناقشه‌انگیزی است که در صورت تصویب آثار فراوان و گسترده‌ای در فضای رسانه‌ای و جامعه روزنامه‌نگاری کشور به‌جا خواهد گذاشت، «شهروند» بنا به مسئولیت حرفه‌ای خود از نخستین روزهای انتشار آن به انعکاس ارزیابی‌های کارشناسان از این پیش‌نویس پرداخت. مقاله‌ای که اینک پیش‌رو دارید، نقد حقوقی تفصیلی این پیش‌نویس است که در ۳ بخش منتشر می‌شود. کامبیز نوروزی، حقوقدانی با تجربه روزنامه‌نگاری است که بیش از ۲ دهه به تحقیق و تدریس و نگارش در موضوعات متنوع حقوق رسانه مشغول بوده و به‌عنوان یکی از معدود صاحب‌نظران حقوق رسانه مقالات، یادداشت‌ها و مصاحبه‌های فراوانی در این حوزه از او منتشر شده است. «شهروند» برای انتشار مطالب و نقدهای سایر کارشناسان و خصوصاً پاسخ دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی رسانه و معاونت مطبوعاتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی اعلام آمادگی می‌کند.

یکم) خلاصه مفاد متن پیش‌نویس

«متن پیش‌نویس قانون سازمان نظام رسانه‌ای» که در ادامه از آن به‌عنوان پیش‌نویس یاد می‌کنیم، در اندیشه ایجاد تشکلی است که از آن به‌عنوان «سازمان نظام رسانه‌ای» نام می‌برد. با این حال نحوه تنظیم متن مغشوش، نامنظم و غیرمنسجم است. همین امر فهم و شناخت ساختار آن را با دشواری مواجه می‌کند. به‌طور خلاصه «سازمان نظام رسانه‌ای» از روزنامه‌نگاران و خبرنگارانی که از همین سازمان «پروانه روزنامه‌نگاری» دریافت کرده باشند تشکیل می‌شوند. تشکیلات این سازمان در اصل یک تشکیلات استانی است. به این ترتیب که ابتدا در هر استان خبرنگاران و روزنامه‌نگاران عضو هیأت‌مدیره سازمان را انتخاب می‌کنند. صلاحیت نامزدهای عضویت در هیأت‌مدیره می‌بایست در هیأت نظارت بر انتخابات تأیید شود. اعضای هیأت نظارت بر انتخابات عبارتند از یک نفر نماینده دادستان کل کشور، نماینده وزارت کشور، یک فعال رسانه‌ای به انتخاب وزیر فرهنگ و ارشاداسلامی، یک فعال رسانه‌ای به انتخاب شورایعالی انقلاب فرهنگی و یک نفر از فعالان رسانه‌ای به انتخاب مجلس شورای اسلامی. به عبارت دیگر اعضای هیأت نظارت بر مطبوعات، که باید صلاحیت نامزدهای هیأت‌مدیره را در هر استان تأیید کنند، یا مستقیماً دولتی‌اند یا منصوب به نهادهای حکومتی‌اند.

مجمع عمومی سازمان‌های متشکل از هیأت‌های مدیره سازمان‌های استانی عالی‌ترین رکن سازمان و پس از آن عالی‌ترین رکن سازمان نظام رسانه‌ای، شورایعالی است که از ۱۵ نفر تشکیل می‌شود. ترکیب هیأت مشتمل است بر: هشت نفر از منتخبین مجمع عمومی سازمان که البته تماماً بعد از عبور از نظارت استصوابی هیأت نظارت بر انتخابات عضو هیأت‌مدیره شده‌اند. هفت‌عضو دیگر عبارتند از وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی، یک نماینده مجلس، یک قاضی، نماینده حوزه علمیه قم، یک استاد دانشگاه به انتخاب شورایعالی انقلاب فرهنگی، رئیس کل سازمان و یک کارشناس حوزه وب به انتخاب شورایعالی فضای مجازی.

رئیس کل سازمان نیز به پیشنهاد مجمع عمومی و با حکم رئیس‌جمهوری تعیین و منصوب می‌شود.

در این پیش‌نویس فقط روزنامه‌نگاران و خبرنگارانی از امتیازات قانونی و حرفه‌ای برخوردار می‌شوند که عضو این سازمان بوده و از این سازمان پروانه روزنامه‌نگاری دریافت کرده باشند. همچنین این پیش‌نویس، شامل تمامی رسانه‌ها، مطبوعات، رادیو، تلویزیون، خبرگزاری‌ها و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی است.

۵عضو هیأت رسیدگی به تخلفات حرفه‌ای نیز عمدتاً یا دولتی یا منصوبان سازمان‌ها و دستگاه‌های حکومتی‌اند که عبارتند از یک قاضی به انتخاب رئیس کل دادگستری استان، یک روزنامه‌نگار به انتخاب وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی و یک روزنامه‌نگار به انتخاب شورای شهر مرکز استان. دو روزنامه‌نگار به انتخاب سازمان استان هم به این جمع اضافه می‌شوند.

دوم) مبانی نظری

از نظر اصولی این متن مبتنی بر ۳ پایه نظری است که ضمن مغایرت با حقوق اساسی، با شرایط کار روزنامه‌نگاری هم ناسازگارند. این سه پایه عبارتند از: وابستگی سازمان حرفه‌ای – صنفی، محدودیت مطبوعات، یکسان‌پنداری رسانه‌ها.

۱- وابستگی سازمان حرفه‌ای – صنفی

سرتاسر آنچه به اسم «سازمان نظام رسانه‌ای» موسوم شده و تک‌تک اجزای آن عمیقاً و کاملاً وابسته و تحت اداره دولت و تصمیم‌های دولتی‌اند. این پیش‌نویس با طراحی روشی که البته تلاش کرده است پنهان بماند، عملاً جامعه روزنامه‌نگاری ایران را در امور تشکل صنفی خود مسلوب‌الاختیار کرده و سررشته تمام امور این سازمان را به‌طور کامل در اختیار دولت و دستگاه‌های حکومتی قرار داده است. این وابستگی از چند طریق تثبیت و مشخص می‌شود:

در ایران شرایط کاری روزنامه‌نگاران و خبرنگاران سازمان صداوسیما و مراکزی از قبیل خبرگزاری‌های وابسته به دولت، با شرایط کاری نشریات کاملاً متفاوت و جدای از هم است. مشکلات کاری، امتیازات شغلی، میزان آزادی عمل، شرایط سازمانی، خصوصیات فنی این دو گروه کلاً قابل قیاس با یکدیگر نیستند. این پیش‌نویس بر آن است که فقط کسانی که از سازمان نظام رسانه‌ای پروانه روزنامه‌نگاری دریافت کنند، روزنامه‌نگار حرفه‌ای محسوب می‌شوند.

الف) هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات

به موجب ماده ۴۲، ترکیب هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات که برای مدت چهار سالی انتخاب می‌گردند، عبارت است از: یک نفر نماینده دادستان کل کشور، یک نفر نماینده وزارت کشور، یک نفر از فعالان حوزه رسانه به انتخاب و معرفی وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی، یک نفر از فعالان حوزه رسانه به انتخاب و معرفی کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی، یک نفر از فعالان حوزه رسانه به انتخاب و معرفی شورایعالی انقلاب فرهنگی.

بند «و» این ماده افزوده است: «در دوره‌های قبل بعد از دوره اول، دو نفر از فعالان حوزه رسانه به انتخاب شورایعالی سازمان نظام رسانه‌ای». نیاز به توضیح ندارد که اعضای هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات، افرادی کاملاً دولتی و غیرصنفی و غیرحرفه‌ای‌اند. درواقع این دولت است که می‌بایست تأیید کند چه کسانی شایسته عضویت در هیأت‌مدیره سازمان نظام صنفی‌اند. نتیجه ساده و بدیهی این شیوه این است که کسانی به‌عنوان هیأت‌مدیره، اداره سازمان هر استان را به دست می‌گیرند که مورد تأیید سازمان‌های حکومتی و هم‌سو با آنان باشند. علاوه بر این از آن‌جا که اعضای هیأت‌های مدیره استانی‌اند که مجمع عمومی سازمان را تشکیل می‌دهند، هشت عضو ظاهراً انتخابی شورایعالی نیز عملاً به همین وابستگی مبتلا خواهند بود و با توجه به حضور شش عضو دولتی در شورای عالی، آشکار است که این شورا، نه یک رکن صنفی، بلکه به طبیعت ساخت دولتی خود به رکنی تبدیل می‌شود که اساساً در پی نفوذ و اقتدار دولت بر سازمان صنفی است. این مشکل را ویژگی‌های سایر اجزا و ارکان این سازمان، تشویق و تعمیق و قویاً نهادینه می‌کند.

ب) رئیس کل

رئیس کل سازمان را، که ظاهراً یک سازمان صنفی است، شورایعالی سازمان به رئیس‌جمهوری معرفی کرده و رئیس‌جمهوری است که حکم او را صادر می‌کند (ماده ۷ – بند ۳ و ماده ۱۰). رئیس‌جمهوری یک مقام سیاسی و عضوی از جامعه سیاسی است. جامعه سیاسی و جامعه مدنی، برای هرکس که اندک اطلاعاتی از این دو مفهوم داشته باشد، روشن است که دو مقوله متفاوت و مستقل از هم‌اند. صدور حکم رئیس کل سازمان رسانه‌ای توسط رئیس‌جمهوری، مسئول یک نهاد سیاسی را عملاً در موقعیت بالادستی و ریاستی نسبت به یک نهاد مدنی قرار می‌دهد. این ابداعی شگفت‌انگیز است که حکایت از عدم آگاهی یا عدم توجه مبتکران آن به ابتدایی‌ترین مفاهیم سیاسی و حقوقی دارد. تفصیل این نقد در ادامه خواهد آمد.

ج) هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری

قاعده آن است که در تشکل‌های صنفی، تخلف‌های صنفی توسط اعضای صنف مورد بررسی و رسیدگی قرار گیرند. این قاعده از آن روست که در تخلفات صنفی اعضای صنف با جزییات امور صنفی بیشتر آشنایند و ساز و کاری است که از طریق آن، صنف خود اقدام به ارتقای مقررات و اخلاق صنفی می‌کند. اما در این بخش نیز این پیش‌نویس از فرط علاقه و گرایش به وابسته کردن تشکل صنفی روزنامه‌نگاران، این قاعده را نیز به بوته فراموشی سپرده است. به موجب مقررات فصل هفتم، ماده ۵۴، هیأت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری تشکیل می‌شود از چند نماینده حکومت: یک قاضی به انتخاب رئیس کل دادگستری استان، یک روزنامه‌نگار به انتخاب مدیرکل فرهنگ و ارشاد اسلامی استان، یک روزنامه‌نگار به انتخاب شورای اسلامی شهر مرکزی است و بالاخره دو عضو هیأت‌مدیره سازمان استانی. در این‌جا روشن است که غلبه آرا با کسانی است که دولتی و منصوب دولت یا سازمان‌های غیرحرفه‌ای‌اند. هیأت تجدید نظر رسیدگی به تخلفات اداری نیز دارای همین ترکیب است با این تفاوت که مراجع منصوب‌کننده مراجع کشوری‌اند، نه استانی.

ماده ۳۰ پیش‌نویس شورایی را برای صدور پروانه خبرنگاری تعیین کرده است که اعضای آن عبارتند از رئیس سازمان، یک عضو هیأت‌مدیره استان و یک روزنامه‌نگار به انتخاب مدیرکل فرهنگ و ارشاد اسلامی استان. ظاهر این عبارت این است که پروانه خبرنگاران را روزنامه‌نگاران خود از طریق تشکل صنفی دریافت می‌کنند ولی درواقع این برداشت خطاست. در این هیأت سه‌نفره یک نفر منصوب مدیرکل فرهنگ و ارشاد اسلامی استان است که او را می‌توان به سبب ماهیت مقام منصوب‌کننده، دولتی دانست

چنان‌که مشاهده می‌شود، در تخلفات صنفی نیز اعضای صنف و روزنامه‌نگاران نقش مؤثری ندارند و نویسندگان در این‌جا نیز تشکل صنفی و روزنامه‌نگاران عضو را در اختیار سازمان‌های غیرصنفی و غیرمدنی قرار داده‌اند.

د) پروانه خبرنگاری

از نظر این پیش‌نویس روزنامه‌نگاران و خبرنگاران باید پروانه خبرنگاری بگیرند. ماده ۳۰ پیش‌نویس شورایی را برای صدور پروانه خبرنگاری تعیین کرده است که اعضای آن عبارتند از رئیس سازمان، یک عضو هیأت‌مدیره استان و یک روزنامه‌نگار به انتخاب مدیرکل فرهنگ و ارشاد اسلامی استان. ظاهر این عبارت این است که پروانه خبرنگاران را روزنامه‌نگاران خود از طریق تشکل صنفی دریافت می‌کنند ولی درواقع این برداشت خطاست. در این هیأت سه‌نفره یک نفر منصوب مدیرکل فرهنگ و ارشاد اسلامی استان است که او را می‌توان به سبب ماهیت مقام منصوب‌کننده، دولتی دانست - در مورد دو عضو دیگر هم توجه به این نکته لازم است که هیأت‌مدیره‌ای که این پیش‌نویس را مقرر کرده‌اند، درواقع کسانی‌اند که با تأیید مقام‌های دولتی برگزیده شده‌اند و نمی‌توان آنها را چندان مستقل دانست.

این بررسی به خوبی نشان می‌دهد که یکی از مبانی دیدگاهی این پیش‌نویس، وابسته کردن تشکل صنفی روزنامه‌نگاری به دولت است به ترتیبی که کلاً اراده‌های دولتی به شکل موثر و غیرقابل تغییری در تمام شئون فعالیت این تشکل ظاهراً صنفی جاری و ساری باشد.

در سخنان پراکنده‌ای که مبتکران این پیش‌نویس گفته‌اند، این شیوه طراحی سازمان نظام رسانه‌ای را در مقایسه با سازمان‌های نظام صنفی دیگری از قبیل نظام پزشکی، سازمان نظام مهندسی، کانون وکلای دادگستری و... توجیه و تلاش کرده‌اند این نفوذ گسترده دولت در سازمان صنفی رسانه‌ای را با چنین مقایسه‌ای توضیح دهند. این مقایسه از جهات متعددی کاملاً نادرست بوده و خصوصاً به لحاظ موضوعی، این مشاغل تفاوت‌های زیادی با روزنامه‌نگاری دارند.

چند مورد از این تفاوت‌ها را می‌توان به راحتی برشمرد که فقط به دو مورد از آنها بسنده می‌شود:

تفاوت ماهوی: حرفه روزنامه‌نگاری، حرفه‌ای است که مستقیماً از حق «آزادی بیان» ناشی می‌شود. روزنامه‌نگاری، از مصادیق مستقیم و بلافصل آزادی بیان است. آزادی بیان یک حق اساسی و غیرمشروط است، نمی‌توان برای «آزادی بیان» شرط گذاشت. مثلاً نمی‌توان گفت فقط کسانی می‌توانند بگویند یا بنویسند که فلان مدرک را داشته باشند یا در فلان امتحان قبول شده باشند – روشن است البته کسانی که داناتر باشند یا از فنون سخنوری یا نویسندگی بهره بیشتر برده باشند و صادقانه بگویند و بنویسند، مخاطبان بیشتری خواهند داشت. این نیز هم احتیاج به توضیح ندارد که گوینده یا نویسنده‌ای که در کلامش، مرتکب جرمی شود مسئول است و باید تنبیه شود.

اما مشاغلی چون پزشکی و مهندسی و مانند اینها، مبتنی بر «حق آزادی انتخاب شغل»اند. هر کسی می‌تواند شغلی را که مایل است انتخاب کند. این حق ازجمله حقوق مشروط است. پس هر کس نمی‌تواند پزشک شود مگر این‌که شرایط خاصی را دارا باشد.

تفاوت کارکردی. ازجمله کارکردها و وظیفه‌های اصلی و عمده رسانه‌ها، که در فرآیند گردش اطلاعات رخ می‌دهد، نظارت و خصوصاً نظارت بر ساختار قدرت است که از مصادیق برجسته و بارز آن دولت است. همین ویژگی اغلب موجب تعارض میان رسانه‌ها و دولت نیز می‌شود. در تجربه دو دهه اخیر توسعه رسانه‌ها در ایران نیز دیده‌ام که چگونه رسانه‌ها با انتشار اخبار و گزارش‌ها توانسته‌اند به این وظیفه عمل کرده و تا اندازه‌ای در بهسازی عملکرد دولت‌ها اثر بگذارند. بنابراین نمی‌توان خود ساختار قدرت را تا این اندازه ناظر بر کار رسانه‌ها دانست. اگرچه نظارت‌های عمومی، از قبیل مقررات قانون مجازات اسلامی، به اندازه کافی نقش نظارتی خود را داشته و خواهند داشت.

حال آن‌که پزشکی یا مهندسی یا پرستاری یا... اساساً کارکرد و وظیفه‌ای دارند که هیچ ارتباطی به ساخت دولت ندارد. بلکه این مشاغل مستقیماً و صرفاً با بخش‌هایی از زندگی روزمره مردم مرتبط‌اند. ناگفته نماند حتی در مورد همین مشاغل نیز دولت مجاز به مداخله مستقیم در امور تشکل صنفی آنها نیست و اگر قوانین موجود چنین حقی برای دولت نسبت به سازمان‌های صنفی این مشاغل ایجاد کرده است، غلط است.

اما نکته جالب این است که این پیش‌نویس به ادعای مشابهت «سازمان نظام رسانه‌ای» با سازمان نظام پزشکی یا سازمان نظام مهندسی و کانون وکلا، وفادار نیست. زیرا میزان مداخله مستقیم دولت در آنچه در پیش‌نویس به‌عنوان سازمان نظام رسانه‌ای نامیده شده است، بسیار بسیار بیشتر و گسترده‌تر از سازمان‌های نظام مهندسی یا پزشکی و کانون وکلاست.

به عنوان مثال هیأت‌های بدوی و تجدید نظر رسیدگی به تخلفات پزشکی (موضوع مواد ۳۵ و ۳۶ قانون سازمان نظام پزشکی) تماماً پزشک یا متخصصان رشته‌هایی وابسته‌اند که به پیشنهاد هیأت‌مدیره و حکم رئیس کل سازمان منصوب می‌شوند. و یا هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات این سازمان متشکل از ۷ عضو است که ۵ نفر آن پزشک‌اند و اگر این ۵نفر به انتخاب وزیر و کمیسیون مجلس برگزیده شده، و ازاین حیث کاملاً منصوب مقام‌های دولتی‌اند، ولی در هر حال لااقل پزشک‌اند.

۲- محدودیت مطبوعات

اصل بر آزادی مطبوعات است (اصل بیست و چهارم قانون اساسی). این اصل علاوه بر این مبتنی است بر اصول دیگری از قانون اساسی از قبیل اصل نهم، بندهای ۶ و ۷ اصل سوم، اصل بیست و سوم و... تحقق آزادی مطبوعات مستلزم تحقق شرایطی است. به بیان دیگر، آزادی بیان و آزادی مطبوعات، مقتضیاتی دارد که بدون آنها آزادی مطبوعات قابل تحقق یا قابل پیشرفت و توسعه نیست. از مهم‌ترین شرایط تحقق آزادی مطبوعات، آزادی عمل و استقلال کاری روزنامه‌نگاران است. روزنامه‌نگار کسی است که مهم‌ترین حق اساسی مطبوعات، یعنی حق کسب خبر و تهیه مطلب را به اجرا می‌گذارد. هر محدودیت خلاف حقوق اساسی برای فعالیت روزنامه‌نگار عملاً موجب نقض آزادی مطبوعات است. زیرا اگر روزنامه‌نگار نتواند کار خود را در چارچوب قانون به‌صورت آزاد انجام دهد، عملاً رسانه نیز از انجام کار خود باز می‌ماند.

پیش‌نویس مورد بحث با ایجاد یک سازمان تحت سلطه دولت، وضع شرایط بسیار نادرست و غیرواقعی برای تعریف روزنامه‌نگار و عضویت او در سازمان حرفه‌ای، ایجاد نظارت استصوابی و ایجاد هیأت رسیدگی به تخلفات حرفه‌ای مرکب از اشخاص دولتی و تمهیداتی که در ادامه این مقاله خواهیم خواند، تلاش گسترده برای ایجاد محدودیت‌های گسترده در کار روزنامه‌نگاران را به کار برده و در نتیجه اصل آزادی مطبوعات را منقلب نموده و آن را به اصل «محدودیت مطبوعات» مبدل ساخته و بر همین اساس نیز مقررات آن تنظیم شده است.

۳- یکسان‌پنداری رسانه‌ها

پیش‌نویس مدعی آن است که روزنامه‌نگاران تمام رسانه‌ها اعم از نوشتاری (مطبوعات)، دیداری (تلویزیون)، شنیداری (رادیو) و فضای مجازی و خبرگزاری‌ها را دربر می‌گیرد. خطایی فاحش است که از آشنایان به امور رسانه سرنمی‌زند. زیرا در ایران شرایط کاری روزنامه‌نگاران و خبرنگاران سازمان صداوسیما و مراکزی از قبیل خبرگزاری‌های وابسته به دولت، با شرایط کاری نشریات کاملاً متفاوت و جدای از هم است. مشکلات کاری، امتیازات شغلی، میزان آزادی عمل، شرایط سازمانی، خصوصیات فنی این دو گروه کلاً قابل قیاس با یکدیگر نیستند. این پیش‌نویس بر آن است که فقط کسانی که از سازمان نظام رسانه‌ای پروانه روزنامه‌نگاری دریافت کنند، روزنامه‌نگار حرفه‌ای محسوب می‌شوند. عقل سلیم نمی‌پذیرد که این سازمان بتواند بر سازمان‌هایی که دارای مقررات خاص‌اند، از قبیل سازمان صداوسیما و ایرنا، تفوق یابد. از سوی دیگر مراکزی مانند صداوسیما سازوکارهای مستقل و منحصر به خود دارند که با این سازمان سازگار نیست. علاوه بر این امتیازات و مسائل شغلی این دو گروه آن‌قدر با یکدیگر فاصله دارد که نمی‌توان آنها را در یک سازمان قرار داد. مشکلات عدم ثبات شغلی، برخوردهای سیاسی و قضایی و امنیتی، کمبود درآمد، و... در نشریات، قابل قیاس با گروه نخست نیست، در بسیاری از موارد مسائل صنفی این دو گروه کاملاً متفاوت از یکدیگرانند و حداقل در شرایط کنونی نمی‌توان این دو گروه را در سازمان صنفی قرار داد.