

آزادی، حق و امنیت

■ چکیده

بحث از نسبت آزادی و امنیت به مثابه دو حق مهم شهروندی از آنجا که با توجه به شرایط و مقتضیات زمان امکان تقابل آن دو با یکدیگر می‌رود، از جمله موضوعات مهمی است که کلیه نظام‌های سیاسی به نوعی با آن مواجه هستند، پرسش بنیادینی که در اینجا مطرح می‌شود آن است که: آیا با استناد به شرایط و اهداف امنیتی می‌توان حد و حدودی را برای حق آزادی بیان و دسترسی به اطلاعات قایل شد یا خیر؟ البته از آن جا که موضوع بحث ناظر بر شرایط معمولی می‌باشد پاسخ به آن چندان ساده نیست، چرا که معمولاً همه نظامها در پاسخ به این سؤال در شرایط بحرانی، جواب مثبت می‌دهند. این نوشتار با تحلیل برخی از اسناد مهم حقوقی سعی دارد نسبت بین این دو مفهوم را کاویده، به خواننده تصویر روشنی از محدودیتهای امنیتی ارائه دهد.

■ فهرست مطالب

مقدمه	۱۷۸
الف: چشم انداز بین‌المللی	۱۷۹
ب: بیانیه ژوهانسبورگ	۱۸۴
ج: مقررات بین‌المللی منطقه‌ای	۱۸۸
نتیجه‌گیری	۱۹۱

■ کلید واژه‌ها

امنیت
حقوق
قانون
سیاست
آزادی
مطبوعات

این نوشتار ترجمه و تلخیصی است از:

Saudora Coliver, Paul Hoffman, Joan Fitzpatrick & Stephan Bowen (Eds), Secrecy & Liberty: National Security, Freedom of Expression & Access of Information, London, Martinus Nijhoff Publishers, 1998. Chap. 1-2.

مقدمه (مترجم)

آیا در حقوق بین‌الملل و یا اسناد مهم بین‌المللی مانند اعلامیه جهانی بشر، میثاق حقوق مدنی و سیاسی و ... مقرراتی در مورد مشروعیت ایجاد محدودیت نسبت به آزادی بیان و مطبوعات وجود دارد؟ به عبارت دیگر حقوق بین‌الملل و قوانین اساسی کشورها چگونه نسبت به مقوله آزادی بیان، مطبوعات و اطلاعات با امنیت ملی کشورها برخورد کرده‌اند؟ فایده آگاهی و شناخت مقررات و موازین یاد شده برای ما زمانی آشکار می‌گردد که متذکر شویم، یکی از مباحث امروز جامعه ما تنش بین آزادی بیان، مطبوعات و دستیابی به اطلاعات از یکسو و دفاع از نظام و امنیت ملی از سوی دیگر است. این تعارض باعث توقیف برخی از نشریات و دستگیری تعدادی از روزنامه‌نگاران شده است. آشنایی و کسب اطلاعات در مقولات یاد شده از منابعی که از آن به مقررات بین‌المللی یا حقوق بین‌الملل یاد می‌شود و نیز مطالعه قوانین اساسی برخی از کشورها در این خصوص، می‌تواند حداقل دو فایده را متصور سازد. نخست آن که با آگاهی از مقررات بین‌المللی و بازتاب هرگونه اقدام داخلی در مجامع بین‌المللی، می‌توانیم پیش‌بینی و حساسیتهای موجود جهان را نسبت به ارزشهای پذیرفته شده درباییم؛ دو دیگر، با درک و آگاهی از مسایل و معضلات مشابه قادر خواهیم بود، از تجربیات سایر کشورها در این زمینه‌ها استفاده کرده و روشهای مختلفی را با توجه به شرایط خاص محیطی کشورمان به آزمون گذاریم. از این رو بنا داریم در این مقاله به موضوع محدودیتهای امنیت ملی آزادی بیان و مطبوعات و اطلاعات در برخی اسناد و مقررات مهم جهانی بپردازیم؛ لیکن از آن جا که طرح این موضوع و پاسخ به سؤالات

ممکن است در حد یک مقاله نباشد، در این نوشتار به بررسی برخی از اسناد بین‌المللی خواهیم پرداخت و مطالعه قوانین اساسی کشورها را به زمان دیگری واگذار می‌کنیم. بنابراین سعی ما در این مقاله آن است که ببینیم چه محدودیتهایی نسبت به آزادی بیان، مطبوعات و دسترسی به اطلاعات طبق اسناد مهم بین‌المللی مجاز شمرده است و رفتار و عملکرد مجامع بین‌المللی در این خصوص چگونه بوده است.

الف- چشم‌انداز بین‌المللی

اول- مقررات بین‌المللی

منظور از مقررات بین‌المللی، اصول و قواعد و رویه‌هایی است که واحدهای سیاسی جامعه جهانی یعنی کشورها در قالب کنوانسیونها، بیانیه‌ها و ... بدان گردن نهاده‌اند. این مقررات و اصول، جهانی هستند و اختصاص به منطقه جغرافیایی یا مردم خاصی ندارند بلکه تمامی دولتها و ملل جهان ملزم به تبعیت از آنها می‌باشند. این اصول در واقع، استانداردهایی هستند که ملتها باید وضعیتهای حقوقی و داخلی خود را با آنها منطبق سازند. بنابراین برخی از این قواعد به خاطر قراردادی بودن و برخی نیز به دلیل "عرفی" شدن جنبه الزامی دارند و تبعیت از آنها لازم‌الاجرا است.

۱) میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی

یکی از مهمترین معاهدات بین‌المللی و الزام‌آور در زمینه حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی است. پس از تصویب اعلامیه جهانی حقوق بشر در سال ۱۹۴۸ در مجمع عمومی سازمان ملل متحد، تردیدهایی در مورد الزامی بودن مقررات آن برای دولتهای عضو ملل متحد بروز کرد و این تردیدها باعث شد ضمانت اجرایی اعلامیه حقوق بشر زیر سؤال رفته، نگرانیهای خاصی را به دنبال آورد که البته خود باعث تحرک بیشتر کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل و ارایه پیش‌نویس دو میثاق گردید. هدف این معاهدات در درجه اول ایجاد تعهدات الزام‌آور حقوقی برای دول عضو بود (موضوعی که در مورد اعلامیه حقوق بشر به خاطر اطلاق اعلامیه بر آن و تصویب آن در مجمع عمومی مورد تردید بود). این کار از سال ۱۹۴۷ شروع و در سال ۱۹۵۴ به نتیجه رسیده و تقدیم مجمع عمومی سازمان ملل شد. میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی یکی از آنهاست و میثاق بین‌الملل حقوق اقتصادی و اجتماعی یکی

دیگر است. میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی دارای ۲۷ ماده است که با جزئیات بسیار بیشتر و دقت خاص نسبت به اعلامیه جهانی حقوق بشر، انواع حقوق و آزادیها را تشریح و تعریف نموده و تعهدات مطلق و صریحی بر عهده دول عضو جهت احترام و تضمین حقوق مزبور برای همه افراد در قلمرو آنها و تحت صلاحیت آنها گذاشته است. مطلب اخیر نیز موضوعی بود که در اعلامیه جهانی حقوق جای آن خالی و بهانه‌ای بود برای اعضای که بدین وسیله از اجرای مقررات اعلامیه اجتناب می‌کردند. به هر حال میثاق حقوق مدنی و سیاسی در سال ۱۹۶۶ در مجمع عمومی به تصویب رسید و در ۲۳ مارس ۱۹۷۶ وارد مرحله لازم‌الاجرائی گردید.

دوم- دیدگاه میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی راجع به آزادی بیان، اطلاعات و مطبوعات

ماده ۲ میثاق حقوق مدنی و سیاسی مقرر می‌کند:

«دولتهای طرف این میثاق متعهد می‌شوند که حقوق شناخته شده در این میثاق را درباره کلیه افراد مقیم در قلمرو تابع حاکمیت خود بدون هیچ گونه تمایزی از قبیله نژاد، رنگ، جنس، زبان، مذهب، عقیده سیاسی یا عقیده دیگر، اصل و منشأ ملی یا اجتماعی، ثروت، نسب و یا سایر وضعیتها محترم شمرده و تضمین کنند.»

بند ۲ همان ماده در مورد نحوه و شکل اقدامات دولتهای عضو در تطبیق اعمال خود با مقررات میثاق و اجرائی کردن آنها بحث کرده و مقرر می‌سازد:

«هر دولت طرف این میثاق متعهد می‌شود که طبق اصول قانون اساسی خود و مقررات این میثاق در زمینه اتخاذ تدابیر قانونگذاری و غیر آن به منظور تنفیذ حقوق شناخته شده در این میثاق که قبلاً به موجب قوانین موجود یا تدابیر دیگر لازم‌الاجراء نشده است اقدام لازم را به عمل آورد.»

بدین ترتیب، اختیار تعیین روشهای اجرائی، تضمین و لازم‌الاجراء کردن مقررات میثاق به دولتها واگذار شده است و هر دولت مطابق قوانین اساسی خود و شکل مناسب و منطبق با نهادهای قانونی داخلی خود، اقدامات لازم را در پیش می‌گیرد.»

میثاق تضمینی، مقررات خود را از دولتها می‌خواهد و با اطلاق و تصریح به این تضمین هیچ گونه شرط و تردید را در اجرای مقررات میثاق مجاز نمی‌داند الا در یک مورد؛ یعنی ماده ۴ میثاق که مقرر می‌دارد:

«هر گاه یک خطر عمومی استثنایی (فوق‌العاده) موجودیت ملت را تهدید کند و این خطر ۱۸۱ رسماً اعلام شود، کشورهای طرف این میثاق می‌توانند تدابیری خارج از الزامات مقرر در این میثاق به میزانی که وضعیت حتماً ایجاب می‌نماید انجام دهند مشروط بر این که تدابیر مذکور با سایر الزامات حقوق بین‌الملل، مغایرت نداشته باشد و منجر به تبعیض منحصرأ بر اساس نژاد، رنگ، جنس، زبان، اصل و یا مذهب نشود.»

میثاق حقوق مدنی و سیاسی در ماده ۱۹ صراحتاً بیان می‌دارد:

۱- هیچ کس را نمی‌توان به خاطر عقایدش مورد بازخواست قرار داد.

۲- همگان باید از حق آزادی بیان برخوردار باشند.

صرف نظر از این بحث که آزادی بیان و عقیده از دیدگاه مکاتب و عقاید مختلف چه تعریفی می‌تواند داشته باشد، ذکر چند نکته ضروری است.

نکته اول- بند ۱ ماده ۱۹ آزادی عقیده را مطلق اعلام می‌کند و هیچ گونه محدودیتی را نمی‌پذیرد. توسل به مفهوم امنیت ملی برای ایجاد محدودیت نسبت به آزادی بیان بر اساس بند ۱ ماده ۱۹ بسیار مشکل است هر چند کشورها معمولاً به آن مبادرت می‌کنند.

نکته دوم- در بند ۲ ماده ۱۹ به آزادی بیان و تحصیل اطلاعات و افکار اشاره شده است؛ قلمرو این حق وسیع و گسترده است لیکن مطلق نیست.

نکته سوم- بند ۲ ماده ۱۹ که محدودیتهای اعمال حق مذکور را بیان می‌کند، اجرای اعمال آن را توأم با مسؤولیتهای و تکالیف خاص پیش‌بینی و اجرای آن را منوط به آن محدودیتهای خاص می‌سازد. در حقیقت محدودیت مذکور علیه آزادی بیان عموماً به منزله مجازات برای خطاکاران و متخلفین است.

سوم- محدودیتهای پیش‌بینی شده در میثاق نسبت به حق آزادی بیان بر اساس "امنیت ملی" از مطالب ذکر شده چنین مستفاد می‌شود که هر دولتی بر اساس میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، حق دارد محدودیتهایی را نسبت به حق آزادی بیان و تحصیل اطلاعات اعمال نماید. کسانی هم که از حق مذکور استفاده می‌کنند باید نسبت به آثار و لوازم اعمال حق خود توجه کرده و با عنایت به آنها عمل نمایند؛ لیکن ابتدا ضروری است مقصود از مفهوم "امنیت ملی" روشن شود. هر چند تعاریف مختلفی از مفهوم امنیت ملی می‌توان بیان کرد لیکن مقصود از عبارت یاد شده در این جا به شرح ذیل است: حمایت از امنیت ملی به معنی اتخاذ تدابیری است به منظور پیشگیری یا پاسخ به

تهدیدات جدی علیه کشور در کل، خواه تهدید خارجی باشد چون تهدید نظامی و خواه منشأ آن داخلی باشد مانند اقدام علیه حاکمیت.

آن چه در میثاق حقوق مدنی و سیاسی همچون مبنایی برای ایجاد محدودیت علیه آزادی بیان و اطلاعات تصریح شده است شامل موارد ذیل می باشد:

مورد اول- بند ۳ ماده ۱۹ میثاق که مقرر می دارد:

اعمال حقوق مذکور در بند ۲ این ماده (حق آزادی بیان و تحصیل و انتشار اطلاعات) مستلزم حقوق و مسؤولیتهای خاصی است و از این رو ممکن است تابع محدودیتهای معینی بشود که در قانون بدان تصریح شده است و برای امور ذیل ضرورت داشته باشد:

الف- احترام به حقوق و حیثیت دیگران

ب- حفظ امنیت ملی یا نظم عمومی یا سلامت اخلاق عمومی

مورد دوم- بند ۳ ماده ۱۲ میثاق که مقرر می دارد:

حقوق مذکور (حق عبور و مرور آزادانه و انتخاب مسکن) تابع هیچ گونه محدودیتی نخواهد بود مگر محدودیتهایی که به موجب قانون مقرر بگردد. و برای حفظ "امنیت ملی"، "نظم عمومی"، "سلامت یا اخلاق عمومی" یا "حقوق و آزادیهای دیگران" لازم بوده و با سایر حقوق شناخته شده در این میثاق سازگار باشد.

مورد سوم- ماده ۱۳ میثاق چنین بیان داشته است:

بیگانه ای که قانوناً در قلمرو یک دولت طرف این میثاق باشد فقط اجرای تصمیمی که مطابق قانون اتخاذ شده ممکن است از آن کشور اخراج شود. مگر در مواردی که "امنیت ملی" طور دیگر اقتضاء نماید.

مورد چهارم- در بند ۱ از ماده ۱۴ میثاق می خوانیم:

همه در مقابل دادگاهها و دیوانهای دادگستری مساوی هستند هرکس حق دارد که به دادخواهی او منصفانه و علنی در یک دادگاه صالح مستقل و بی طرف طبق قانون رسیدگی شود و آن دادگاه درباره حقانیت اتهامات جزایی علیه او یا اختلافات راجع به حقوق و الزامات او در امور مدنی تصمیم بگیرد. تصمیم به سری بودن جلسات در تمام یا قسمتی از دادرسی خواه به جهات اخلاق حسنه یا نظم عمومی یا "امنیت ملی" در یک جامعه دموکراتیک و خواه در صورتی که مصلحت زندگی خصوصی اصحاب دعوی اقتضاء کند و یا در مواردی که از لحاظ کیفیات خاص، علنی بودن جلسات مضر به مصالح دادگستری باشد تا حدی که دادگاه لازم بداند امکان سری بودن هست. لیکن

حکم صادره در امور کیفری یا مدنی علنی خواهد بود مگر آن که مصلحت صغار طور ۱۸۳ دیگری اقتضاء نماید یا داوری مربوط به اختلافات زناشویی یا ولایت اطفال باشد. مورد پنجم- ماده ۲۱ میثاق چنین مقرر داشته است:

حق تشکیل مجامع مسالمت آمیز به رسمیت شناخته می شود. اعمال این حق تابع هیچ گونه محدودیتی نمی تواند باشد جز آنچه که بر طبق قانون تصویب شده و در یک جامعه دموکراتیک به خاطر مصالح آن جامعه از قبیل امنیت و سلامت عمومی ضرورت داشته باشد.

مورد ششم- ماده ۲۲ میثاق به ترتیب ذیل مقرر می دارد:

هر کس حق تشکیل اجتماع آزادانه دارد و از آن جمله حق تشکیل سندیکا (اتحادیه های صنفی) و الحاق به آنها به منظور حمایت از منافع خود. اعمال این حق موقوف به هیچ محدودیتی نمی تواند باشد مگر آن چه که از طریق قانون تصویب شده است.

هر چند تمرکز این نوشتار بر مفهوم "امنیت ملی" است لیکن در برخی نوشته ها مشاهده می شود که مفهوم یاد شده گاهی اوقات با واژه و مفهوم نظم عمومی^۱ و سلامت جامعه^۲، در کنار هم و مرتبط با یکدیگر دیده می شود. اگر چه واژه های مذکور بسیار نزدیک به هم و مترادف هستند لیکن نباید تمایز میان آن نادیده گرفته شود.

با پذیرش این که میثاق حقوق مدنی و سیاسی در موارد مختلف به واژه "امنیت ملی" تصریح کرده است، اینک این سؤال پیش می آید که اعمال محدودیتهای مذکور تابع چه قواعدی است. در این خصوص دیدگاههای مختلفی وجود دارد لیکن دیدگاه غالب و نزدیک به تغییر اعضای کمیسیون ماده ۱۹ میثاق، اعمال محدودیتهای یاد شده را تابع قواعد و اصول زیر می داند:

« ۱- محدودیتهای مذکور در خصوص آزادی بیان باید "به وسیله قانون تصویب شده باشد" و نیز باید منطبق با اهداف و مقاصد میثاق باشد.

بنابراین یک دولت نمی تواند به مفاد بند ۳ ماده ۱۹ استناد نماید مگر آن که قانونی را که براساس آن آزادی بیان و ... محدود کرده است، با جزئیات دقیق آن، ارایه نماید. همچنین محدودیتهای مذکور باید با اهداف و مقاصد میثاق سازگاری داشته باشد و در این زمینه باید قانونی که برای محدود کردن آزادی به آن استناد می شود، کاملاً شفاف، روشن

و دقیق باشد به نحوی که فرد یا افراد به درستی تشخیص دهند که کدامین اقدام و عمل آنها خلاف قوانین و امنیت ملی است. اگر چنانچه قانون آن قدر گنگ و مبهم باشد که افراد توانایی تشخیص و پیش‌بینی اعمال خلاف خود را نداشته باشند، نمی‌تواند توجه‌کننده محدودیت آزادی بیان گردد.

۲- محدودیتهای به عمل آمده علیه آزادی بیان باید برای یک هدف مشروع ضروری باشد و محدودیتهای مندرج در ماده ۱۹ زمانی مجاز دانسته شده است که ضرورتی برای دستیابی به یک هدف وجود داشته باشد و بنابراین یک کشور باید برای استناد به ماده ۱۹، سه اقدام انجام دهد: الف) نشان دهد که تهدیدی واقعی علیه ملت به صورت کلی وجود دارد ب) اظهار و بیان آزادانه مطالب موجب تهدید بوده و یا در ایجاد آن مشارکت دارد. ج) اقدامات محدودکننده برای پیشگیری از تهدید و خشی کردن آن ضروری هستند.

۳- محدودیتهای باید متناسب با اهداف مشروع تعقیب شده باشند و در واقع باید به درستی تشخیص داد که اقدامات محدودیت‌کننده برای دستیابی به اهداف مشروع دولت متناسب هستند.

ب- بیانیه ژوهانسبورگ

بیانیه ژوهانسبورگ مشتمل بر اصولی است که در مورد مفاهیمی چون امنیت ملی، آزادی بیان و دسترسی به اطلاعات بحث می‌کند. این اصول در اکتبر ۱۹۹۵ از تصویب گروهی از متخصصین در حقوق بین‌الملل، امنیت ملی و کمیسیون ماده ۱۹ میثاق حقوق مدنی گذشت. از آنجا که مقررات میثاق حقوق مدنی و سیاسی و سایر اسناد بین‌المللی نظیر اعلامیه حقوق بشر و غیره نتوانستند چارچوب و مرزهای دقیق میان آزادی بیان و امنیت ملی را روشن کنند و با عنایت به این که دولتها در مواقع مختلف با سوء استفاده از مفهوم امنیت ملی، محدودیتهای گسترده‌ای را نسبت به آزادی بیان به مطبوعات و ... ایجاد می‌کردند، بیانیه ژوهانسبورگ مصمم شد با تعیین جزئیات دقیق مفاهیم یاد شده، بین تعارضهایی که در این خصوص وجود دارد سازش ایجاد کرده و چارچوب عمل دولتها را دقیق‌تر مشخص ساخته و از آزادیهای اساسی و دموکراسی واقعی حمایت بیشتری به عمل آورد.

بیانیه ژوهانسبورگ، ابعاد مختلف آزادیهای بیان و عقیده، حق دسترسی به اطلاعات و قلمرو مجاز اعمال محدودیت نسبت به این حقوق اساسی بر مبنای حفظ امنیت ملی را

توضیح داده و روشن می‌سازد. اصول بیانیه مذکور همچنین حمایت‌های ساختاری مهمی را که می‌تواند مانع سوء استفاده قوانین امنیت ملی برای مقاصد نامناسب و ضد دموکراتیک شود، مد نظر قرار می‌دهد. و خلاصه آن که بیانیه ژوهانسبورگ اصول دولتها را در ایجاد سازش و جلوگیری از تنش بین امنیت ملی و آزادی بیان، مساعدت می‌نماید. این بیانیه شامل یک مقدمه و ۲۵ اصل می‌باشد.

اول- آزادی بیان در "بیانیه ژوهانسبورگ"

در بیانیه ژوهانسبورگ، آزادی بیان و دسترسی اطلاعات مورد تأکید جدی قرار گرفته است. در مقدمه بیانیه آمده است:

«شرکت‌کنندگان در تدوین پیش‌نویس حاضر:

- با اعتقاد به اصول اعلان شده در منشور سازمان ملل متحد، به رسمیت شناختن حق کرامت ذاتی و حقوق مساوی کلیه آحاد خانواده بشری را اساس و مبنای آزادی، عدالت و صلح جهانی به شمار می‌آورند.

- اعتقاد دارند که آزادی بیان و اطلاعات برای یک جامعه دموکراتیک حیاتی بوده و از ملزومات پیشرفت و رفاه محسوب شده و برای برخورداری از سایر حقوق بشر و آزادیهای اساسی ضروری می‌باشد.

- یادآور می‌شوند چنانچه قرار باشد مردم عملکرد دولتهایشان را کنترل کنند و بطور کامل در یک جامعه دموکراتیک مشارکت داشته باشند باید بتوانند به اطلاعات دولتی دسترسی داشته باشند و ...»

بدین ترتیب در مقدمه، اصول، کلیات و مقررات قبلی در مورد حق آزادی بیان و اطلاعات به تأکید در می‌آید و سپس در اصول بعدی چارچوب معین و منطقی حقوق را برای تفوق اهداف بیانیه ترسیم می‌شود.

در بخش اصول کلی، بیانیه در مورد آزادی عقیده و بیان و دسترسی به اطلاعات، متنی مشابه ماده ۱۹ میثاق ارایه می‌کند و بر حق آزادی بیان شامل کسب، دریافت و بیان انواع اطلاعات و عقاید بدون در نظر گرفتن مرزهای شفاهی یا کتبی به شیوه‌های مختلف هنری یا سایر رسانه‌های منتخب اشاره دارد.

در همین اصل محدودیت‌های امنیت ملی را نیز می‌پذیرد لیکن شرایط و زمینه‌های اعمال آن، سخت‌تر تعیین می‌گردد. در بیانیه، تصویب قانون برای اعمال محدودیتها شرط ضروری و مسلم اعلام شده است.

دوم- محدودیتهای امنیتی، آزادی بیان و اطلاعات در بیانیه ژوهانسبورگ

بیانیه ژوهانسبورگ از اصل ۵ به بعد محدودیتهایی را که حقوق یاد شده به واسطه امنیت ملی ممکن است دچار گردند، متذکر می‌شود. در اصل ۶ بیانیه آمده است:

«آزادی بیان ممکن است در موارد ذیل امنیت ملی را تهدید کند؛ طبق اصول پانزدهم و شانزدهم، آزادی بیان تهدیدی برای امنیت ملی به شمار می‌رود در صورتی که حکومت بتواند اثبات کند:

الف - این بیانات به قصد تحریک خشونت قریب‌الوقوع صورت گرفته است.

ب - احتمال تحریک چنین خشونتی وجود دارد.

ج - میان این بیانات و احتمال وقوع چنین خشونتی رابطه مستقیم وجود دارد.»

بیانیه ژوهانسبورگ در مورد حق آزادی دسترسی به اطلاعات نیز مقرر می‌دارد:

«هر کس حق کسب اطلاعات را از مراجع ذیصلاح عمومی دارد از جمله اطلاعاتی که به امنیت ملی مربوط می‌شود، به بهانه "امنیت ملی" هیچ محدودیتی برای حق اعمال نمی‌شود مگر آن که حکومت اثبات کند که این محدودیت به وسیله قانون تجویز می‌شود و در یک جامعه دموکراتیک برای حفظ منافع مشروع امنیت ملی ضرورت دارد.»

در اصل پانزدهم بیانیه نیز با اشاره به افشای اطلاعات محرمانه مقرر شده است که:

«هیچکس نباید در مورد امنیت ملی به علت افشای اطلاعات مجازات شود به شرط آنکه

۱- افشای اطلاعات واقعاً و احتمالاً به ضرر منافع مشروع امنیت ملی نباشد.

۲- منافع عمومی در آگاهی از اطلاعات بیش از ضرر افشای اطلاعات باشد.»

در اصل بیستم بیانیه، به بیان جرایم امنیتی و حقوق متهمان به شرح ذیل اشاره شده

است:

«چنان که کسی به جرمی امنیتی در زمینه حق آزادی بیان یا اطلاعات متهم باشد مستحق برخورداری از کلیه حمایت‌های قانونی است که بخشی از حقوق بین‌الملل را تشکیل می‌دهد. این حمایتها شامل حقوق ذیل می‌باشد ولی به آنها محدود نمی‌شود:

الف- حق آن که بیگناه فرض شود (اصل براءت)

ب- این حق که به طور اختیاری و خودسرانه قرار بازداشت او صادر نشود

ج- این که فوراً به زبانی که برای شخص قابل فهم باشد، از اتهامات و دلایل توقیف خود مطلع شود.

د- حق برخورداری از محاکمه در زمان معقول

هـ- حق داشتن وقت کافی برای دفاع از خود

ی- حق داشتن محاکمه عادلانه و عمومی در یک دادگاه یا محکمه مستقل.»

در توضیح اصول مندرج در بیانیه ژوهانسبورگ باید گفت که اغلب امنیت ملی و آزادی بیان و اطلاعات به صورت دو قطب مخالف هم ظاهر می‌شوند. از طرفی حکومتها بعضاً احساس می‌کنند که از جانب خشونت داخلی و یا خارجی تهدید می‌شوند و به این وسیله، افشای "اسرار" اطلاعاتی یا ابراز عقاید انتقادی را موجب تضعیف بسیاری از نهادهایی می‌دانند که امنیت و رفاه شهروندان را تأمین می‌کند، و از سوی دیگر مدافعان حقوق بشر را داریم که با پنهان داشتن سخنانی که با استناد به امنیت ملی و زمینه‌های مربوطه سعی دارند به نحوی مردم را از اطلاعات محروم سازند، مخالفند و آن را تهدیدی برای صلح واقعی می‌دانند. با این که تنش میان امنیت ملی و آزادی بیان و اطلاعات امری انکارناپذیر است، بررسی روشن‌بینانه تاریخ اخیر نمایانگر آنست که در عمل وقتی که نشریات و عموم بتوانند تصمیمات دولت خود را زیر نظر داشته باشند، نسبت به زمانی که حکومت در خفا و پنهانی عمل می‌کند بهتر می‌توان از منافع مشروع امنیت ملی حفاظت نمود. زیرا در حقیقت، آزادی بیان و دسترسی به اطلاعات با فراهم آوردن امکان موشکافی در اقدامات دولت مانع از سوءاستفاده‌ها گشته و در نتیجه جزء مهمی از امنیت واقعی ملی را تشکیل می‌دهد. متقابلاً امنیت ملی هم، مقدمه و پیش شرط برخورداری کامل از کلیه حقوق بشر از جمله آزادی بیان محسوب می‌شود.

بدون تردید تحت شرایطی خاص، امنیت ملی و آزادی بیان با هم تصادم دارند. برای مثال حمایت از امنیت ملی ممکن است مستلزم جلوگیری از اطلاعات یا بیانات خاصی باشد که سبب برانگیختن خشونت علیه حکومت می‌شود. با این حال مطلب مورد سؤال و اعتراض، آن است که گفته می‌شود، بیشتر منازعاتی که ایجاد می‌گردد بدین علت است که امنیت ملی و مفاهیم وابسته آن از قبیل "امنیت حکومت"، "امنیت داخلی"، "امنیت عمومی" و "آسایش عمومی" به قدری نادقیق و مبهم هستند که احتمالاً و اغلب حکومتها برای جلوگیری از افشای حقایقی که صرفاً به ضرر خودشان و نه "ملت"، تمام می‌شود از آن استفاده می‌کنند.

با این حال بیانیه ژوهانسبورگ حق آزادی بیان را هر چند بنیادی و اساسی است، مطلق نمی‌داند. تمامی معاهدات بنیادی مربوط به حقوق بشر این مطلب را تأیید کرده‌اند که حق مذکور ممکن است منوط به محدودیتهایی از جمله منافع حمایت‌کننده از امنیت ملی باشد. مشروعیت یک محدودیت به این شکل روشن می‌شود که هدف مستقیم این

محدودیت، دستیابی به آرمانی خاص و دفاع از منافع حقیقی امنیت ملی کشور باشد. بنابراین شرایط لازم برای توسل به این محدودیتها متعدد و دقیق است از جمله آنکه حتماً باید از قبل، در خلال قانونی خاص به تصویب رسیده باشد دیگر آنکه برای یک جامعه دموکراتیک امری ضروری و لازم باشد. این محدودیت آخرین راه حل و روش ممکن برای دفع تهدیدات داخلی و خارجی باشد و تنها در حالات اضطراری مانند وقوع جنگ یا به خطر افتادن سلامت عمومی جامعه و یا برای پیشگیری از جاسوسی و حمایت از اهداف و برنامه‌های نظامی مشروعیت دارد.

بیانیه ژوهانسبورگ علیرغم تأکید بر حق آزادی اطلاعات در اصول مختلف طبق اصول ۱۲ و ۱۳ خود، اجرا و اعمال این حق را نیز منوط به شرایطی خاص می‌نماید. از جمله دو شرط را همواره برای اعمال این حق در نظر می‌گیرد. اول آن که دولت باید مواردی را که افشای اطلاعات باعث ضربه زدن به منافع مشروع امنیت ملی می‌شود، دقیقاً و به صورت جامع احصاء نمایند، دوم منافع عموم در کسب اطلاعات و آگاهی از اطلاعات خاصی، از اعمال محدودیت با هدف حفظ اسرار دفاع و امنیت ملی بیشتر نباشد.

ج- مقررات بین‌الملل منطقه‌ای

مقررات یا حقوق بین‌الملل منطقه‌ای، مقرراتی است که در حوزه جغرافیایی خاص یا طرفهای معینی اعمال می‌گردد. دامنه اجرایی این مقررات عام و جهانی نیست. بنابراین تعهدات و تکالیف ناشی از مقررات نیز محدود به اطراف و اعضای معاهدات مذکور است. از آن جمله است کنوانسیونها و معاهدات اروپایی مربوط به حقوق بشر - وحدت اروپا، یا کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر که دسته اول خاص کشورهای عضو اتحادیه اروپاست و دسته اخیر شامل کشورهای آمریکای لاتین می‌باشد. مهم‌ترین مزیت این مقررات در حقوق بین‌الملل نوین آن است که این مقررات به تدریج با لازم‌الاجراء شدن و تأسیس نهادهای حقوقی، زمینه را برای عام‌الشمول کردن آنها و پذیرش جهانی مقررات یاد شده آماده می‌سازند؛ به شیوه‌ای که پس از مدتی اغلب کشورهای جهان آنها را به مثابه مقررات و حقوق بین‌الملل عمومی می‌پذیرند.

عملکرد کشورهای عضو معاهدات منطقه‌ای در زمینه آزادی بیان، اطلاعات و محدودیت‌هایی که بر این حقوق به واسطه تأمین منافع و امنیت ملی کشورهای عضو اعمال

می‌شود، از جهات مختلف آموزنده است. بنابراین علیرغم وجود مقررات و قوانین ۱۸۹ بین‌المللی مختلفی در این خصوص، در این مقاله صرفاً مقررات معاهده "اروپایی حقوق بشر" و منشور آفریقا به مطالعه و بررسی مختصر در می‌آید.

اول- معاهده اروپایی حقوق بشر^۱

کنوانسیون اروپایی حقوق بشر نیز مانند اغلب معاهدات بین‌المللی در ماده ۱۰ به شرح زیر بر حق آزادی بیان و عقیده تأکید می‌ورزد و متعاقباً محدودیتهایی را که به واسطه حفظ امنیت ملی بر آنها وارد می‌گردد، تعیین می‌نماید.

ماده ۱۰ می‌گوید:

۱- هر کس حق بهره‌مندی از آزادی بیان را دارد، این حق شامل حق آزادی داشتن عقیده، دریافت و انتشار اطلاعات و عقاید بدون دخالت قدرت عمومی و بدون توجه به مرزها، می‌باشد.

۲- اعمال این آزادیها، از آنجا که توأم با آنها تکالیف و مسؤولیتهای آن نیز وجود دارد، ممکن است منوط به رعایت اشکال، شرایط، محدودیتهای مجازاتی باشد که در قانون به آنها تصریح شده است و برای یک جامعه دموکراتیک به منظور حفظ منافع امنیت ملی، تمامیت ارضی یا سلامت عمومی، پیشگیری از بی‌نظمی یا جرایم، حمایت از بهداشت و اخلاق، برای حفظ آبرو و حقوق دیگران، به منظور جلوگیری از افشای اطلاعات محرمانه یا با هدف حفظ اقتدار و بی‌طرفی قوه قضاییه ضروری است.

از مفاد مقررات فوق استنباط می‌شود که هر چند حق آزادی بیان و عقیده یکی از اصول بنیادی و ضروری یک جامعه دموکراتیک محسوب می‌شود و از لوازم ضروری برای توسعه و پیشرفت هر کشور به شمار می‌آید، لیکن مطلق و نامحدود نیست.

به هر حال برای آن که محدودیت مذکور در بند ۲ ماده ۱۰ قابل توجیه باشد، باید دارای شرایط زیر باشند:

۱- به وسیله قانون تجویز شده باشد.

منظور آن است که محدودیتهای مذکور در مراجع قانونگذاری داخلی به طور دقیق و خالی از هرگونه ابهام تعریف و تعیین شده باشند. به نحوی که هر فرد بتواند و قادر باشد وضعیتهای مذکور را پیش‌بینی نماید و از قوانین و محدودیتهای مذکور آگاهی داشته

باشد. قانونگذار مصادیق اعمال و رفتار خلاف امنیت ملی را به آسانی و شفافیت در اختیار افراد گذارد.

۲- هدف مشروع داشته باشد.

توسل به ایجاد محدودیت علیه حق آزادی بیان و اطلاعات مستلزم آن است که نه تنها هدف مورد استناد محدودکننده، یکی از اهداف مندرج در بند ۲ ماده ۱۰ باشد بلکه باید اقدامات اتخاذ شده در جهت دستیابی به آن هدف هم باشد. مثلاً حفظ منافع امنیت ملی که یکی از اهداف مندرج در آن ماده است.

۳- در یک جامعه دموکراتیک اجرای آنها ضروری باشد.

واژه "ضرورت" در اسناد مختلف دلالت بر وجود یک "نیاز اجتماعی شدید" دارد. بنابراین در این قبیل موارد باید ملاحظه شود که آیا محدودیتهای مذکور "مرتبط و متناسب" برای تحقق اهداف مشروع به شمار می آیند یا خیر؟

ماده ۱۵ معاهده اروپایی حقوق بشر در زمان جنگ و در شرایط اضطراری که سلامت عمومی به خطر می افتد، اقدامات مناسب برای اعمال محدودیت علیه آزادی بیان و اطلاعات را تجویز می نماید. شرایط اعمال این محدودیت به شرح ذیل است:

۱- ضرورت عام و عمومی باید "تهدیدی علیه حیات ملت باشد".

۲- این محدودیت نباید از محدوده منطقی و معقول فراتر رود.

۳- این محدودیتها نباید با سایر تعهدات مقرر در حقوق بین الملل مغایر باشند و...

دوم- منشور آفریقا و اصل آزادی بیان

منشور آفریقایی حقوق بشر و ملتها در اجلاس سران دولتهای سازمان وحدت آفریقا در نایروبی کنیا در سال ۱۹۸۱ به تصویب رسید. در تهیه و تدوین پیش نویس منشور آفریقایی حقوق بشر و ملتها مطابق الگوی اعلامیه جهانی حقوق بشر تعریف و طراحی شده است و تفاوتی بین گروههای مختلف حقوق و تکالیف وجود ندارد. همانند سایر اسناد منطقه ای حقوق بشر، منشور آفریقایی حقوق بشر و ملتها اقدام به ایجاد نهاد مستقلی به نام کمیسیون آفریقایی حقوق بشر و ملل کرده است. وظیفه این کمیسیون تغییر و اجرای مقررات منشور است. کمیسیون آفریقایی تنها ناظر به امور ناشی از منشور آفریقاست و دادگاهی برای رسیدگی به تخلفات آن وجود ندارد.

ماده ۹ منشور آفریقا در خصوص آزادی بیان و اطلاعات و محدودیتهای امنیت ملی آن چنین مقرر کرده است:

۱- هر فرد حق کسب و دریافت اطلاعات را دارد.

۲- هر فرد حق آزادی بیان و انتشار عقاید خود را "در چارچوب قانون" داراست.

درج عبارت "در چارچوب قانون" به اعتقاد برخی از نویسندگان باب هر گونه اقدام محدودکننده را باز گذارده است؛ در واقع شرطی ابتدایی و سنگینی است که از همان آغاز حقوق مذکور را محدود می نماید. به همین جهت این نوع نگارش مربوط به حقوق و آزادی بیان و اطلاعات را از ضعیف ترین انواع تدوین اسناد مربوط به حقوق بین المللی بشری، ارزیابی شده است. این که به چه دلیل عبارت منشور آفریقا با احتیاط کامل تنظیم شده است، برخی پاسخها به زبان و شرایط تدوین منشور دلالت دارد. بدین معنی که سابقه استعماری کشورهای آفریقایی و نگرانی از بی ثباتی و از هم گسیختگی وحدت داخلی برای کشورهایی که تازه به استقلال رسیده اند و هنوز تا رسیدن به استقلال واقعی راه درازی در پیش دارد، تدوین کنندگان منشور آفریقا را به احتیاط بیشتر هدایت کرده است. از این رو به نظر می رسد مشکلات اقتصادی، معیشتی، اجتماعی و فنی کشورهای آفریقایی باعث شده است که موضوع حقوق بشر و حق آزادی بیان، اطلاعات و عقیده در درجه کم اهمیت تری به توجه درآید و از هر گونه اقدام و رفتاری که به تشدید مشکلات اقتصادی و قومی آنها منجر شود با احتیاط وافر، اجتناب شود.

نتیجه گیری

از مجموع مطالبی که در این مقاله مطرح شده چنین استنباط می شود که حق آزادی عقیده کمترین محدودیتها را به خود گرفته است و اغلب اسناد و مقررات بین المللی از حق مذکور به طور کامل حمایت نموده و هر گونه محدودیت و تفتیش عقاید به واسطه "امنیت ملی" را رد می کنند.

در عین حال در تمامی مقررات بین المللی، حق آزادی بیان در دسترسی به اطلاعات علیرغم اهمیت بنیادین آنها در ساختن یک جامعه دموکراتیک و ضروری بودنشان در نظارت بر ساختارهای دولتی و کنترل اقدامات حکومتها، به هیچ وجه مطلق و بدون محدودیت نیستند. بلکه همواره دولتها به دلایل مختلف از جمله حفظ تمامیت ارضی، استقلال، وفاق ملی، سلامت عمومی جامعه، حفظ نهادها و ارزشهای دموکراتیک خود و... مجازند محدودیتهایی را بر حقوق مذکور اعمال نمایند. این مطلب هم در میثاق حقوق مدنی و سیاسی و هم در بیانیه اصول ژوهانسبورگ و نیز حقوق بین الملل منطقه ای

نظیر معاهده اروپایی حقوق بشر و منشور آفریقا، تصریح شده است.

نکته‌ای که نباید از آن غافل شد، روش و کیفیت اعمال این محدودیت‌هاست که مستلزم رعایت شرایط خاصی چون، تصویب و تجویز این محدودیت‌ها از راه قانون، ضروری بودن برای جامعه دموکراتیک، هدف مقبول و منطقی داشتن و... است که حتماً باید لحاظ شود.

آن چه که در عصر حاضر موجب نگرانی اندیشه‌گران شده است، عدم رعایت شرایط پیش‌گفته و سوءاستفاده برخی از دولتها در مورد مفهوم، تعریف و مصادیق امنیت ملی است که منجر به تضييع حقوق شهروندان و نادیده گرفتن مقررات بین‌المللی گشته است. بنابراین تأکید عمده بر آن است که از تفسیر موسع عبارت "امنیت ملی" و مصادیق آن باید خودداری شود. در این خصوص تنها یک نهاد مستقل قضایی است که می‌تواند با توجه دقیق به اصول و موازین حقوقی و منطبق بر عدالت و انصاف از یکسو، ملاحظات امنیتی کشورها و جوامع را مد نظر قرار دهد و از دیگر جهت، حق بنیادی و اساسی شهروندان را در بیان دیدگاهها و نظرات خود و نیز حق کسب اطلاعات و انتشار آنها، حفظ و صیانت نمایند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی