

مجله جهانی رسانه - نسخه فارسی
دوره ۱۰، شماره ۱، صفحات ۳۷-۲۰
منتشر شده در بهار و تابستان ۱۳۹۴
تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۵/۱۶
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۳/۲۰

محدودیت‌های آزادی مطبوعات؛ نظام بین‌المللی حقوق بشر و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

سیده زهرا اجاق

استادیار ارتباطات اجتماعی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

zahraojagh1979@gmail.com

سیده فاطمه اجاق

وکیل پایه یک دادگستری و کارشناس ارشد حقوق بشر، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی

ojagh.fatemeh@gmail.com

(نویسنده مسئول)



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
نسخه فارسی مجله جهانی رسانه

مجله علمی - پژوهشی الکترونیک در حوزه ارتباطات و رسانه

منتشر شده توسط دانشکده علوم اجتماعی - دانشگاه تهران

www.gmj.ut.ac.ir

چکیده: این مقاله به مساله ناسازگاری محدودیت‌های اصل آزادی مطبوعات در نظام حقوقی ایران با نظام حقوقی بین‌الملل می‌پردازد. با توجه به چالش‌هایی که این مساله در عرصه بین‌المللی برای کشور ایران ایجاد کرده، هدف پژوهش حاضر پی بردن به دلایل این ناسازگاری‌ها است تا به این ترتیب گامی نظری در راستای برطرف کردن این چالش‌ها بردارد. در این راستا پس از اشاره به محدودیت‌های آزادی مطبوعات در قانون اساسی و قانون مطبوعات ایران و ارزیابی مطابقت قانون مطبوعات با قانون اساسی، به اصول حاکم بر اعمال محدودیت بر اصل آزادی مطبوعات تحت عنوان شروط شکلی پرداخته شده و رعایت این اصول در نظام حقوقی ایران مورد مطالعه قرار گرفته است. سپس ضمن شرح محدودیت‌های مصرح در اسناد بین‌المللی جهانی و منطقه‌ای حقوق بشر تحت عنوان محدودیت‌های ماهوی و بیان ضرورت سازگاری نظام حقوقی داخلی با نظام حقوقی بین‌الملل به تحلیل سازگاری و مغایرت محدودیت‌های مصرح در قانون اساسی با محدودیت‌های مذکور در نظام حقوق بین‌الملل می‌پردازد. نتایج حاکی از آن است که در نظام حقوقی ایران، اصول حاکم بر اعمال محدودیت به‌طور کامل رعایت نشده است. سازگاری محدودیت‌های ماهوی نیز نشان می‌دهد که این محدودیت‌ها باید تحت عناوین مصرح در اسناد حقوق بشری تعریف و تفسیر شوند تا برداشتهای دوگانه مرتفع شود.

واژگان کلیدی: اصل آزادی مطبوعات، محدودیت‌ها، اسناد بین‌المللی حقوق بشر، اصل حاکمیت قانون، اصل ضرورت جامعه مردمسالار، مبانی اسلامی، حقوق عمومی.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

مقدمه و بیان مساله

این مقاله به بحث درباره چگونگی تعیین محدوده فعالیت مطبوعات از منظر نظام حقوق داخلی و حقوق بین‌الملل می‌پردازد. قبل از ورود به بحث لازم است اشاره شود که مطبوعات یکی از مهم‌ترین عناصر برای تحقق جوامع مردمسالار هستند و نقش بسیار مهمی در ایجاد و استمرار مشروعیت یک نظام سیاسی دارند. حکومت‌ها از طریق مطبوعات می‌توانند مردم را در مسیرهای دلخواه خود به حرکت درآورند و مردم می‌توانند از طریق مطبوعات به نقد مبانی مشروعیت یک نظام پرداخته و حتی تا سرحد برانداختن آن نظام هم عمل کنند. به دلیل همین نقش مهم و جایگاه حساس است که اصل آزادی مطبوعات - البته به‌عنوان یکی از اصول آزادی بیان و یکی از مهم‌ترین شاخصه‌های جامعه مدنی - مورد توجه اسناد مختلف حقوق بشری و قوانین اساسی قریب به اتفاق کشورهای دنیا قرار گرفته است. بر اساس تعریفی از این اصل، "افراد حق نشر افکار و عقاید خود را از طریق نوشتجات یا مطبوعات دارا می‌باشند؛ بدون اینکه نشر آنها موقوف بر تحصیل اذن یا محکوم به سانسور باشد" (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۳، ص. ۲۳۷). به عبارت دقیق‌تر، تعریف اصل آزادی مطبوعات در دو سطح عام و خاص انجام می‌شود. در معنای عام، آزادی مطبوعات شامل جست‌وجو، جمع‌آوری و کسب آزادانه اخبار و اطلاعات و عقاید عمومی، انتقال و مخابره آزادانه آنها، انتشار آزادانه روزنامه‌ها و پخش آزادانه برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی، دریافت و مطالعه آزادانه مطبوعات و دریافت آزادانه برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی می‌شود. امروزه، در این معنای وسیع، آزادی مطبوعات به عنوان آزادی اطلاعات یا آزادی ارتباطات شناخته شده است (طباطبائی موتمنی، ۱۳۷۵، ص. ۱۰۳). در معنای خاص، آزادی مطبوعات به نشر آزاد روزنامه‌ها و سایر نشریات ادواری از قبیل هفته‌نامه‌ها، ماهنامه‌ها، فصلنامه‌ها و... بدون هیچ‌گونه محدودیت و نظارت قبل از انتشار، عدم توقیف و تعطیل خودسرانه آنها بعد از انتشار، پیش-بینی دقیق ضوابط مسئولیت‌های قانونی نشریات و رسیدگی به تخلفات و جرائم احتمالی آنها در دادگاه‌های عالی دادگستری با حضور هیأت منصفه اشاره دارد (معمتمدنژاد، ۱۳۷۴، ص. ۲۳).

باید ادعان داشت که مطبوعات به دلیل برخورداری از نقش‌های مؤثر و غیرقابل انکار در جامعه، ممکن است لطمات غیرقابل جبرانی را نیز به جامعه و فرهنگ عمومی وارد کنند. بنابراین برغم پذیرش این حقیقت که اصل بر آزادی مطبوعات است، وجود محدودیت‌هایی برای این اصل به منظور پیشگیری از چنین لطمات و خطرات ضروری محسوب می‌شود. اما لازم است این محدودیت‌ها به نحو روشن و دقیقی تصریح شوند چرا که خطری که از ناشناخته ماندن و یا درست تعریف نشدن محدودیت‌های آزادی مطبوعات وجود دارد، کمتر از قبول نداشتن این آزادی نیست. زیرا آزادی به‌عنوان یک حق بنیادین و یک ارزش برتر، در تمام جوامع بشری مورد قبول و وفاق همگانی است و به همین سبب، به‌ویژه در میان صاحبان قدرت، کسی را یارای مخالفت با آزادی، به مثابه یک مفهوم کلی، نیست و چنین مخالفتی را جز رسوایی، سزا و جزایی نیست. به همین سبب، فرآیندهای مخالفت با آزادی، اغلب از آنجایی آغاز می‌شوند که مصداق‌های آزادی پا به عرصه می‌گذارند. مثلاً بسیار بعید است کسی بدو اعلام کند با آزادی مطبوعات مخالف است. چنین کسانی مخالفت خود با آزادی مطبوعات را ضمن تمجید و تحسین آزادی و آزادی مطبوعات، در مصادیق آن به اجرا در می‌آورند (نوروزی، ۱۳۸۹، ص. ۳۰).

به این ترتیب باید گفت آزادی مطبوعات مطلق نبوده، از جمله آزادی‌های مقید محسوب شده و محدودیت‌هایی دارد. اما اینکه این محدودیت‌ها چه هستند و چگونه باید تعیین شوند از مهم‌ترین موضوعات مطرح است که در مقاله حاضر درصدد شناخت آنها هستیم.

در خصوص این محدودیت‌ها نکات چندی وجود دارد که پیش از آغاز بحث اشاره به آنها ضروری است: اول اینکه در نظام حقوقی بین‌المللی و نظام حقوقی کشور ما، اصل بر آزادی مطبوعات است. این اصل منجر به دو نتیجه مهم می‌شود: اولاً؛ تعیین، تبیین و تفسیر استثناءهای اصل نباید به اندازه و کیفیتی توسعه و گسترش یابد که موجب تعطیل یا خدشه کلی به اصل گردش آزاد اطلاعات و مقتضیات آن شود. به عبارت دیگر، در موارد تعیین استثناءها باید بنا به قاعده "قبح تخصیص اکثر" از تخصیص اکثر جلوگیری کرد (همان، ۳۱). دوم، قانونگذار نمی‌تواند محدودیت‌هایی مازاد بر محدودیت‌های مذکور در قانون اساسی، در قوانین عادی برای حقوق و آزادی‌های بنیادین در نظر بگیرد یا مقام اجرایی و قاضی نمی‌توانند محدودیت‌های مذکور در قانون اساسی و قوانین عادی را در اجرا گسترش دهند یا آنها را به صورت موسع تفسیر کنند. به دیگر سخن، اعمال محدودیت بر جنبه‌های گوناگون آزادی مطبوعات تنها در صلاحیت قانونگذار، آن هم در چارچوب مقرر در قانون اساسی است (ویژه، ۱۳۸۹، ص. ۱۵۰).

نکته دیگر این‌که برای تعیین این محدودیت‌ها باید ملاک مشخصی وجود داشته باشد تا امکان سوءاستفاده قانونگذاران از اختیار تعیین محدودیت‌ها را به حداقل برساند. از آن‌جا که همواره دیده شده است که اعمال محدودیت در امری، منجر به باز شدن راهی برای سوءاستفاده از آن می‌شود، و از آن‌جا که دولت‌ها نسبت به آزادی بیان شهروندان خود از حساسیت بسیاری برخوردارند و در اکثر اوقات در پی محدودتر کردن آن هستند، به نظر می‌رسد که باید تمهیداتی اندیشیده شود که اعمال محدودیت، ابزاری برای سلب و نفی این حق نشود (غمامی، ۱۳۸۲، ص. ۱۸۰). به عبارت دیگر، حقوق مطبوعات باید از محدودیت‌های عینی برخوردار باشند تا بتوان از تحمیل هرگونه محدودیت با معیارهای شخصی که داوری مقام ناظر یا مجری یا قاضی در آن دخیل خواهد بود، اجتناب نمود. البته این بدان معنا نیست که تمامی محدودیت‌ها باید عینی و قابلیت ارزیابی نوعی را داشته باشند، زیرا معیارهای محدودکننده فراوانی نیز وجود دارند که کاملاً شخصی هستند و به استنباط مقام اجرایی یا قاضی مربوط می‌شوند، ولی تلاش قانونگذار باید در این راستا باشد که معیارها تا حد ممکن عینی باشند (ویژه، ۱۳۸۹، ص. ۱۵۱).

در ادامه پس از شرح شروط حاکم بر پیش‌بینی محدودیت‌ها بر اساس اسناد حقوق بشری، به ارزیابی رعایت این اصول در نظام حقوقی ایران می‌پردازیم. سپس ضمن اشاره به محدودیت‌های مصرح در اسناد بین‌المللی جهانی و منطقه‌ای حقوق بشر و قانون اساسی و قانون مطبوعات ایران و توضیح ضرورت این سازگاری، سازگاری و مغایرت محدودیت‌های مذکور در نظام حقوق داخلی با نظام حقوق بین‌الملل را تحلیل می‌نماییم.

اصول حاکم بر اعمال محدودیت بر اصل آزادی مطبوعات در اسناد حقوق بشری

لزوم وجود محدودیت‌ها از یک سو و امکان سوءاستفاده از آنها سبب شده است که در اسناد بین‌المللی برای تعیین این حدود، ملاک و معیارهایی قایل شوند. بر اساس این ملاک‌ها که به شروط شکلی اعمال

محدودیت معروف هستند، محدودیت‌های حق آزادی مطبوعات در صورتی موجه خواهند بود که بر اساس قانون وضع شده در یک نظام دموکراتیک وضع شوند. به موجب بند ۲ از ماده ۲۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر: «هر کس در اجرای حقوق و استفاده از آزادی‌های خود، فقط تابع محدودیت‌هایی است که به وسیله قانون منحصرأ به منظور شناسائی و مراعات حقوق و آزادی‌های دیگران و برای رعایت مقتضیات صحیح اخلاقی و نظم عمومی و رفاه همگانی در شرایط یک جامعه دموکراتیک وضع گردیده است». در ادامه به توضیح این شروط می‌پردازیم.

الف) اصل حاکمیت قانون

گفته شد مطبوعات در صورت برخورداری از آزادی مطلق ممکن است لطمات غیرقابل جبرانی را به جامعه وارد کنند؛ به همین دلیل، این اصل نمی‌تواند مطلق باشد و باید برای آن محدودیت‌هایی را تعیین کرد. با اثبات لزوم محدودیت‌ها، اولین سؤالی که به ذهن می‌رسد این است که چه کسی صلاحیت تعیین آن‌ها را دارد؟ به نظر می‌رسد که بهترین پاسخ، قانون است. اصل حاکمیت قانون بیانگر همین امر است. لازم به ذکر است که به طور کلی اصل حاکمیت قانون، نه تنها در تعیین محدودیت‌ها، بلکه پیش‌فرض بحث از تمامی حقوق بشر است. به عبارت دیگر، زمانی امکان طرح مباحث حقوق بشری فراهم می‌شود که در یک جامعه، حاکمیت قانون وجود داشته باشد. طبیعی است که در خصوص محدودیت‌های وارد بر اصول مختلف و از جمله اصل آزادی مطبوعات، ضرورت این اصل بیشتر احساس می‌شود.

در بحث از این شرط، سؤالاتی مطرح می‌شود؛ از جمله این‌که منظور از قانون در اسناد حقوق بشری چیست؟ آیا منظور از قانون تنها قانون مصوب پارلمان (قانون در معنای خاص) است یا قانون در معنای عام آن است و آیین‌نامه‌ها و مصوبات قوه مجریه را هم دربرمی‌گیرد؟ در پاسخ می‌توان گفت؛ اولاً با توجه به اینکه اصل بر آزادی است و محدودیت‌ها استثنائات این اصل به شمار می‌روند، لازم است لفظ قانون تفسیر مضیق و از گسترش دامنه آن پرهیز شود. بنابراین به نظر می‌رسد منظور از قانون صرفاً قانون مصوب پارلمان باشد. به این ترتیب آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و مصوباتی که خارج از پارلمان دربردارنده قواعد محدودکننده آزادی مطبوعات هستند، فاقد مشروعیت لازم برای این امر هستند. همچنین از آنجا که اصل بر آزادی است و محدودیت استثناء است، قبح تخصیص اکثر نیز، همچنان که در بالا توضیح داده شد، مؤید این مدعا محسوب می‌شود.

توضیح آن‌که طبق اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند. به عبارت دیگر، امر قانونگذاری اولاً و بالذات از وظایف پارلمان به شمار می‌آید در حالی که قوه مجریه در درجه اول وظیفه اجرای قوانین مصوب مجلس را دارد (اصل ۵۸ ق.ا.). اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد، و تنها در موارد خاص احصاء شده در اصل ۱۳۸ قانون اساسی که تصریح می‌کند:

«علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری به وضع تصویب‌نامه و

آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های مشترک از چند وزیر واگذار نماید که مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رییس‌جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رییس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستند.»

همچنین باید توجه داشت که قانون دارای دو تعریف «عام» و «خاص» است. قانون در معنای عام، شامل همه قواعد و هنجارهای کلی و عام دارای ضمانت اجراست. در حالی که در معنای خاص، صرفاً به قواعدی اطلاق می‌شود که توسط پارلمان و با تشریفات مقرر در قانون اساسی به تصویب می‌رسد. به عبارت دیگر، قانون مفهوم ویژه‌ای دارد که با تصمیم‌های قوه مجریه متفاوت است و آنها را نباید به جای هم استعمال کرد. دیگر آن که رده‌بندی قواعد، از ضروریات بنیادین حقوق عمومی است، چراکه برای مثال، اگر قانونگذار بتواند به راحتی قواعد مندرج در قانون اساسی را زیر پا بگذارد، یا دولت و دیگر نهادهای حکومتی بتوانند قواعد موضوعه در قانون مصوب قوه مقننه را مخدوش سازند، دیگر هیچ تضمینی برای تحقق عدالت و مردم‌سالاری باقی نخواهد ماند (گرچی از ندریانی، ۸۲، ص. ۱۳۹۲). این امر بیانگر اصل سلسله‌مراتب قوانین است که بر اساس آن ضروری است قوانین بر اساس جنبه‌های شکلی (واضح) و ماهوی طبقه‌بندی شده و در نتیجه، «مقررات و قواعد هر طبقه از طبقه عالی پیروی نمایند» (کاتوزیان، ۳۰۶، ص. ۱۳۸۷). در نتیجه، تنها مرجعی که صلاحیت ایجاد حق و یا تکلیف و یا محدودیت برای مطبوعات را داشته و دارد، صرفاً قوه مقننه است و هیأت دولت صرفاً می‌تواند با رعایت اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و در چارچوب قانون مطبوعات مبادرت به تنظیم آیین‌نامه اجرایی در خصوص قانون موصوف کند ولیکن این اختیار بدان معنا نیست که هیأت دولت حق تقنین قانون را داشته باشد. همچنین، تفسیر مضیق محدودیت‌های حقوق و آزادی‌ها، اقتضاء دارد که لفظ «قانون» در معنای «خاص» آن تفسیر شود.

ب) اصل ضرورت جامعه مردمسالار

پیشتر گفته شد که در نظر گرفتن محدودیت‌هایی برای آزادی مطبوعات همواره با بیم سوءاستفاده از این محدودیت‌ها همراه است. این نگرانی چندان هم بی‌مورد نیست چرا که در بسیاری موارد دیده شده است که حکومت‌های توتالیتر با پوشاندن جامه قانون به نیت و اهداف خود، قصد مشروعیت بخشیدن به اعمال خود را داشته‌اند و با این ابزار مردم را به پیروی از نظرات خود واداشته‌اند. همین دلایل منجر شده که اسناد حقوق بشری به این مهم توجه کرده و برای خود قانون، عاملی محدودکننده در نظر گیرند. به عبارت دیگر، در پاسخ به این سؤال که چه کسی صلاحیت تعیین محدودیت‌ها را دارد؛ گفته شد قانون است که می‌تواند اصل کلی آزادی مطبوعات را محدود کند. حال این سوال مطرح می‌شود که این قانون را چه کسانی تصویب می‌کنند؟ این جاست که بحث اصل ضرورت جامعه مردمسالار به میان می‌آید. توضیح آنکه بر اساس استانداردهای حقوق بین‌الملل - اعلامیه جهانی حقوق بشر - قانون محدودکننده در صورتی موجه محسوب می‌شود که در نظامی مردمسالار و در یک فرآیند مردمسالارانه شکل گرفته باشد. در واقع، این شرط شکلی

برای قانون محدودکننده، به‌عنوان عاملی در جهت جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی در تحدید غیرموجه و استبدادی آزادی مطبوعات، خواهد بود (قاری سیدفاطمی، ۱۳۸۸، ص. ۱۴۹).

بنابراین قانونی صلاحیت تعیین محدودیت‌هایی برای اصل آزادی مطبوعات را دارد که بر اساس ضروریات یک جامعه مردمسالار وضع شود. در این عبارت منظور از «ضرورت»، «تناسب» است. به عبارت دیگر، محدودیت‌هایی که متناسب با نیازهای مردم در یک جامعه مردمسالار باشند و منظور از جامعه مردمسالار، جامعه‌ای است که در آن سکان حکومت در دست مردم است و دولتمردان اعم از قانونگذاران و مسئولین قوه مجریه نمایندگان مردم به شمار می‌آیند. تنها چنین قانونی است که می‌تواند به مثابه‌ی عاملی محدودکننده عمل کند.

ج) اصل عدم تبعیض

این اصل که در مورد تمامی مصادیق حقوق بشر پیش‌بینی شده است، مبین این است که همه کشورهای پیوسته به اسناد حقوق بشری، بایستی به صورت مساوی و بدون هرگونه تبعیضی، حقوق مندرج در اسناد را اعمال نمایند. یکی از این حقوق، حق آزادی بیان می‌باشد و همه افراد جامعه بدون هیچ‌گونه تبعیضی از حیث جنس، نژاد، سن، رنگ، زبان و اصالت اجتماعی حق دارند که از آن برخوردار شوند. در صورتی که شرایط اضطراری در جامعه پیش بیاید که مقتضی اعمال محدودیت بر این حقوق و از جمله آزادی بیان باشد، نیز همه افراد جامعه به تساوی مشمول این محرومیت واقع خواهند شد (آذری، ۱۳۸۴).

حال به پرسش اصلی در ارتباط با مساله این نوشتار بازمی‌گردیم: آیا در رابطه با محدودیت‌های مقرر در خصوص آزادی مطبوعات در جمهوری اسلامی ایران این شروط شکلی رعایت شده است یا نه؟

اولین شرط شکلی مبین اصل حاکمیت قانون است. اصل آزادی مطبوعات و محدودیت‌های آن در اصل ۲۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده ۶ قانون مطبوعات که در سال ۱۳۶۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و در سال ۱۳۷۹ مورد اصلاح قرار گرفته، پیش‌بینی شده است. اصل ۲۴ قانون اساسی تصریح می‌کند «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشند. تفصیل آن را قانون معین می‌کند». در ماده ۶ قانون مطبوعات که به «حدود مطبوعات» پرداخته، آمده است: «نشریات جز در موارد اخلال به مبانی و احکام اسلام و حقوق عمومی و خصوصی که در این فصل مشخص می‌شوند آزادند. ...» و در ادامه به بیان مصادیقی از این محدودیت‌ها پرداخته است. مشهود است که قانون مطبوعات پا را از سطح قانون اساسی فراتر گذاشته، قیود «احکام اسلام» و «حقوق خصوصی» را به قیود «مبانی اسلام» و «حقوق عمومی» مذکور در قانون اساسی اضافه کرده است. همچنان که پیشتر متذکر شدیم با توجه به اینکه محدودیت‌های آزادی مطبوعات استثناء هستند، قانون عادی نمی‌تواند فراتر از قانون اساسی برای مطبوعات محدودیت قایل شود. در تأیید این امر می‌توان به ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی اشاره کرد که تصریح می‌نماید: «...مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به‌منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.» به‌علاوه، در عمل مواردی وجود دارند که قانون محسوب نمی‌شوند اما محدودیت ایجاد کرده‌اند که از جمله آنها می‌توان به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، وزارت فرهنگ و ارشاد

اسلامی، مصوبات هیأت وزیران اشاره کرد که در همه این موارد محل بحث است که آیا آیین‌نامه و سایر مصوبات مذکور می‌توانند چنین محدودیت‌هایی را ایجاد کنند. این‌ها از مواردی است که محدودیت‌هایی به موجب غیر از قانون تصویب شده‌اند لذا از نظر نظام بین‌المللی حقوق بشر مشروع محسوب نمی‌شوند (انصاری، در گفتگو با یکی از نگارندگان، ۱۳۹۰). برای مثال می‌توان به تعارض اطلاق قسمت اخیر ماده ۳۸ اصلاحی آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۱۹۸۵/ت/۴۶۹۵۶هـ - ۱۳۹۱/۱/۲۸ هیأت وزیران «در الزام به درج منابع اخبار منتشره در خبرگزاری در حدی که شامل درج منابع اطلاعات منتشره باشد» با ماده ۴ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب سال ۱۳۸۸ که تصریح می‌کند: «اجبار تهیه‌کنندگان و اشاعه‌دهندگان اطلاعات به افشاء منابع اطلاعات خود ممنوع است مگر به حکم مقام صالح قضایی و البته این امر نافی مسؤولیت تهیه‌کنندگان و اشاعه‌دهندگان اطلاعات نمی‌باشد.» و یا تعارض اطلاق مواد ۴۴ و ۴۵، ۴۷ آیین‌نامه اجرایی اصلاحی قانون مطبوعات از این حیث که صلاحیت پالایش (فیلتر)، توقیف و لغو پروانه و اختیارات مصرح در ماده ۴۵ آیین‌نامه مذکور را برای خبرگزاری‌ها و نشریات الکترونیکی که فاقد پروانه از هیأت نظارت بر مطبوعات هستند، به این هیأت اعطاء کرده است، با تبصره ۴ قانون اصلاح ماده یک قانون مطبوعات مصوب سال ۱۳۸۸ که بیان داشته «خبرگزاری‌های داخلی از حیث حقوق، وظایف، حمایت‌های قانونی و جرایم و مجازات‌ها و مرجع و نحوه دادرسی، مشمول احکام مقرر در این قانون و اصلاحات آن هستند» و نیز تبصره ۳ ماده یک همان قانون، مبنی بر اینکه «کلیه نشریات الکترونیکی نیز مشمول مواد این قانون به حساب می‌آیند» و همچنین، تبصره ۲ ماده یک قانون مذکور، که تصریح داشته «نشریه‌ای که بدون اخذ پروانه از هیأت نظارت بر مطبوعات منتشر شود از شمول قانون خارج و تابع قوانین عمومی است»؛ اشاره کرد.^۱

اما پیشتر گفته شد دومین شرط شکلی عبارت است از اصل ضرورت جامعه مردمسالار؛ که بر اساس این اصل، قانون محدودکننده در صورتی موجه تلقی می‌شود که در نظامی مردمسالار و در یک فرآیند مردمسالارانه شکل گرفته باشد و محدودیت‌های مورد نظر باید متناسب با نیازهای مردم در یک جامعه مردمسالار باشد. در این خصوص به نظر می‌رسد که باید میان آن محدودیت‌هایی که در قانون مطبوعات و در مطابقت با قانون اساسی در نظر گرفته شده‌اند، و محدودیت‌های فراتر از قانون اساسی پیش‌بینی شده در قانون مطبوعات و محدودیت‌هایی که به موجب آئین‌نامه‌ها و نظایر آن در نظر گرفته شده‌اند، قائل به تفاوت شد. در خصوص دسته اول، با توجه به اینکه قانون مطبوعات به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و به عبارت دیگر از طریق مکانیسم‌های مشروع قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران وضع شده است، سازگار با این شرط شکلی به نظر می‌رسند. در حالی که در خصوص دسته دوم نمی‌توان قائل به نظر مشابه بود و به نظر می‌رسد این شرط در خصوص این دسته محدودیت‌ها رعایت نشده است؛ در نتیجه فاقد مشروعیت لازم بر اساس استانداردهای حقوق بین‌الملل می‌باشد.

قابل ذکر است که به اعتقاد بعضی هرچند این شرط شکلی در نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران رعایت شده است، واژه «دموکراتیک یا مردمسالار» مشکل‌ساز می‌باشد، چرا که خود این واژه تعبیر و تفسیر بسیاری دارد. به معنای دقیق‌تر، ممکن است نظامی مردمسالار نباشد ولی دارای قانون مطلوبی باشد (انصاری، در گفتگو با یکی از نگارندگان، ۱۳۹۰).

۱. محدودیت‌های آزادی مطبوعات

اکنون پس از شرح شروط شکلی اعمال محدودیت بر اصل آزادی مطبوعات، لازم است محدودیت‌های موجود به لحاظ ماهوی مطالعه شوند.

الف) محدودیت‌های آزادی مطبوعات در نظام بین‌المللی حقوق بشر

این محدودیت‌ها معمولاً در سرفصل‌های زیر دسته بندی می‌شوند:

✓ محدودیت‌های آزادی مطبوعات در اسناد بین‌المللی جهانی حقوق بشر

پیش از ورود به بحث محدودیت‌های آزادی مطبوعات در اسناد بین‌المللی و ارزیابی میزان سازگاری محدودیت‌های اصل آزادی مطبوعات در نظام حقوقی ایران با نظام حقوقی بشر بین‌المللی، لازم است به این پرسش پاسخ داده شود که به چه دلیل باید محدودیت‌های مقرر در قوانین داخلی جمهوری اسلامی ایران سازگار با محدودیت‌های مقرر در اسناد بین‌المللی باشد؟ در خصوص اعلامیه جهانی حقوقی بشر اعتقاد قریب به اتفاق حقوقدانان و مراجع بین‌المللی بر عرفی بودن محتوای آن است. در نتیجه، رفتار مغایر با مفاد آن به منزله نقض حقوق بین‌الملل عرفی تلقی خواهد شد و پیامدهایی را در صحنه بین‌المللی به دنبال خواهد داشت. میثاق حقوق مدنی و سیاسی نیز به این دلیل از اهمیت دو چندان برخوردار است که ایران بدون شرط به آن پیوسته است. قابل توجه است که بر اساس ماده ۹ قانون مدنی «مقررات عهودی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد در حکم قانون است». بر این اساس مواد این میثاق در حکم قانون ایران بوده و لازم‌الاجرا محسوب می‌شوند. بنابراین ضروری است که قواعد مقرر در قوانین ایران با این اسناد مطابقت داشته باشد. در خصوص سایر اسناد نیز حداقل اهمیت آنها در این است که کشورها آنها را به مثابه الگوی قوانین اساسی و عادی خود در نظر می‌گیرند.

اعلامیه جهانی حقوق بشر که مهم‌ترین سند بین‌المللی جهانی و اولین دستاورد کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد به شمار می‌رود، در ماده ۱۹ خود به حق آزادی بیان تصریح کرده است. این ماده مقرر می‌دارد: «هر کس حق آزادی عقیده و بیان دارد و حق مزبور شامل آن است که از داشتن عقاید خود بیم و اضطرابی نداشته باشد و در کسب اطلاعات و افکار و در اخذ و انتشار آن به تمام وسایل ممکن و بدون ملاحظات مرزی آزاد باشد». هرچند این ماده هیچ‌گونه محدودیتی را نسبت به آزادی بیان مقرر نداشته است، اما عدم ذکر محدودیت‌هایی در ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر به معنای مطلق بودن این حق نیست. در واقع، این ماده ۲۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر است که در ادامه به ذکر محدودیت‌های حقوق و آزادی‌های مقرر می‌پردازد. بر اساس بند ۲ از ماده ۲۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر «هرکس در اجرای حقوق و استفاده از آزادی‌های خود، فقط تابع محدودیت‌هایی است که به وسیله قانون، منحصرأ به منظور تأمین شناسایی و مراعات حقوق و آزادی‌های دیگران و برای مقتضیات صحیح اخلاقی و نظم عمومی و رفاه همگانی، در شرایط یک جامعه دموکراتیک وضع گردیده است».

ماده ۱۹ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مصوب ۱۹۶۶ مجمع عمومی سازمان ملل متحد با تفصیل بیشتری به آزادی بیان پرداخته است. به موجب بند ۲ و ۳ ماده ۱۹ این میثاق «...۲- همه افراد حق بر آزادی بیان دارند؛ این حق شامل آزادی جست‌وجو، دریافت و دادن همه انواع اطلاعات و ایده‌ها بدون

توجه به مرزهای سرزمینی می‌گردد، خواه این ایده‌ها و اطلاعات به صورت شفاهی، کتبی و یا به صورت چاپی و یا اینکه در قالب و شکل هنری بوده و یا اینکه از طریق رسانه‌های گروهی و یا هر وسیله دلخواه دیگری باشد. ۳- اعمال حقوق مذکور در بند ۲ این ماده مستلزم حقوق و مسئولیت‌های خاص است و لذا ممکن است تابع محدودیت‌های معینی بشود که در قانون تصریح شده و برای امور ذیل ضرورت داشته باشد: الف) احترام به حقوق و حیثیت دیگران؛ ب) به منظور حمایت از امنیت ملی و یا نظم، بهداشت و اخلاق عمومی».

همچنین، قابل ذکر است که ماده ۲۰ میثاق حقوق مدنی و سیاسی صراحتاً مقرر می‌دارد: «۱- هرگونه تبلیغ برای جنگ به موجب قانون ممنوع است. ۲- هرگونه دعوت به کینه ملی یا نژادی یا مذهبی که محرک تبعیض یا مخاصمه یا اعمال زور باشد، به موجب قانون ممنوع است.»

✓ محدودیت‌های آزادی مطبوعات در اسناد بین‌المللی منطقه‌ای حقوق بشر

حق آزادی بیان در ماده ۱۰ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مصوب ۴ نوامبر ۱۹۵۰ رم، ماده ۱۴ اعلامیه آمریکایی حقوق و تکالیف بشر مصوب ۱۹۴۸، ماده ۱۳ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر مصوب ۱۹۶۹، ماده ۹ منشور آفریقایی حقوق بشر و مردم مصوب ۲۶ ژوئن ۱۹۸۱ و ماده ۲۲ اعلامیه اسلامی حقوق بشر (معروف به اعلامیه قاهره مصوب ۱۹۹۰) مورد تصریح قرار گرفته است.

در بند الف ماده ۱۰ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر آمده است: «هر کس دارای حق آزادی بیان می‌باشد. این حق شامل آزادی داشتن عقیده، دریافت و رساندن اطلاعات و اندیشه بدون مداخله مقامات دولتی و بدون توجه به ملاحظات مرزی می‌باشد...» و سپس در بند ۲ این ماده محدودیت‌های وارد بر این حق به شرح زیر قید شده است: «اعمال این آزادی‌ها چون مستلزم تکالیف و مسئولیت‌هایی است، ممکن است تحت تشریفات، شرایط، تصمیمات یا مجازات‌های قانونی قرار گیرد که در جامعه مردمسالار برای منافع امنیت ملی، تمامیت ارضی یا سلامت عمومی، حفظ نظم و پیشگیری از جرایم، حمایت از بهداشت یا اخلاقیات، حمایت از حیثیت یا حقوق دیگران، جلوگیری از افشای اطلاعاتی که محرمانه دریافت شده است یا برای حفظ اقتدار و بی‌طرفی قوه قضائیه لازم است.»

در بند ۱ ماده ۱۳ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر مصوب ۱۹۶۹ تصریح شده است: «هر کس از حق آزادی فکر و بیان برخوردار می‌باشد، این حق مشتمل بر آزادی جستجو، دریافت و رساندن اطلاعات و عقاید از هر نوع بدون توجه به محدوده مرزی، چه به صورت شفاهی، نوشتاری، چاپی، به شکل هنر یا به هر وسیله دیگر به انتخاب افراد می‌باشد». در بند ۲ همین ماده نیز، محدودیت‌های حق آزادی بیان ذکر شده است که عبارتند از: احترام به حقوق و حیثیت دیگران، حمایت از امنیت ملی، حمایت از نظم عمومی یا رفاه همگانی و اخلاق، که البته ضروری باشند و به وسیله قانون صریحاً پیش‌بینی شده باشند.

در ماده ۹ منشور آفریقایی حقوق بشر و مردم مصوب ۱۹۸۱ آمده است: «۱- هر فرد حق دریافت اطلاعات را خواهد داشت. ۲- هر فرد حق ابراز و انتشار عقاید خود را مطابق قانون خواهد داشت.»

در بند الف ماده ۲۲ اعلامیه اسلامی حقوق بشر آمده است: «هر انسانی حق دارد نظر خود را به هر شکلی که مغایر با اصول شرعی نباشد، آزادانه بیان کند». بندهای ب و ج این ماده نیز به نوعی با حق آزادی

بیان مرتبط هستند. طبق بند د همین ماده: «برانگیختن احساسات قومی یا مذهبی و یا هر چیزی که منجر به برانگیختن هر نوع حس تبعیض نژادی گردد، جایز نیست».

لازم به توضیح است از آنجا که این اعلامیه جنبه شرعی و مذهبی دارد، به صراحت در ماده ۲۴ آن، ذکر شده است که: «کلیه حقوق و آزادی‌های مذکور در این سند، مشروط به مطابقت با احکام شریعت اسلامی است».

آنچه از مجموع اسناد بین‌المللی برمی‌آید این است که اولاً همان‌طور که پیشتر گفتیم آزادی مطبوعات حقی مطلق نیست بلکه مقید به قیودی است. ثانیاً مهم‌ترین این قیود که می‌توان آن‌ها را محدودیت‌های ماهوی آزادی مطبوعات دانست؛ عبارتند از: عدم تعرض به حقوق و حیثیت دیگران، عدم تهدید امنیت ملی، نظم و اخلاق عمومی، عدم تبلیغ برای جنگ و خشونت، عدم تبلیغ نفرت‌های ملی، مذهبی و نژادی.

ب) محدودیت‌های آزادی مطبوعات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

همچنان‌که پیشتر ذکر شد بر اساس اصل ۲۴ قانون اساسی دو قید «مبانی اسلام» و «حقوق عمومی» محدودیت‌های اصل آزادی مطبوعات تلقی می‌شود. حال آنکه ماده ۶ قانون مطبوعات قیود «احکام اسلام» و «حقوق خصوصی» را نیز به دو قید مذکور اضافه کرده است. به موجب این ماده از قانون مطبوعات «نشریات جز در موارد اخلاص به مبانی و احکام اسلام و حقوق عمومی و خصوصی که در این فصل مشخص می‌شوند آزادند. ۱) نشر مطالب الحادی و مخالف موازین اسلامی و ترویج مطالبی که به اساس جمهوری اسلامی لطمه وارد کند. ۲) اشاعه فحشا و منکرات و انتشار عکس‌ها و تصاویر و مطالب خلاف عفت عمومی. ۳) تبلیغ و ترویج اسراف و تبذیر. ۴) ایجاد اختلاف مابین اقشار جامعه به ویژه از طریق طرح مسایل نژادی و قومی. ۵) تحریص و تشویق افراد و گروه‌ها به ارتکاب اعمالی علیه امنیت، حیثیت و منافع جمهوری اسلامی ایران در داخل یا خارج. ۶) فاش نمودن و انتشار اسناد و دستورها و مسایل محرمانه، اسرار نیروهای مسلح جمهوری اسلامی، نقشه و استحکامات نظامی، انتشار مذاکرات غیرعلنی مجلس شورای اسلامی، محاکم غیرعلنی دادگستری و تحقیقات مراجع قضایی بدون مجوز قانونی. ۷) اهانت به دین مبین اسلام و مقدسات آن و همچنین اهانت به مقام معظم رهبری و مراجع مسلم تقلید. ۸) افترا به مقامات، نهادها، ارگان‌ها و هر یک از افراد کشور و توهین به اشخاص حقیقی و حقوقی که حرمت شرعی دارند، اگرچه از طریق انتشار عکس یا کاریکاتور باشد. ۹) سرقت‌های ادبی و همچنین نقل مطالب از مطبوعات و احزاب و گروه‌های منحرف و مخالف اسلام (داخلی و خارجی) به نحوی که تبلیغ از آنها باشد (حدود مواد فوق را آیین‌نامه مشخص می‌کند). ۱۰) استفاده ابزاری از افراد (اعم از زن و مرد) در تصاویر و محتوی تحقیر و توهین به جنس زن، تبلیغ تشریفات و تجملات نامشروع و غیرقانونی. ۱۱) پخش شایعات و مطالب خلاف واقع و یا مطالب تحریف دیگران. ۱۲) انتشار مطلب علیه قانون اساسی».

با توجه به اهمیت قانون اساسی و جایگاه برتر این قانون در سلسله‌مراتب قوانین و ضرورت مطابقت سایر قوانین و مصوبات با قانون اساسی، در ادامه مقاله به تحلیل دو قید مذکور در ماده ۲۴ قانون اساسی می‌پردازیم. قابل ذکر است که عده‌ای معتقدند مفاد اصل ۲۴ قانون اساسی در واقع ادامه و استمرار ماده ۱۹ میثاق حقوق مدنی و سیاسی است و قیودی که به موجب این اصل بر حق آزادی بیان نهاده شده است، در راستای همان محدودیت‌های دوگانه‌ای است که در بند دوم ماده ۱۹ میثاق بیان شده است و از این دیدگاه

قانون اساسی جمهوری اسلامی تعارضی با مقررات میثاق ندارد (غمامی، ۱۳۸۲، ص. ۱۹۱). اما مطالعه دقیق‌تر موضوع ایجاب می‌کند در خصوص قیود مذکور قائل به تفکیک شد و هر یک را به طور مجزا تحلیل کرد.

✓ مبانی اسلام و تعیین حوزه فعالیت مطبوعات

قید نخستی که در اصل ۲۴ قانون اساسی ذکر شده عبارت است از «مبانی اسلام»، در تعریف این محدودیت در میان حقوقدانان اختلاف نظر بسیاری وجود دارد؛ به طوری که این عنوان مورد تعبیر و تفسیر موسع و مضیق بسیاری قرار گرفته است.

برخی معتقدند مراد از مبانی اسلام، فقط اعتقادات اسلامی، یعنی همان اصول دین و مذهب (توحید، نبوت، معاد، عدل و امامت) می‌باشد که با قلب انسان ارتباط دارد نه با اعمال او، به عبارت دیگر، این قید محدود به آن دسته از اصولی است که انکار آن یا سخن گفتن علیه آن، به معنای انکار دین اسلام است و تنها نظر به اصول بنیادین دین دارد و به معنای احکام و مناسک دینی نیست (کاتوزیان، ۱۳۸۷، ص. ۷۹). در حالی که به اعتقاد بعضی دیگر، منظور از مبانی اسلام، اعتقادات و احکام اسلامی است؛ بدین معنی که علاوه بر اصول و فروع دین، امور دیگری به نام احکام فردی و اجتماعی اسلامی وجود دارند که ایجاد خلل در آنها منجر به تزلزل و اضطراب در اسلام می‌شود.

برخی نیز بر اساس بندهای شش‌گانه اصل ۲ قانون اساسی که مبنای جمهوری اسلامی را تعریف کرده‌اند مبانی اسلام را تفسیر نموده‌اند که بندهای پنج‌گانه‌ی آن به اصول دین و مذهب و بند آخر به احکام اسلام اختصاص دارد. ظاهراً تلقی قانون مطبوعات و رویه‌ی قضایی نیز به همین صورت است. اما این نظر نیز صحیح نیست زیرا بند آخر اصل ۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به اجتهاد مستمر فقهای جامع‌الشرایط اختصاص دارد و اجتهاد، استنباط احکام است و نه خود احکام اسلام یا مبانی اسلام (ویژه، ۱۳۸۹، صص. ۱۵۷ - ۱۵۸).

درباره اینکه آیا این قید با محدودیت‌های مذکور در نظام بین‌المللی حقوق بشر سازگاری دارد یا نه، به اعتقاد بعضی می‌توان قید «مبانی اسلام» را ذیل محدودیت «اخلاق عمومی» توجیه کرد. با این تعبیر که اخلاق جامعه ایرانی برخاسته و آمیخته با تعالیم مذهبی اسلام است. رعایت و پاسداشت این اخلاق اقتضا می‌کند که هر نوع آزادی در قالب مبانی دینی اخلاق اجتماعی معنا یابد و محدوده آن را همین مبانی معین سازد. این نکته مهم، یعنی لزوم رعایت مبانی اخلاقی جوامع گوناگون، در بند دوم ماده ۱۹ میثاق حقوق مدنی و سیاسی نیز مورد توجه و تأکید ملل متحد قرار گرفته است. در این بند محدودیت‌های ناشی از اخلاق عمومی جزء مقتضیات حق آزادی بیان انگاشته شده و این قسم آزادی آشکارا در درون نظام اخلاقی معین قابل اعمال دانسته شده است. به سخن دیگر، آزادی فرااخلاقی یا آزادی از اخلاق در میثاق حقوق مدنی و سیاسی منظور نشده است (غمامی، ۱۳۸۲، ص. ۱۹۰).

اگرچه اخلاق عمومی متأثر از مذهب است اما توجه به این نکته ضروری است که اخلاق محدود به مذهب نمی‌شود. در واقع دین و مذهب و اخلاق عمومی در یک جامعه، دو عاملی هستند که بر هم اثرگذار و از هم تأثیرپذیر هستند. شاید به این علت است که بعضی به روش دیگری در راستای تطبیق این قید با قیود بین‌المللی برآمده‌اند. طبق نظر این دسته از حقوقدانان علاوه بر رعایت نظم، امنیت، مصالح عمومی و اخلاقی و

حقوق و آزادی‌های دیگران که می‌تواند مبنای محدود کردن اجرای حقوق و آزادی‌های اساسی قرار گیرد، از دیدگاه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رعایت موازین و معیارهای اسلامی نیز از عوامل محدودکننده است. با اینکه مفاهیم نظم، مصالح عمومی و نیز اخلاق عمومی، کلی و غیرشفاف و قابل تفسیر و تعبیرهای مضیق و موسع است، بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این ایراد را وارد می‌کنند که اجرای حقوق و آزادی‌های اساسی، معلق به رعایت موازین اسلامی شده که مفهومی مبهم و کلی است و تاب تفسیرهای گوناگونی را دارد. ولی حقیقت امر این است که اگر این اشکال وارد باشد، اشکال آن بیشتر از اشکال وارد بر قیود نظم و مصالح عمومی و اخلاق عمومی نیست (مهرپور، ۱۳۷۷، ص. ۳۸۵).

بسیاری از حقوقدانان نیز، ابتدای نظام جمهوری اسلامی ایران بر پایه اسلام را به‌عنوان توجیهی بر این قید در نظر می‌گیرند، این استدلال، استدلالی متکی بر نسبیت فرهنگی محسوب می‌شود که خود معارض با اصل جهانشمولی حقوق بشر به‌عنوان اصل مورد پذیرش اعضای جامعه بین‌المللی می‌باشد. بنابراین، در عمل و نزد ساز و کارهای نظارتی حقوق بشری، نمی‌توان «نسبیت فرهنگی» را مستمسک دفاع از عملکرد حقوق بشری هیچ کشوری قرار داد و انتظار داشت که مراجع مذکور و سایر دولت‌ها، به خاطر تفاوت‌های فرهنگی مورد ادعای این یا آن کشور، از تخلفات و قصور آنها در زمینه حقوق بشر چشم‌پوشی کنند (موثق، ۱۳۹۰).

به این ترتیب، دسته‌ای از حقوقدانان کوشیده‌اند مفهوم موازین اسلامی را در چارچوب اخلاق عمومی توجیه کنند در حالی که عده‌ای دیگر، این مفهوم را قیدی جدا از سایر قیود از جمله اخلاق عمومی به شمار آورده، در عین حال آن را مفهومی مبهم و کلی قلمداد می‌کنند و این اشکال را بر سایر محدودیت‌ها هم وارد می‌دانند و آن را تنها مختص موازین اسلامی نمی‌دانند.

حقوق عمومی

قید دوم مذکور در قانون اساسی «حقوق عمومی» است. حقوق عمومی اصطلاحی است که در برابر حقوق خصوصی به کار می‌رود و عموماً ناظر بر روابط و اموری می‌باشد که به دولت مربوط می‌شود. برخی حقوق عمومی را به تبع عمومی بودن آن، حقوق مربوط به حاکمیت قلمداد نموده‌اند. اما این تلقی درست به نظر نمی‌رسد زیرا حقوق عمومی تنها مسائل مربوط به حکومت نیست. در مفهومی دیگر، این اصطلاح مربوط به شخصیت انسان و ناظر بر روابط دولت و مردم و به عبارت بهتر، ناظر بر حقوق بنیادین بشر می‌باشد و فصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تحت عنوان «حقوق ملت» از آن یاد می‌کند که احترام به آن وظیفه دولت و آحاد ملت است. در این خصوص، به نظر می‌رسد که قانونگذار اساسی با در نظر گرفتن آثار اجتماعی جرایم مطبوعاتی و توجه به نظم و امنیت عمومی عنوان «عدم اخلاق به حقوق عمومی» را به کار برده باشد (هاشمی، ۱۳۸۴، صص. ۳۶۸-۳۶۹).

البته به نظر می‌رسد در این قسمت، هم مسائل اجتماعی مد نظر بوده‌اند مانند نظم و امنیت عمومی و هم حقوق دیگر شهروندان نظیر حریم خصوصی که نشر اکاذیب را هم در جنبه فردی آن در بر می‌گیرد. در واقع، حقوق عمومی هم به حقوق جامعه و هم حقوق اعضای آن جامعه به‌عنوان شهروند ارتباط می‌یابد. بدیهی است که تلقی حقوق عمومی به عنوان حقوق منحصر اجتماعی و نماینده‌ی آن یعنی حکومت

خطا خواهد بود. لازم به یادآوری است که اخلال در حقوق عمومی در جنبه‌ی فردی آن، هم مسئولیت مدنی در اضرار به دیگران و هم مسئولیت کیفری در ارتکاب جرم علیه دیگری را در برمی‌گیرد (ویژه، ۱۳۸۹، صص. ۱۵۸-۱۵۹).

در تطبیق این قید با محدودیت‌های نظام بین‌المللی بعضی قایل شده‌اند که حقوق عمومی «در واقع به معنای «نظم عمومی» است و وجه تسمیه این استفاده مجازی آن است که در «حقوق عمومی» همواره سخن از وظیفه حکومت و ارتباط دولت با اتباع می‌رود و حفظ نظم عمومی محور این وظیفه و ارتباط است (غمامی، ۱۳۸۲، ص. ۱۹۱).

قابل ذکر است رعایت حقوق و آزادی‌های دیگران از جمله قیودی است که در خصوص سایر حقوق و آزادی‌های بشری نیز مطرح می‌شود و در واقع مرز حقوق و آزادی‌های اشخاص تا آنجاست که به حقوق و آزادی‌های سایرین در جامعه خدشه وارد نکند. در خصوص حقوق عمومی نیز با شناخت تعریف دقیق و قلمروی آن می‌توان حدود آن را مشخص کرد. به طور کلی حقوق عمومی قواعدی است که در روابط حکومت و مأموران آن با مردم اعمال می‌شود و همچنین قواعد مربوط به روابط نهادهای مختلف حکومت با یکدیگر و نیز قواعد مربوط به روابط دولت‌ها با یکدیگر. اهداف عمده آن نیز عبارتند از تنظیم روابط متقابل فرد و دولت که در این زمینه حقوق عمومی از حقوق خصوصی جدا می‌شود، تهیه و ارائه خدمات عمومی در جهت منافع عمومی، برقراری امنیت و نظم عمومی که خود می‌تواند یکی از مصادیق خدمات عمومی باشد، مهار و کنترل قدرت دولت یا حاکمیت و برقراری حکومت قانون و یا قانون‌مداری، اعلام و حفظ و حمایت حقوق طبیعی فرد و حقوق اساسی شهروندان. بر این اساس می‌توان گفت همه آنچه تحت عنوان اهداف حقوق عمومی مطرح می‌شود، ذیل این عنوان از عناصر محدودکننده آزادی مطبوعات تلقی می‌شود. بر این اساس، دامنه این محدودیت بسیار گسترده می‌شود تا آنجا که برای مثال هر آنچه که مربوط به روابط متقابل فرد و دولت باشد در زمره محدودیت‌های آزادی مطبوعات تلقی شده و هرگونه سخن گفتن در آن خصوص ممنوع خواهد شد و این امر خود منافی علت غایی مطبوعات یعنی کارکرد نظارتی آنهاست. بنابراین، برداشت حداکثری و تفسیر موسع حقوق عمومی می‌تواند منجر به بسته شدن راه هرگونه نقد و انتقاد شود و این امر نه تنها مخالف اسناد حقوق بشری بلکه معارض با قانون اساسی و قانون مطبوعات است زیرا همچنان که گفتیم اصل بر آزادی است و محدودیت استثناء. نتیجه آن که اقتضای رعایت اصل، تفسیر مفهوم حقوق عمومی ذیل عنوان نظم عمومی مذکور در اسناد حقوق بشری و به طور کلی تفسیر مضیق این مفهوم است. در غیر این صورت این مفهوم نیز مغایر با محدودیت‌های اسناد حقوق بشری تلقی خواهد شد.

نتیجه‌گیری

تحلیل محدودیت‌های اصل آزادی مطبوعات نشان می‌دهد که اولاً برغم ضرورت مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی، قانون مطبوعات ایران که در اواخر عمر مجلس پنجم به تصویب رسیده، بدون توجه به قانون اساسی و اصل سلسله مراتب قوانین، بر دامنه مستثنیات آزادی مطبوعات افزوده است. بنابراین اصلاح قانون در این موارد لازم به نظر می‌رسد. دیگر آنکه، بر اساس استانداردهای نظام حقوق بین‌الملل، اعمال هر نوع محدودیت بر حقوق بشر مصرحه در اسناد بین‌المللی باید با توجه به اصول حاکمیت قانون و ضرورت جامعه

مردمسالار و عدم تبعیض باشد. این در حالی است که در خصوص بحث حاضر، در نظام حقوقی ایران، به نظر می‌رسد که اولاً اصل حاکمیت قانون محترم شمرده نشده زیرا علاوه بر قانون مطبوعات، گاه در آئین-نامه‌ها و بخشنامه‌ها نیز محدودیت‌هایی برای اصل آزادی مطبوعات پیش‌بینی شده است که این مصوبات قانون در معنای اخص کلمه و مطابق با استانداردهای نظام حقوق بین‌الملل محسوب نمی‌شود. ثانیاً به اقتضای اصل ضرورت جامعه مردمسالار تنها قانونی مشروع تلقی می‌شود که منبعث از مراجع قانونگذاری منتخب مردم باشد، این در حالی است که گاه نهادهایی غیر از مجلس نمایندگان نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی که نه تنها منشأ اختیار آن در وضع قانون مشخص نیست بلکه مراجع ذی‌صلاحی که در قانون اساسی پیش‌بینی شده‌اند، هنوز تفسیری منجز و مشخص از جایگاه این شورا و مصوبات آن ارائه نکرده‌اند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۲، ص. ۱۰۲)، محدودیت‌هایی برای این اصل در نظر گرفته‌اند که معارض با این اصل به نظر می‌رسد.

در خصوص محدودیت‌های ماهوی نیز، مطابقت قیود مصرحه در قانون اساسی با استانداردهای حقوق بین‌الملل مورد توجه قرار گرفت و این نتیجه حاصل شد که قید «مبانی اسلام» چنانچه ذیل عنوان اخلاق عمومی تفسیر شود، سازگار و در غیر این صورت معارض با نظام حقوقی بین‌الملل تلقی خواهد شد. در خصوص قید «حقوق عمومی» نیز همچنان که توضیح داده شد ضرورت سازگاری با قواعد بین‌المللی مستلزم تعریف حداقلی حقوق عمومی بر اساس اهداف آن است، چراکه در غیر این صورت مانع از نقد و انتقاد عملکرد دولت به‌عنوان مهم‌ترین کارکرد مطبوعات خواهد شد. در صورت تعریف حداقلی حقوق عمومی می‌توان آن را ذیل عنوان رعایت حقوق و آزادی‌های سایرین و یا عنوان نظم عمومی قرار داد. قابل توجه است که اعلامیه جهانی حقوق بشر در ماده ۳۰ خود اعلام می‌کند هیچ چیزی در اعلامیه نمی‌تواند به نحوی تفسیر شود که برای هر دولت، گروه یا فردی این حق را به وجود آورد که عملی را با هدف نابود سازی هر یک از حقوق و آزادی‌های مندرج در اعلامیه انجام دهد. الزام مشابهی نیز در ماده ۵ میثاق حقوق مدنی و سیاسی مورد تصریح قرار گرفته است. در تفسیر قید حقوق عمومی بر اساس قیود حقوق و آزادی-های دیگران، نظم عمومی و امنیت ملی لازم است این امر مورد توجه قرار گیرد.

افزون بر آنچه گفته شد در مواردی به نظر می‌رسد نحوه اجرای قانون در ارزیابی سازگاری یا مغایرت قوانین داخلی با اسناد بین‌المللی مؤثر باشد. در واقع، بعضی از مشکلات موجود در حوزه مطبوعات نه از قوانین نامناسب، بلکه از اجرای نامناسب قانون نشأت می‌گیرد، تا آن جا که گاه به نظر می‌رسد با اجرای درست قوانین موجود می‌توان گامی عظیم برای حل چالش‌های موجود میان دو نظام حقوقی مذکور برداشت. قابل ذکر است که در رویه دیوان اروپایی حقوق بشر نیز مفهومی موسوم به «حد صلاح‌دید» ایجاد شده است که به موجب آن دولت‌های عضو در اجرای برخی از حقوق مندرج در کنوانسیون، می‌توانند در حدود معینی بنابر صلاح‌دید خود و اقتضات کشورهای خود عمل نمایند. البته این امر محدود به «حدود لازم در یک جامعه دموکراتیک» می‌باشد. این امر تنها نشان‌دهنده این است که برخی از حقوق بشر در جوامع مختلف ممکن است به انحاء گوناگونی به اجرا در آیند (موثق، ۱۳۹۰). با توجه به اقتضای اسلامی بودن امور در ایران، این امر به‌خصوص در مورد قید «مبانی اسلام» راهگشا به نظر می‌رسد چراکه عدم توجه به این قید حساسیت بسیاری ایجاد می‌کند. البته این امر تا آنجا مجاز است که سازگار با موازین یک

«جامعه دموکراتیک» باشد. در این باره، اهمیت موضوع، انجام پژوهشی را به منظور ارزیابی رعایت استانداردهای نظام حقوق بشر بین‌الملل در نحوه اجرای اصل آزادی مطبوعات و اعمال محدودیت‌های آن ایجاد می‌کند.



منابع:

منابع فارسی

- آذری، ع. (۱۳۸۴). بررسی محدودیت‌های آزادی بیان در نظام بین‌المللی حقوق بشر و ارزیابی نظام حقوق ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.
- احمدی، ح. (۱۳۸۵). آزادی مطبوعات در حقوق ایران از منظر حقوق بشر بین‌المللی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق بشر، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.
- اسماعیلی، م. (۱۳۸۳). مجموعه قوانین مطبوعات، تهران: سروش.
- اسماعیلی ابهری، ف. (۱۳۸۱). بررسی تحلیلی حقوق مطبوعات در ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
- امامی، م. و استوار سنگری، ک. (۱۳۹۲). حقوق اداری. تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- امیرارجمند، ا. (۱۳۸۶). اسناد بین‌المللی حقوق بشر (اسناد جهانی). تهران: مرکز چاپ و انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
- امیرارجمند، ا. (۱۳۸۸). اسناد بین‌المللی حقوق بشر (اسناد منطقه‌ای). تهران: جنگل، چاپ سوم.
- انصاری لاری، م. ا. (۱۳۷۵). نظارت بر مطبوعات در حقوق ایران. تهران: سروش.
- ایزائلو، م. (۱۳۸۲). آزادی بیان در حقوق اساسی ایران. در آزادی اندیشه و بیان. نوشته ناصر کاتوزیان و همکاران. تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- جعفری لنگرودی، م. ج. (۱۳۸۴). ترمینولوژی حقوق. تهران: گنج دانش.
- جنیدی، ل. (۱۳۸۲). آزادی اندیشه و بیان. در آزادی اندیشه و بیان. نوشته ناصر کاتوزیان و همکاران. تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- رضایی‌نژاد، ا. (۱۳۸۰). حق آزادی بیان در نظام بین‌الملل حقوق بشر. نشریه وکالت. ش ۸.
- سیدفاطمی، س. م. (۱۳۸۸). حقوق بشر در جهان معاصر؛ جستارهایی تحلیلی از حق‌ها و آزادی‌ها. تهران: شهر دانش.
- طباطبائی مؤتمنی، م. (۱۳۷۰). آزادی‌های عمومی و حقوق بشر. تهران: دانشگاه تهران.
- غمامی، م. (۱۳۸۲). آزادی بیان و التزام به رعایت حقوق بشر. در آزادی اندیشه و بیان. نوشته ناصر کاتوزیان و همکاران. تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- کاتوزیان، ن. (۱۳۷۳). مبانی حقوق عمومی. تهران: میزان.
- کاتوزیان، ن. (۱۳۸۲). آزادی اندیشه و بیان. تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- کاتوزیان، ن. (۱۳۸۷). آزادی اندیشه در قانون اساسی و قانون مطبوعات. در گامی به سوی عدالت: آزادی، عدالت و حقوق عمومی. جلد ۱. تهران: میزان.
- کاتوزیان، ن. (۱۳۸۷). کلیات حقوق: نظریه عمومی. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- گرچی ازندریانی، ع. (۱۳۹۲). مبانی حقوق عمومی. تهران: جنگل. جاودانه.
- معتدمنژاد، ک. (۱۳۷۷). ارکان حقوقی آزادی مطبوعات. فصلنامه رسانه. ش. ۳۴.
- معتدمنژاد، ک. (۱۳۷۹). حقوق مطبوعات؛ بررسی تطبیقی مبانی آزادی مطبوعات و مقررات تاسیس و انتشار آن‌ها. جلد ۱. تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها.
- موثق، ه. (۱۳۹۰). نسبت فرهنگ در اسناد جهانی حقوق بشر. نشریه مهرنامه. شماره ۱۴، مرداد ۱۳۹۰.
- مهرپور، ح. (۱۳۷۷). نظام بین‌المللی حقوق بشر. تهران: اطلاعات.
- نوروزی، ک. (۱۳۸۹). مقتضیات و حق‌های اساسی مطبوعات. در مجموعه مقالات همایش حقوق مطبوعات. تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران. چاپ اول.

ویژه، ر. (۱۳۸۹). مبانی محدودیت‌های آزادی مطبوعات در قانون اساسی و تجلی آن‌ها در قانون مطبوعات. در مجموعه مقالات همایش حقوق مطبوعات. تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چاپ اول. هاشمی، س. م. (۱۳۸۴). حقوق بشر و آزادی‌های عمومی. تهران: میزان.

هاشمی، س. م. (۱۳۸۶). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: میزان. چاپ نوزدهم.

بی‌نام (۱۳۷۷). خط قرمز: آزادی اندیشه و بیان و حد و مرزهای آن. تهران: قطره.

پی‌نوشتها

^۱. متذکر می‌گردد با توجه به تعارض فوق‌الذکر، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه‌های شماره ۴۳۷-۴۳۸ رأی به ابطال مواد ۳۸، ۴۴، ۴۵ و ۴۷ الحاقی به آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات موضوع مصوبه شماره ۱۱۹۸۵/ت۴۶۹۵۶هـ - ۱۳۹۱/۰۱/۲۸ هیأت وزیران داده است.

