

گزارش پژوهشی



شرح مبسوط قانون اساسی

عنوان پژوهش

شرح اصل بیست و چهارم قانون اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۸۵

تاریخ: ۱۳۹۴/۰۵/۲۷



شناسنامه

عنوان:

شرح مبسوط قانون اساسی

شرح اصل بیست و چهارم قانون اساسی
شرحی بر آزادی نشریات و مطبوعات در قانون اساسی
جمهوری اسلامی ایران

مؤلف: محمدامین ابریشمی راد

زیر نظر دکتر عباسعلی کدخدایی

معاونت پژوهشی

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۸۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۰۵/۲۷

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

چکیده	۲
مقدمه	۳
۱- پیشینه اصل ۲۴ قانون اساسی	۴
۱-۱. پیشینه تاریخی آزادی نشریات و مطبوعات	۴
۲-۱. نگاهی به مشروح مذاکرات اصل ۲۴ قانون اساسی	۷
۲- تبیین مفاد اصل ۲۴ قانون اساسی	۱۲
۱-۲. موضوع اصل ۲۴ قانون اساسی	۱۲
۱-۱-۲. نشریات	۱۲
۲-۱-۲. مطبوعات	۱۴
۲-۲. محدودیت‌های آزادی نشریات و مطبوعات	۱۶
۱-۲-۱. معنای «اخلال»	۱۷
۲-۲-۱. اخلال به مبانی اسلام	۲۱
۳-۲-۱. اخلال در حقوق عمومی	۲۶
۳- مبانی آزادی نشریات و مطبوعات	۳۰
۱-۳. مبانی حقوقی آزادی نشریات و مطبوعات	۳۰
۲-۳. مبانی فقهی آزادی نشریات و مطبوعات	۳۳
۴- نظام حقوقی حاکم بر نشریات و مطبوعات	۳۶
۱-۴. نظام حقوقی محدودیت‌های نشریات و مطبوعات	۳۶
۱-۱-۴. نسبت محدودیت‌های اصل ۲۴ با سایر اصول قانون اساسی	۳۸
۲-۱-۴. محدودیت‌های نشریات و مطبوعات در قوانین و مقررات کشور	۴۰
۲-۲. نحوه نظارت بر نشریات و مطبوعات	۴۶
۱-۲-۴. نظارت پیشینی	۴۸
۲-۲-۴. نظارت پسینی	۵۰
۳-۴. حدود صلاحیت قانونگذاری مجلس بر مبنای عبارت ذیل اصل ۵۳	۵۳
۵- نتیجه‌گیری و جمع‌بندی	۵۵
فهرست منابع و مآخذ	۵۸

چکیده

اصل ۲۴ قانون اساسی به عنوان مهم‌ترین اصل قانون اساسی به شمار می‌آید که ضوابط و محدودیت‌های خاصی را در زمینه تضمین برخی از ابزارهای تحقق آزادی بیان پیش‌بینی کرده است. از این روی بررسی موضوع این اصل (نشریات و مطبوعات) و مصادیق امروزی آن‌ها، معنا و مفهوم قیود محدودکننده این اصل (قیود «اخلال به مبانی اسلام» و «اخلال به حقوق عمومی»)، منظور قانونگذار اساسی از عبارت «تفصیل آن را قانون معین می‌کند» در ذیل این اصل و به تبع آن حدود صلاحیت مجلس در قانونگذاری در این حوزه از جمله موضوعاتی است که بررسی آن می‌تواند به تبیین این اصل کمک کند.

بنا بر آنچه در این پژوهش بدست آمد، اطلاق عنوان «نشریات» در این اصل تعبیر مناسبی به منظور امکان شناسایی ابزارهای جدید آزادی بیان همچون نشریات الکترونیکی، پیامکی و اینترنتی تحت شمول اصل ۲۴ قانون اساسی بوده است. همچنین عبارت «اخلال به مبانی اسلام» در این اصل مترادف با اخلال به ضروریات اسلام بوده و از این جهت با عبارات موازین اسلام و احکام اسلام در قانون اساسی متفاوت است. عبارت «اخلال به حقوق عمومی» نیز در این اصل شامل همه حقوقی می‌شود که به عموم مردم و جامعه مرتبط است. در زمینه صلاحیت قانونگذاری مجلس نیز برگرفته از مشروح مذاکرات قانون اساسی و اطلاق عبارت ذیل اصل ۲۴ و اصل ۷۱ قانون اساسی اینگونه بدست آمد که صلاحیت قانونگذاری مجلس محدود به تفصیل مصادیق دو قید مقرر در این اصل نبوده و امکان قانونگذاری در همه زمینه‌های مربوط به این آزادی توسط مجلس وجود دارد. همچنین بنا بر یافته‌های این تحقیق، محدودیت نشریات و مطبوعات در قانون اساسی تنها محدود به دو قید مصرح در این اصل نبوده و برخی از اصول دیگر قانون اساسی نیز محدودیت‌هایی را برای موضوع این اصل پیش‌بینی نموده‌اند.

واژگان کلیدی:

نشریات، مطبوعات، اخلال به مبانی اسلام، اخلال به حقوق عمومی، موازین

اسلام.

مقدمه

نشریات و مطبوعات از جمله مهم‌ترین ابزارهای ارتباطی در قرن حاضر می‌باشند که نقش بی‌بدیلی در تحقق آزادی اطلاعات در جوامع دارند. تحقق آزادی بیان و عقیده به عنوان یکی از مهم‌ترین آرمان‌های جوامع انسانی نیز مرهون رشد و توسعه این قبیل ابزارهای ارتباطی می‌باشد که هم‌زمان با توسعه صنعت چاپ، رشد روزافزون یافته‌اند و از آن پس، آزادی این وسائل به عنوان مصادیق آزادی بیان محسوب می‌شوند.

قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران در جریان تصویب قانون اساسی با توجه به اهمیت و کارکرد ویژه نشریات و مطبوعات در گردش آزاد اطلاعات و افزایش فهم عمومی در جامعه اسلامی و همچنین توجه به این موضوع که آزادی مطبوعات یکی از موضوعات رایج در قوانین اساسی اکثر کشورهای جهان می‌باشد، به آزادی رسانه‌ها و همچنین حدود آزادی آنها توجه نموده است که اصل ۲۴ قانون اساسی، اختصاصاً به تبیین حدود آزادی نشریات و مطبوعات در نظام جمهوری اسلامی ایران پرداخته است.

تبیین صحیح حدود آزادی مقرر در اصل ۲۴ قانون اساسی از نظر موضوع این اصل و نیز محدودیت‌های پیش‌بینی شده در آن، نگارنده را بر آن می‌دارد تا در این تحقیق به دنبال پاسخ به سؤالات زیر باشد:

- ۱- نشریات و مطبوعات به عنوان موضوع اصل ۲۴ قانون اساسی، بیانگر چه نوع ابزارهای ارتباطی می‌باشند و مصادیق امروزی آنها چیست؟ ۲- عبارات «اخلال به مبانی اسلام» و «اخلال به حقوق عمومی» به عنوان محدودیت‌های آزادی نشریات و مطبوعات در اصل ۲۴ قانون اساسی به چه معنا بوده و چه مواردی را شامل می‌شوند؟
- ۳- عبارت «تفصیل آن را قانون معین می‌کند» در ذیل اصل ۲۴ قانون اساسی به کدام قسمت از این اصل معطوف می‌شود و حدود صلاحیت قانونگذاری مجلس در حوزه نشریات و مطبوعات چیست؟ ۴- آیا محدودیت‌های مطبوعات و نشریات تنها محدود به اصل ۲۴ قانون اساسی و دو قید مقرر در این اصل می‌باشد؟

بنا بر تحقیقات انجام شده، هرچند در زمینه آزادی مطبوعات مقالات و کتب متعددی انتشار یافته است اما تاکنون هیچ یک از این کتب و مقالات بر مبنای اصل ۲۴ قانون اساسی به دنبال تبیین حدود و گستره این اصل و کلیه جوانب آن نبوده است و این امر اهمیت این تحقیق را روشن می‌سازد.

به منظور رسیدن به پاسخ سؤالات فوق، نگارنده در قالب پژوهشی توصیفی - تحلیلی تلاش خواهد کرد تا پس از بیان پیشینه اصل ۲۴ قانون اساسی، مفاهیم و عبارات مندرج در این اصل را تبیین کند. با روشن شدن پایه‌های اصلی موضوع، در گام سوم به بیان مبانی حقوقی و اسلامی این آزادی پرداخته خواهد شد و در نهایت با تکیه بر اطلاعات بدست آمده، در چارچوب بررسی نظام حقوقی حاکم بر نشریات و مطبوعات به تحلیل محدودیت‌های این ابزارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و نحوه نظارت بر این ابزارهای ارتباطی پرداخته خواهد شد.

۱- پیشینه اصل ۲۴ قانون اساسی

پیش از پاسخ به سؤالات مطروحه در مقدمه این تحقیق لازم است تا به صورت مختصر به پیشینه اصل ۲۴ قانون اساسی اشاراتی داشته باشیم تا بتوان به پشتوانه این مطالب به بررسی مصادیق موضوع این اصل و همچنین محدودیت‌های آن پرداخت. لذا در این بند بنا داریم تا پس از بیان مختصری از پیشینه تاریخی آزادی نشریات و مطبوعات، مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی با موضوعیت اصل ۲۴ قانون اساسی را تشریح نماییم.

۱-۱. پیشینه تاریخی آزادی نشریات و مطبوعات

یکی از اساسی‌ترین پدیده‌های نوظهور در چند قرن گذشته، توسعه روز افزون ارتباطات و گسترش فرهنگ و وسایل تبادل اطلاعات بوده است. یکی از مهم‌ترین ابزارها در این حوزه نشریات و به طور خاص مطبوعات می‌باشند که توسعه و فراگیری آنها همزمان با توسعه و رشد صنعت چاپ و نشر در کشورهای مختلف بوده است.

اعلامیه حقوق بشر و شهروند انقلاب فرانسه در سال ۱۷۸۹ میلادی به عنوان اولین سندی به شمار می‌آید که در نظام حقوقی معاصر به شناسایی و تضمین آزادی عقیده و بیان افکار و عقاید از طریق ابزارهای انتشار آن پرداخت. ماده (۱۹) این اعلامیه بیان می‌دارد: «هرکس 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 وسائل ممکن و بدون ملاحظات مرزی آزاد باشد.»

ماده (۱۹) اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز در سال ۱۹۴۸ میلادی، هر انسانی را محق

به آزادی عقیده و بیان اعلام کرد و اینگونه مقرر داشت: «این حق شامل آزادی داشتن باور و عقیده‌ای بدون [نگرانی از] مداخله، و حق جستجو، دریافت و انتشار اطلاعات و افکار از طریق هر رسانه‌ای بدون ملاحظات مرزی است.»^(۱)

اما در زمینه شناسایی پدیده نشریات و مطبوعات در ایران، نخستین نشریه منتشر شده مربوط به زمان قائم مقام فراهانی و سال ۱۲۱۶ هجری شمسی است که توسط میرزا صالح شیرازی با عنوان «کاغذ اخبار» انتشار یافت؛ هرچند در آن زمان در خصوص حوزه نشر و طبع هیچ قانون خاصی وجود نداشت. (سعیدی و نادرزاد، ۱۳۹۰: ۱۶۴) اولین پایه‌های نظارت بر نشریات در ایران را نیز، باید هم زمان با ایجاد

۱- علاوه بر این موارد می‌توان اسناد ذیل را نیز در این موضوع مشاهده نمود:

الف) میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی یکی دیگر از اسناد بین‌المللی است که در سال ۱۹۶۶ به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسید و در بند «۲» ماده (۱۹) آن آزادی بیان بدین گونه به رسمیت شناخته شد: «هرکس حق آزادی بیان دارد. این حق شامل آزادی تفحص و تحصیل و اشاعه اطلاعات و افکار از هر قبیل و بدون توجه به سرحدات، خواه شفاهاً یا به صورت نوشته یا چاپ یا به صورت هنری یا به هر وسیله دیگر به انتخاب خود می‌باشد.»

ب) در سال ۱۹۸۳ میلادی نیز «اعلامیه یونسکو درباره رسانه‌ها» برخی از اصول اخلاقی مربوط به رسانه‌ها و مطبوعات را به وسیله اکثریت کشورهای عضو به تصویب رسانید. از جمله این اصول می‌توان به: حق بر اطلاعات حقیقی، اصول حرفه‌ای روزنامه‌نگاری، احترام به حریم خصوصی و منافع عمومی و همچنین ارزش‌های دیگر اشاره کرد.

ج) چنین مضامینی نه تنها در عرصه بین‌المللی گسترش یافت، بلکه در عرصه منطقه‌ای نیز ماده (۱۰) کنوانسیون اروپایی حقوق بشر که مشخصاً مبنای عمل کشورهای اروپایی می‌باشد، این آزادی را اینگونه تضمین کرد:

«۱- هرکس حق آزادی بیان دارد. این حق شامل داشتن عقیده و دریافت و انتقال اطلاعات و عقاید بدون دخالت مقامات عمومی و بدون ملاحظات مرزی خواهد بود. این ماده مانع از مجوز الزامی دولت‌ها برای صدا و سیما نخواهد بود.

۲- اعمال این حق با توجه به وظایف و مسئولیت‌های آن باید تابع تشریفات، شرایط، محدودیت‌ها و مجازات‌های خاص باشد که بموجب قانون وضع شده است و در جامعه دموکرات با توجه به امنیت ملی، تمامیت مرزی، امنیت عمومی، منع جرایم و تخلفات، حمایت از اخلاق و سلامت، حمایت از حیثیت یا حقوق دیگران، حمایت از منع افشای اطلاعات محرمانه اشخاص، حفظ اقتدار یا بی‌طرفی قوه قضائیه الزامی است.»

د) بند «الف» ماده (۲۲) اعلامیه حقوق بشر اسلامی در این خصوص مقرر نمود: «هر انسانی حق دارد نظر خود را به هر شکلی، که مغایر با اصول شرعی نباشد، آزادانه بیان دارد.»

«اداره انطباعات» در دوران سلطنت ناصرالدین شاه دانست (انصاری لاری، ۱۳۷۵: ۵۴)؛ علی‌رغم اینکه این نظارت هم بدون وجود قانونی خاص در این حوزه صورت گرفت. اصل ۱۳ قانون اساسی مشروطه (مصوب ۱۳/۵/۱۲۸۵ هجری شمسی) نخستین قانونی است که البته با تصریح به «روزنامه‌جات» به عنوان مصداق بارز مطبوعات در آن زمان، در زمینه مطبوعات اقدام به وضع قاعده کرد. این اصل بیان می‌داشت: «... عموم روزنامه‌جات مادامی که مندرجات آنها مخل اصلی از اصول اساسیه دولت و ملت نباشد، مجاز و مختارند که مطالب مفیده عام المنفعه را ... به طبع برسانیده و منتشر نمایند و اگر کسی در روزنامه‌جات و مطبوعات برخلاف آنچه ذکر شد و با غرایض شخصی چیزی طبع نماید یا تهمت و افترا بزند قانوناً مورد استنطاق و محاکمه و مجازات خواهد شد.»

همچنین اولین قانونی که به صورت صریح و رسمی، مطلق نشریات و مطبوعات را در ایران به رسمیت شناخت، اصل ۲۰ متمم قانون اساسی مشروطه بود که در تاریخ ۱۲۸۶/۷/۱۵ هجری شمسی به تصویب رسید. این اصل مقرر می‌داشت: «عامه مطبوعات غیر از کتب ضلال و مواد مضره به دین مبین آزاد و ممیزی در آنها ممنوع است ولی هرگاه چیزی مخالف قانون مطبوعات در آنها مشاهده شود نشر دهنده یا نویسنده بر طبق قانون مطبوعات مجازات می‌شود. اگر نویسنده معروف و مقیم ایران باشد ناشر و طابع و موزع^(۱) از تعرض مصون هستند.»

پس از این قانون، اولین قانون مطبوعات ایران در تاریخ ۱۲۸۶/۱۱/۱۸ شمسی به تصویب مجلس شورای ملی رسید و برای اولین بار کشور ایران دارای ضوابطی قانونی در این حوزه شد. قانون راجع به نظارت بر مطبوعات نیز در سال ۱۳۰۱ هجری شمسی ضوابطی را در خصوص نحوه اعمال نظارت بر مطبوعات مشخص کرد. این قانون مطبوعات تا سال ۱۳۳۱ سه مرتبه اصلاح شد، تا اینکه در این سال لایحه قانونی مطبوعات توسط نخست وزیر وقت (مصدق) ابلاغ گردید. این لایحه قانونی ظرف یک سال چند مرتبه اصلاح شد و موادی به عنوان متمم به آن افزوده شد. در سال ۱۳۳۴، لایحه قانونی مطبوعات دیگری به تصویب کمیسیون مشترک مجلسین رسید تا

اینکه شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۵۸/۵/۲۵ لایحه قانونی دیگری را به تصویب رسانید.

در این زمان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در حال تهیه و تدوین بود و با توجه به نقشی که مطبوعات و نشریات در آن برهه زمانی پیدا کرده بودند، پیش‌بینی اصل یا اصولی که به تضمین این حقوق و آزادی‌ها بپردازد در دستور کار مجلس بررسی نهایی قانون اساسی قرار داشت. با تصویب قانون اساسی جدید در مورخه ۱۳۵۸/۹/۱۲، بند «۲» اصل ۳ و اصل ۲۴ قانون اساسی رسالت و حدود آزادی مطبوعات و نشریات را به رسمیت شناختند.

در بند «۲» اصل ۳ قانون اساسی، قانونگذار اساسی بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها و با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر را به عنوان یکی از وظایف دولت جمهوری اسلامی مشخص نمود. اصل ۲۴ قانون اساسی نیز در بیان حدود آزادی نشریات و مطبوعات این ابزارها را در صورتی که مخل به مبانی اسلام و یا حقوق عمومی نباشد آزاد اعلام کرد و تفصیل آن را برعهده قانونگذار عادی گذاشت.

۲-۱. نگاهی به مشروح مذاکرات اصل ۲۴ قانون اساسی

با توجه به حساسیت‌های موجود در خصوص آزادی نشریات و مطبوعات، در جریان تصویب این اصل علاوه بر اصل پیشنهادی دولت موقت، دو اصل پیشنهادی توسط گروه مربوطه در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مطرح گردید که اصل پیشنهادی دوم نیز با تغییرات زیادی نهایتاً به تصویب رسید. لذا روشن است که نمایندگان این مجلس در دو مرحله و در خصوص دو پیشنهاد مختلف بحث و بررسی نموده‌اند.

در پیش‌نویس دولت موقت این اصل با عنوان اصل ۲۵ اینگونه پیش‌بینی شده بود: «مطبوعات در نشر مطالب و بیان عقاید آزادند، مگر در نشر مطالب مخالف عفت عمومی یا توهین به شعائر دینی. اتهام و افترا و تعرض به شرف و حیثیت و آبروی اشخاص یا نشر اکاذیب، جرائم مطبوعاتی و کیفیت مجازات و رسیدگی به آنها را قانون معین می‌کند.»

اما این اصل در پیش‌نویس گروه مربوطه مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مورد پذیرش قرار نگرفت و دو مرتبه در آن اصلاحاتی صورت پذیرفت. این اصلاحات به

شرح ذیل‌اند:

اصل ۲۹- «بیان و نشر افکار و عقاید و مطالب از طریق مطبوعات، سینما، تئاتر، نوار و رسانه‌های گروهی در جهت خدمت به فرهنگ جامعه و تنویر افکار و انتقادات سازنده آزاد است و آنچه مخالف عفت عمومی، توهین به شعائر دینی، فاش کردن اسرار نظامی یا مخل به استقلال و تمامیت ارضی و امنیت عمومی کشور یا موجب گمراهی مردم باشد، ممنوع است. مجازات تخلف از این اصل را قانون معین می‌کند.»^(۱)

اصل ۳۱- «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آنکه مخالف استقلال یا عفت عمومی یا توهین به مقدسات و شعائر اسلامی و حیثیت اشخاص بوده باشد. حدود این امور و جرائم مطبوعاتی و کیفیت رسیدگی و مجازات آنها را قانون معین می‌کند.»
در نهایت نیز اصل ۲۴ فعلی با اصلاحاتی که در جلسه شصت و سوم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی صورت پذیرفت، با ۵۱ رأی موافق، ۲ رأی مخالف و ۴ رأی ممتنع به تصویب رسید. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۷۳۲)

در خصوص اصل پیشنهادی اول نظر نمایندگان موافق اصل این بود که تعیین خط سیر و مسئولیت خطیر مطبوعات در این اصل به درستی مشخص شده و در قسمت دوم آن، تفاوت نقد سازنده با غیبت و افتراء به خوبی بیان شده است؛ تعبیر بهتر اینکه در این اصل موارد مغایر با آزادی مطبوعات به درستی احصاء شده‌اند؛ همچنان که نشر افکار و عقاید و مطالب از طریق مطبوعات، سینما، تئاتر، نوار و رسانه‌های گروهی تنها در جهت خدمت به فرهنگ جامعه و تنویر افکار و انتقادات سازنده آزاد دانسته شده است. از طرف دیگر عبارت «... و آنچه مخالف عفت عمومی، توهین به شعائر دینی، فاش کردن اسرار نظامی یا مخل به استقلال و تمامیت ارضی و امنیت عمومی کشور یا موجب گمراهی مردم باشد، ...» مصادیق ممنوعیت آزادی مطبوعاتی را ذکر کرده است (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (گرجی)، ۱۳۶۴، ج ۱: ۶۴۵). علت ذکر این قیود را می‌توان این مطلب دانست که با توجه به ماهیت مکتبی

۱- این پیشنهاد در جلسه بیست و هشتم (صفحه ۷۳۰، جلد اول صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) به رأی گذاشته شد و با حد نصاب زیر به تصویب رسید. تعداد حضار ۶۶ نفر، موافقین ۴۵ نفر، مخالفین ۶ نفر، ممتنع ۱۵ نفر.

انقلاب اسلامی ایران، تلاش تدوین‌کنندگان اصل این بود که خط مشی مطبوعات، نشریات و رسانه‌ها از ابتدا مشخص شود و اینگونه نباشد که آزادی بدون قیدی پیش‌بینی شود. بنابراین در این اصل تلاش شده بود تا با آوردن قیود مختلف از ماهیت اسلامی این اصل محافظت شود (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (طاهری اصفهانی)، ۱۳۶۴، ج ۱: ۶۴۷).

اما چنین نظراتی مخالفی داشت که سبب بازگشت این اصل به کمیسیون مربوطه و ارائه اصل پیشنهادی دیگری شد. از جمله مهمترین استدلالات مخالفین این اصل می‌توان به این موارد اشاره نمود:

۱- تدوین این اصل به صورت مفاهیم کلی، با قابلیت تفسیرهای متفاوت و موسع، دارای قابلیت استبدادی می‌باشد (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (بنی‌صدر)، ۱۳۶۴، ج ۱: ۶۴۶). ۲- با توجه به شرایط مقرر در این اصل (در جهت خدمت به فرهنگ جامعه و تنویر افکار)، حتی مواردی همچون نشر آگهی تجارتي و یا آگهی حصر وراثت نیز ممنوع است (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (شهید بهشتی)، ۱۳۶۴، ج ۱: ۶۵۰). ۳- اصل پیشنهادی اول چه از جنبه اثباتی (با عبارت «درجهت خدمت به فرهنگ جامعه و تنویر افکار و انتقادات») و چه از جنبه سلبی (به وسیله استثنائات مذکور در اصل) مقید است. لذا لازم است این اصل از یک جهت مطلق باشد و تنها استثنائات آن احصاء شوند (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (ربانی شیرازی)، ۱۳۶۴، ج ۱: ۶۵۱). ۴- با وجود اینکه این اصل پیش‌نویس مربوط به آزادی مطبوعات است، اما به نشر افکار و عقاید و دیگر موضوعات پرداخته است (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (تهرانی)، ۱۳۶۴، ج ۱: ۶۵۲). ۵- این اصل از ابتدا محدودیت‌هایی بر آزادی مطبوعات وارد کرده است و این بدون این است که مقدم بر محدودیت، آزادی آن را پیش‌بینی کند (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (تهرانی)، ۱۳۶۴، ج ۱: ۶۵۲).

ابهامات و اشکالات مطروحه در خصوص این اصل پیشنهادی سبب شد تا اکثریت لازم برای تصویب اصل - اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به آن رأی ندهند و این امر منجر به طرح اصل پیشنهادی دیگری توسط کمیسیون مربوطه شد.

در اصل پیشنهادی دوم تلاش شد تا ایرادات وارده به متن اول برطرف شود و از

همین جهت ابتدای این اصل صراحتاً به بیان آزادی نشریات و مطبوعات پرداخت و در ادامه آن، برخی از محدودیت‌های کلی بر این آزادی را بیان نمود. در این خصوص یکی از اختلافاتی که در مورد نحوه پیش‌بینی این آزادی در قانون اساسی وجود داشت، بیان یا عدم بیان قیود این آزادی در ادامه این اصل بود. توضیح اینکه برخی تنها بر لزوم پیش‌بینی این آزادی در اصل ۲۴ قانون اساسی تأکید داشتند و دسته‌ای دیگر بر بیان توأمان این آزادی و محدودیت‌های آن. بر همین مبنا، استدلال‌های موافقان این اصل پیشنهادی، در جهت حمایت از تصریح به قیود کلی محدود کننده این آزادی بوده است و مخالفین آن بر ذکر و یا حد و مرز این قیود نظر داشته‌اند.

برای نمونه برخی از موافقت‌ها بر این نکته تأکید داشت که آزادی مطبوعات با رعایت قیود عقلی و شرعی آن در این اصل به خوبی پیش‌بینی شده است (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (مولوی عبدالعزیز)، ۱۳۶۴، ج ۱: ۷۲۴)؛ یا اینکه یکی از نمایندگان در مخالفت با پیشنهادی که خواستار حذف قیود این اصل و پیش‌بینی آن در قانون جرائم مطبوعاتی شده بود، اعطای آزادی مطلق و محدود کردن آن در مرحله بعد از انجام آن را مانند تجویز مسموم شدن جامعه و بعد تیمار کردن آن برشمرد و آن را عاقلانه ندانست (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (سبحانی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۷۲۸). از این روست که اکثر نمایندگان بر این اعتقاد بودند که اهانت به اسلام و مسلمین و شعائر اسلامی، و تحریک و توطئه علیه استقلال کشور باید از طریق قانون اساسی ممنوع باشد.

یکی از مهمترین دلایل موافقین ذکر محدودیت‌های آزادی مطبوعات و نشریات در این اصل نگرانی از سوء استفاده از این آزادی بوده است. اما مخالفین اصل پیشنهادی دوم را می‌توان به چهار دسته تقسیم نمود. دسته اول کسانی بودند که در شرایط اجتماعی و سیاسی زمان تصویب این اصل، آزادی مطبوعات را بی‌معنی دانسته و با آن مخالف بودند. دسته دوم کسانی بودند که محدودیت‌های مقرر در این اصل را کافی نمی‌دانستند؛ دسته سوم کسانی بودند که محدودیت‌های مقرر در این اصل را دارای اشکال می‌دانستند؛ دسته چهارم نیز این اصل را واجد ایرادات نگارشی و یا مفهومی می‌دانستند.

در دسته اول، برخی اینگونه بیان داشتند که زمانی می‌توان از آزادی بیان و مطبوعات سخن گفت که ابزارهای دو طرف تقابل، یکسان باشند (مشروح مذاکرات

مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (حسینی هاشمی)، ۱۳۶۴، ج ۱: ۷۲۳^(۱)؛ و بر این اساس معتقد بودند، آسیبی که محدودیت آزادی بیان به جامعه می‌رساند کمتر از جنبه‌های مثبت آن است. (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (سبحانی)، ۱۳۶۴، ج ۱: ۷۲۶)^(۲)

از جمله مصادیق نظرات دسته دوم نیز فراهم کردن شرایط برای انتشار کتاب‌های فرق ضاله (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (سبحانی)، ۱۳۶۴، ج ۱: ۷۲۱)، و همچنین کامل نبودن قیود موجود در این اصل پیشنهادی بوده است. (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (طاهری اصفهانی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۷۲۷).

نظرات دسته سوم، یکی حول محور استفاده از مفاهیم کلی و مجهول که امکان سوء استفاده دارند بوده است (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (فاتحی)، ۱۳۶۴، ج ۱: ۷۲۲)؛ و دیگر آنکه به نظر برخی، قیود پرشمار محدود کننده این آزادی مغایر با فلسفه این اصل بوده است (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (آیت)، ۱۳۶۴، ج ۱: ۷۳۰)^(۳).

در بیان نظرات دسته چهارم نیز لازم به ذکر است که یکی از اعضا، متن این اصل پیشنهادی را واجد ایراد مفهومی دانسته و عبارت «مخالف استقلال یا عفت عمومی و یا توهین به مقدسات و شعائر اسلامی» را بی‌معنی قلمداد کرد (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (اکرمی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۷۳۰).

پس از بیان این ایرادات و مخالفت‌ها و همچنین پس از ارائه پیشنهادهاى مختلف دیگر، نایب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (شهید بهشتی) در همان جلسه پیشنهاد نمودند که این اصل به این صورت به رأی گذاشته شود: «نشریات و مطبوعات

۱- با توجه به برابر نبودن ابزارهای تبلیغاتی و هنری در تقابل با تهاجم عقاید مخالف، اعطای آزادی به مطبوعات سبب می‌شود که آنها از سادگی مردم استفاده کرده و با استفاده از قدرت رسانه‌ای خود جامعه را مغلوب کنند و ما نیز به دلیل فقر رسانه‌ای و تکنولوژیکی نتوانیم در برابر این هجوم مقاومت کنیم.

۲- گاهی بیان عقیده‌ای خاص حتی اگر به قصد تقابل و تعارض با اسلام نباشد، باز تأثیر سوء خود را در جامعه می‌گذارد و این در حالی می‌باشد که جامعه اسلامی هنوز قدرت آن را ندارد که از نظر تبلیغی با آن نظر مقابله کند و آثار سوء آن را برطرف کند.

۳- حتی برخی این حالت را سبب پایین آوردن شأن اسلام دانسته‌اند و شأن اسلام را در آزادی دادن به مردم می‌دانند (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (میرمراذهی)، ۱۳۶۴، ج ۱: ۷۳۱).

در بیان مطالب آزادند مگر آنکه محل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشند. تفصیل آن را قانون معین می‌کند» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (شهید بهشتی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۷۳۱) که در نهایت همین اصل پیشنهادی نایب رئیس بدون بحث خاصی با رأی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی تصویب شد.

۲- تبیین مفاد اصل ۲۴ قانون اساسی

به منظور تبیین درست و دقیق آزادی نشریات و مطبوعات در نظام جمهوری اسلامی ایران، لازم است تا اصل ۲۴ قانون اساسی به عنوان اصل مادر در این حوزه مورد بررسی قرار گیرد تا با تشریح مفاهیم و عبارات این اصل بتوان تبیین دقیقی از حدود و محدودیت‌های این آزادی در نظام جمهوری اسلامی ایران ارائه داد.

۱-۲. موضوع اصل ۲۴ قانون اساسی

اصل ۲۴ قانون اساسی «نشریات و مطبوعات» را به عنوان موضوع این اصل مورد تصریح قرار داده است و محدودیت‌های این اصل را تنها شامل این قبیل ابزارهای آزادی بیان دانسته است. بنابراین مشخص شدن مصادیق این عناوین مقدمه لازم جهت انجام بررسی‌های این اصل خواهد بود که در این قسمت به تشریح آن خواهیم پرداخت.

۱-۱-۲. نشریات

اصل ۲۴ قانون اساسی «نشریات» را به عنوان یکی از ابزارهای تحقق آزادی بیان معرفی کرده است. این واژه جمع واژه «نشریه» بوده و به معنی «ورقه‌ای که بر آن چیزی بنویسند و میان مردم پخش کنند» (عمید، ۱۳۶۲: ۱۱۸۶) می‌باشد. معادل این واژه در زبان انگلیسی «publication» می‌باشد که آن را هرگونه ماده چاپ شده که تهیه و پخش می‌شود تعریف کرده‌اند و نمونه آن را مجله یا جزوه بیان داشته‌اند (Longman Dictionary of Contemporary English, 2001: 1139).

در مقام تعریف واژه «نشریات» نیز آن را «روزنامه یا مجله که بطور مرتب روزانه یا هفتگی یا ماهانه منتشر شود» (دهخدا، ۱۳۸۵: ۲۹۹۶) معنی کرده‌اند. در برابر این تعریف برخی مطلق «رسانه‌های چاپی» را معادل با نشریات دانسته‌اند که این تعبیر به مفهوم عام‌تری از نشریات نظر دارد. در این معنا نشریه «ورقه یا مجموعه اوراق چاپی که آن را انتشار دهند» (معین، ۱۳۸۸، ج ۴: ۴۷۳۶) می‌باشد. این تعریف نشریات را هم

شامل نشریه‌های مسلسل با یک نام و انتشار به صورت منظم هفتگی و یا ماهانه و ... می‌داند و هم شامل نشریاتی که تنها با یک نام و با یک محتوا و یک یا چند بار چاپ می‌شوند. (علوی، ۱۳۹۰: ۲۰۹)

با بررسی روند مباحث مطرح شده در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و متن‌های پیشنهادی این اصل مشاهده می‌شود که برخلاف پیش‌نویس دولت موقت که مطبوعات را به عنوان تنها ابزار انتشار عقیده و بیان در اصل ۲۴ قانون اساسی مورد شناسایی قرار داده بود، تلقی بسیاری از نمایندگان تعیین خط‌مشی کلیه رسانه‌ها و به طور کلی نشر افکار و عقاید از هر طریقی بوده است. تأکید بر مطبوعات در جای جای این جلسات نیز تنها به جهت اهمیت و نقش خاص این ابزار ارتباطی در آن زمان بوده و اینکه در زمان تصویب قانون اساسی سایر ابزارهای انتشار عقیده و بیان توسعه و گسترش پیدا نکرده بودند. نمونه تأیید این مطلب را می‌توان در پاسخ به این سؤال دانست که آیا ابزارهایی همچون مطبوعات، فیلم و نوار و نمایش و ... نیز مشمول عنوان این اصل می‌شوند؟ (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (خامنه‌ای)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۷۳۱) که نایب رئیس علت تأکید بر مطبوعات را تنها به سبب نقش خاص آنها دانست و اینگونه بیان داشت که این مصادیق را قانونگذار عادی معین می‌کند. (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (شهید بهشتی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۷۳۱).

بنابراین برگرفته از تعاریف ارائه شده و آنچه از مشروح مذاکرات قانون اساسی بدست آمد تردیدی وجود ندارد که امروزه همه اقسام «نشریات نوشتاری» اعم از کتاب، روزنامه، مجله، رسانه‌های پیامکی و اینترنتی که نوشته را انتشار می‌دهند و همه ابزارهای مشابه، مشمول عنوان نشریات می‌باشند. هرچند با توجه به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی که برخی از نمایندگان مصادیقی همچون فیلم، نوار، تئاتر و سینما را از شمول مصادیق عبارت «نشریات و مطبوعات» در این اصل خارج دانسته‌اند (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (سبحانی)، ۱۳۶۴، ج ۱: ۷۲۶)، شمول این عنوان نسبت به رسانه‌های صوتی و تصویری محل تأمل است.

در مقام بررسی این موضوع، با مروری در قوانین کشور این نکته بدست می‌آید که با گسترش ابزارهای ارتباطی، نظام حقوقی کشور نسل جدید رسانه‌های گروهی که

بخش عمده‌ای از انتشار آنها از طریق صوت و تصویر صورت می‌گیرد را به رسمیت شناخته است و این عامل ما را بر آن می‌دارد که عنوان نشریات را نسبت به این نوع از ابزارهای ارتباطی نیز تعمیم دهیم. برای نمونه قانون مطبوعات در اصلاحات سال ۱۳۷۹، با الحاق یک تبصره به ماده (۱)، «نشریات الکترونیکی» را به عنوان یک نوع از نشریات به رسمیت شناخت و در سال ۱۳۸۸ با اصلاح ماده مذکور تلاش نمود تا تعریف مناسبی از آن ارائه دهد. براساس این تعریف، نشریه الکترونیکی «رسانه‌ای است که به طور مستمر در محیط دیجیتال، انواع خبر، تحلیل مصاحبه، گزارش را در قالب نوشتار، صدا و تصویر منتشر می‌کند». همچنین قانونگذار عادی در قانون جرایم رایانه‌ای - مصوب ۱۳۸۸ - صراحتاً انتشار فیلم، صوت و تصویر را از طریق سامانه‌های رایانه‌ای و مخابراتی در مواردی ممنوع دانسته^(۱) و این خود به معنای پذیرش این نوع ابزارها در نظام حقوقی کشور می‌باشد.

بنابراین با توجه به اقتضات زمان و پیشرفت‌های صورت گرفته در تکنولوژی، تردیدی وجود ندارد که انتشار از طریق صوت و تصویر، در کنار «نشریات نوشتاری» بخشی از نشریات موضوع اصل ۲۴ قانون اساسی قلمداد می‌شود و با این مبنا نشریات موضوع این اصل معادل با هر آنچه از طریق نوشتار، فیلم، عکس و صوت برای گروهی از انسان‌ها منتشر شود می‌باشد.

۲-۱-۲. مطبوعات

«مطبوعات» به عنوان یکی از مهمترین ابزارهای تحقق آزادی بیان، در اصل ۲۴ قانون اساسی به عنوان موضوع این اصل مورد تصریح قرار گرفته است. در فرهنگ‌نامه دهخدا مطبوعات را جمع مطبوع و به معنای «طبع شده، چاپ شده، کتاب‌ها و مجله‌ها و روزنامه‌های چاپ شده» (دهخدا، ۱۳۸۵: ۲۷۴۲) تعریف کرده‌اند. در فرهنگ‌نامه

۱- ماده ۱۶- هرکس به وسیله سامانه‌های رایانه‌ای یا مخابراتی، فیلم یا صوت یا تصویر دیگری را تغییر دهد یا تحریف کند و آن را منتشر یا با علم به تغییر یا تحریف منتشر کند، به نحوی که عرفاً موجب هتک حیثیت او شود، به ... محکوم خواهد شد.

ماده ۱۷- هرکس به وسیله سامانه‌های رایانه‌ای یا مخابراتی صوت یا تصویر یا فیلم خصوصی یا خانوادگی یا اسرار دیگری را بدون رضایت او جز در موارد قانونی منتشر کند یا در دسترس دیگران قرار دهد، به نحوی که منجر به ضرر یا عرفاً موجب هتک حیثیت او شود، به ... محکوم خواهد شد.

معین نیز مطبوعات اصطلاحاً نوشته‌های چاپی یا روزنامه‌ها و مجلات (معین، ۱۳۸۸، ج ۳: ۴۱۹۷) معنی شده است.

این واژه توسط اساتید حقوق نیز تعریف شده است که در همه این تعاریف دو معنای خاص و عام مطبوعات مورد توجه بوده است. برخی، مطبوعات در معنای خاص آن را شامل مطلق روزنامه‌ها، مجلات، نشریات و مانند آن دانسته‌اند که معادل با واژه «PRESS» در زبان انگلیسی است (راسخ، ۱۳۸۹: ۵۸). تعریف دیگر این واژه نیز آن را کلیه نشریات «دوره‌ای» و یا «غیردوره‌ای» مکتوب نوشتاری معرفی کرده است (نجفی توانا، ۱۳۸۹: ۱۱۱). اما در برداشت دیگری از این واژه، مطبوعات را در معنای خاص آن تنها به «نشریات ادواری» از قبیل روزنامه و مجله مختص دانسته‌اند و قید «ادواری» را به عنوان معیار آن در نظر گرفته‌اند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۱۰۱). تعریف مشابه دیگری نیز مطبوعات را به معنای کاغذ اخبار یا روزنامه (و اقسام آن شامل هفته‌نامه، ماهنامه، فصلنامه و ...) با خصوصیات چاپ ادواری و نام ثابت دانسته است (شیخ‌الاسلامی، ۱۳۸۰: ۱۹-۲۰).

اما در مقام بیان مفهوم مطبوعات در معنای عام آن، برخی علاوه بر مطبوعات ادواری، این واژه را شامل کتاب، اعلان، فیلم و نمایش‌نامه (سینما و تئاتر) دانسته‌اند و حتی رادیو و تلویزیون را نیز به این اعتبار که از وسایل جدید انتشار عقاید و افکارند، جزء مطبوعات قلمداد کرده‌اند (فرامرزی، ۱۳۶۹: ۱۴). در تعریف مشابهی مطبوعات را در مفهوم موسع آن، شامل هر نوع وسیله انتشار افکار و عقاید، اعم از مطبوعات نوشتاری، شنیداری و دیداری دانسته‌اند (نجفی توانا، ۱۳۸۹: ۱۱۱). اما در مقابل این تعاریف برخی مطبوعات در معنای عام آن را به هرگونه مطلب منتشره (یا طبع شده) دلالت می‌دهند (راسخ، ۱۳۸۹: ۵۸) که وجه تمایز آن با تعاریف قبلی اختصاص آن به انتشار از طریق چاپ می‌باشد. بر این مبنا، برخی «مطبوعات» را شامل مطلق چاپ شده‌ها دانسته‌اند و مصداق آن را کتاب، روزنامه، مجله، اعلامیه، اوراق تبلیغی و هر آنچه به زیور طبع و چاپ آراسته شده است می‌دانند (صالحی انصاری، ۱۳۸۵: ۲۶).

آنچه از مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بر می‌آید مؤید این مطلب است که واژه «مطبوعات» در اصل ۲۴ قانون اساسی، تعریف اخیر را مد نظر داشته و علی‌الاصول این واژه را باید آن چیزی دانست که از طریق چاپ انتشار پیدا

می‌کند.^(۱) بنابراین با توجه به صراحت موجود در مشروح مذاکرات این اصل و همچنین تناسب آن با معنای لغوی و اصطلاحی مطرح شده، همین معنا را باید به عنوان مفهوم این واژه در اصل ۲۴ قانون اساسی در نظر گرفت و باید اینگونه نتیجه‌گیری نمود که «مطبوعات» در این اصل تنها یکی از اقسام نشریات به حساب می‌آید و نشریات نسبت به مطبوعات با توجه به معنای لغوی و اصطلاحی و همچنین آنچه از مشروح مذاکرات قانون اساسی و نیز قانون عادی بدست می‌آید عام‌تر بوده و مصادیق و ابزارهای بیشتری را نسبت به مطبوعات شامل می‌شود. بدین معنی که علی‌رغم انحصار مطبوعات به انتشار از طریق صنعت چاپ، امروزه نشریات از طرق مختلف چاپی، الکترونیکی، پیامکی، فیلم و صوت منتشر می‌شوند و این اصطلاح همه این موارد را پوشش می‌دهد. بنابراین امروزه مطبوعات یکی از مصادیق نشریات می‌باشد و تصریح به آن در اصل مورد بررسی شاید بدین جهت بوده است که در آن زمان نشریات معمولاً از طریق چاپی یا مطبوع انتشار می‌یافته‌اند.

۲-۲. محدودیت‌های آزادی نشریات و مطبوعات

اصل ۲۴ قانون اساسی آزادی نشریات و مطبوعات در بیان مطالب را مشروط به عدم اخلال به مبانی اسلام و حقوق عمومی دانسته است. بنابراین دو قید «اخلال به مبانی اسلام» و «اخلال به حقوق عمومی» به عنوان قیود محدودکننده این آزادی نیازمند بررسی و تبیین می‌باشند. البته با توجه به ابهاماتی که در خصوص معنای واژه

۱- برای نمونه در پاسخ به این سوال که آیا «بیان و نشر افکار و عقاید از طریق مطبوعات»، شامل نشریات، پلی‌کپی و مطالبی که با دست نوشته می‌شود می‌باشد؟ (منتظری، مشروح مذاکرات مجلس قانون اساسی، ج ۱: ۶۴۹) توسط نماینده دیگری این موارد جزو مطبوعات دانسته شدند (باهر، مشروح مذاکرات مجلس بررسی قانون اساسی، ج ۱: ۶۴۹).

جهت مشاهده نظرات مشابه می‌توان به سخنان شهیدان بهشتی و باهر در صفحه ۶۵۱، جلد اول مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مراجعه نمود.

در خصوص پیش‌نویس دوم گروه نیز، هرچند واژه مطبوعات در مذاکرات این متن در هر دو معنای موسع و مضیق آن بکار رفته است، اما اشاراتی وجود دارد که احتمال استعمال این واژه در معنای عام آن را افزایش می‌دهد. مثل اینکه یکی از نمایندگان بیان می‌دارد که اگر مطبوعات آزاد باشند فرقه ضاله بهائیه و کمونیست‌ها از طریق کتب، مردم را گمراه می‌کنند (انواری، مشروح مذاکرات قانون اساسی،

«اخلال» وجود دارد ابتدا این واژه را مورد بررسی قرار خواهیم داد تا در بیان منظور قانونگذار اساسی از قیود مورد اشاره برداشت ناصوابی صورت نگیرد.

۱-۲-۱. معنای «اخلال»

در لغت اخلال را به معنای «خلل آوردن، خلل و رخنه کردن، خلل رسانیدن، زیان رسانیدن، بهم زدن و در هم و برهم کردن» (معین، ۱۳۸۸، ج ۱: ۱۷۴) تعریف کرده‌اند. برخی این واژه را به «ایجاد بی‌نظمی و آشفتگی» (انوری، ۱۳۸۶، ج ۱: ۲۹۲) نیز تعبیر کرده‌اند. در تعریف دیگری از این واژه آن را به معنای «مداخله کردن در کار برای برهم زدن» (کاتوزیان، ۱۳۸۳: ۳۱) توصیف کرده‌اند.

بر مبنای این تعاریف اصطلاح «اخلال‌گر» را باید به معنای «برهم زننده نظم و امنیت» (انوری، ۱۳۸۶، ج ۱: ۲۹۲) یا «برهم زننده نظم و ترتیب امور» (دهخدا، ۱۳۸۵: ۱۰۴) معنا کرد.

واژه «اخلال» در قوانین مختلف به دفعات مورد استفاده قرار گرفته است، ولی قانونگذار تاکنون در هیچ قانونی تعریف دقیقی از این واژه ارائه نداده است. برای نمونه قانون مجازات اخلال‌گران در نظام اقتصادی کشور - مصوب ۱۳۶۹ - بدون اینکه اخلال را معنا کند تنها به بیان مصادیق آن پرداخته است تا از این طریق بتواند حوزه اقتدار این قانون را مشخص نماید. در برخی از موارد همچون ماده (۲۸۶) قانون مجازات اسلامی نیز این موضوع پیچیده‌تر شده است؛ چراکه در این موارد اصطلاحاتی همچون «اخلال در نظام اقتصادی کشور» و «اخلال شدید در نظم عمومی کشور» در حالی جرم‌انگاری شده‌اند که نه تعریفی از آنها ارائه شده، و نه مصادیق آن در قانون احصاء شده است.

در مقام بیان مفهوم واژه «اخلال» در اصل ۲۴ قانون اساسی برخی بهترین معادل آن را «خدشه وارد نمودن» دانسته‌اند (ویژه، ۱۳۸۹: ۱۵۹) و برخی دیگر آن را به معنای «متوقف یا تعطیل نمودن امری» معرفی کرده‌اند (مرتضوی، ۱۳۸۶: ۵۰). در تعریف دیگر از این واژه نیز آن را به آشفتن کردن ذهن‌ها تعبیر کرده‌اند و تحقق عملی آن را این مطلب دانسته‌اند که مطبوعات سامان فکری افراد را بگیرند و اعتقادات مردم را سست کنند (عمیدزنجانی، ۱۳۸۹: ۲۶).

بنا بر آنچه در اصل ۲۹ پیشنهادی گروه بررسی نهایی قانون اساسی ذکر شده بود،

محدودیت‌های اصل ۲۴ قانون اساسی اینگونه بیان شده بود که بیان و نشر افکار و عقاید نباید مخالف عفت عمومی و ... یا مخل به استقلال و ... باشد. همچنین در اصل ۳۱ پیشنهادی از واژه مخالف استقلال یا عفت عمومی، یا توهین به مقدسات و ... استفاده شده بود. با وجود این، در متن نهایی مصوب تنها از واژه «مخل» استفاده گردید که البته در خصوص مفهوم و منظور قانونگذار اساسی در زمینه مفهوم این واژگان بحثی مطرح نشده است. از معدود مطالبی که در خصوص این اصطلاح در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بیان شده، ایرادی است که یکی از نمایندگان این مجلس نسبت به استعمال این اصطلاح بیان داشته است. بدین صورت که هرچند عبارت «مخل نظم» معنی دارد ولی «مخل مبانی» که در این اصل پیشنهاد شده بی‌معنی است (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (رشیدیان)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۷۳۲). در پی طرح این نکته نیز یکی دیگر از نمایندگان پیشنهاد کرد تا به جای این واژه، از واژه «منافی» استفاده شود (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (مکارم شیرازی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۷۳۲). در نهایت نایب رئیس مجلس (شهید بهشتی) که خود اصل مصوب فعلی را پیشنهاد کرده بود اینگونه اعلام نمود که واژه «منافی» در این اصل با توجه به مقصود ما از آن بی‌معنی است و عبارت «مخل» می‌تواند نقطه نظر همه نمایندگان را در این خصوص جلب کند (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (شهید بهشتی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۷۳۲)؛ هرچند که به تمایز این واژگان توسط ایشان اشاره‌ای نشد. بنابراین مشروح مذاکرات قانون اساسی نمی‌تواند در این زمینه ما را به نتیجه برساند، و لازم است بدون توجه به این مذاکرات معنای این واژه را دریافت.

لذا از آنچه در بیان معنای لغوی و اصطلاحی واژه «اخلال» گفته شد، می‌توان نتیجه گرفت که باید این واژه را با توجه به متعلق آن دارای معانی مختلف دانست. برای نمونه برخی در مقام بیان منظور قانونگذار عادی از عبارت «اخلال در نظم دادگاه» موضوع ماده (۳۵۴) قانون آئین دادرسی کیفری -مصوب ۱۳۹۲-، آن را هرگونه اقدامی دانسته‌اند که مانع ادامه رسیدگی دادگاه به پرونده می‌شود (زراعت، ۱۳۸۳: ۱۸۴). بر همین مبنا در خصوص معنای واژه «مخل» در عبارت «مخل به مبانی اسلام» می‌توان آن را به معنای «ایجاد تزلزل در اعتقادات مردم» معنا کرد و از سوی

دیگر این واژه در عبارت «مخل به حقوق عمومی» به معنای «تعرض یا تجاوز به حقوق عمومی» معنا می‌دهد.

با توجه به تعریف ارائه شده، یک نکته اساسی در خصوص واژه «اخلال» این است که برخی به درستی بر لزوم وجود ضوابط و اصولی خاص در جهت تشخیص اینکه چه عملی مصداق اخلال می‌باشد، اصرار داشته‌اند و اینگونه بیان داشته‌اند که باید مرجع تشخیص اخلال مشخص باشد (یزدی، ۱۳۷۵: ۲۶۳). بر همین اساس در ادامه تلاش خواهد شد که برخی از این اصول، که از مشروح مذاکرات این اصل و منابع حقوقی موجود قابل استخراج است را احصاء کنیم:

اولاً) از آنچه در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی آمده است این‌گونه به دست می‌آید که در تشخیص تحقق اخلال باید میان نقد علمی و تخریبی، بحث منطقی و سیاسی و تحلیل مسائل دینی و تضعیف باورهای دینی تمایز قائل شد. همچنان که در این مذاکرات بین عناوین قیام و اقدام علیه اصل نظام و اظهار نظر و بیان عقیده در آن خصوص تفاوت قائل شده‌اند (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (باهنر)، ۱۳۶۴، ج ۱: ۶۵۱)؛ هرچند این مباحث در مقام نظر آنقدر موسع و قابل تفسیر هستند که برخی از مراجع دینی سوال یا برداشت‌های جدید نسبت به مسائل اسلامی را اگر به صورت قطعی و همراه با اصرار و پافشاری باشد؛ و یا به طوری نشر گردد که در تضاد با مسائل ضروری اسلام محسوب گردد؛ و یا سوال به قصد ایجاد شبهه در ذهن باشد، مشمول عنوان اخلال به مبانی تلقی کرده‌اند؛ مگر آنکه صرفاً به قصد سؤال و گرفتن پاسخ مسئله باشد و از طرف دیگر اصرار بی‌جهت بر آن نکرده و آن را نشر ندهد (مکارم شیرازی، ۱۴۲۷هـ.ق، ج ۳: ۵۹۵).

ثانیاً) با توجه به اینکه اخلال در معانی همچون آشفته کردن اذهان و یا اختلال در امور جاری و ... تعریف شد، باید نتیجه گرفت حسن نیت یا سوء نیت شخص در تحقق آن اثری ندارد (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۲۶). به عبارت بهتر، اخلال یک عنوان قصدی نیست و در صورت اثبات عدم تحقق عنصر معنوی جرم (قصد)، این امر تنها می‌تواند در تخفیف یا عفو مجرم مؤثر باشد و نه صدق عنوان اخلال به آن عمل.

ثالثاً) با توجه به تعاریف ارائه شده از واژه اخلال باید توجه داشت که اوضاع و احوال و شرایط اجتماعی، و زمان و مکان در صدق عنوان اخلال به یک عمل، واجد

اثر است. بنابراین مرجع تشخیص اخلال که علی‌الاصول همان دادگاه صالح است، باید به صورت کاملاً کارشناسانه و عادلانه به این موضوع توجه داشته باشد و با رعایت این شرط در هر مورد تعیین تکلیف نماید. در تأیید این مطلب آیت الله مکارم شیرازی در پاسخ به این سوال که آیا طرح سؤال و برداشتهای جدید در مجلات علمی و تخصصی، با طرح آنها در نشریات عمومی فرقی دارد؟ اینگونه بیان داشته‌اند: «بدون شک بین این دو تفاوت است. در نشریات عمومی گاه ممکن است شکل اخلال به مبانی اسلام به خود بگیرد، ولی در نشریات خصوصی این چنین نیست» (مکارم شیرازی، ۱۴۲۷هـ.ق، ج ۳: ۵۹۵).

در زمینه تبیین اصول و ضوابط تحقق اخلال، شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز در مصوبه خود با عنوان سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در حوزه مطبوعات - مصوب ۱۳۸۰ - اقدام به احصاء مواردی نمود که مشمول عنوان اخلال در اصل ۲۴ قانون اساسی نمی‌شوند که بیان این موارد در اینجا خالی از لطف نیست.

۱- اطلاع رسانی صحیح، به هنگام و صادقانه در جهت انعکاس نظرات، انتقادهای سازنده، پیشنهادها و توضیحات مردم و مسئولین و طرح اشکالات و بیان نارسایی‌ها به قصد ریشه‌یابی و شناخت دقیق‌تر مسائل و دست‌یابی به راه‌حل‌های مناسب و سازنده برای پیشرفت کشور با رعایت موازین اسلامی و مصالح جامعه و قانون اساسی.

۲- نقل افکار و گفتار و مواضع فکری و عملی مخالفان انقلاب و نظام جمهوری اسلامی ایران به منظور نقد و بررسی محققانه و عالمانه اندیشه‌های آنان به نحوی که موجب تضعیف نظام نشود.

۳- ترویج فرهنگ نقد و انتقاد سازنده با پرهیز از توهین، تحقیر و تخریب اشخاص.

۴- نقد و نفی آداب و سنن غلط و انحرافی.

۵- درج مقالات و مطالب علمی، تحقیقی و استدلالی و امثال آن در زمینه افکار و

مکاتب الحادی در نشریات تخصصی، که فاقد موضع‌گیری تبلیغی و ترویجی باشد.

۶- درج مطلب و تصویر در زمینه‌های اخلاقی، هنری، ورزشی، علمی، تخصصی به دور از تحریک و ابتدال و به منظور ایجاد شناخت بیشتر و توسعه بینش مخاطب، به گونه‌ای که بافت طبیعی مطلب مغایر با عفت عمومی نباشد.

۷- انتشار و درج تصاویر، مطالب طنز، طرح‌ها و کاریکاتورهایی که حاوی توهین،

افترا و هتک افراد حقیقی نبوده و به قصد انتقاد سازنده و اصلاح امور صورت گیرد. البته لازم به ذکر است که فقهای شورای نگهبان در پاسخ به استعلام دیوان نسبت به شکایت مطروحه در خصوص این مصوبه، بندهای «۲»، «۳» و «۵» فوق‌الذکر را از این جهت که موجب تضعیف باورهای دینی و اضلال و گمراهی اشخاص می‌شود، خلاف شرع دانستند و در حال حاضر این مصوبه به موجب رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال گردیده^(۱) و دیگر اعتبار حقوقی ندارد.

از مطالب مطروحه در این قسمت، این نکته بدست می‌آید که الزام به حضور «هیأت منصفه» در محاکم دادگستری، در جریان رسیدگی به جرایم مطبوعاتی (موضوع اصل ۱۶۸ قانون اساسی)^(۲) یقیناً تدبیری بوده است که با توجه به عدم شفافیت در ضوابط و ابهام در مفهوم اخلال در نظر گرفته شده است. بنابراین قانونگذار اساسی با درک این پیچیدگی، تلاش داشته است تا قاضی را در تشخیص و تطبیق صحیح مصادیق نقض این محدودیت‌ها و شدت و ضعف اثر آنها در جامعه، از طریق یاری گرفتن از نظرات نمایندگان افکار عمومی یاری نماید که اثر آن اعمال هرچه بهتر عدالت در جامعه است.

۱-۲-۲. اخلال به مبانی اسلام

قید «اخلال به مبانی اسلام» به عنوان یکی از محدودیت‌های نشریات و مطبوعات در اصل ۲۴ قانون اساسی به شمار می‌آید که علاوه بر این اصل، در اصل ۲۷ قانون اساسی نیز به عنوان محدودیت آزادی تشکیل اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها به آن اشاره شده است.

علاوه بر این اصطلاح، عباراتی همچون «موازین اسلام»، «احکام اسلام» و ... نیز از جمله محدودیت‌های مشابه دیگر آزادی می‌باشند که در قانون اساسی مورد استفاده

۱- رأی شماره هـ/۳۰۱/۸۰ مورخ ۱۳۸۱/۵/۱۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، قابل مشاهده در روزنامه رسمی شماره ۱۶۷۴۷ مورخ ۱۳۸۱/۶/۵.

۲- اصل ۱۶۸ قانون اساسی: رسیدگی به جرایم سیاسی و مطبوعاتی علنی است و با حضور هیأت منصفه در محاکم دادگستری صورت می‌گیرد.

نحوه انتخاب، شرایط، اختیارات، هیأت منصفه و تعریف جرم سیاسی را قانون بر اساس موازین اسلامی معین می‌کند.

قرار گرفته‌اند که علی‌الاصول هریک از این موارد واجد معنای خاصی می‌باشند.^(۱) جهت ارائه منظور قانونگذار اساسی از این اصطلاح، برخی با توجه به بندهای شش‌گانه اصل دوم قانون اساسی که در مقام بیان پایه و مبانی نظام جمهوری اسلامی بوده است، مبانی اسلام در اصل ۲۴ قانون اساسی را به اصول دین و مذهب در بندهای پنج‌گانه این اصل تعمیم داده‌اند (بردبار، ۱۳۸۸: ۱۹). همچنین برخی با اشاره به مشروح مذاکرات مربوط به اصل ۲۴ قانون اساسی، مصادیق مطرح شده در مشروح مذاکرات این اصل را به عنوان منظور قانونگذار اساسی از این اصطلاح معرفی کرده‌اند (آیتی، ۱۳۷۳: ۳۹).

در کنار این تعاریف برخی از فقها عبارت «مبانی اسلام» را معادل با مسائل ضروری دین دانسته‌اند؛ «خواه در مسائل اعتقادی باشد، مانند توحید و معاد و عصمت انبیاء و ائمه معصومین علیهم السلام و امثال آن، و خواه در فروع دین و احکام و قوانین اسلام، و خواه در مسائل اخلاقی و اجتماعی باشد» (مکارم شیرازی، ۱۴۲۷ هـ.ق، ج ۳: ۵۹۴).

با پذیرش تعریف اخیر از عبارت «مبانی اسلام» و معادل با ضروریات اسلام دانستن این اصطلاح، لازم به ذکر است که نظرات امام خمینی (ره) نیز مؤید آن است که همچون نظر فوق ضروریات دین تنها شامل اصول و فروع دین نمی‌شود و هریک از احکام و مسائل ضروری اسلام همچون حجاب که منکر آن محکوم به کفر می‌شود نیز در زمره ضروریات به حساب خواهد آمد (قطبی، ۱۳۹۲: ۱۹)^(۲).

۱- جهت مطالعه بیشتر مراجعه شود به:

قطبی، میلاد، ۱۳۹۲، آزادی و محدودیت های آن؛ با تأکید بر اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، گزارش پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۲۰۰۹۴، تاریخ ۱۳۹۲/۱۰/۲۸.

امینی‌پژوه، حسین، شرح مفاهیم مهم قانون اساسی: بررسی مفهوم «موازین اسلامی»، ۱۳۹۳، تهران: گزارش پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۱۴۹، تاریخ ۱۳۹۳/۹/۱۰.

۲- اهمیت ضروریات اسلام از این نکته سرچشمه می‌گیرد که مسلمانانی که منکر خدا یا پیغمبر شوند، یا حکم ضروری دین را انکار کنند، در صورتی که منکر شدن آن حکم، به انکار خدا یا پیغمبر برگردد مرتد محسوب می‌شوند (موحدی لنگرانی، ۱۴۲۶ هـ.ق: ۴۳۷)؛ حال آنکه چنین حکمی در خصوص مطلق احکام و موازین اسلام حاکم نیست.

بنابراین، باید عبارت «مبانی اسلام» را هر معرفت و گزاره ضروری اسلام اعم از اعتقادات، اخلاقیات و احکام و نیز مقدسات و شعائر و مناسک دین معرفی کرد که از لحاظ حوزه حکومت و شمول، متصف به وصف «ضروری» باشد؛ لذا آن دسته از تعاریفی که اصطلاح «اخلال به مبانی اسلام» را به تکذیب و انکار و وهن مطلق معتقدات تعبیر کرده (انصاری لاری، ۱۳۷۵: ۱۷۱) صحیح نبوده و تعریف مناسب از این اصطلاح آن است که آن عمل سبب تضعیف ضروریات دین، یا ایجاد بدبینی و شک و تردید نسبت به این موارد (ضروریات دین) شود (مکارم شیرازی، ۱۴۲۷هـ.ق، ج ۳: ۵۹۵).

شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز در تعریف خود از این اصطلاح آن را عمل، بیان یا اثری دانسته بود که در اعتقاد یا التزام عملی جامعه به ضروریات اسلام ایجاد رخنه و تزلزل بنماید و یا موجب هتک حرمت اسلام، ضروریات دینی و شعائر و مقدسات آن شود که البته همانگونه که بیان شد این مصوبه در حال حاضر فاقد اعتبار حقوقی است.

حال که در مقام بیان تعاریف خود از عبارت «مبانی اسلام» بر وصف «ضروری» تأکید کردیم، لازم است به این نکته اشاره شود که برخی اصطلاح «ضروری دین» را بر دو قسم دانسته‌اند: ضروری خاص و ضروری عام. ضروری خاص آن است که ثبوت آن از صاحب دین (خدا و رسول او) برای شخص خاصی بدیهی باشد، نه هر کس از اهل دین؛ و ضروری عام آن است که آن موضوع برای هر که داخل در آن دین باشد بدیهی باشد (نراقی، ۱۴۲۲ هـ.ق، ج ۲: ۲۱۵). البته ارائه دهنده این تقسیم خود بر این نکته تأکید نموده است که مراد از ضروری دین که مطلقاً ذکر می‌گردد معنای دوم آن است (نراقی، ۱۴۲۲ هـ.ق، ج ۲: ۲۱۵). این نظر مؤید این مطلب است که منظور از ضروری دین چیزی است که هر کس با مسلمین مقداری معاشرت داشته باشد، می‌فهمد مسلمانان به آن پایبند هستند (مکارم شیرازی، ۱۴۲۸ هـ.ق، ۱۸۵). بنابراین آنچه در ضروری دانستن یک عمل به عنوان شاخص و معیار قلمداد می‌شود، فقدان تردید در آن موضوع و بدیهی بودن آن می‌باشد که از بارزترین مصادیق آن می‌توان به وجوب نماز و روزه اشاره کرد (شیخ انصاری، ۱۴۱۵ هـ.ق: ۳۲۹).

یکی از موارد اختلافی در برداشت از مفهوم «ضروری دین» که در مفهوم اصطلاح «مبانی اسلام» نیز اثرگذار می‌باشد این است که جهت ضروری شناخته شدن یک حکم

شرعی آیا باید اجماع مسلمین را معیار قرار داد و یا اجماع شیعیان را؟ در پاسخ به این سوال، اکثر فقها ضروریات اسلام را مبتنی بر نظر اجماعی تمام مسلمانان اعم از شیعه و اهل سنت دانسته‌اند (مجلسی اصفهانی، بی تا: ۳۲)؛ هرچند برخی حکمی که بین اهل دین و یا اهل مذهب تشیع قطعی و مسلم باشد را نیز ضروری دین خوانده‌اند (منتظری، بی تا، ج ۱: ۲۹۰). بنابراین موضوعاتی از قبیل نقد تفاوت دیهٔ مسلمان و غیرمسلمان که از ضروریات فقه اسلام نیست؛ و برخی از فرق اهل سنت و نیز برخی از فقهای شیعه در آن موضوع اختلاف نظر دارند (منتظری، ۱۴۲۹ هـ.ق: ۷۴) جزء محدودیت‌های اصل ۲۴ قانون اساسی نمی‌باشند. شایان ذکر است که حتی مسئله ولایت فقیه بنا بر تعریف مطرح شده، با توجه به اختلافی بودن آن ما بین فقهای شیعه و نیز سایر مذاهب اسلامی در زمره مبانی اسلام به شمار نمی‌آید و همچنان که برخی از فقها و مراجع مطرح نموده‌اند «کسی که به نظر خود بر اساس استدلال و برهان به عدم پذیرش ولایت فقیه رسیده، معذور است» (خامنه‌ای، ۱۴۲۴ هـ.ق: ۱۴). همچنین در مقام پاسخ به استفتاء دیگری ایشان عدم اعتقاد به ولایت مطلقه فقیه، اعم از این که بر اثر اجتهاد باشد یا تقلید، را در عصر غیبت حضرت حجت «ارواحنا فداه» موجب ارتداد و خروج از دین اسلام ندانسته‌اند (خامنه‌ای، ۱۴۲۴ هـ.ق: ۱۲) که این موضوع نیز مؤید عدم صدق عنوان «اخلال به مبانی اسلام» بر انتشار مطلب در رد نظریه ولایت فقیه می‌باشد.^(۱)

حال که مفهوم عبارت «مبانی اسلام» تبیین شد لازم است نگاهی به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی انداخت تا از این طریق مشخص گردد که آیا آنچه مورد نظر این نمایندگان بوده با این عبارت تأمین شده است یا خیر. در مشروح مذاکرات اصل ۲۴ قانون اساسی نکاتی وجود دارد که با توجه به تعاریف ارائه شده از مبانی اسلام اشاره به آنها لازم و ضروری می‌باشد. نکته اصلی اینکه در مقام پیشنهاد اصل مصوب فعلی یکی از نمایندگان اینگونه بیان می‌دارد که هر

۱- در اینجا لازم است به این نکته اشاره شود که هرچند بنا بر تعریف مطروحه مصادیق اینچنینی از شمول صدق عنوان «اخلال به مبانی اسلام» خارج می‌باشند، اما با توجه به آنچه در ادامه خواهد آمد به نظر می‌رسد انتشار اینگونه مطالب به طریق غیرتخصصی و عمومی مصداق عنوان «اخلال به حقوق عمومی» بوده و از این جهت در زمره محدودیت‌های آزادی نشریات و مطبوعات می‌باشد.

استثنائی را در این اصل پیش‌بینی کنیم، باز مواردی کم خواهد بود. اما اگر به این صورت بنویسیم «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر اینکه مخل مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد» با عبارت «تفصیل آنرا قانون معین می‌کند» کامل می‌شود و بعد می‌توان استثنائات را در قانون عادی پیش‌بینی کرد (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (شهید بهشتی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۷۳۱). چنین احاله‌ای به قانون عادی با توجه به روند مشروح مذاکرات به سبب ایرادات و ابهامات زیادی بوده است که نمایندگان به قیود متعدد پیشنهادی داشته‌اند و در نهایت نیز تصویب این متن پیشنهادی تنها به سبب کلی بودن این مفاهیم و عدم وجود ایرادات و ابهامات مشابه نسبت به قیود قبلی بوده است. بنابراین تصریح به قیود فعلی از طرفی به منظور ایجاد زمینه قانونگذاری در آن حوزه از طریق مصوبات مجلس بوده و از سوی دیگر تلاش شده تا از طریق این اصطلاحات و عبارات جایگزین، ایرادات نمایندگان به متن‌های قبلی از بین برود. اما یکی از ایرادات این اصل، همین ابهام موجود در مفهوم این اصطلاحات کلی می‌باشد که سبب ایجاد تشتت در فهم قانونگذار و حقوقدانان از حدود این آزادی‌ها شده است. با این حال، مسئله‌ای که وجود دارد این است که آیا عبارت «مبانی اسلام» برای تأمین امکان قانونگذاری در حدود مورد نظر نمایندگان مناسب بوده است یا خیر؟

جهت پاسخ به این سوال لازم به ذکر است که از جمله قیودی که نمایندگان در مشروح مذاکرات این اصل طرح و بر روی آن اصرار داشتند عبارتند از اینکه، از نشریات و مطبوعات در جهت توهین به اسلام و مسلمین، مقدسات و شعائر اسلامی، شرف و حیثیت و آبروی افراد، گمراه کردن مردم، مبارزه فکری با اسلام، ترویج و تبلیغ عقاید الحادی، نشر اکاذیب، متزلزل ساختن عقاید اسلامی و ترویج فساد و بی‌دینی استفاده نشود.^(۱) همانطوری که از این موارد مشخص است، همه این قیود

۱- بسیاری از این موارد تحت عنوان حرمت انتشار کتب ضلال که یکی از موضوعات فقهی مطرح می‌باشد، قرار می‌گیرند که از منظر اسلامی در حرمت آن تردیدی وجود ندارد و از این جهت جزء ضروریات اسلام می‌باشند. همچنین برخی از مصادیق فوق‌الذکر مانند: «توهین به شرف و حیثیت و آبروی افراد»، علاوه بر اینکه مشمول عنوان «مخل به مبانی اسلام» هستند، در عین حال در تعارض با حقوق دیگران نیز می‌باشند که در اصل ۴۰ قانون اساسی ممنوع دانسته شده و در ادامه به توضیح آن پرداخته خواهد شد.

جزء قیودی هستند که هر مسلمانی بر لازم بودن آنها اعتقاد دارد و از این جهت جزء ضروریات دین به شمار می‌آیند. بنابراین می‌توان این موارد را مشمول عنوان اخلال به مبانی اسلام دانست و اینگونه نتیجه گرفت که قانونگذار اساسی با عطف توجه به مفهوم این عبارت، آن را اختیار کرده است. لذا قانونگذار اساسی توانست از این طریق، علاوه بر فراهم کردن امکان قانونگذاری مجلس در خصوص موارد مذکور در پیش‌نویس‌ها، قابلیت قانونگذاری در حوزه‌هایی که در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مورد اهتمام و توجه برخی از نمایندگان بوده را نیز فراهم کند.^(۱)

در پایان این قسمت لازم است به این نکته اشاره شود که در اعلامیه اسلامی حقوق بشر نیز آزادی بیان به مواردی محدود شده است که مشابه قید «اخلال به مبانی اسلام» در اصل ۲۴ قانون اساسی می‌باشد. از جمله این موارد می‌توان به مصادیقی همچون مغایر نبودن با اصول و ضوابط شریعت اسلامی، عدم اهانت و حمله به مقدسات اسلامی و کرامت انبیاء و عدم تزلزل در اعتقادات اشاره کرد که بجز مورد اخیر که در خصوص حوزه این اعتقادات ابهام وجود دارد، همه این موارد جزء ضروریات اسلام به شمار می‌آیند و در لزوم رعایت آنها هیچ مسلمانی (اعم از شیعه و اهل تسنن) تردید ندارد.

۱-۲-۳. اخلال در حقوق عمومی

اخلال در حقوق عمومی به عنوان دومین محدودیت آزادی مطبوعات در اصل ۲۴ قانون اساسی مورد تصریح قرار گرفته است. علاوه بر آن معنا از «حقوق عمومی» که آن را به عنوان یکی از شاخه‌های رشته حقوق مورد توجه قرار داده است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۲۳۸)، اصطلاح «حقوق عمومی افراد» که به نظر تناسب بیشتری با

۱- علی‌رغم این تعریف در ماده (۶) قانون مطبوعات، قرار دادن عبارت «احکام اسلام» پس از واژه «مبانی» به عنوان قیود محدودکننده آزادی مطبوعات به نظر می‌رسد تدبیر صحیحی نبوده است؛ چراکه بنا بر آنچه گفته شد این دو اصطلاح مترادف نبوده و برخی از احکام به دلیل اینکه اجماعی نیستند جزء ضروریات دین به شمار نمی‌آیند. البته مصادیق مذکور در ذیل این ماده همچون نشر مطالب الحادی و مخالف موازین اسلامی (موضوع بند «۱» ماده (۶))، اشاعه فحشاء و منکرات و انتشار عکس‌ها و تصاویر و مطالب خلاف عفت عمومی (موضوع بند «۲» ماده (۶)) و تبلیغ و ترویج اسراف و تبذیر (موضوع بند «۳» ماده (۶))، اهانت به دین مبین اسلام و مقدسات آن (موضوع بند «۷» ماده (۶))، همگی با توجه به تعریف بیان شده جزء مبانی اسلام به شمار می‌آیند و قانونگذار اخلال به آنها را ممنوع دانسته است.

این اصل قانون اساسی دارد، به معنای «انواع آزادیها و مساوات و اقسام آن» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۲۳۸) دانسته شده است که مصادیقی همچون آزادی شغل، کار، عقاید مذهبی، عقاید سیاسی، تعلیم و تربیت، تساوی در برابر قانون، تساوی در مقابل دادگاه‌ها، تساوی در تصدی مشاغل رسمی و غیره را شامل می‌شود.^(۱) به عبارتی در این تعریف حقوق عمومی معادل با حقوق مردم یا ملت فرض شده است.

در این مفهوم از حقوق عمومی، این حقوق از چنان اهمیت و جایگاهی برخوردارند که احترام به آنها جزء تکالیف دولت‌ها می‌باشد (عمیدزنجانی، ۱۴۲۱ هـ.ق، ج ۱: ۳۸). امروزه این تکالیف در اسناد بنیادین حقوقی کشورها و به‌خصوص در چارچوب قوانین اساسی به عنوان حقوق ملت به رسمیت شناخته می‌شود. از جمله مصادیق این حقوق نیز می‌توان به مقدمه قانون اساسی فرانسه (اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه) و یا فصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (حقوق ملت) اشاره کرد. در این اسناد، حقوق و آزادی‌های مختلفی در حوزه‌های انسانی، اجتماعی، سیاسی، اقتصادی برای شهروندان شناسایی و تضمین می‌شود تا نه تنها مجریان حکومت نتوانند این حقوق را نقض یا به آنها تعرض کنند، بلکه حتی این حقوق از طریق قانونگذاری مجلس نیز قابل سلب نباشد.

اما با تأمل در اصل ۲۴ قانون اساسی و تعریف ارائه شده از اصطلاح «حقوق عمومی»، به نظر می‌رسد که اینگونه برداشتی مد نظر قانونگذار اساسی نبوده است؛ چراکه با این برداشت منظور اصل ۲۴ قانون اساسی اینست که نشریات و مطبوعات در بیان مطالبشان آزادند، مگر اینکه به حقوق و آزادی‌های ملت که در فصل حقوق ملت مورد اشاره قرار گرفته است اخلال وارد کنند و حال آنکه، فرض این مطلب که نشریات و مطبوعات چگونه می‌توانند به حقوق و آزادی‌های مردم مانند آزادی عقیده، آزادی شغل، یا آزادی اجتماع، و یا حق بر تأمین اجتماعی و آموزش پرورش و ... خلل وارد کنند غیرمنطقی و نادرست بودن این نظر را اثبات می‌کند. بنابراین، تعریف

۱- نکته لازم به ذکر اینکه این حقوق عمومی در سیر تطورات تاریخی و از حکومتی به حکومت دیگر دارای دامنه ثابت و مشخصی نبوده و نیست؛ بلکه هرچه حکومت‌ها توسعه یافته‌تر شدند قلمرو این حقوق نیز توسعه یافته تا اینکه امروزه با طیف وسیعی از حقوق اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مواجه هستیم که هر کدام از این دسته حقوق، مصادیق و انواع مختلفی از حقوق را شامل می‌شوند.

«حقوق عمومی» به حقوق مردم یا ملت که به صورت تمثیلی در قانون اساسی به آنها اشاره شده (قطبی، ۱۳۹۲: ۱۴) تعبیر اشتباهی بوده و باید به دنبال برداشت صحیحی از این اصطلاح بود.^(۱)

با مشخص شدن خروج حقوق ملت از شمول عبارت «حقوق عمومی»، لازم به ذکر است که برخی حقوق عمومی در این اصل را اعم از حقوق افراد و حقوق عامه معرفی کرده‌اند (عمیدزنجانی، ۱۳۸۹: ۲۷) (ویژه، ۱۳۸۹: ۱۵۹). با مراجعه به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و پیش‌نویس‌های اصل ۲۴ قانون اساسی نیز با مواردی مواجه می‌شویم که شاید بتوان ذکر قید «حقوق عمومی» در این اصل را به سبب پیش‌بینی و تأمین این موارد دانست. از جمله این موارد می‌توان به مقابله با تحریک و توطئه علیه استقلال کشور، جلوگیری از فاش شدن اسرار نظامی، حراست از تمامیت ارضی، حفظ انسجام و اتحاد ملت، تبلیغات علیه نظام، حراست از امنیت عمومی، اقدام علیه اصل نظام، تحریک و ایجاد اغتشاشات، توطئه و یا تحریف حقایق و توهین به مراجع تقلید و ولی فقیه اشاره کرد.

از این موارد یک نکته مهم و اساسی به دست می‌آید و آن اینکه همانگونه که گفته شد مفهوم عبارت «حقوق عمومی» منصرف از حقوق و آزادی‌های مردم در فصل حقوق ملت می‌باشد و با توجه به مشروح مذاکرات قانون اساسی این مفهوم به مصادیقی همچون امنیت، نظم عمومی، اخلاق حسنه، وحدت و انسجام ملی، استقلال،

۱- البته ممکن است برخی بخواهند از حکم اصل ۲۲ قانون اساسی که حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص را از تعرض مصون دانسته است، اینگونه نتیجه بگیرند که حقوق عمومی در اصل ۲۴ قانون اساسی شامل حیثیت اشخاص شده و انتشار نشریات و مطبوعات تا زمانی که مخل به حیثیت اشخاص نباشد ممنوع دانسته شده است. اما علی‌رغم پذیرش محدود بودن نشریات و مطبوعات نسبت به توهین به حیثیت اشخاص، نگارنده اساساً این مورد را از مفهوم حقوق عمومی خارج دانسته و آن را به عنوان یک محدودیت کلی که از آزادی مطروحه خروج موضوعی دارد قلمداد کرده است و الاً برای مثال آیا این محدودیت در خصوص سایر حقوق مقرر در فصل حقوق ملت که صراحتاً به آن اشاره نشده است وجود ندارد. برای نمونه آیا آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها که در اصل ۲۷ قانون اساسی مورد اشاره قرار گرفته است و در آن به رعایت حقوق عمومی اشاره نشده است توهین به اشخاص را شامل نمی‌شود؟ بنابراین از ابتدا استعمال آزادی و حقوق در این اصول متعرض به مصادیقی همچون توهین به دیگران نمی‌باشد.

مصالح عمومی^(۱)، منافع عمومی^(۲)، ارزشهای جامعه، احساسات جامعه و ... اشاره دارد که به کلیت آن جامعه معطوف است و فارق از حقوق تک تک افراد و دولت می باشد؛ هر چند که دولت به عنوان نماینده ملت عهده دار صیانت از این حقوق می باشد. بنابراین صحیح ترین تعریف در خصوص عبارت «حقوق عمومی» را باید آن دسته از اموری دانست که به تبع عمومی بودن آن به جامعیت کشور از جمیع اطراف مرتبط می باشد (آیتی، ۱۳۷۳: ۳۹).

با پذیرش این تعریف، تعریف شورای عالی انقلاب فرهنگی از عبارت «حقوق عمومی»^(۳) مبنی بر اینکه این عبارت شامل «همه حقوق الزامی پذیرفته شده در اسلام و قانون اساسی برای فرد، جامعه و حکومت در روابط گوناگون فردی و اجتماعی که شامل حقوق خصوصی حاکم میان افراد و شخصیتها و نیز حقوق عمومی در قلمرو روابط میان مردم و حکومت می شود» است، تعریفی بسیار عام تر از منظور قانونگذار اساسی بوده است و از این جهت اشکال دارد، هر چند که برخی از مصادیق بیان شده در آن همچون «کلیت نظام اسلامی، نظم اجتماعی، امنیت، شئون اخلاقی و ...» را می توان به عنوان مصادیق این مفهوم به حساب آورد.^(۴) در تأیید این نظر همچنین می توان به این نکته اشاره کرد که قدر متیقن معنای ترکیب لغوی عبارت «حقوق عمومی» متمرکز بر آن دسته از حقوقی است که به عموم جامعه مرتبط است و آنچه

۱- مقرر در اصل ۲۸ قانون اساسی.

۲- مقرر در اصل ۴۰ قانون اساسی.

۳- بند «۳» سیاست های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در حوزه مطبوعات - مصوب ۱۳۸۰/۴/۱۲ -

۴- با نگاهی به قانون مطبوعات مواردی همچون ترویج مطالبی که به اساس جمهوری اسلامی لطمه وارد کند (موضوع بند «۱» ماده «۶»)، ایجاد اختلاف مابین اقشار جامعه، بویژه از طریق مسائل نژادی و قومی (موضوع بند «۴» ماده «۶»)، تحریض و تشویق افراد و گروهها به ارتکاب اعمالی علیه امنیت، حیثیت و منافع جمهوری اسلامی ایران در داخل یا خارج (موضوع بند «۵» ماده «۶»)، فاش نمودن و انتشار اسناد و دستورها و مسائل محرمانه (موضوع بند «۶» ماده «۶»)، انتشار مذاکرات غیرعلنی مجلس شورای اسلامی (موضوع بند «۶» ماده «۶»)، انتشار مذاکرات محاکم غیرعلنی دادگستری و تحقیقاتی مراجع قضایی بدون مجوز قانون (موضوع بند «۶» ماده «۶»)، افترا به مقامات، نهادها، ارگانها و هر یک از افراد کشور (موضوع بند «۸» ماده «۶»)، نقل مطالب از مطبوعات و احزاب و گروههای منحرف و مخالف اسلام به نحوی که تبلیغ از آنها باشد (موضوع بند «۹» ماده «۶») را می توان به عنوان مصادیق اصطلاح حقوق عمومی در اصل ۲۴ قانون اساسی دانست.

اضافه بر این حقوق ادعا می‌شود نیازمند اثبات است.

در پایان این قسمت لازم به ذکر است که در اعلامیه اسلامی حقوق بشر، آزادی بیان به مواردی همچون عدم اختلال در ارزش‌ها، برهم زدن ثبات جامعه و ایجاد نکردن تشتت در جامعه، برانگیخته نساختن احساسات قومی و تبعیض نژادی محدود شده است. به موجب مواد (۱۹) و (۲۰) میثاق بین‌المللی حقوق مدنی - سیاسی نیز محدودیت‌هایی همچون حفظ امنیت ملی، نظم و سلامت و اخلاق عمومی و یا هرگونه ترغیب به تنفر ملی یا نژادی یا مذهبی که باعث تحریک به تبعیض و یا دشمنی و خشونت گردد قابل محدود شدن دانسته شده است که همه این موارد با تعریف مورد پذیرش ما تناسب دارند و این قید محدودیت را متناسب با قیود محدودکننده در اسناد بین‌المللی می‌سازد.

۳- مبانی آزادی نشریات و مطبوعات

با مشخص شدن مفهوم عبارات اصل ۲۴ قانون اساسی، در این بند بنا داریم تا به بررسی مبانی حقوقی و فقهی آزادی نشریات و مطبوعات بپردازیم تا با عطف توجه به این مبانی، در ادامه بتوانیم تحلیل هرچه دقیق‌تر و بهتری از حدود این آزادی‌ها در نظام حقوقی کشور ارائه دهیم. لذا در دو جزء جداگانه مبانی حقوقی و فقهی این آزادی را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۳-۱. مبانی حقوقی آزادی نشریات و مطبوعات

آزادی نشریات و مطبوعات به عنوان یکی از مصادیق آزادی‌های فردی (شیخ‌الاسلامی، ۱۳۸۰: ۲۳) در زمره‌ی حقوق و آزادی‌های مدنی و سیاسی به شمار می‌آید. این آزادی و به طور کلی آزادی بیان در تقسیم‌بندی حقوق و آزادی‌ها در زمره آزادی‌های عمومی قرار می‌گیرد و در میان آزادی‌های عمومی نیز این آزادی را از جمله آزادی‌های فکر دانسته‌اند که به اعتبار فکر آدمی برای او در نظر گرفته شده است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۱۹۸). همچنین برخی آزادی مطبوعات را مهمترین حق و آزادی دانسته‌اند که از «آزادی بیان» نتیجه گرفته می‌شود (ویژه، ۱۳۹۰: ۳۹۷). البته باید به این نکته توجه داشت که بر خلاف آزادی بیان که عمومیت آن تمام جامعه را در بر می‌گیرد، آزادی مطبوعات معمولاً در اختیار عده معدودی می‌باشد و تنها آنها هستند که توانایی و امکانات لازم جهت بهره‌مندی از این حق را دارند.

معمولاً دولت‌ها در مورد آزادی بیان و مصادیق آن (آزادی نشریات و مطبوعات) دو تکلیف سلبی و ایجابی دارند. از یک سو دولت‌ها مکلف به عدم مداخله تحدیدی جز در موارد موجه می‌باشند و از سوی دیگر دولت‌ها موظف به بهره‌گیری از ابزارهای لازم جهت تضمین حق شهروندان در برابر تهدیدهای احتمالی خواهند بود. خلاصه آنکه حق بر آزادی بیان ماهیتاً جزء حق‌های منفی و در تحلیل هوفلدی در زمره حق - ادعاها به شمار می‌آید (سیدفاطمی، ۱۳۸۸، ج ۲: ۱۲۰ و ۱۲۱).

به منظور بررسی مبانی حقوقی آزادی نشریات و مطبوعات لازم است به این نکته توجه نمود که اساساً صاحب‌نظران در مقام بیان تعاریف خود از عبارات مشابه، تعاریف مختلفی مطرح کرده‌اند. برای نمونه برخی آزادی مطبوعات را قسمتی از آزادی‌های فردی دانسته‌اند که به موجب آن افراد حق نشر افکار و عقاید خود از طریق نوشتجات یا مطبوعات را دارا می‌باشند؛ بدون اینکه نشر آنها موقوف بر تحصیل اذن یا محکوم به سانسور باشد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۳۲). برخی نیز نظام مطبوعاتی آزاد را سیستمی دانسته‌اند که در آن «روزنامه‌ها، مجلات، آژانس‌های خبری، کتاب‌ها، رادیو و تلویزیون استقلال کامل و توانایی انتقاد دارند» (محمد صفر، ۱۳۷۶: ۳۱). در تعریف دیگر از این عبارت نیز آزادی مطبوعات را در معنای عام آن به 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 یاد شده معنی کرده‌اند (معمدثزاد و معتمدثزاد، ۱۳۷۷: ۲۳). بنابراین روشن است که در تعاریف صاحب‌نظران تعریف مشخصی از این اصطلاح وجود ندارد و این کار بررسی مبانی حقوقی این آزادی را با مشکل مواجه می‌کند.

با وجود ابهاماتی که در خصوص مفهوم این نوع از آزادی وجود دارد این آزادی آثار متعددی نسبت به سایر آزادی‌ها دارد. برای نمونه تحقق آزادی نشریات و مطبوعات را باید به عنوان اولین گام برای حمایت از آزادی اطلاعات به حساب آورد (انصاری، ۱۳۸۷: ۳۲)؛ در مقابل نیز این آزادی (مطبوعات)، ثمره و بروز آزادی اطلاعات می‌باشد. علاوه بر آزادی اطلاعات، لازم به ذکر است که چنین نسبتی در خصوص آزادی نشریات و مطبوعات با آزادی بیان و عقیده نیز صادق است و این نوع از آزادی‌ها هم دارای نسبتی دوسویه با آزادی نشریات و مطبوعات می‌باشند.

از جمله مهم‌ترین کارکردهای نشریات و مطبوعات که بر اهمیت این آزادی افزوده است باید به این نکته اشاره کرد که مطبوعات آگاهی‌های لازم برای مشارکت در امور جامعه را به مردم اعطا می‌کنند.^(۱) (انصاری، ۱۳۸۷: ۳۲) اهمیت این آزادی امروزه بدان حد رسیده است که مطبوعات آزاد را باید واجد نقش بی‌مانندی در تکوین، هدایت و جهت‌دهی به افکار عمومی جامعه که از بنیان‌های اصلی دموکراسی می‌باشند^(۲)، به حساب آورد (بشیری، ۱۳۸۲: ۴۰۹) و این موضوع سبب شده است که مطبوعات آزاد را به عنوان رکن چهارم دموکراسی می‌شناسند. همچنین مطبوعات آزاد نقش بی‌بدیلی در تحقق شفافیت و پاسخگویی به عنوان دو عنصر اصلی تحقق حکمرانی خوب دارند (سهراب‌لو، ۱۳۸۷: ۱۲۲)؛ و با ایجاد شفافیت در جامعه، امکان نظارت عمومی بر عملکرد مسئولین را به صورت ویژه‌ای افزایش می‌دهند (سهراب‌لو، ۱۳۸۷: ۱۲۶) و جلوی انحرافات و کجروی‌های آنها را می‌گیرد (هاشمی، ۱۳۸۷: ۲۵۷). از جمله کارکردهای دیگر مطبوعات نیز می‌توان به انتشار خبر و پیام، انعکاس نظرات مردم و نارضایتی‌های عمومی از سیاست‌های حاکمان جامعه، ایجاد ثبات سیاسی و اجتماعی از طریق تعامل آرام دولت و مردم، انتقاد و طرح پیشنهاد، ایجاد محیط همدلی و تعامل، آگاه ساختن جامعه از وقایع و حوادث محیط پیرامون، ایفای نقش آموزشی برای جامعه، ایجاد همبستگی و وحدت در سطح ملی و بین‌المللی و توجه دادن جامعه

۱- تأثیرگذاری مطبوعات در این حوزه‌ها به حدی است که حتی در برخی از موارد، تأثیرگذاری آنها از صدا و سیما نیز بیشتر است. برای نمونه، تحقیقات انجام شده مؤید این مطلب است که در حالی که صدا و سیما در اشاعه و ترویج حقوق شهروندی و ابعاد آن موفقیت چندانی نداشته است، مطبوعات به عنوان یک نهاد غیردولتی نقش بسیار مهمی در اشاعه حقوق شهروندی داشته است. قابل مشاهده در: رسولی، محمدرضا، زنده بودی، خیری، مطالعه تطبیقی مطبوعات و صدا و سیما در اشاعه حقوق شهروندی (مطالعه موردی شهروندان تهرانی)، فصلنامه انجمن ایرانی مطالعات فرهنگی و ارتباطات، سال ششم، شماره ۲۱، زمستان ۱۳۸۹، صفحات ۵۵ تا ۷۶، ص ۷۲.

۲- البته مطبوعات گاهی واجد آثار منفی می‌باشند، همچنان که برخی از تحقیقات انجام شده رابطه بین میزان استفاده از روزنامه (بطور خاص صفحات حوادث) را با میزان احساس امنیت شهروندان معکوس اعلام کرده‌اند و از این بابت، مطبوعات را به عنوان موجد ترس و اضطراب در جامعه و از بین برنده احساس امنیت در شهروندان معرفی می‌کند. قابل مشاهده در:

پوریان، عزت‌اله، مطبوعات، جرایم اجتماعی و احساس امنیت و آگاهی، نشریه مطالعات امنیت اجتماعی، تابستان، ۱۳۸۹، شماره ۲۲، صفحات ۱۶۳ تا ۱۸۶، ص ۱۸۳.

به اخلاق و مذهب اشاره کرد. همه این عوامل سبب شده که امروزه میزان توسعه و رشد مطبوعات هر ملتی، بیانگر میزان رشد و آگاهی آن کشور به شمار آید (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۱۰۱).

۲-۳. مبانی فقهی آزادی نشریات و مطبوعات

اسلام دینی است که پایه اصلی رشد و گسترش خود را بر مبنای آزادی تفکر انسان‌ها از عقاید خرافی و جاهلی قرار داد و با نمایش زیبایی احکام الهی قاطبه مردم را به سوی خود جلب نمود و ستمگران و ظالمان را به مقابله با خود برانگیخت. یکی از مهم‌ترین شاخصه‌های نظام اسلامی توجه به این نکته است که اسلام با پذیرش اصل «لا اکراه فی الدین» در واقع تحمیل عقاید را مردود دانست و از این طریق بر احترام به آزادی فکر و عقیده تأکید نمود. به عبارتی یکی از ویژگی‌های نظام اسلامی ایجاد نظامی است که در آن تبعیت آگاهانه و همراه با تعقل و تفکر مورد نظر شارع بوده است و از این جهت آگاهی بخشی، اطلاع رسانی، بحث علمی، ترویج دیدگاه‌ها و نظرات، ایجاد فضای نقد و تحلیل و ... به منظور رشد قدرت اندیشه و تعقل به عنوان فضیلت به حساب آمده و نوعی فرصت برای تعالی انسان‌ها است.

از آنچه در باب مبارزه پیامبران الهی همچون ابراهیم (علیه السلام) و پیامبر اسلام (صلی الله علیه و آله) با مظاهر کفر و جهل بدست می‌آید^(۱) نیز این نکته روشن می‌شود که تلاش آنها از ریشه‌کن نمودن بت و بت‌پرستی، آزادی اذهان از خرافات و اوهام و رهایی از اسارت پلیدی‌ها بوده است تا آنها از این طریق بتوانند خود را از قیودی که مانع تفکر و تعقل صحیح می‌شود رهایی بخشند و آزادانه در خصوص جهان و خالق آن بیاندیشند. از سوی دیگر دستورات مکرر نسبت به تفکر و تدبیر در آفرینش نمایانگر بنیادین بودن آزادی‌هایی همچون فکر و عقیده می‌باشد.

آنچه منطقی و معقول می‌نماید اینست که پذیرش آزادی تفکر و تعقل بدون وجود آزادی بیان امری عبث و نافی مقصود است؛ چراکه تعقل و تفکر مقدمه طرح سوالات جدید و بحث پیرامون مسائل عقلی می‌باشد. پس با پذیرش آزادی تفکر و تعقل باید لزوماً آزادی بیان و مصادیق آن را نیز مورد شناسایی قرار داد. بنابراین می‌توان نتیجه

۱- اشاره به شکستن بت‌ها توسط این پیامبران الهی است.

گرفت که اولاً، اساس آزادی بیان و مصادیق آن از اصول پذیرفته شده در اسلام می‌باشد و ثانیاً، اسلام با هر چیزی که مانع از تفکر و تعقل صحیح و آزادانه انسانها باشد مخالف است و سوء استفاده از آزادی را نمی‌پذیرد.

بر مبنای نتیجه اول برخی از فقها نشریات و مطبوعات امروزی را با وجود اینکه پدیده‌ای مستحدثه و مولود مدنیت قرون اخیر می‌باشند، از شمول عموماً و قوانین کلی اسلام خارج ندانسته‌اند (مکارم شیرازی، ۱۴۲۷ هـ.ق، ج ۳: ۵۹۲) و از این طریق بر شمول احکام الهی بر این ابزارهای آزادی بیان تأکید نموده‌اند. همچنین با پذیرش این آزادی حتی طرح سؤال، یا برداشتهای جدید نسبت به مسائل اسلامی، اگر به منظور گرفتن جواب باشد و به منظور ایجاد شبهه در افکار مردم مطرح نشوند مجاز دانسته شده و مغایرتی با رویکرد اسلام نسبت به موضوع آزادی بیان و مصادیق آن ندارد (مکارم شیرازی، ۱۴۲۷ هـ.ق، ج ۳: ۵۹۴ و ۵۹۵). در مقام بیان رسالت این قبیل ابزارها در یک حکومت دینی نیز برخی رسانه‌های مستقل جمعی را وسیله‌ای جهت اعمال نظارت بر عملکرد حاکمیت و انتقاد منطقی از آن، نقد عملکرد شخص حاکم و منعکس‌کننده نظرات و افکار مختلف در جهت رشد و شکوفایی نیروها و ارائه طرق صلاح و فساد و توجه دادن کارگزاران به مفاسد و خطرات احتمالی در روند جریان امور کشور دانسته‌اند. (منتظری، ۱۴۲۹ هـ.ق: ۱۵۳) به عبارتی از منظر اسلامی با توجه به وجوب «امر به معروف و نهی از منکر» بر مردم و عطف نظر به روایت «النصیحه لائمة المسلمین»^(۱)، مطبوعات و رسانه‌ها را باید زبان گویای مردم در مقابل حکومت به شمار آورد (منتظری، بی‌تا، ج ۸: ۲۷۸).

اما در خصوص نتیجه دوم که معمولاً حدود آن محل ایجاد چالش بوده، لازم به ذکر است که «اساساً در مکتب اسلام، ارزش‌هایی وجود دارد که آزادی بیان و قلم را محدود می‌سازد. از آنجا که مهم‌ترین حق مردم، در این بینش، «حق کمال‌یابی و رستگاری همه جانبه» است، حقوق و آزادی‌های دیگر، در حقیقت، زمینه‌ساز برخورداری مردم از این حق است، و هر چیزی که مانعی در راه این حق باشد، از میان

۱- بر طبق این روایت همه مردم حق دارند زمامداران را نصیحت و آرا و نظریات خیرخواهانه خود را برای اطلاع رسانی و راهنمایی کارگزاران حکومت از اوضاع و احوال جامعه یا برای اصلاح و کنترل رفتار آنان مطرح سازند.

برداشته می‌شود» (خسروشاهی، دانش‌پژوه، ۱۳۸۳: ۱۸۸ و ۱۸۹) بنابراین در این بینش اساساً آزادی بیان و قلم از نعمات الهی و ابزاری برای رسیدن به کمالات انسانی است. از سوی دیگر بر مبنای منابع فقهی، اسلام همواره با سلب قدرت تفکر و تحمیل عقاید گمراه‌کننده مخالف بوده و القاء عقیده به صورت غیرعلمی و به دور از اختیار و به گونه‌ای که امکان اعمال اراده و آزادی از دیگری سلب کند -مخصوصاً در شرایط نابرابر و عدم توازن فکری- (عمید زنجانی، ۱۴۲۱ هـ.ق، ج: ۱، ۵۷۷ و ۵۷۸) را مغایر با هدف آزادی بیان و تفکر دانسته است. مهم‌ترین مصداق این مطلب را می‌توان موضوع کتب ضلال^(۱) دانست که از نظر فقهی حفظ، تعلیم و تعلم، بیع و شراء و اجرت بر آنها جایز دانسته نشده است (شیخ انصاری، ۱۴۱۵ هـ.ق: ۲۸۲) اما در عین حال مطالعه آنها برای اهل علم و بطور کلی کسانی که خوف انحراف در آنها نباشد اشکالی ندارد (خمینی، ۱۴۲۲ هـ.ق، ج: ۲: ۴۰). در این خصوص لازم به ذکر است: «آنچه درباره کتب ضلال در برخی منابع اسلامی عنوان شده است به هیچ وجه به معنای ایجاد محدودیت یا برخورد قهرآمیز با آراء و عقاید مخالف که براساس استدلال و منطق ابراز می‌گردند نمی‌باشد؛ بلکه با توجه به آیات و روایات و سیره معصومین (ع) مقصود از آن، مواردی است که مخالفان معاند به جای استفاده از براهین و استدلال منطقی به دروغ و فریب و یا توهین و افترا روی آورند، و از این طریق و با روشهای غیرعلمی در صدد تخریب و افساد جامعه و محیط‌های علمی و فرهنگی و تضییع حقوق آنان برآیند؛ در اینجا است که عناوین کیفری مطرح می‌شود. در حقیقت برخورد یا اعمال محدودیت - که خود نوعی تعزیر است - به خاطر آن عناوین کیفری است نه صرف ابراز یا بیان فکر و عقیده» (منتظری، بی تا، ج: ۲: ۵۲۳).

از آنچه گفته شد می‌توان نتیجه گرفت که هرچند اسلام آزادی بیان از طریق ابزارهای مختلف را به رسمیت شناخته است و به نشریات و مطبوعات با توجه به کارکردهای مثبت و متنوع آن به عنوان یک فرصت نگاه می‌کند، اما سوء استفاده از آن را نپذیرفته و در این موارد آزادی را قابل محدود شدن می‌داند.

۱- مقصود از کتب ضلال کتبی است که موجب گمراهی و کفر و شرک همه افراد یا اکثر آنان و یا ترویج فساد و گناه بین آنان شود؛ پس شامل کتاب‌هایی نمی‌شود که نسبت به اکثر و غالب افراد موجب ضلالت نمی‌گردد» (منتظری، ۱۴۲۹ هـ.ق: ۱۴۵)

۴- نظام حقوقی حاکم بر نشریات و مطبوعات

در این بند بنا داریم تا ابتدائاً در ضمن بررسی نظام حقوقی محدودیت‌های نشریات و مطبوعات، نسبت محدودیت‌های اصل ۲۴ با سایر اصول قانون اساسی و محدودیت‌های نشریات و مطبوعات در قوانین و مقررات کشور را مورد بررسی قرار دهیم و در ادامه به بررسی نحوه نظارت بر نشریات و مطبوعات بپردازیم. در پایان این بند نیز حدود صلاحیت قانونگذاری مجلس در حوزه نشریات و مطبوعات را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۴-۱. نظام حقوقی محدودیت‌های نشریات و مطبوعات

با پذیرش آزادی نشریات و مطبوعات به عنوان یکی از حقوق و آزادی‌های شهروندان در جامعه، یک نکته اساسی نیازمند توجه ویژه می‌باشد و آن اینکه همه حکومت‌ها و ملت‌ها واقعیتی به نام «محدودیت» را پذیرفته‌اند و تنها در میزان و ظرفیت پذیرش این محدودیت‌ها با یکدیگر تفاوت دارند؛ چراکه آزادی از همه چیز به فساد و هرج و مرج خواهد گرایید و با شخصیت و کرامت انسان نیز ناسازگار است (آیتی، ۱۳۷۳: ۳۵). برای نمونه در حقوق کشور انگلستان موارد و مصادیقی وجود دارند که جزء محدودیت‌ها و یا استثنائات آزادی مطبوعات به شمار می‌آید. از جمله مهم‌ترین این محدودیت‌ها می‌توان به احترام به حریم خصوصی، زندگی خانوادگی، خانه، بهداشت و مکاتبات اشاره کرد (مؤمنی‌راد، پتفت، ۱۳۹۲: ۹۹). بند «۲» ماده (۲۹) اعلامیه حقوق بشر نیز در این زمینه بیان می‌دارد: «در تحقق آزادی و حقوق فردی، هرکس می‌بایست تنها زیر محدودیت‌هایی قرار گیرد که به واسطه قانون فقط به قصد امنیت در جهت بازشناسی و مراعات حقوق و آزادی‌های دیگران وضع شده است تا اینکه پیش‌شرط‌های عادلانه اخلاقی، نظم عمومی و رفاه همگانی در یک جامعه مردم سالار تأمین گردد.»

علاوه بر محدودیت‌های کلی نشریات و مطبوعات، در برخی از موارد، ویژگی‌های مختلف سبب ایجاد شاخصه‌های دوگانه و متمایز برای این ابزارهای ارتباطی شده است. برای مثال به موجب قانون مصوب ۱۶ ژوئیه ۱۹۴۹ فرانسه، محدودیت‌های ویژه‌ای برای نشریات و مطبوعات مربوط به کودکان و نوجوانان مشخص شده

است.^(۱) نمونه دیگر این قبیل تفاوت‌ها را نیز باید در محدودیت‌های مربوط به نشریات خارجی مشاهده کرد که در قوانین این کشور وجود دارد (معمدنژاد، معمندنژاد، ۱۳۷۷: ۳۲).

از سوی دیگر حدود این آزادی ممکن است به واسطه شرایط خاص، دارای ویژگی‌ها و اقتضائات متفاوت و ویژه‌ای باشد. چنین مواردی مغایرتی هم با مقررات بین‌المللی ندارد و به طور کلی حکومت‌ها اجازه دارند برای حمایت از برخی منافع مانند امنیت ملی یا اخلاق عمومی این قبیل آزادی‌ها را محدود گردانند (یورگنسون، ۱۳۸۶: ۸۶). در این موارد «بین آزادی از یک طرف و استقلال و وحدت و تمامیت ارضی کشور از طرف دیگر، نوعی رابطه وجود دارد و حفظ هر دو دسته برای کشور لازم و ضروری است» (مدنی، ۱۳۶۹، ج ۷: ۷۸) که البته دولت‌ها باید این تعارضات را به تعادل برسانند. نمونه این محدودیت را می‌توان در محدودیت نشریات و مطبوعات در حالت‌های فوق‌العاده و اضطراری مانند جنگ و حکومت نظامی و یا اعلام حالت فوق‌العاده مشاهده کرد که در قوانین اساسی و عادی کشورهای مختلف مانند فرانسه^(۲) و ایران^(۳) پیش‌بینی شده است. چنین محدودیت‌هایی تا بدان جا پذیرفته شده است که حتی میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی نیز که به بیان آزادی‌های اشخاص در

۱- برای مثال در ماده (۲) این قانون آمده است: «نشریات ویژه کودکان و نوجوانان، نباید هیچگونه تصویر، داستان، گزارش، ستون مخصوص و مطلبی، معرف هواداری از تبهکاری، دروغ، دزدی، تبلی، لابی‌گری، نفرت، بی‌بندوباری یا تمام‌اعمالی که جنایت و جنحه محسوب می‌شوند و یا به نحوی باعث انحراف اخلاقی کودکان و نوجوانان می‌گردند و یا سبب تشویش و یا تقویت پیش‌داوری‌های قومی می‌شوند، در بر داشته باشند. آنها همچنین نباید هیچ‌گونه آگهی یا اعلان تجارتي برای نشریاتی که طبیعتاً باعث انحراف اخلاقی کودکان و نوجوانان می‌گردند، دارا باشند.» و متخلفین از این حکم مشمول مجازات‌های قانونی همچون حبس و یا تعلیق نشریه خواهند شد (معمندنژاد، ۱۳۸۷: ۱۷۷).

۲- نمونه این موارد را می‌توان در قوانین مصوب ۹ اوت ۱۸۴۹ و ۳ آوریل ۱۸۷۸ کشور فرانسه مشاهده نمود که بر طبق آن: «... بلافاصله پس از اعلان حکومت نظامی ... اقتدار نظامی حق دارد نشریاتی را که معتقد است طبیعتاً می‌تواند بی‌نظمی ایجاد کنند و یا باعث تسهیل آن شوند، ممنوع کند...».

۳- در جمهوری اسلامی ایران هرچند با توجه به اصل ۷۹ قانون اساسی برقراری حکومت نظامی ممنوع اعلام شده است، اما با توجه به پیش‌بینی امکان ایجاد محدودیت‌های ضروری توسط مجلس در حالت جنگ و شرایط اضطراری در این اصل، و آنچه در بند «۳» اصل ۱۷۶ قانون اساسی مورد اشاره قرار گرفته است می‌توان چنین محدودیت‌هایی را در شرایط اضطراری برای نشریات و مطبوعات پذیرفت.

جوامع مختلف پرداخته است، در ماده (۴)^(۱) به بیان این استثنائات تصریح کرده است. از این مطالب می‌توان اینگونه نتیجه گرفت که علی‌رغم تأکیدات موجود مبنی بر لزوم شناسایی و تضمین آزادی نشریات و مطبوعات، این آزادی مطلق نبوده و واجد استثنائاتی می‌باشد که همه بر وجود آن اتفاق نظر دارند. ضمن اینکه «آزادی» همواره تعهداتی را به همراه خود دارد که استفاده کننده از آن را در مقابل جامعه مسئول می‌نماید (بروجردی‌علوی، ۱۳۷۵: ۵۳) و همه این موارد را می‌توان به عنوان قیود محدود کننده آزادی نشریات و مطبوعات به حساب آورد.

۴-۱-۱. نسبت محدودیت‌های اصل ۲۴ با سایر اصول قانون اساسی

با مشخص شدن منظور قانونگذار اساسی از عبارات «اخلال به مبانی اسلام» و «اخلال به حقوق عمومی»، لازم است این موضوع مورد بررسی قرار بگیرد که آیا قیود مقرر در اصل ۲۴ قانون اساسی حصری بوده و هیچ یک از اصول دیگر قانون اساسی محدودیتی برای نشریات و مطبوعات مقرر نکرده است، یا اینکه اطلاق و عموم اصول دیگر قانون اساسی شامل نشریات و مطبوعات هم می‌شود.

در این زمینه اصل ۴ قانون اساسی مقرر داشته که اطلاق و عموم این اصل -مبنی بر لزوم مطابقت کلیه قوانین و مقررات با موازین اسلام- بر همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است، که در موضوع مورد بررسی ما این نکته بدین معناست که قید «موازین اسلام» نیز یکی از قیود محدود کننده آزادی نشریات و مطبوعات است. اما بنا بر آنچه در مقام بیان مفهوم عبارت «اخلال به مبانی اسلام» به عنوان یکی از محدودیت‌های آزادی نشریات و مطبوعات گفته شد، اگر این عبارت را معادل با عدم امکان ایجاد تزلزل و اخلال در ضروریات اسلام در نظر بگیریم، با توجه به نسبت عموم و خصوص مطلق دو مفهوم «موازین اسلام» و «مبانی اسلام» و عام بودن حوزه «موازین اسلام» نسبت به «مبانی اسلام»، عملاً چنین برداشتی بیانگر زاید

۱- هرگاه یک خطر عمومی استثنایی (فوق‌العاده) موجودیت ملت را تهدید کند و این خطر رسماً اعلام بشود کشورهای طرف این میثاق می‌توانند تدابیری خارج از الزامات مقرر در این میثاق به میزانی که وضعیت حتماً ایجاب می‌نماید اتخاذ نمایند مشروط بر این که تدابیر مزبور با سایر الزاماتی که بر طبق حقوق بین‌الملل معاهده دارند مغایرت نداشته باشد و منجر به تبعیضی منحصرأ بر اساس نژاد - رنگ - جنس - زبان - اصل و منشأ مذهبی یا اجتماعی نشود.

بودن و عبث بودن قید «مبانی اسلام» در اصل ۲۴ قانون اساسی است. اما با فرض حکمت قانونگذار اساسی باید این دو اصل را به صورتی با یکدیگر جمع کرد که جمع این دو اصل منطقی و قابل پذیرش باشد. با این نگاه تنها نتیجه‌ای که می‌توان از جمع اطلاق و عموم اصل ۴ با اصل ۲۴ قانون اساسی گرفت اینست که قانونگذار اساسی با آوردن قید «مبانی اسلام» در اصل ۲۴ قانون اساسی عملاً وجود استثنا در اطلاق و عموم اصل ۴ قانون اساسی را پذیرفته است و نتیجتاً قانونگذار از این طریق به دنبال ایجاد فضای بازتری برای آزادی نشریات و مطبوعات بوده است. البته باید به این نکته توجه داشت، همانطور که در بررسی مفهوم اخلال گفته شد، تحقق اخلال تا حدود زیادی وابسته به شرایط زمانی، مکانی و سایر شرایط می‌باشد و از سوی دیگر اخلال به موازین اسلام در صورتی تحت شمول محدودیت‌های آزادی نشریات به حساب نمی‌آید که آن موضوع تحت شمول عنوان اخلال به حقوق عمومی نیز نباشد؛ بنابراین انتشار موضوعات فقهی اختلافی در نشریات غیرتخصصی و عمومی را از این جهت که در سطح عامه مردم ایجاد تزلزل و اختلال می‌کند باید مشمول عنوان «اخلال به حقوق عمومی» دانست.

از آنچه گفته شد این نتیجه بدست می‌آید که فقهای شورای نگهبان در مقام نظارت بر مصوبات مجلس که به تفصیل اخلال به «مبانی اسلام» و «حقوق عمومی» می‌پردازند نمی‌توانند مغایرت این موارد با موازین شرع را اعلام کنند و باید اینگونه فرض کرد که قید مبانی اسلام در اصل ۲۴ قانون اساسی محدودیت کلی موازین اسلام که در اصول ۴ و ۹۴ قانون اساسی به آن اشاره شده را تخصیص زده است.

علاوه بر این، محدودیت‌های کلی پیش‌بینی شده در اصل ۹ قانون اساسی مبنی بر تفکیک ناپذیر بودن آزادی و استقلال و وحدت و تمامیت ارضی کشور و همچنین عدم امکان خدشه وارد کردن به استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، نظامی و تمامیت ارضی کشور به نام استفاده از آزادی، با توجه به اینکه مفهوم «اخلال به حقوق عمومی» با تعریف ارائه شده، این موارد را هم شامل می‌شود، عملاً در این مورد بلااثر بوده و محدودیت جدیدی بر نشریات و مطبوعات به حساب نمی‌آید.

یکی از محدودیت‌های مهمی که بر آزادی نشریات و مطبوعات وارد است و می‌توان آن را از قید «اخلال به مبانی اسلام» نیز برداشت کرد، موضوع مجاز نبودن

تعرض به حرمت و حیثیت اشخاص به بهانه استفاده از آزادی می‌باشد. در این خصوص اصل ۴۰ قانون اساسی مقرر داشته است که «هیچکس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد» که بر مبنای این اصل آزادی نشریات و مطبوعات محدود به رعایت حقوق سایر اشخاص جامعه شده است.

بر مبنای بند «۳» اصل ۱۷۶ قانون اساسی نیز یکی از وظایف شورای عالی امنیت ملی «بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی» می‌باشد. اطلاق این اصل قانون اساسی در کنار اصل ۷۹ قانون اساسی که به امکان ایجاد محدودیت‌های ضروری در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن توسط دولت و با تصویب مجلس توجه داشته است، گویای این مطلب است که قانونگذار اساسی سازوکار ویژه‌ای را برای حالت‌های اضطراری پیش‌بینی نموده است و در موضوع مورد بررسی ما آزادی نشریات و مطبوعات در این شرایط ممکن است با محدودیت‌های موقتی - حتی خارج از حدود مقرر در قانون اساسی - مواجه شوند. از آنچه در این قسمت گفته شد باید اینگونه نتیجه گرفت که علی‌الاصول محدودیت‌های نشریات و مطبوعات تنها به موارد مقرر در اصل ۲۴ قانون اساسی محدود نمی‌شود و هر آنچه که مجلس شورای اسلامی در مقام بیان محدودیت‌های این ابزارهای ارتباطی به تصویب می‌رساند، علاوه بر اینکه باید تحت شمول قیود مقرر در اصل ۲۴ قانون اساسی باشد، می‌بایستی مغایر با حقوق دیگران (موضوع اصل ۴۰ قانون اساسی) نباشد. همچنین به موجب اصول متعدد قانون اساسی ممکن است محدودیت‌های موقتی و ویژه‌ای در شرایط خاص و اضطراری برای نشریات و مطبوعات ایجاد شود که با توجه به ماهیت این محدودیت‌ها و هدف آنها، در این موارد لزومی به مقید دانستن آنها به قیود مقرر در اصل ۲۴ قانون اساسی نیست.

۴-۱-۲. محدودیت‌های نشریات و مطبوعات در قوانین و مقررات کشور

با توجه به بیان منظور قانونگذار اساسی از قیود اخلاص به مبانی اسلام و حقوق عمومی در بند دوم این مقاله و پذیرش لزوم وجود محدودیت برای نشریات و مطبوعات، در اینجا بنا داریم تا با اشاره به محدودیت‌های نشریات و مطبوعات در قوانین و مقررات کشور و بررسی میزان مطابقت آنها با قیود مقرر در قانون اساسی،

میزان تحقق قید «تفصیل آن را قانون معین می‌کند» در ذیل اصل ۲۴ قانون اساسی را مورد بررسی قرار دهیم.

با بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی به عنوان مرجع صالح جهت تفصیل قیود مقرر در اصل ۲۴ قانون اساسی مشاهده خواهد شد که مجلس اساساً در خصوص نشریات و مطبوعات در یک قانون خاص اقدام به قانونگذاری نکرده است و با توجه به نوع آنها محدودیت‌های آنها را در قوانین مختلفی احصاء نموده است.

مهم‌ترین قانونی که در حوزه نشریات و مطبوعات اقدام به پیش‌بینی محدودیت‌های نشریات و مطبوعات کرده است را باید «قانون مطبوعات» - مصوب ۱۳۶۴ و اصلاحات بعدی آن - دانست. این قانون با توجه به ماده (۱) آن تنها نشریاتی را شامل می‌شود که لزوماً واجد چهار ویژگی باشند و تنها این موارد را به عنوان مطبوعات مورد شناسایی قرار داده است.^(۱) این ویژگی‌ها عبارتند از: ۱- به طور منظم به چاپ برسند؛^(۲) و به موجب قانون مطبوعات عدم رعایت این شرط می‌تواند منجر به لغو پروانه آنها شود.^(۳) ۲- با نام ثابت به چاپ برسند.^(۱) ۳- تاریخ و شماره ردیف

۱- از اولین قوانینی که به تعریف مطبوعات پرداخته است، ماده (۲۱۶) قانون اصول محاکمات حقوقی مصوب ۱۲۹۰/۸/۱۸ می‌باشد که بیان داشته است: «مقصود از مطبوعات روزنامه‌های رسمی و یا نیم رسمی پایتخت ولایات است و همچنین بعضی از روزنامه‌هایی که به زبان خارجه طبع می‌شود». در اولین قانون مطبوعات ایران نیز واژه مطبوعات به معنای لغوی آن یعنی هر چیزی که زیر دستگاه چاپ می‌رود، خواه کتاب، یا اعلامیه و یا هرگونه نشریه و روزنامه، مورد توجه بوده است (علوی، ۱۳۹۰: ۲۱۱-۲۱۲). اما در لایحه قانونی مطبوعات که در تاریخ ۱۵ بهمن ۱۳۳۱ توسط دولت دکتر مصدق تدوین و تصویب شد، این واژه به معنای مصطلح و متعارف آن که روزنامه‌ها می‌باشند مورد توجه قرار گرفت و شامل کتاب و اعلانات نمی‌شد (علوی، ۱۳۹۰: ۲۱۸).

۲- با استناد به این ویژگی برخی انتشار «گاهنامه» را ممکن نمی‌دانند و آن را مشمول عنوان و قانون مطبوعات نمی‌دانند.

جهت مشاهده این نظر رجوع شود به:

اسماعیلی، محسن، تعریف حقوقی مطبوعات (شرح و تفسیر ماده اول مطبوعات)، رسانه، بهار ۱۳۷۵، شماره ۲۵، صفحات ۳۸ تا ۴۲، ص ۴۰.

۳- ماده (۱۶) قانون مطبوعات:

«ماده ۱۶- صاحب امتیاز موظف است ظرف شش ماه پس از صدور پروانه، نشریه مربوطه را منتشر کند و در غیر این صورت با یک بار اخطار کتبی و دادن فرصت پانزده روز دیگر در صورت عدم عذر موجه اعتبار پروانه از بین می‌رود، عدم انتشار منظم نشریه در یک سال نیز اگر بدون عذر موجه (به تشخیص

داشته باشند.^(۲) ۴- در یکی از زمینه‌های گوناگون خبری، انتقادی، اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، کشاورزی، فرهنگی، دینی، علمی، فنی، نظامی، هنری، ورزشی و نظایر اینها منتشر شوند. البته همانطوری که پیش‌تر اشاره شد، با توجه به اصلاحات و الحاقات سال ۱۳۷۹ و ۱۳۸۸ امروزه این قانون «نشریات الکترونیکی» و «خبرگزاری‌های داخلی» را هم شامل می‌شود و این موارد نیز مشمول عنوان محدودیت‌های مقرر در این قانون می‌شوند. ماده (۶) این قانون^(۳) به عنوان یکی از مهمترین مواد قانونی در مقام بیان

→

هیأت نظارت) باشد، موجب لغو پروانه خواهد بود.»

۱- براساس ماده (۷) قانون مطبوعات این نام باید از سایر عناوین متمایز باشد. در این خصوص ماده (۳۳) اصلاحی -مصوب ۱۳۷۹- ضوابط و مجازات‌هایی مقرر کرده است.
ماده ۳۳- (اصلاحی ۱۳۷۹/۱/۳۰)

الف- هرگاه در انتشار نشریه، نام یا علامت نشریه دیگری ولو با تغییرات جزئی تقلید شود به طوری که برای خوانندگان امکان اشتباه باشد، از انتشار آن جلوگیری و مرتکب به حبس تعزیری شصت و یک روز تا سه ماه و جزای نقدی از یک میلیون (۱۰۰۰۰۰۰) ریال تا ده میلیون (۱۰۰۰۰۰۰۰) ریال محکوم می‌شود. تعقیب جرم و مجازات منوط به شکایت شاکی خصوصی است.

ب- پس از توقیف یک نشریه، انتشار هر نوع نشریه دیگر به جای نشریه توقیف شده به نحوی که با نشریه مذکور از نظر نام، علامت و شکل مشتبه شود ممنوع است و نشریه جدید بلافاصله توقیف می‌گردد. مرتکب به مجازات حبس تعزیری از سه ماه تا شش ماه و جزای نقدی از دو میلیون (۲۰۰۰۰۰۰) ریال تا بیست میلیون (۲۰۰۰۰۰۰۰) ریال محکوم می‌شود.

۲- برخی این قید را با توجه به اینکه بسیاری از ویژگی‌های مهم‌تر مطبوعات در این ماده بیان نشده است، مناسب ندانسته‌اند، هرچند که ذکر این قید از نظر ایجاد نظم برای مطبوعات مفید می‌باشد. جهت مشاهده این نظر رجوع شود به: (اسماعیلی، ۱۳۷۵: ۴۱).

۳- ماده ۶- (اصلاحی ۱۳۷۹/۰۱/۳۰) نشریات جز در موارد اخلال 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 فحشاء و منکرات و انتشار عکسها و تصاویر و مطالب خلاف عفت عمومی.

۳- تبلیغ و ترویج اسراف و تبذیر.

۴- ایجاد اختلاف ما بین اقشار جامعه، به ویژه از طریق طرح مسائل نژادی و قومی.

۵- 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.

۶- تحریص و تشویق افراد و گروهها به ارتکاب اعمالی علیه امنیت، حیثیت و منافع جمهوری اسلامی

←

محدودیت‌های مطبوعات، این محدودیت‌ها را در «۱۲» بند احصاء نموده که البته تکثر این بندها موجب شده تا برخی گمان کنند محدودیت‌های متعدد قانون مطبوعات جای اصل (آزادی مطبوعات) و استثنا (محدودیت‌های مطبوعات) را عوض کرده است (کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۱۹). اما جهت برداشت صحیح از این موضوع باید به این نکته توجه نمود که اولاً دو قید مقرر در اصل ۲۴ قانون اساسی دو قید کلی هستند که احصاء مصادیق جزئی آنها جهت جلوگیری از خودسری و سوء استفاده مجریان، توسط قانونگذار یک الزام به شمار می‌آید. ثانیاً همانطوری که نایب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در مقام پیشنهاد متن فعلی اصل ۲۴ قانون اساسی اشاره نمودند، اساساً این دو قید کلی به این منظور که بتوان استثنائات این آزادی را در قانون عادی به تفصیل پیش‌بینی کرد، بدین صورت تدوین شده است (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (شهید بهشتی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۷۳۱). نتیجه اینکه در زمان تصویب این اصل به هیچ وجه آزادی مطلق مطبوعات و محدود بودن آن به دو قید جزئی، مورد نظر قانونگذار اساسی نبوده، بلکه از ابتدا «استفاده صحیح از مطبوعات» مورد نظر آنها بوده و یکی از دلایل ذکر عبارت «تفصیل آن را قانون معین می‌کند» در ذیل اصل ۲۴ قانون اساسی همین موضوع بوده است. به نظر نگارنده اتفاقاً یکی از ضعف‌های قانون مطبوعات فعلی محدود بودن بندهای ماده (۶) قانون مطبوعات است

→

ایران در داخل یا خارج.

۷- فاش نمودن و انتشار اسناد و دستورها و مسائل محرمانه، اسرار نیروهای مسلح جمهوری اسلامی، نقشه و استحکامات نظامی، انتشار مذاکرات غیر علنی مجلس شورای اسلامی و محاکم غیر علنی دادگستری و تحقیقات مراجع قضایی بدون مجوز قانونی.

۸- اهانت به دین مبین اسلام و مقدسات آن و همچنین اهانت به مقام معظم رهبری و مراجع مسلم تقلید.

۹- 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.

۱۰- 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 موارد فوق را آیین‌نامه مشخص می‌کند).

۱۱- پخش شایعات و مطالب خلاف واقع و یا تحریف مطالب دیگران.

۱۲- انتشار مطلب علیه اصول قانون اساسی.

که سبب ایجاد عدم شفافیت در این حوزه شده است.

بدیهی است که بیان نگارنده بدین معنا نیست که قانونگذار عادی نباید خود را محدود به قیود مقرر در قانون اساسی بداند، بلکه در زمینه احصاء محدودیت‌های نشریات و مطبوعات اساساً قانونگذار تنها می‌تواند مصادیق دو قید «اخلال به مبانی اسلام» و «اخلال به حقوق عمومی» را احصاء نماید و با توجه به اصل بودن آزادی لازم است در هر موردی که شک در شمول آن مصداق تحت عنوان آن قید کلی باشد از احصاء آن خودداری کند؛ مگر اینکه اثبات شود که بر طبق قانون اساسی به سبب دیگری آن مورد نیز از شمول آزادی نشریات و مطبوعات خارج بوده است. بر این مبنا اضافه شدن قید «احکام اسلام» به ماده (۶) قانون مطبوعات - در اصلاحات سال ۱۳۷۹- با توجه به وجود تفاوت بین اصطلاحات «مبانی اسلام»، «موازین اسلام» و «احکام اسلام» منطقی و درست نیست و همانطور که برخی بیان داشته‌اند شورای نگهبان در این مورد می‌بایست مصوبه مجلس را مغایر با قانون اساسی اعلام می‌کرد (کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۲۱)، هرچند که با عطف توجه به آنچه در ادامه خواهد آمد، نگارنده اضافه شدن قید «حقوق خصوصی» در این اصل را همچون شورای نگهبان مغایر با قانون اساسی نمی‌داند.^(۱)

علاوه بر قانون مطبوعات، قانونگذار عادی در قانون جرایم رایانه‌ای - مصوب ۱۳۸۸- برخی دیگر از نشریات را که به صورت فیلم، صوت و تصویر به انتشار محتوی از طریق سامانه‌های رایانه‌ای و مخابراتی می‌پردازند مشمول محدودیت‌هایی دانسته است.^(۲) در خصوص این قانون لازم به ذکر است که در این قانون برخلاف

۱- این مطلب را در قسمت بعدی به تفصیل مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۲- ماده ۳- هرکس به طور غیرمجاز نسبت به داده‌های سری در حال انتقال یا ذخیره شده در سامانه‌های رایانه‌ای یا مخابراتی یا حامل‌های داده مرتکب اعمال زیر شود، به مجازات‌های مقرر محکوم خواهد شد:

الف) دسترسی به داده‌های مذکور یا تحصیل آنها یا شنود محتوای سری در حال انتقال، به حبس از یک تا سه سال یا جزای نقدی از بیست میلیون (۲۰۰۰۰۰۰۰) ریال تا شصت میلیون (۶۰۰۰۰۰۰۰) ریال یا هر دو مجازات.

ب) در دسترس قرار دادن داده‌های مذکور برای اشخاص فاقد صلاحیت، به حبس از دو تا ده سال.

ج) افشاء یا در دسترس قرار دادن داده‌های مذکور برای دولت، سازمان، شرکت یا گروه بیگانه یا عواملان

قانون مطبوعات که تنها محدودیت‌های آن شامل انتشار مطالب خلاف قانون است، قانون جرایم رایانه‌ای برخی از طرق کسب اطلاعات را نیز جرم‌انگاری کرده است. برای نمونه این قانون علاوه بر اینکه انتشار مطالبی با محتوای افشای اسناد محرمانه دولتی، هتک حیثیت اشخاص، افشای اسرار خانوادگی، انتشار محتویات مستهجن^(۱) و ... را جرم‌انگاری و ممنوع کرده است، دسترسی به داده‌های حفاظت شده و سری، شنود غیرمجاز محتوای الکترونیکی و مغناطیسی، ربودن اطلاعات دیگران و ... را نیز جرم‌انگاری کرده است.

با بررسی ممنوعیت‌های احصاء شده ملاحظه مشاهده می‌شود که با توجه به تعاریف پذیرفته شده از دو اصطلاح «اخلال به مبانی اسلام» و «اخلال به حقوق عمومی» و همچنین سایر ممنوعیت‌های نشریات و مطبوعات در سایر اصول قانون اساسی، موارد مذکور در این قوانین غالباً مغایرتی با حدود پیش‌بینی شده در قانون اساسی ندارد. البته با مقایسه این دو قانون روشن است که قانون مطبوعات به شکل کامل‌تری اقدام به احصاء و جرم‌انگاری موارد محدودیت نشریات و مطبوعات کرده است.

نکته لازم به ذکر دیگر اینکه علاوه بر قوانین مصوب مجلس، معمولاً در حوزه نشر شورای عالی انقلاب فرهنگی اقدام به سیاست‌گذاری کرده است که نمونه آن را می‌توان مصوبه این شورا در زمینه نشر کتاب دانست. مصوبه اصلاحی این شورا با عنوان «اهداف، سیاست‌ها و ضوابط نشر کتاب» -مصوب ۱۳۸۹/۱/۲۴- به منظور تضمین عدم انحراف

→

آنها، به حبس از پنج تا پانزده سال.

تبصره ۱- داده‌های سری داده‌هایی است که افشای آنها به امنیت کشور یا منافع ملی لطمه می‌زند.

ماده ۱۶- هرکس به وسیله سامانه‌های رایانه‌ای یا مخابراتی، فیلم یا صوت یا تصویر دیگری را تغییر دهد یا تحریف کند و آن را منتشر یا با علم به تغییر یا تحریف منتشر کند، به نحوی که عرفاً موجب هتک حیثیت او شود، به ... محکوم خواهد شد.

ماده ۱۷- هرکس به وسیله سامانه‌های رایانه‌ای یا مخابراتی صوت یا تصویر یا فیلم خصوصی یا خانوادگی یا اسرار دیگری را بدون رضایت او جز در موارد قانونی منتشر کند یا در دسترس دیگران قرار دهد، به نحوی که منجر به ضرر یا عرفاً موجب هتک حیثیت او شود، به ... محکوم خواهد شد.

۱- تبصره «۴» ماده ۱۴- محتویات مستهجن به تصویر، صوت یا متن واقعی یا غیرواقعی یا متنی اطلاق می‌شود که بیانگر برهنگی کامل زن یا مرد یا اندام تناسلی یا آمیزش یا عمل جنسی انسان است.

نشریات از مسیر انجام صحیح رسالتشان، مواردی همچون «ترویج خرافات و مخدوش کردن چهره اسلام» (بند «۴» جزء «الف»)، «استفاده از جاذبه جنسی و تصاویر برهنه زنان ...» (بند «۶» جزء «الف»)، «خشن جلوه دادن چهره اسلام و مسلمانان واقعی» (بند «۹» جزء «الف»)، «تبلیغ و ترویج وابستگی به قدرتهای سلطه جو و ...» (بند «۵» جزء «ب»)، «تضعیف و تمسخر افتخارات ملی، حس وطن دوستی و توانایی های علمی و عملی مردم ایران» (بند «۸» جزء «ب»)، «ترویج و تبلیغ روحیه خودباختگی در برابر فرهنگ و تمدن بیگانه و القای حس عقب ماندگی» (بند «۹» جزء «ب») را از جمله محدودیت های آن به شمار آورد. نکته لازم به ذکر در این خصوص اینکه علاوه بر اشکال وارده در زمینه مرجع تصویب کننده این محدودیت ها، برخی از این موارد به صورت جزئی و مصداقی منحل به مبانی اسلام و یا حقوق عمومی نیستند، هرچند که نقض این محدودیت ها به صورت یک روند و قاعده در نشریات و مطبوعات می تواند موجب اخلال در این دو قید قانون اساسی محسوب شود.

۲-۴. نحوه نظارت بر نشریات و مطبوعات

به طور کلی اداره نشریات و مطبوعات در کشورهای مختلف جهان به دو روش صورت می گیرد:

۱- نظام پیشگیری: این روش بیشتر در کنترل فعالیت های مطبوعاتی اعمال می شود و در آن ایجاد روزنامه و مجله به کسب اجازه قبلی و دریافت امتیاز موقوف می گردد. ۲- نظام تنبیهی: در این روش افراد آزادانه و تنها با تسلیم اعلام نامه یا تقاضای ثبت، روزنامه یا مجله مورد نظر خود را منتشر می کنند. در این حالت تنها در صورتی می توان آن مطبوعه را محدود و یا مجازات کرد که از چارچوب قانونی خارج شود (معمد نژاد و معتمد نژاد، ۱۳۷۷: ۲۵).^(۱)

یکی از موضوعاتی که اصل ۲۴ قانون اساسی در خصوص آن ساکت است، تعیین

۱- در یک تقسیم بندی دیگر، این قالب ها را به سه دسته تقسیم نموده اند و علاوه بر نظام پیشگیری و نظام تنبیهی، نظام اعلام نامه ای را هم به عنوان نظامی دانسته اند که افراد همچون نظام تنبیهی در آن آزادی انتشار دارند و تنها قبل از هر اقدامی باید به مقامات مربوط اطلاع دهند (نعمتی اقدم، ۱۳۸۱: ۷۷)؛ هرچند که به نظر می رسد این نظام نیز نوعی از نظام تنبیهی می باشد و تقسیم نظام پیشگیری و تنبیهی به شمار نمی آید.

نظام حقوقی نظارت بر نشریات و مطبوعات در جمهوری اسلامی ایران است. از این روی، در حال حاضر این ابهام وجود دارد که آیا قانونگذار عادی می‌تواند با پیش‌بینی شرایط و ویژگی‌هایی خاص تنها اشخاص خاصی را صالح در تأسیس نشریه و مطبوعه بداند و از طریق نظارت پیشینی انجام فعالیت در این حوزه را منوط به اخذ مجوز کند، یا اینکه عدم پیش‌بینی این موضوع در قانون اساسی به معنای عدم امکان محدود کردن فعالیت در حوزه نشریات و مطبوعات بوده و هر شخصی می‌تواند اقدام به تأسیس نشریه یا مطبوعه نماید و تنها اگر مرتکب تخلف شود بر طبق قانون با او برخورد می‌شود.

آنچه مختصراً باید مورد اشاره قرار داد اینست که بنا بر آنچه در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مطرح شد، ذکر عبارت «تفصیل آن را قانون معین می‌کند» در ذیل اصل ۲۴ قانون اساسی علاوه بر اینکه معطوف به بیان تفصیل مصادیق محدودیت‌های مقرر در این اصل است، بر امکان شناسایی مصادیق نشریات و مطبوعات توسط قانونگذار توجه داشته است (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۷۳۱). این مطلب بیانگر این موضوع است که با توجه به پیچیدگی‌ها و جزئیات فراوان در زمینه نشریات و مطبوعات، قانونگذار اساسی تنها به بیان قیود اساسی اکتفا کرده و تعیین جزئیات را به قانونگذار عادی واگذار نموده است. از سوی دیگر با توجه به اطلاق عبارت ذیل این اصل و همچنین اطلاق اصل ۷۱ قانون اساسی مبنی بر صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در امر قانونگذاری، سکوت قانونگذار اساسی به منزله صالح بودن مجلس در قانونگذاری در این امور می‌باشد. لذا مجلس به تناسب نوع نشریات و مطبوعات می‌تواند سازوکار نظارت بر آنها را نیز معین نماید. با عطف توجه به دو اصل پیشنهادی قبلی این اصل نیز، مشاهده خواهد شد که در همه اصول پیشنهادی مربوط به این اصل قانونگذار اساسی با بیان عباراتی همچون «مجازات تخلف از این اصل را قانون معین می‌کند» و «حدود این امور و جرائم مطبوعاتی و کیفیت رسیدگی و مجازات آنها را قانون معین می‌کند»، بر لزوم پیش‌بینی این موارد توسط قانونگذار عادی توجه و تأکید داشته و از این اماره می‌توان اینگونه نتیجه گرفت که در اصل مصوب فعلی نیز تعیین این موارد توسط قانونگذار عادی یکی از مبانی اصلی ذکر عبارت «تفصیل آن را قانون معین می‌کند» در

ذیل اصل ۲۴ بوده است. بر همین اساس برخی، مواردی همچون تعریف مطبوعات و یا تبیین ویژگی‌های آن و یا تعیین ضوابط شکلی جهت اخذ مجوز را کاملاً در صلاحیت مجلس دانسته‌اند (ایزانلو، ۱۳۸۲: ۱۰۹).

با این مقدمه، در ادامه تلاش می‌شود با عطف توجه به قوانین و مقررات موجود، موضوع نظارت پیشینی و پسینی را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی مورد بررسی قرار دهیم.

۴-۲-۱. نظارت پیشینی

قانونگذار عادی در خصوص نظارت بر نشریات و مطبوعات رویه واحدی پیش‌بینی نکرده و با توجه به نوع آنها و اقتضائات و ویژگی‌های هر یک از نشریات و مطبوعات طریق خاص نظارتی برای آنها اتخاذ نموده است.

در حوزه مطبوعات با بررسی قانون مطبوعات این نکته مشخص می‌شود که اساساً قانونگذار عادی در خصوص مطبوعات موضوع این قانون نظارت پیشینی را مورد پذیرش قرار داده است و این نظارت از چند طریق اعمال می‌شود. اولاً به موجب ماده (۹) قانون مطبوعات جمهوری اسلامی ایران شرایط خاصی برای متقاضیان حقیقی و حقوقی تأسیس مطبوعات معین شده است که برای اشخاص حقیقی این شرایط شامل تابعیت، حداقل سن ۲۵ سال، عدم حجر و ورشکستگی به قلب و تقصیر، عدم اشتهار به فساد اخلاقی و محکومیت کیفری، داشتن صلاحیت علمی در حد لیسانس، پایبندی و التزام عملی به قانون اساسی و برای اشخاص حقوقی، ثبت شخصیت حقوقی و داشتن مجوز انتشار نشریه در اساسنامه یا قانون تشکیل و مرتبط بودن فعالیت نشریه با زمینه فعالیت آنها می‌باشد. ثانیاً قانونگذار اینگونه مقرر داشته است که افراد واجد صلاحیت‌های فوق جهت اعمال آزادی خود باید مجوز اخذ نمایند.^(۱) در این خصوص، با توجه به تبصره «۲» ماده (۱) قانون

۱- ماده (۱۳) قانون مطبوعات در این خصوص مقرر می‌دارد: «ماده ۱۳- هیأت نظارت مکلف است ظرف مدت سه ماه از تاریخ دریافت تقاضا جهت امتیاز به یک نشریه درباره صلاحیت متقاضی و مدیر مسئول با رعایت شرایط مقرر در این قانون رسیدگی‌های لازم را انجام داده و مراتب رد یا قبول تقاضا را با ذکر دلایل و شواهد جهت اجرا به وزیر ارشاد گزارش نماید، و وزارت ارشاد اسلامی موظف است حداکثر ظرف دو ماه از تاریخ موافقت هیأت نظارت برای متقاضی پروانه انتشار صادر کند.»

مطبوعات ممکن است اینگونه تلقی شود که عبارت این تبصره مبنی بر اینکه «نشریه‌ای که بدون اخذ پروانه از هیأت نظارت بر مطبوعات منتشر گردد از شمول قانون مطبوعات خارج بوده و تابع قوانین عمومی است» به معنای پذیرش وجود نشریات و مطبوعاتی خارج از قلمرو قانون مطبوعات و بدون نیاز به اخذ مجوز می‌باشد و حال آنکه قانونگذار به موجب بند «الف» ماده (۷) قانون مطبوعات^(۱) انتشار نشریات و مطبوعات را منحصر در موارد مشمول قانون مطبوعات دانسته و انتشار هرگونه مطبوعه‌ای غیر از این طریق را غیرقانونی اعلام کرده است. بنابراین روشن است که نظام حقوقی مطبوعات در کشور ما بر مبنای نظام پیشگیری برنامه‌ریزی شده و بر مبنای آن «انتشار نشریه به اخذ مجوز از مقامات دولتی نیاز دارد» (انصاری، ۱۳۸۹، ۱۱۸) تا از این طریق تأسیس و ایجاد یک نشریه یا مطبوعه با نظارت بر اهلیت و صلاحیت اشخاصی که قصد فعالیت در این حوزه را دارند صورت پذیرد.^(۲) بنابراین امروزه مطبوعات، خبرگزاری‌های اینترنتی و نشریات الکترونیکی موضوع قانون مطبوعات مشمول این نوع از نظارت می‌باشند.

علاوه بر مطبوعات، با توجه به مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی با عنوان «اهداف و سیاستها و ضوابط نشر کتاب» -اصلاحی ۱۳۸۹- «هیئت نظارت بر اجرای ضوابط نشر کتاب» و «هیئت نظارت بر نشر کتابهای کودکان و نوجوانان» که اعضای آنها از سوی شورای عالی انقلاب فرهنگی معرفی می‌شوند و به انتخاب وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی می‌رسند مسئولیت نظارت بر کتب را بر عهده دارند؛ و این نظارت از زمان قبل از چاپ و نشر شروع شده و تا زمان توزیع کتاب ادامه خواهد داشت (انصاری، ۱۳۹۱: ۹۱). بنابراین روشن است که در حال حاضر مصوبه این شورا

۱- ماده (۷) - (اصلاحی ۱۳۷۹/۱/۳۰) موارد ذیل ممنوع و جرم محسوب می‌شود:

الف- چاپ و انتشار نشریه‌ای که پروانه برای آن صادر نشده و یا پروانه آن لغو گردیده است و یا به دستور دادگاه به طور موقت یا دائم تعطیل گردیده است.

۲- برخی با دفاع از این طریق، عدم اعمال چنین نظارتی توسط مرجع قانونی خاص را امری غیرعقلانی و موجب هرج و مرج دانسته‌اند. قابل مشاهده در:

مؤمنی‌راد، احمد، پتفت، آرین، مقایسه تطبیقی محدودیت‌های حاکم بر آزادی مطبوعات در نظام حقوقی ایران و انگلستان، دو فصلنامه مطالعات حقوق بشر اسلامی، پاییز و زمستان ۱۳۹۲، سال دوم، شماره ۵، صفحات ۸۹ تا ۱۰۶، ص ۹۵.

نظارت پیشینی را نسبت به روند انتشار کتب در کشور پیش‌بینی نموده است و حال آنکه از عبارت ذیل اصل ۲۴ قانون اساسی اینگونه بر می‌آید که تنها مجلس شورای اسلامی صلاحیت ایجاد چنین ضوابطی را دارد.

۴-۲-۲. نظارت پسینی

یک قاعده کلی در زمینه نظارت بر حوزه آزادی نشریات و مطبوعات این است که با پیشرفت تکنولوژی‌های نوین و فراهم شدن وسایل ارتباطی جدید، عملاً امکان نظارت پیشینی بر انتشار وجود ندارد و از این روی لزوماً باید نظارت پسینی را اعمال کرد. علت این امر اینست که امروزه ابزارهای انتشار اطلاعات به صورت محدود و در اختیار عده معدودی نیست، بلکه گستردگی این ابزارها به حدی است که هرکس می‌تواند به راحتی به انتشار محتوا بپردازد و عملاً منوط کردن چنین اقداماتی به اخذ مجوز از مراجع معین را ناممکن ساخته است.

از این رو، امروزه قانونگذار عادی تلاش داشته تا عموم نشریات نوین که در محیط رایانه‌ای یا مخابراتی به انتشار مطلب مشغول هستند را مشمول قانون جرایم رایانه‌ای کند و از این طریق بر انتشار داده‌ها و محتوا در این محیط نظارت نماید. روشن است که قانونگذار با عطف توجه به نکته فوق‌الذکر نظارت پسینی را نسبت به ابزارهای مورد اشاره پذیرفته است و بر مبنای این قانون افراد در انتشار پیام آزاد بوده و تنها در صورتی که محدودیت‌های مقرر در این قانون را نقض نمایند، مستحق مجازات‌های مقرر در این قانون هستند.

نکته دیگری که در نظارت پسینی بر نشریات و مطبوعات باید مورد توجه قرار گیرد این است که در خصوص آن دسته از نشریات و مطبوعاتی که با اخذ مجوز (نظارت پیشینی) به انتشار مطلب می‌پردازند نیز باید قائل به وجود نوعی نظارت پسینی بر عملکرد آنها بود؛ چراکه با وجود اینکه با بررسی صلاحیت و صدور مجوز، برخی از اشخاص صالح در انتشار پیام دانسته می‌شوند اما نظارت بر عملکرد آنها لازمه تضمین عدم انحراف آنها از انجام رسالتشان می‌باشد. بر همین اساس با مراجعه به قانون مطبوعات - مصوب ۱۳۶۴ - و اصلاحات بعدی آن مشخص می‌شود که این قانون علاوه بر اعمال نظارت پیشینی، اعمال نظارت بر عملکرد را هم مد نظر دارد و اگر نشریه یا مطبوعه‌ای در انجام رسالت خود مرتکب تخلفی شود توسط

هیأت نظارت بر مطبوعات موضوع ماده (۱۰) این قانون^(۱) به تخلف آن مطبوعه رسیدگی می‌شود و در صورت اثبات تخلف اقدام قانونی متناسب با آن صورت می‌گیرد.^(۲) از سوی دیگر به موجب مواد متعدد این قانون پس از تأیید تخلف توسط هیأت نظارت امکان رسیدگی به این موارد در دادگاه‌های دادگستری نیز وجود خواهد داشت^(۳) و در مواردی نیز مستقیماً لغو پروانه نشریه به عنوان مجازات آن نشریه مشخص شده است.^(۴)

یکی از مسائل مطرح در زمینه نظارت بر مطبوعات موضوع توقیف روزنامه‌های زنجیره‌ای در اوایل سال ۱۳۷۸ می‌باشد. در این زمان حدود بیست و سه روزنامه به استناد ماده (۱۳) قانون اقدامات تأمینی و بند «۵» اصل ۱۵۶ قانون اساسی توسط دادگاه عمومی تهران به طور موقت تعطیل شدند. این توقیفات در آن زمان به شدت مورد انتقاد برخی از سیاستمداران و حقوقدانان قرار گرفت و جملگی آنها چنین استناداتی توسط قوه قضائیه را نادرست می‌خواندند. از جمله

۱- ماده ۱۰- (اصلاحی ۱۳۷۹/۰۱/۳۰) اعضای هیأت نظارت بر مطبوعات که از افراد مسلمان و صاحب صلاحیت علمی و اخلاقی لازم و مؤمن به انقلاب اسلامی می‌باشند عبارتند از:
الف- یکی از قضات به انتخاب رئیس قوه قضائیه.

ب- وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی یا نماینده تام‌الاختیار وی.

ج- یکی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس.

د- یکی از اساتید دانشگاه به انتخاب وزیر فرهنگ و آموزش عالی.

ه- یکی از مدیران مسؤول مطبوعات به انتخاب آنان.

و- یکی از اساتید حوزه علمیه به انتخاب شورای عالی حوزه علمیه قم.

ز- یکی از اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی به انتخاب آن شورا.

۲- ماده (۱۲) قانون مطبوعات (اصلاحی ۱۳۷۹/۰۱/۳۰) در این خصوص مقرر داشته است: «وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی موظف است تخلف نشریات را رأساً یا به تقاضای حداقل دو نفر از اعضای هیأت نظارت ظرف مدت یک ماه مورد بررسی قرار داده و در صورت لزوم به طور مستقیم و یا از طریق هیأت نظارت، مراتب را جهت پیگرد قانونی به دادگاه صالح تقدیم نماید.»

۳- با توجه به اصل ۱۶۸ قانون اساسی رسیدگی به جرایم سیاسی و مطبوعاتی علنی بوده و با حضور هیأت منصفه در محاکم دادگستری صورت می‌گیرد.

۴- ماده (۲۷) قانون مطبوعات: هرگاه در نشریه‌ای به رهبر جمهوری اسلامی ایران و یا مراجع مسلم تقلید اهانت شود، پروانه آن نشریه لغو و مدیر مسئول و نویسنده مطلب به محاکم صالحه معرفی و مجازات خواهند شد.

استدلال‌های این اشخاص این بود که اولاً: قانون اقدامات تأمینی به موجب ماده (۱) آن، مربوط به مجرمین خطرناک می‌باشد تا از تکرار جرم، جنحه و یا جنایت آنها جلوگیری شود؛ ثانیاً: استناد مستقیم دادگاه به اصول قانون اساسی و بخصوص بند «۵» اصل ۱۵۶ در زمینه پیشگیری از جرم را واجد اشکال، و فرض چنین صلاحیتی برای قوه قضائیه را محل ابهام جدی می‌دانستند. (حسین‌آبادی، ۱۳۸۹: ۱۰۹) از برآیند این استدلال‌ها می‌توان گفت که علی‌الاصول استناد قوه قضائیه به قوانین مورد اشاره محمل قانونی موجهی نداشته و توقیف‌های صورت گرفته به استناد این قوانین برخلاف قانون صورت گرفته است، ضمن اینکه با توجه به صراحت اصل ۱۶۸ قانون اساسی لازم است تا هرچه سریع‌تر قانونگذار نسبت به تصویب قانون جرایم سیاسی و مطبوعاتی اقدام کند تا رسیدگی به جرایم مطبوعاتی تنها بر طبق آن قانون صورت پذیرد.

شایان ذکر است، در پی این اتفاق «طرح استفساریه مواد (۱۲) و (۱۳) قانون اقدامات تأمینی»^(۱) و نظریه شماره ۷۹/۲۱/۱۲۲۰ مورخ ۱۳۷۹/۸/۲۶ شورای نگهبان نیز یکی از مهمترین رویدادها در حوزه مطبوعات است. به موجب این نظر، شورای نگهبان خارج کردن مؤسسه مطبوعاتی و یا روزنامه منتشر شده از شمول مواد (۱۲) و

۱- متن طرح:

- موضوع استفسار:

ماده واحده - آیا قانون اقدامات تأمینی مصوب سال ۱۳۳۹/۲/۱۲ شامل حال مطبوعات می‌شود و می‌توان با استناد به مواد (۱۲) * و (۱۳) ** آن قانون نسبت به تعطیلی مطبوعات اقدام کرد؟

- نظر مجلس: مواد (۱۲) و (۱۳) قانون اقدامات تأمینی مصوب سال ۱۳۳۹/۲/۱۲ شامل مطبوعات نمی‌شود و به استناد آن نمی‌توان مطبوعات را تعطیل کرد.

* ماده (۱۲) قانون اقدامات تأمینی مصوب ۱۳۳۹/۲/۱۲: اقدامات مالی و سایر اقدامات تأمینی عبارتند از:
 ۱- ضبط اشیاء خطرناک، ۲- ضمانت احتیاطی، ۳- بستن مؤسسه، ۴- محرومیت از حق ابوت و قیمومت و نظارت، ۵- انتشار حکم.

** ماده (۱۳) قانون اقدامات تأمینی مصوب ۱۳۳۹/۲/۱۲: اشیایی که آلت ارتكابی جرمی بوده و یا اینکه در نتیجه جرم حاصل شده باشد در صورتی که وجود آنها موجب تشویش اذهان یا مخل نظم عمومی یا آسایش مردم باشد بر حسب تقاضای دادستان و حکم دادگاه جنحه دستور ضبط آنها صادر می‌شود ولو آنکه هیچ کس را نتوان تعقیب یا محکوم نمود دادگاه حق دارد دستور دهد که اشیاء ضبط شده را از دسترس عموم خارج کرده و یا آنها را نابود نمایند.

(۱۳) قانون اقدامات تأمینی را به سه دلیل مغایر با موازین شرع و قانون اساسی اعلام کرد. اولاً) شورا معتقد بود اطلاق «مؤسسه» مذکور در ماده (۱۲) و «اشیاء» مذکور در ماده (۱۳) قانون مورد اشاره ابهامی ندارد و شمول آن بر مؤسسه مطبوعاتی و روزنامه بلااشکال است. بنابراین شورا اینگونه نتیجه گرفت که «خارج نمودن آنها از شمول دو ماده مذکور عنوان تفسیر به خود نمی‌گیرد و خلاف اصل ۷۳ قانون اساسی» می‌باشد. ثانیاً) «استثناء کردن مطبوعات از شمول این دو ماده تبعیض ناروا و خلاف بند «۹» اصل سوم قانون اساسی شناخته شد». ثالثاً) «چون اطلاق استثناء شامل مواردی که رسانه مطبوعاتی مرتکب عمل خلاف شرعی شده باشد نیز می‌شود، فلذا اطلاق آن خلاف موازین شرع شناخته شد.»^(۱)

۴-۳. حدود صلاحیت قانونگذاری مجلس بر مبنای عبارت ذیل اصل

همانطور که تا بدین جا گفته شد، مجلس شورای اسلامی صلاحیت قانونگذاری در زمینه محدودیت‌های نشریات و مطبوعات، اقسام جدید آنها، شیوه نظارت بر هریک از ابزارهای این آزادی را دارد و مستند این مطلب را علاوه بر اطلاق اصل ۷۱ قانون اساسی، عبارت «تفصیل آن را قانون معین می‌کند» در ذیل اصل ۲۴ قانون اساسی دانستیم. بر همین مبنا لازم به ذکر است که علاوه بر این موارد، مجلس صلاحیت دارد تا در زمینه سایر حوزه‌های مربوط به آزادی نشریات و مطبوعات اقدام به قانونگذاری نماید که در این خصوص می‌توان به این موارد اشاره کرد: تعریف هریک از ابزارهای ارتباطی و بیان ویژگی‌های آنها، تعیین قواعد شکلی انتشار، تعیین شرایط و ضوابط اخذ مجوز انتشار، احصاء زمینه‌های فعالیت،^(۲) تعیین قواعد راجع به زمان و دوره‌های انتشار، تعیین قواعد راجع به حوزه فعالیت هریک از نشریات^(۳)، و سایر شرایط و

۱- این مصوبه با اصرار مجلس به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال گردید و مجمع نظر شورای نگهبان در این خصوص را تأیید نمود.

۲- در این زمینه با توجه به بند «۱» نظریه شماره ۴۹۵۰ مورخ ۱۳۶۴/۹/۵ شورای نگهبان که مقرر داشته است: «ماده یک که ظاهر آن حصر نشریه در زمینه‌های مذکور در آن ماده است و سایر زمینه‌های متصور مشروع را شامل نمی‌شود مخالف آزادی مطبوعات و با اصل ۲۴ قانون اساسی مغایر است. ...» باید گفت که مجلس تنها می‌تواند به صورت تمثیلی این زمینه‌ها را احصا نماید و بیان حصری آنها به نوعی محدود کردن آزادی نشریات و مطبوعات به شمار می‌آید.

۳- در زمینه تعیین قواعد راجع به حوزه فعالیت هر یک از نشریات لازم است به این نکته توجه شود

ضوابط شکلی حاکم بر آن.

بنابراین پذیرش این نظر که «هیچ تکلیف و وظیفه‌ای را نمی‌توان متوجه مطبوعات نمود و آنها را وادار به انجام دادن آن کرد، زیرا منع مطبوعات یا مکلف کردن آنها به هر امری که به نوعی خارج از محدوده «اخلال به مبانی اسلام یا حقوق عمومی» باشد لطمه زدن به آزادی است که قانون اساسی به مطبوعات اعطا کرده است» (انصاری لاری، ۱۳۷۵: ۱۳۰-۱۳۱) به نظر مغایر با منطق و اقتضائات نظم عمومی می‌باشد. مهم‌تر اینکه با پذیرش این نظر و استدلال، صلاحیت قانونگذاری مجلس در سایر زمینه‌ها نیز محل اشکال خواهد بود، چراکه اقتضای قانونگذاری در هر امری ایجاد برخی از قواعد و محدودیت‌ها در آن حوزه می‌باشد که پذیرش آن از مقتضیات نظم است. فارغ از حقوق ملت حتی در زمینه صلاحیت‌های قوا نیز پذیرش این نظر بدین معناست که مثلاً باتوجه به بند «۳» اصل ۱۵۶ قانون اساسی که مقرر داشته است «نظارت بر حسن اجرای قوانین» از جمله وظایف قوه قضائیه است، بنابراین مجلس نمی‌تواند هیچگونه ضابطه و رویه‌ای جهت انجام این صلاحیت برای قوه قضائیه ایجاد نماید و قوه قضائیه صلاحیت تام و مطلق در این زمینه دارد و حال آنکه بدیهی است که این قوه نمی‌تواند بدون رعایت ضوابط قانونی در هر امری و به هر طریقی که صلاح می‌داند نظارت کند و باید بر طبق رویه و ضوابط مشخص شده توسط قانونگذار عادی این وظایف را اجرا کند.

بر مبنای این رویکرد برخلاف نظر برخی، که بسیاری از افزوده‌های قانون مطبوعات را به معنای خروج قانونگذار از دایره تعریف «تفصیل» اصل ۲۴ قانون اساسی

→

که به موجب بند «۴» نظریه شماره ۴۹۵۰ مورخ ۱۳۶۴/۹/۵ شورای نگهبان، بند «ب» ماده (۷) که به طور مطلق درج هر مطلب مغایر با نوع نشریه را ممنوع اعلام کرده بود، با آزادی مطبوعات و اصل ۲۴ قانون اساسی مغایر دانست. مجلس شورای اسلامی نیز به منظور رفع ایراد شورای نگهبان متن این بند را بدین صورت اصلاح نمود: «انتشار نشریه به گونه‌ای که اکثر مطالب آن مغایر باشد با آنچه که متقاضی به نوع آن متعهد شده» ممنوع است و از این طریق ایراد شورا را برطرف نمود.

از نظر نگارنده با پذیرش صلاحیت قانونگذاری مجلس در این حوزه‌ها، این نظر شورای نگهبان را باید کاملاً قابل انتقاد دانست؛ چراکه تحقق آزادی مطبوعات منافاتی با این نکته ندارد که هر مطبوعه یا نشریه‌ای تنها در حوزه‌ای که جهت فعالیت در آن عرصه مجوز گرفته آزاد باشد، و به درج مطلب بپردازد. همچنین اقتضای نظم این است که چنین شرطی به عنوان پیش فرض این آزادی مد نظر قرار گیرد.

دانسته‌اند (بردار، ۱۳۸۸: ۲۵) اینگونه به نظر می‌رسد که مجلس تنها نمی‌تواند از محدوده استثنای این اصل فراتر رود و برای مطبوعات محدودیت‌های جدیدی خارج از شمول عنوان «اخلال به مبانی اسلام» و «اخلال به حقوق عمومی» ایجاد کند، اما پیش‌بینی شرایط برای ایجاد یک مطبوعه و یا مقرر کردن شرایط برای افرادی که قصد انجام فعالیت در این حوزه را دارند، در صورتی که بر اساس انصاف و عدل و همچنین منطبق با سایر اصول قانون اساسی و موازین شرعی باشد، هیچگونه محدودیتی ندارد؛ چراکه اساساً چنین شرایطی محدودیت به حساب نمی‌آیند و هرکس می‌تواند با کسب شرایط مقرر به فعالیت در این حوزه بپردازد.

۵- نتیجه‌گیری و جمع‌بندی

بنا بر یافته‌های این تحقیق می‌توان موضوع و حوزه اصل ۲۴ قانون اساسی را این‌گونه تبیین نمود:

۱- نشریات و مطبوعات به عنوان موضوع اصل ۲۴ قانون اساسی امروزه فراتر از اصطلاح «رسانه‌های نوشتاری و مکتوب» بوده و اقسام رسانه‌های ارتباطی که قابلیت انتشار عمومی و فراگیر دارند را شامل می‌شود. بر همین اساس علاوه بر روزنامه، مجله و کتاب، امروزه این واژگان شامل مصادیقی همچون خبرگزاری‌های اینترنتی، نشریات الکترونیکی، نشریات پیامکی، سایت‌های اینترنتی، سیستم‌های مخابراتی همچون وایبر و واتس‌آپ و ... نیز می‌شود.

۲- با توجه به پیش‌بینی دو قید «اخلال به مبانی اسلام» و «اخلال به حقوق عمومی» در اصل ۲۴ قانون اساسی و بررسی مفهوم این عبارات در این اصل، محدودیت‌های نشریات و مطبوعات در قانون اساسی منحصر به این قیود می‌باشد، هرچند که محدودیت کلی مقرر در اصل ۴۰ قانون اساسی در زمینه عدم اضرار به غیر در بهره‌گیری و اعمال حق، در خصوص این آزادی نیز حاکم است؛ البته محدودیت‌های احتمالی که به موجب اصول ۷۹ و ۱۷۶ قانون اساسی ممکن است به صورت اضطراری و موقتی در حوزه آزادی نشریات و مطبوعات وضع شوند از شمول این قیود مستثنی بوده و می‌توانند محدودیت‌های دیگری خارج از این موارد باشند.

۳- قید «مبانی اسلام» به عنوان یکی از قیود محدود کننده آزادی نشریات و مطبوعات در اصل ۲۴ قانون اساسی معادل با اصطلاح «ضروریات اسلام» می‌باشد و

قید «حقوق عمومی» در این اصل نیز به معنی «حقوق متعلق به عموم مردم و جامعه» است. از طرفی واژه «مخل» در این اصل دارای معنای ثابت و مشخصی نبوده و با توجه به متعلق آن دارای معانی مختلفی است. به عنوان نمونه عبارت «مخل به مبانی اسلام» به معنای ایجاد تزلزل یا تضعیف در اعتقادات مردم معنا می‌دهد (حتی اگر به صورت تدریجی اتفاق بیافتد) و از سوی دیگر عبارت «مخل به حقوق عمومی» به معنای تعرض یا تجاوز به حقوق عامه و یا منافع جامعه می‌باشد.

۴- هرچند صلاحیت تفصیل مصادیق «اخلال به مبانی اسلام» و «اخلال به حقوق عمومی» در درجه اول در صلاحیت قانونگذار عادی قرار گرفته است، اما با توجه به ابهامات موجود در مفهوم این دو عبارت در اصل ۲۴ قانون اساسی، مناسب است که شورای نگهبان به عنوان مرجع صالح جهت تفسیر قانون اساسی، تعریف مناسبی از این دو عبارت ارائه دهد تا از طرفی این تعریف مبنای قانونگذاری مجلس و نظارت شورای نگهبان قرار بگیرد (جنبه عملی) و از سوی دیگر تفاسیر متنوع حقوقدانان در برداشت از حدود آزادی نشریات و مطبوعات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به وحدت بگراید (جنبه نظری).

۵- با توجه به سکوت قانونگذار اساسی در خصوص نحوه نظارت بر نشریات و مطبوعات، قانونگذار عادی اقدام به قانونگذاری در این حوزه کرده است و با بهره‌گیری از صلاحیت خود - به استناد اصل ۷۱ قانون اساسی و عبارت ذیل اصل ۲۴ قانون اساسی - بنا بر اقتضائات و ویژگی‌های هریک از ابزارهای ارتباطی نظارت پیشینی یا پسینی را برای آنها در نظر گرفته است. البته با بررسی برآیند این روش‌های نظارتی روشن است که از منظر قانونگذار عادی اصل در نظارت بر نشریات و مطبوعات نظارت پیشینی است و تنها در صورتی که با توجه به ویژگی‌های آن ابزارها امکان عملی اعمال نظارت پیشینی ممکن نباشد قانونگذار عادی نظارت پسینی را پذیرفته است.

۶- بنا بر آنچه در این پژوهش گفته شد، صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی برگرفته از مشروح مذاکرات اصل ۲۴ قانون اساسی و اطلاق و عموم اصول ۷۱ و عبارت ذیل اصل ۲۴ قانون اساسی بیشتر از تفصیل مصادیق اخلال به مبانی اسلام و حقوق عمومی می‌باشد و مصادیقی مانند تعریف هریک از ابزارهای ارتباطی و

بیان ویژگی‌های آنها، تعیین قواعد شکلی انتشار، تعیین شرایط و ضوابط اخذ مجوز انتشار، احصاء زمینه‌های فعالیت، تعیین قواعد راجع به زمان و دوره‌های انتشار، تعیین قواعد راجع به حوزه فعالیت هر یک از نشریات و سایر شرایط و ضوابط شکلی حاکم بر آنها در زمره صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی به حساب می‌آید.

۷- با توجه به اینکه در قانون اساسی هیچ یک از اصول اختصاصاً به شناسایی آزادی بیان به عنوان اصل مادر «آزادی نشریات و مطبوعات» نپرداخته، مناسب است تا هر زمان که نیاز به بازنگری در اصول قانون اساسی احساس شد، موضوع اصل ۲۴ قانون اساسی از «نشریات و مطبوعات» به «آزادی بیان و ابزارهای آن» اصلاح شود تا از این طریق این اصل جامعیت بیشتری پیدا نموده و در برهه‌های مختلف زمانی قابلیت تطبیق خود را با ابزارهای ارتباطی جدیدتر داشته باشد.

۸- در پایان مناسب است تا اصل پیشنهادی خود را که اشکالات و ابهامات اصل ۲۴ فعلی را ندارد مطرح نماییم تا در صورت انجام اصلاحات در قانون اساسی مورد توجه تصمیم‌گیرندگان امر قرار گیرد. این اصل پیشنهادی به قرار ذیل است:

«آزادی بیان از طریق مطبوعات و سایر وسایل ارتباط جمعی در حدودی که مخل به مبانی اسلام و حقوق عمومی نباشد آزاد است. ضوابط شکلی حاکم بر این ابزارهای ارتباطی مانند تفصیل محدودیت‌های این اصل و همچنین طریق نظارت بر آن را قانون تعیین خواهد نمود.»

فهرست منابع و مآخذ

مقالات و کتب فارسی

۱. آیتی، حمید (۱۳۷۳)، آزادی عقیده و بیان، تهران: انتشارات فردوسی، چ اول.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ اول، ج ۱ و ۳.
۳. اسماعیلی، محسن (۱۳۷۵)، «تعریف حقوقی مطبوعات (شرح و تفسیر ماده اول مطبوعات)»، فصلنامه رسانه، ش ۲۵، صص ۳۸ تا ۴۲.
۴. امینی‌پژوه، حسین (۱۳۹۳)، شرح مفاهیم مهم قانون اساسی: بررسی مفهوم «موازین اسلامی»، تهران: گزارش پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۱۴۹، تاریخ ۱۳۹۳/۹/۱۰.
۵. انصاری دزفولی، مرتضی بن محمد امین (۱۴۱۵ هـ.ق)، صراط النجاة (محتسبی، شیخ انصاری)، قم: کنگره جهانی بزرگداشت شیخ اعظم انصاری، چ اول.
۶. انصاری لاری، محمد ابراهیم (۱۳۷۵)، نظارت بر مطبوعات در حقوق ایران، تهران: انتشارات سروش، چ اول.
۷. انصاری، باقر (۱۳۸۷)، آزادی اطلاعات، تهران: نشر دادگستر، چ اول.
۸. انصاری، باقر (۱۳۸۹)، حقوق ارتباط جمعی، تهران: انتشارات سمت، چ سوم.
۹. انصاری، باقر (۱۳۹۱)، حقوق رسانه، تهران: انتشارات سمت، چ دوم.
۱۰. انوری، حسن (۱۳۸۶)، فرهنگ بزرگ سخن، تهران: انتشارات سخن، چ چهارم، ج اول.
۱۱. ایزانلو، محسن (۱۳۸۲)، «آزادی بیان در حقوق اساسی ایران»، آزادی اندیشه و بیان، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۱۲. بردبار، محمدحسن (۱۳۸۸)، درآمدی بر حقوق ارتباط جمعی، تهران: انتشارات ققنوس، چ سوم.

۱۳. بروجردی علوی، مهدخت (۱۳۷۵)، «مطبوعات ایران: نظام مطلوب برای مطبوعات ایران؛ آزادی همراه با مسئولیت»، فصلنامه رسانه، ش ۲۸، صص ۵۰ تا ۶۰.
۱۴. بشیریه، حسین (۱۳۸۲)، آموزش دانش سیاسی (مبانی علم سیاست نظری و تأسیس)، تهران: نشریه نگاه معاصر، چ سوم.
۱۵. پوریان، عزت‌اله (۱۳۸۹)، «مطبوعات، جرایم اجتماعی و احساس امنیت و آگاهی»، نشریه مطالعات امنیت اجتماعی، ش ۲۲، صص ۱۶۳ تا ۱۸۶.
۱۶. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۷)، ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش، چ نوزدهم.
۱۷. حسین‌آبادی، امیر (۱۳۸۹)، «تعطیلی موقت مطبوعات، با استناد به قانون اقدامات تأمینی»، مجموعه مقالات همایش حقوق مطبوعات، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چ اول.
۱۸. خامنه‌ای، سیدعلی (۱۴۲۴ هـ.ق)، اجوبه الاستفتاءات (فارسی)، قم: دفتر مقام معظم رهبری، چ اول.
۱۹. خسروشاهی، قدرت‌الله، دانش‌پژوه، مصطفی (۱۳۸۳)، فلسفه حقوق، قم: مؤسسه آموزشی پژوهشی امام خمینی (ره)، چ هشتم.
۲۰. خمینی، سیدروح‌الله (۱۴۲۲ هـ.ق)، استفتاءات، قم: دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، چ پنجم، ج دوم.
۲۱. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۸۵)، فرهنگ متوسط دهخدا، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چ اول.
۲۲. راسخ، محمد (۱۳۸۹)، «مطبوعات و دموکراسی: آزاد اما اخلاقی»، مجموعه مقالات همایش حقوق مطبوعات، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چ اول.
۲۳. رسولی، محمدرضا، زنده‌بودی، خیری (۱۳۸۹)، «مطالعه تطبیقی مطبوعات و صدا و سیما در اشاعه حقوق شهروندی (مطالعه موردی شهروندان تهرانی)»، فصلنامه انجمن ایرانی مطالعات فرهنگی و ارتباطات، ش ۲۱، صص ۵۵ تا ۷۶.
۲۴. زراعت، عباس (۱۳۸۳)، «خلال در نظم دادگاه»، نشریه کانون وکلا، ش ۱۸۴ و ۱۸۵، صص ۱۸۱ تا ۱۹۵.

۲۵. سعیدی، رحمان، نادرنژاد، محمد محسن (۱۳۹۰)، «تحولات نظام حقوقی مطبوعات در ایران از ابتدای پیدایش تا پیش از کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹»، فصلنامه پژوهش حقوق، ش ۳۵، صص ۱۵۹ تا ۱۸۲.
۲۶. سهراب‌لو، پدram (۱۳۸۷)، «تیین نسبت آزادی مطبوعات و مفساد اقتصادی؛ پیشگیری و مقابله»، فصلنامه مطالعات پیشگیری از جرم، ش ۷، صص ۱۱۹ تا ۱۳۰.
۲۷. سیدفاطمی، سیدمحمد (۱۳۸۸)، **حقوق بشر در جهان معاصر**، تهران: نشر شهر دانش، چ اول، ج دوم.
۲۸. شیخ‌الاسلامی، عباس (۱۳۸۰)، **جرایم مطبوعاتی (بررسی تطبیقی سیاست جنایی جمهوری اسلامی ایران و انگلستان)**، مشهد: انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد، چ اول.
۲۹. صالحی‌انصاری، محمدجواد (۱۳۸۵)، **دادگاه مطبوعات در جمهوری اسلامی ایران**، تهران: انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چ اول.
۳۰. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)، **آزادی‌های عمومی و حقوق بشر**، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چ پنجم.
۳۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۶)، **حقوق اساسی**، تهران: انتشارات میزان، چ یازدهم.
۳۲. طهرانی (کاتوزیان)، محمدعلی (۱۳۸۳)، **فرهنگ کاتوزیان**، تهران: نشر دادگستر، چ سوم.
۳۳. علوی، سید محمود (۱۳۹۰)، «تأملی در روند حقوق مطبوعات»، نشریه علوم اجتماعی (دانشگاه علامه طباطبایی)، ش ۵۳، صص ۲۰۷ تا ۲۳۰.
۳۴. عمید، حسن (۱۳۶۲)، **فرهنگ عمید**، تهران: انتشارات ابن سینا، چ بیست و دوم.
۳۵. عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۳۸۹)، «بررسی حقوق مطبوعات از دیدگاه قانون اساسی»، مجموعه مقالات همایش حقوق مطبوعات، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چ اول.
۳۶. عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۴۲۱ هـ.ق)، **فقه سیاسی**، تهران: انتشارات امیر کبیر، چ چهارم، ج اول.
۳۷. فرامرزی، عبدالرحمن (۱۳۶۹)، **زبان مطبوعات**، تهران: نشر ابن سینا، چ اول.

۳۸. قطبی، میلاد (۱۳۹۲)، «آزادی و محدودیت‌های آن؛ با تأکید بر اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، تهران: گزارش پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۲۰۰۹۴، تاریخ ۱۳۹۲/۱۰/۲۸.
۳۹. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۹)، «تفسیر مفهوم اصل آزادی مطبوعات»، مجموعه مقالات همایش حقوق مطبوعات، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چ اول.
۴۰. مجلسی اصفهانی، محمدباقر بن محمدتقی (بی‌تا)، *حدود و قصاص و دیات (مجلسی)*، تهران: مؤسسه نشر آثار اسلامی، چ اول.
۴۱. محمدصفر، هاشم (۱۳۷۶)، «مطبوعات جهان: قدرت و تئوری‌های مطبوعات»، ترجمه: مینو بهتاش، فصلنامه رسانه، ش ۲۹، صص ۲۶ تا ۳۴.
۴۲. مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۶۹)، *حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران (حقوق و آزادی‌های افراد ملت)*، تهران: انتشارات سروش، چ اول، ج ۷.
۴۳. مرتضوی، سعید (۱۳۸۶)، *جرایم مطبوعاتی*، تهران: چاپ و نشر بین‌الملل، چ دوم.
۴۴. معتمدنژاد، کاظم (۱۳۸۷)، *حقوق مطبوعات*، تهران: دفتر مطالعات و توسعه رسانه‌ها (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)، چ پنجم.
۴۵. معتمدنژاد، کاظم، معتمدنژاد، رؤیا (۱۳۷۷)، *ارکان حقوقی آزادی مطبوعات (اصل انتشار آزادانه مطبوعات و استثناءها و محدودیت‌های آن)*، نشریه رسانه، ش ۳۴، صص ۲۲ تا ۴۳.
۴۶. معین، محمد (۱۳۸۸)، *فرهنگ فارسی*، تهران: انتشارات امیرکبیر، چ بیست و پنجم، ج اول، سوم و چهارم.
۴۷. مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۲۷ هـ.ق)، *استفتانات جدید*، قم: انتشارات مدرسه امام علی بن ابی طالب علیه السلام، چ دوم، ج سوم.
۴۸. مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۲۸ هـ.ق)، *احکام بانوان*، قم: انتشارات مدرسه امام علی بن ابی طالب علیه السلام، چ یازدهم.
۴۹. منتظری نجف‌آبادی، حسینعلی (۱۴۲۹ هـ.ق) (الف)، *مجازات‌های اسلامی و حقوق بشر*، قم: ارغوان دانش، چ اول.
۵۰. منتظری نجف‌آبادی، حسینعلی (بی‌تا)، *رساله استفتانات*، قم، چ اول، ج اول و دوم.

۵۱. منتظری نجف‌آبادی، حسینعلی (۱۴۲۹ هـ.ق) (ب)، حکومت دینی و حقوق انسان، قم: ارغوان دانش، چ اول.
۵۲. منتظری نجف‌آبادی، حسینعلی (بی‌تا) - مبانی فقهی حکومت اسلامی، مترجم: صلواتی و شکوری، چ هشتم.
۵۳. موحدی لنکرانی، محمد فاضل (۱۴۲۶ هـ.ق)، رساله توضیح المسائل، قم، چ صد و چهاردهم.
۵۴. مؤمنی‌راد، احمد، پتفت، آرین (۱۳۹۲)، «مقایسه تطبیقی محدودیت‌های حاکم بر آزادی مطبوعات در نظام حقوقی ایران و انگلستان»، دو فصلنامه مطالعات حقوق بشر اسلامی، ش ۵، صص ۸۹ تا ۱۰۶.
۵۵. نجفی‌توانا، علی (۱۳۸۹)، «جرایم مطبوعاتی و صلاحیت قضایی»، مجموعه مقالات همایش حقوق مطبوعات، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چ اول.
۵۶. نراقی، مولی‌احمد بن محمد مهدی (۱۴۲۲ هـ.ق)، رسائل و مسائل، قم: کنگره نراقیین ملا مهدی و ملا احمد، چ اول، ج دوم.
۵۷. نعمتی‌اقدم، کریم (۱۳۸۱)، بررسی حقوق مطبوعات در ایران (با تکیه بر مبانی حقوقی مطبوعات در جهان)، نشریه رسانه، ش ۴۹، صص ۷۶ تا ۹۳.
۵۸. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۹)، «مبانی محدودیت‌های آزادی مطبوعات در قانون اساسی و تجلی آنها در قانون مطبوعات»، مجموعه مقالات همایش حقوق مطبوعات، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چ اول.
۵۹. ویژه، محمد رضا (۱۳۹۰)، مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، تهران: انتشارات جنگل، چ اول.
۶۰. هاشمی، محمد (۱۳۸۷)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر میزان، چ هشتم، ج اول.
۶۱. یزدی، محمد (۱۳۷۵)، قانون اساسی برای همه، تهران: انتشارات امیر کبیر، چ اول.
۶۲. یورگنسون، رایکه فرانک (۱۳۸۶)، حقوق بشر در جامعه جهانی اطلاعات، قم: انتشارات آیین‌احمد، ترجمه: بهرام مستقیمی، چ اول.

مقالات و کتب لاتین

1. Longman Dictionary of Contemporary English, Tehran: nashr-e Kalameh, 2001.

قوانین و اسناد حقوقی

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات ۱۳۶۸ -
۲. قانون مطبوعات - مصوب ۱۳۶۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن -
۳. منشور آزادی مطبوعات فرانسه - مصوب ۱۸۸۱ میلادی -
۴. منشور حقوق ایالات متحده آمریکا (اصلاحیه‌های قانون اساسی) - مصوب ۱۷۹۱ میلادی -
۵. قانون اقدامات تأمینی - مصوب ۱۳۳۹/۲/۱۲ -
۶. مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی با عنوان «سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در حوزه مطبوعات» - مصوب جلسات ۴۷۸ و ۴۸۰ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸ و ۱۳۸۰/۴/۱۲ -
۷. اعلامیه یونسکو درباره رسانه‌ها - مصوب ۱۹۸۳ میلادی -
۸. اعلامیه حقوق بشر اسلامی - مصوب ۱۹۹۰ میلادی -
۹. رأی شماره هـ/۳۰۱/۸۰ مورخ ۱۳۸۱/۵/۱۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، قابل مشاهده در روزنامه رسمی شماره ۱۶۷۴۷ مورخ ۱۳۸۱/۶/۵.
۱۰. کنوانسیون اروپایی حقوق بشر - مصوب ۱۹۴۹ میلادی -
۱۱. میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی - سال ۱۹۶۶ میلادی -
۱۲. نامه دبیر شورای نگهبان به رئیس شورای عالی انقلاب فرهنگی به شماره ۷۹/۲۱/۸۹۲ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳.

سایت‌های اینترنتی

www.farsi.khamenei.ir

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود را ايفا و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قمری،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir