

## حدود و حوزه‌های صلاحیت قانونگذاری مجلس در زمینه‌ی نشریات و مطبوعات

محمد بهادری جهرمی<sup>۱\*</sup>، محمدمامین ابریشمی راد<sup>۲\*\*</sup>

۱. دکتری حقوق عمومی پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران  
۲. کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۴/۲/۱

دریافت: ۱۳۹۳/۱۲/۸

### چکیده

تبیین صلاحیت قانونگذاری مجلس در زمینه‌ی آزادی نشریات و مطبوعات، نیازمند بررسی حدود و حوزه‌های این صلاحیت است. به‌منظور تبیین حدود این صلاحیت، به تعیین قیود محدودکننده‌ی این آزادی و مشخص کردن مفهوم این قیود نیاز بود که در این مقاله علاوه‌بر قیود مصرح در اصل ۲۴، قید «منع اضرار به غیر» در اصل ۴۰ به‌عنوان محدودیت‌های آزادی نشریات معرفی شدند. در این خصوص، قید «اخلال به مبانی اسلام» در اصل ۲۴ به معنای ایجاد خدشه یا تزلزل در اعتقادات مردم نسبت به ضروریات اسلام است و از این نظر با قیود موازین اسلام و احکام اسلام متفاوت است. قید «اخلال به حقوق عمومی» نیز به معنای تجاوز و تعدی به حقوقی است که به عموم مردم و جامعه مرتبط می‌شود؛ ازاین‌رو مجلس تنها می‌تواند در حدود این معانی به تفصیل مصادیق این قیود بپردازد. در زمینه‌ی تبیین حوزه‌های صلاحیت قانونگذاری مجلس نیز با عطف توجه به مشروح مذاکرات اصل ۲۴ و عموم اصل ۷۱ قانون اساسی مشخص شد که در حوزه‌هایی که به اقتضای نظم، جامعه به قانونگذاری در آن موارد نیاز دارد، مجلس می‌تواند در حوزه‌هایی مانند احصای اقسام جدید رسانه‌ها، تعیین مجازات برای موارد نقض این اصل، طریق نظارت بر این ابزارها و سایر حوزه‌های مربوط قانونگذاری کند و از این نظر صلاحیت قانونگذاری مجلس تنها به تفصیل قیود محدودکننده‌ی این آزادی محدود نیست.

**کلیدواژه‌ها:** آزادی نشریات، آزادی مطبوعات، حقوق عمومی، قانونگذاری، قانون اساسی، مبانی اسلام، مجلس شورای اسلامی.

\*E-mail: Bahadori.iran@gmail.com

E-mail: Abrishami.law@gmail.com

\*\* نویسنده‌ی مسئول

## مقدمه

نشریات و مطبوعات<sup>(۱)</sup> از جمله مهم‌ترین ابزارهای ارتباطی در قرن حاضرند که نقش بی‌بدیلی در تحقق آزادی بیان و اطلاعات در جوامع دارند. قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران با توجه به اهمیت و کارکرد ویژه نشریات در گردش آزاد اطلاعات و افزایش آگاهی عمومی و همچنین توجه به این موضوع که آزادی مطبوعات یکی از موضوعات رایج در قوانین اساسی بیشتر کشورهای جهان است، در اصل ۲۴ حدود این آزادی را تبیین کرده است. با وجود تصریح قانونگذار اساسی به آزاد بودن نشریات در بیان مطالبشان، این اصل آزادی مطلق را برای نشریات به رسمیت نشناخته و آن را مقید به عدم اخلال به مبانی اسلام و حقوق عمومی دانسته و تفصیل آن را به قانونگذار عادی واگذار کرده است؛ از این رو تبیین مفهوم قیود مقرر در اصل ۲۴، در واقع روشنگر حدود صلاحیت قانونگذاری مجلس در تفصیل این قیود است. در این خصوص، تبیین نسبت محدودیت‌های مقرر در سایر اصول قانون اساسی با آزادی نشریات نیز می‌تواند حدود صلاحیت قانونگذاری مجلس را توسعه دهد. از سوی دیگر، علاوه بر صلاحیت قانونگذار در زمینه‌ی تعیین مصادیق قیود مورد اشاره که قدر متیقن صلاحیت قانونگذاری مجلس است، صلاحیت مجلس در سایر حوزه‌های مربوط به نشریات همچون تعریف اقسام نشریات، شیوه‌ی نظارت بر هر یک از آنها، نحوه‌ی رسیدگی به تخلفات آن و ... نیازمند بررسی است.

به منظور تبیین موضوعات مذکور، این تحقیق در قالب پژوهشی تحلیلی - اکتشافی به دنبال پاسخ به پرسش‌های زیر است:

- سؤال اصلی:

صلاحیت قانونگذاری مجلس در زمینه‌ی نشریات و مطبوعات در چه حدود و حوزه‌هایی است؟

- سؤالات فرعی:

۱. قیود «اخلال به مبانی اسلام» و «اخلال به حقوق عمومی» که تفصیل آن‌ها در صلاحیت مجلس قرار گرفته، به چه معناست؟
۲. آیا محدودیت نشریات منحصر به دو قید مصرح در اصل ۲۴ قانون اساسی است یا محدودیت‌های کلی مقرر در سایر اصول قانون اساسی نیز در زمینه‌ی نشریات باید مفروض قانونگذار باشند؟
۳. آیا مجلس شورای اسلامی می‌تواند به غیر از تعیین مصادیق قیود محدودکننده‌ی آزادی نشریات، در سایر حوزه‌های مربوط قانونگذاری کند؟

بنابر تحقیقات انجام‌گرفته، هرچند در زمینه‌ی آزادی مطبوعات مقالات و کتاب‌های متعددی انتشار یافته، تاکنون هیچ‌یک از این آثار به‌صورت ویژه و تفصیلی در مقام تبیین حدود صلاحیت قانونگذاری مجلس در این زمینه نبوده است و این موضوع بر اهمیت این تحقیق می‌افزاید.

به‌منظور یافتن پاسخ پرسش‌های مذکور، پس از بیان مختصری از مبانی نظری موضوع این تحقیق (بند ۱)، تلاش خواهد شد تا از طریق بیان مفهوم قیود مقرر در اصل ۲۴ و بررسی شمول محدودیت‌های کلی مقرر در سایر اصول قانون اساسی نسبت به نشریات، حدود صلاحیت قانونگذاری مجلس در زمینه‌ی تفصیل این قیود مشخص شود (بند ۲)؛ در ادامه نیز صلاحیت قانونگذاری مجلس در سایر حوزه‌های مربوط به نشریات مشخص خواهد شد (بند ۳).

### ۱. مبانی آزادی نشریات

با توجه به جایگاه ویژه و سنتی «مطبوعات» به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزار تحقق آزادی بیان در جامعه، حقوقدانان اغلب «آزادی مطبوعات» را موضوع بررسی‌های خود قرار داده‌اند؛ حال آنکه در واقع بررسی‌های آن‌ها معطوف به همه‌ی «نشریات» و «رسانه‌های انتشار عمومی» بوده است. بنابراین آنچه در مقام بیان معنا، مبنا، کاربرد و اهمیت «آزادی مطبوعات» گفته شده است، در حقیقت سایر ابزار تحقق آزادی بیان در جامعه را نیز شامل می‌شود.

با توجه به این نکته، صاحب‌نظران در مقام بیان تعاریف خود از آزادی مطبوعات، تعاریف مختلفی را بیان کرده‌اند. برخی آزادی مطبوعات را حق نشر افکار و عقاید از طریق نوشته‌ها یا مطبوعات دانسته‌اند؛ 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 آزادانه‌ی اخبار و اطلاعات و عقاید عمومی، انتقال و مخابره‌ی آزادانه‌ی آن‌ها، انتشار آزادانه‌ی روزنامه‌ها و پخش آزادانه‌ی برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی، دریافت و مطالعه‌ی آزادانه‌ی مطبوعات و دریافت آزادانه‌ی برنامه‌های یادشده معنا کرده‌اند (معمدنژاد و همکار، ۱۳۷۷: ۲۳).

آزادی مطبوعات آثار متنوع و متعددی نسبت به سایر آزادی‌ها دارد. برای نمونه تحقق آزادی مطبوعات را باید اولین گام برای حمایت از آزادی اطلاعات به‌حساب آورد (انصاری، ۱۳۸۷: ۳۲)؛ در مقابل نیز این آزادی، ثمره و بروز آزادی اطلاعات است. علاوه‌بر آزادی

اطلاعات، چنین نسبتی در خصوص آزادی مطبوعات با آزادی بیان و عقیده نیز صادق است و این نوع آزادی‌ها نسبتی دوسویه با آزادی مطبوعات دارند.

در تقسیم‌بندی حقوق و آزادی‌ها، برخی این آزادی را یکی از مصادیق آزادی‌های فردی و در زمره‌ی حقوق و آزادی‌های مدنی و سیاسی به‌شمار آورده‌اند (شیخ‌الاسلامی، ۱۳۸۰: ۲۳). هرچند برخی حقوق‌دانان این آزادی و به‌طور کلی آزادی بیان<sup>(۱)</sup> را در زمره‌ی آزادی‌های عمومی دانسته‌اند و در میان این دسته از آزادی‌ها نیز این آزادی از جمله آزادی‌های فکر قلمداد شده است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۱۹۸). بنابراین با توجه به اینکه حق بر آزادی بیان، ماهیتاً جزء حقوق منفی و در تحلیل هوفلدی در زمره‌ی حق-ادعاها به‌شمار می‌آید (سید فاطمی، ۱۳۸۸، ج ۲: ۱۲۰ و ۱۲۱)، حق بر آزادی نشریات نیز جزء این دسته از حقوق محسوب خواهد شد.

از جمله مهم‌ترین کارکردهای مطبوعات که بر اهمیت این آزادی افزوده است، باید به این موضوع اشاره کرد که مطبوعات آگاهی‌های لازم برای مشارکت مردم در امور جامعه را به آن‌ها اعطا می‌کنند (انصاری، ۱۳۸۷: ۳۲). اهمیت این آزادی امروزه به‌حدی رسیده است که مطبوعات آزاد را واجد نقش بی‌مانندی در تکوین، هدایت و جهت‌دهی افکار عمومی می‌دانند (بشیریه، ۱۳۸۲: ۴۰۹) و از این نظر مطبوعات آزاد رکن چهارم دموکراسی محسوب می‌شود. همچنین مطبوعات آزاد نقش بی‌بدیلی در تحقق شفافیت و پاسخگویی، به‌عنوان دو عنصر اصلی تحقق حکمرانی خوب دارند (سهرابلو، ۱۳۸۷: ۱۲۲). مطبوعات با افزایش امکان نظارت عمومی بر عملکرد مسئولان، جلوی انحرافات و کجروی‌های آن‌ها را می‌گیرند (هاشمی، ۱۳۸۷: ۲۵۷). انتشار خبر و پیام، انعکاس نظرهای 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 به اخلاق و مذهب نیز دیگر کارکردهای مطبوعات به‌شمار می‌روند. از این‌رو همه‌ی این عوامل سبب شده است تا میزان توسعه و رشد مطبوعات، بیانگر میزان رشد و آگاهی یک ملت باشد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۱۰۱).

با وجود مزایای اشاره‌شده برای این آزادی، آزادی مطلق و بدون قید در هیچ‌کجا پذیرفته نیست و آزادی از همه چیز به فساد و هرج‌ومرج خواهد گرایید و با شخصیت و کرامت انسان ناسازگار است (آیتی، ۱۳۷۳: ۳۵). بنابراین حکومت‌ها نسبت به این نوع آزادی دو تکلیف سلبی و ایجابی دارند. از یک سوی، حکومت‌ها مکلف به عدم مداخله‌ی تحدیدی جز در مواردی هستند که طبیعتاً این استثنائات توسط مرجع قانونگذاری هر کشور مشخص می‌شوند؛

از سوی دیگر، دولت‌ها موظف به بهره‌گیری از ابزار لازم به‌منظور تضمین حق شهروندان در برابر تهدیدهای احتمالی این نوع آزادی هستند.

## ۲. تبیین حدود صلاحیت قانونگذاری مجلس

قانونگذار اساسی در اصل ۲۴ قانون اساسی، آزادی نشریات را مشروط به عدم اخلال به مبانی اسلام و حقوق عمومی دانسته و تفصیل این دو قید را در صلاحیت قانون عادی قرار داده است. از این رو بی‌تردید آنچه در خصوص صلاحیت قانونگذاری مجلس به‌صورت قدر متیقن مفروض است، تفصیل و احصای مصادیق جزئی‌تر این قیود است. اما با توجه به مشخص نبودن منظور قانونگذار اساسی از این دو قید، تبیین معنای پذیرفته‌شده برای آن‌ها، روشنگر حدود صلاحیت قانونگذاری مجلس است و مجلس را ملزم می‌سازد تا در حدود این مفاهیم اقدام به تفصیل آن‌ها کند. از سوی دیگر، تبیین دقیق حدود صلاحیت قانونگذاری مجلس نیازمند آن است تا این نکته اثبات شود که قیود محدودکننده‌ی آزادی نشریات تنها همان مواردی است که در اصل ۲۴ بدان‌ها تصریح شده است؛ در غیر این صورت، اثبات شمول برخی از قیود کلی مقرر در سایر اصول قانون اساسی در زمینه‌ی آزادی نشریات، موجب می‌شود که مجلس آن موارد را نیز در قانونگذاری خود به‌عنوان محدودیت آزادی نشریات شناسایی کند.

### ۲-۱. تبیین مفاهیم قیود مصرح در اصل ۲۴

عدم اخلال به «مبانی اسلام» و «حقوق عمومی» دو قید اصلی مصرح در اصل ۲۴ قانون اساسی‌اند، که در این قسمت بنا داریم منظور قانونگذار اساسی از این قیود را مشخص کنیم. البته پیش از بررسی این موضوع، با توجه به اهمیت واژه‌ی «اخلال» در برداشت ما از این قیود، به‌صورت مختصر نکاتی در خصوص این اصطلاح بیان می‌شود و در ادامه، دو اصطلاح «مخل به مبانی اسلام» و «مخل به حقوق عمومی» بررسی خواهد شد.

در لغت اخلال را به معنای «خلل آوردن، خلل و رخنه کردن، خلل رسانیدن، زیان‌دیده، به هم زدن و درهم 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» (طهرانی، ۱۳۸۳: ۳۱) توصیف کرده‌اند. بر مبنای این تعاریف، اصطلاح «اخلال‌گر» را باید به معنای «برهم‌زننده‌ی نظم و امنیت» (انوری، ۱۳۸۶، ج ۱: ۲۹۲) یا «برهم‌زننده‌ی نظم و ترتیب امور» (دهخدا، ۱۳۸۵: ۱۰۴) معنا کرد. در مقام بیان مفهوم واژه‌ی «اخلال» در اصل ۲۴، برخی بهترین معادل آن را «خلدشه وارد کردن» دانسته‌اند (ویژه، ۱۳۸۹: ۱۵۹) و بعضی دیگر آن را به معنای «متوقف یا تعطیل کردن

امری» معرفی کرده‌اند (مرتضوی، ۱۳۸۶: ۵۰). در تعریف دیگر از این واژه نیز آن را به آشفته کردن ذهن‌ها تعبیر کرده‌اند (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۲۶). تفاوت در تعاریف ارائه شده می‌تواند نمایانگر این مسئله باشد که واژه‌ی «اخلال» با توجه به متعلق آن معانی مختلفی دارد. از این رو، قانونگذار و مجریان قانون باید در مقام «تعیین مصادیق اخلال» و «تشخیص تحقق آن»، به ظرافت‌ها و عدم شفافیت‌های این اصطلاح توجه لازم را داشته باشند. این موضوع سبب شده است تا برخی از استادان، بر لزوم وجود ضوابط و اصولی خاص در جهت تشخیص اینکه چه عملی مصداق اخلال است، اصرار کرده و تلاش کنند تا مرجع خاصی برای تشخیص این موارد مشخص شود (یزدی، ۱۳۷۵: ۲۶۳).

با این مقدمه، چند نمونه از این اصول که از مشروح مذاکرات اصل ۲۴ و منابع حقوقی استخراج شده و در قانونگذاری مجلس و نظارت بر آن اثرگذار است، بیان می‌شود:

**اولاً:** بنابر مشروح مذاکرات قانون اساسی باید بین «نقد علمی و تخریبی»، «بحث منطقی و سیاسی» و «تحلیل مسائل دینی و تضعیف باورهای دینی» تمایز قائل شد. همچنان‌که در این مذاکرات بین عناوین قیام و اقدام علیه اصل نظام و اظهار نظر و بیان عقیده در آن خصوص تفاوت قائل شده‌اند (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (باهر)، ۱۳۶۴، ج ۱: ۶۵۱).

**ثانیاً:** با توجه به اینکه اخلال در معانی همچون آشفته کردن اذهان یا اختلال در امور جاری و ... تعریف شد، باید نتیجه گرفت که حسن نیت یا سوء نیت شخص در تحقق آن اثری ندارد (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۲۶). بنابراین، اخلال را باید یک عنوان قصدی دانست که نیازی به اثبات تحقق عنصر معنوی جرم (قصد) ندارد.

**ثالثاً:** بنابر تعاریف بیان شده از واژه‌ی اخلال اوضاع و احوال، شرایط اجتماعی و زمان و مکان در صدق عنوان اخلال به یک عمل، واجد اثرند. همچنان‌که برخی فقها در مقام بیان اسباب تحقق اخلال، مابین طرح سؤال و برداشت‌های جدید در مجلات علمی و تخصصی با طرح آن‌ها در نشریات عمومی تفاوت قائل شده‌اند (مکارم شیرازی، ۱۴۲۷ق، ج ۳: ۵۹۵). بنابراین علاوه بر اینکه مرجع تشخیص اخلال (دادگاه صالح) باید به شرایط تحقق عمل توجه کند، لازم است تا مجلس نیز در قانونگذاری خود حداکثر توجه را به این موارد مبذول دارد تا ضوابط شفاف‌تری در اختیار مجریان و ناظران قانون قرار گیرد.

## ۲-۱-۱. مفهوم قید «مخل به مبانی اسلام»

قید «اخلال به مبانی اسلام» علاوه بر اصل ۲۴، در اصل ۲۷ قانون اساسی به منزله‌ی

محدودیت آزادی تشکیل اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها قلمداد شده است. در مقام بیان معنای این اصطلاح، برخی با توجه به بندهای شش‌گانه‌ی مقرر در اصل ۲- که در مقام بیان پایه و مبانی نظام جمهوری اسلامی بوده- «مبانی اسلام» در اصل ۲۴ را به اصول دین و مذهب در بندهای پنج‌گانه‌ی این اصل تعمیم داده‌اند (بردبار، ۱۳۸۸: ۱۹). همچنین برخی با اشاره به مشروح مذاکرات مربوط به اصل ۲۴، مصادیق مطرح‌شده در مشروح مذاکرات این اصل را منظور قانونگذار اساسی از اصطلاح مبانی اسلام بیان کرده‌اند (آیتی، ۱۳۷۳: ۳۹).

در تعریف دیگری که به‌خوبی تمایز این اصطلاح با اصطلاحات مشابهی همچون «موازین اسلام» و «احکام اسلام» را مشخص می‌کند، «مبانی اسلام» را معادل با مسائل ضروری دین - «خواه در مسائل اعتقادی باشد، مانند توحید و معاد و عصمت انبیا و ائمه‌ی معصومین (ع) و امثال آن، و خواه در فروع دین و احکام و قوانین اسلام، و خواه در مسائل اخلاقی و اجتماعی»- دانسته است (مکارم‌شیرازی، ۱۴۲۷ق، ج ۳: ۵۹۴). در این تعریف، منظور از ضروری دین آن چیزی است که هر کس با مسلمین معاشرت داشته باشد، درمی‌یابد مسلمانان به آن پایبندند (مکارم‌شیرازی، ۱۴۲۸ق: ۱۸۵). به‌عبارتی ضروریات دین موضوعاتی را شامل می‌شود که برای هر که داخل در آن دین باشد، بدیهی قلمداد می‌شود (نراقی، ۱۴۲۲ق، ج ۲: ۲۱۵). بنابراین آنچه در ضروری دانستن یک عمل به‌عنوان شاخص و معیار قلمداد می‌شود، فقدان تردید در آن موضوع و بدیهی بودن آن است که از بارزترین مصادیق آن می‌توان به وجوب نماز، روزه و حجاب در اسلام اشاره کرد (شیخ انصاری، ۱۴۱۵ق: ۳۲۹). 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، ۱۴۲۶ق: ۴۳۷)، حال آنکه چنین حکمی در خصوص مطلق احکام و موازین اسلام وجود ندارد.

با پذیرش این تعریف، در خصوص اینکه به‌منظور ضروری شناختن یک حکم شرعی باید اجماع مسلمین را معیار قرار داد یا اجماع شیعیان کافی است، باید به این نکته توجه کرد که بیشتر فقها ضروریات اسلام را مبتنی بر نظر اجماعی تمام مسلمانان اعم از شیعه و اهل سنت دانسته‌اند (مجلسی اصفهانی، بی‌تا: ۳۲)؛ هرچند برخی حکمی را که بین اهل دین یا اهل مذهب تشیع قطعی و مسلم باشد نیز ضروری دین خوانده‌اند (منتظری، بی‌تا، ج ۱: ۲۹۰). البته در موضوع مورد بررسی ما بی‌تردید با توجه به اصل ۱۲ قانون اساسی که دین رسمی ایران را اسلام و مذهب جعفری اثنی‌عشری اعلام کرده، منظور قانونگذار اساسی از اسلام در این اصل، معطوف به مبنای مستنبط از مذهب تشیع بوده است؛ همچنان‌که منظور قانونگذار اساسی از

عبارت «موازین اسلام» در اصل ۴، مسلماً موازینی بوده که توسط فقهای شیعه در شورای نگهبان مدنظر قرار می‌گیرند. بنابراین باید آن دسته از ضروریات اسلام را مشمول عبارت «مبانی اسلام» در اصل ۲۴ دانست که از نظر شیعیان در خصوص آن موضوع تردید و اختلافی وجود ندارد. بر مبنای این تعریف، موضوعاتی مانند نقد تفاوت دیه مسلمان و غیرمسلمان که از ضروریات فقه شیعه نیست و برخی فقهای شیعه در آن موضوع اختلاف نظر دارند (منتظری، ۱۴۲۹ق: ۷۴)، جزء مصادیق محدودیت‌های اصل ۲۴ نیستند. همچنین مسئله‌ی ولایت فقیه و صلاحیت‌های ایشان، با توجه به اختلافی بودن آن بین فقهای شیعه، در زمره‌ی مبانی اسلام به‌شمار نمی‌آید و از این نظر مشمول محدودیت ذکرشده نیست.<sup>(۲)</sup>

بررسی مشروح مذاکرات اصل ۲۴ نیز مؤید آن است که نمایندگان به‌دنبال قیدی بوده‌اند تا به استناد آن کسی نتواند، از نشریات در جهت توهین به اسلام و مسلمین، مقدسات و شعائر اسلامی، گمراه کردن مردم، مبارزه‌ی فکری با اسلام، ترویج و تبلیغ عقاید الحادی، متزلزل ساختن عقاید اسلامی و ترویج فساد و بی‌دینی استفاده کند. از این رو همان‌طور که از این موارد مشخص است، بیشتر این قیود، جزء قیودی هستند که هر مسلمان شیعه‌ای بر ضروری بودن آن‌ها اعتقاد دارد و از این جهت به‌نظر می‌رسد که قانونگذار اساسی با عطف توجه به مفهوم این عبارت، اصطلاح مبانی اسلام را به‌درستی اختیار کرده است.

با روشن شدن معنای اصطلاح «مبانی اسلام» باید نتیجه گرفت که منظور قانونگذار اساسی از محدود کردن نشریات به اینکه مطالبشان «مخل به مبانی اسلام» نباشد، در حقیقت مقید کردن آزادی نشریات به «عدم ایجاد تزلزل در ذهن و اعتقاد مردم نسبت به ضروریات اسلام (با توجه به معنای مصطلح فقهی آن)» است. همچنان‌که برخی فقها «تضعیف اعتقادات مردم» و «ایجاد بدبینی و شک و تردید» نسبت به ضروریات اسلام را از جمله مصادیق اخلال به مبانی اسلام معرفی کرده‌اند (مکارم‌شیرازی، ۱۴۲۷ق، ج ۳: ۵۹۵). با این تعریف به‌نظر می‌رسد که قانونگذار اساسی برگرفته از رویکرد اسلام بنا داشته تا ضمن ایجاد فضای باز به‌منظور طرح بحث‌های علمی و تخصصی در حوزه‌های اختلافی، در عین حال جامعه را از تهاجم نظری به حوزه‌هایی که در آن موارد تردیدی وجود ندارد، مصون بدارد و اجازه‌ی سوء استفاده از این آزادی را ندهد.<sup>(۳)</sup>

با توجه به آنچه در این قسمت گفته شد، مجلس شورای اسلامی صلاحیت دارد تا در حدود تعریف بیان‌شده، اقدام به احصای مصادیق ضروریات اسلام کند و از این طریق آزادی نشریات را در موارد مخل به آن‌ها محدود سازد. بنابراین تسری دادن این اصطلاح به مصادیقی از احکام و موازین اسلام که جزء ضروریات اسلام به‌شمار نمی‌آیند، بر خلاف منظور قانونگذار اساسی بوده و به‌نوعی محدود کردن ناروای آزادی نشریات است. البته متأسفانه این



اشتباه در ماده‌ی ۶ قانون مطبوعات رخ داده و عبارت «احکام اسلام» پس از واژه‌ی «مبانی» به‌عنوان قیود محدودکننده‌ی آزادی مطبوعات ذکر شده است. بر خلاف این مورد، بسیاری از مصادیق مذکور در ذیل این ماده همچون نشر مطالب الحادی (موضوع بند ۱)، اشاعه‌ی فحشا و منکرات و انتشار عکس‌ها و تصاویر و مطالب خلاف عفت عمومی (موضوع بند ۲) و تبلیغ و ترویج اسراف و تبذیر (موضوع بند ۳)، اهانت به دین مبین اسلام و مقدسات آن (موضوع بند ۷)، همگی با توجه به تعریف بیان‌شده جزء مبانی اسلام به‌شمار می‌آیند و قانونگذار به‌درستی اخلال به آن‌ها را ممنوع دانسته است.

### ۲-۱-۲. مفهوم قید «مخل به حقوق عمومی»

برخی منظور از «حقوق عمومی» در اصل ۲۴ قانون اساسی را حقوق مردم یا ملت که به‌صورت تمثیلی در قانون اساسی به آن‌ها اشاره شده است، دانسته‌اند (قطبی، ۱۳۹۲: ۱۴). در این تعریف که به مفهوم اصطلاح «حقوق عمومی افراد» در ترمینولوژی حقوقی نظر داشته، این حقوق را شامل «انواع آزادی‌ها و مساوات و اقسام آن» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۲۳۸) می‌دانند که مصادیقی همچون آزادی شغل، کار، عقیده، تعلیم و تربیت، تساوی در برابر قانون، تساوی در مقابل دادگاه‌ها، تساوی در تصدی مشاغل رسمی و غیره را شامل می‌شود. این حقوق از چنان اهمیت و جایگاهی برخوردارند که احترام به آن‌ها جزء تکالیف دولت‌هاست (عمید زنجانی، ۱۴۲۱ق، ج ۱: ۳۸) و شاید به این دلیل باشد که قانونگذار اساسی این حقوق را در اصل ۲۴ مورد حمایت قرار داده باشد. اما در تعریفی جامع‌تر، «حقوق عمومی» را شامل حقوق افراد و حقوق عامه دانسته‌اند (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۲۷؛ ویژه، ۱۳۸۹: ۱۵۹). در این تعریف علاوه بر حقوق تک‌تک افراد جامعه، آن دسته از حقوقی که از کلیت جامعه حمایت می‌کنند و جنبه‌ی عمومی دارند نیز شناسایی شده است. اما بر خلاف دو تعریف مذکور که بر حقوق افراد تأکید دارند، برخی اصطلاح «حقوق عمومی» را تنها شامل آن دسته از حقوقی می‌دانند که به‌تبع عمومی بودن آن‌ها به جامعیت کشور از جمیع اطراف مرتبط است (آیتی، ۱۳۷۳: ۳۹). براساس این تعریف، حمایت از مصادیق حقوق ملت که در قانون اساسی بدان‌ها اشاره شده، مدنظر قانونگذار اساسی نبوده است.

به‌منظور بررسی این موضوع، با مراجعه به مشروح مذاکرات و پیش‌نویس‌های اصل ۲۴ قانون اساسی با مواردی مواجه می‌شویم که شاید بتوان ذکر قید «حقوق عمومی» در این اصل را به‌سبب پیش‌بینی و تأمین این موارد دانست. از جمله‌ی 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 یا تحریف حقایق و توهین به مراجع تقلید و ولی فقیه اشاره کرد. همچنان‌که از این مصادیق مشخص است، همه‌ی این موارد به موضوعاتی مرتبط می‌شوند که جنبه‌ی عمومی دارند و اثر آن به کلیت جامعه و مردم باز می‌گردد. از طرفی، با تأمل در اصل ۲۴ و تعاریف بیان‌شده از اصطلاح «حقوق عمومی»، به‌نظر می‌رسد که برداشت مدنظر قانونگذار اساسی شمول این عنوان نسبت به مصادیق حقوق افراد و ملت نبوده است؛ چراکه با این برداشت منظور اصل ۲۴ این است که نشریات در بیان مطالبشان آزادند، مگر اینکه به حقوق و آزادی‌های ملت که در فصل حقوق ملت آمده اخلاف وارد کنند و حال آنکه، فرض این مطلب که نشریات چگونه می‌توانند به حقوق و آزادی‌های مردم مانند آزادی عقیده، آزادی شغل، یا آزادی اجتماع، یا حق بر تأمین اجتماعی و آموزش و پرورش و ... خلل وارد کنند، غیرمنطقی و نادرست بودن این نظر را اثبات می‌کند. بنابراین به‌نظر می‌رسد که هدف قانونگذار اساسی از ذکر قید «حقوق عمومی» در اصل ۲۴، منع استفاده از نشریات به‌منظور اخلاف به مصادیقی همچون امنیت، نظم عمومی، اخلاق حسنه، وحدت و انسجام ملی، استقلال، مصالح عمومی<sup>(۴)</sup>، منافع عمومی<sup>(۵)</sup>، ارزش‌های جامعه، احساسات جامعه و ... بوده که به اثر آن‌ها به کلیت جامعه معطوف بوده و فارغ از حقوق تک‌تک افراد و دولت است. در تأیید این نظر، می‌توان گفت که قدر متیقن معنای ترکیب لغوی اصطلاح «حقوق عمومی» نیز بر آن دسته از حقوقی متمرکز است که به عموم جامعه مربوط است و آنچه اضافه بر این حقوق ادعا می‌شود، به اثبات نیاز دارند.

با پذیرش این نظر، به‌نظر می‌رسد که تعریف شورای عالی انقلاب فرهنگی از عبارت «حقوق عمومی»<sup>(۶)</sup> مبنی بر اینکه این عبارت شامل «همه حقوق الزامی پذیرفته‌شده 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 می‌شود»، تعریفی بسیار عام‌تر از منظور قانونگذار اساسی است و از این نظر اشکال دارد؛ هرچند برخی از مصادیق بیان‌شده در آن همچون «کلیت نظام اسلامی، نظم اجتماعی، امنیت، شئون اخلاقی و ...» را می‌توان به‌عنوان مصادیق این مفهوم به‌حساب آورد.

با بررسی اسناد حقوقی بین‌المللی نیز مشاهده می‌شود که محدود بودن آزادی بیان به مواردی همچون عدم اختلال در ارزش‌ها، برهم نزدن ثبات جامعه و ایجاد نکردن تشتت در جامعه، برانگیخته نساختن احساسات قومی و تبعیض نژادی در اعلامیه‌ی اسلامی حقوق بشر؛ همچنین محدود بودن آزادی اشخاص به مصادیقی مانند حفظ امنیت ملی، نظم و سلامت و

اخلاق عمومی یا هر گونه ترغیب به تنفر ملی یا نژادی یا مذهبی که باعث تحریک به تبعیض یا دشمنی و خشونت شود، در مواد ۱۹ و ۲۰ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی-سیاسی در مقام بیان استانداردهایی در سطح بین‌المللی بوده است.

با توجه به آنچه در مقام بیان مفهوم اصطلاح «حقوق عمومی» گفته شد، باید نتیجه گرفت که مجلس می‌تواند در حدود مفهوم بیان‌شده اقدام به احصای مصادیق این محدودیت کند و از این طریق امکان تعرض نشریات به این موارد را بگیرد. همچنان‌که در قانون مطبوعات فعلی مواردی همچون ترویج مطالبی که به اساس جمهوری اسلامی لطمه وارد کند (موضوع بند ۱ ماده‌ی ۶)، ایجاد اختلاف مابین اقشار جامعه، به‌ویژه از طریق مسائل نژادی و قومی (موضوع بند ۴)، تحریض و تشویق افراد و گروه‌ها به ارتکاب اعمالی علیه امنیت، حیثیت و منافع جمهوری اسلامی ایران در داخل یا خارج (موضوع بند ۵)، فاش کردن و انتشار اسناد و دستورها و مسائل محرمانه (موضوع بند ۶)، انتشار مذاکرات غیرعلنی مجلس شورای اسلامی (موضوع بند ۶)، افترا به مقامات، نهادها، ارگان‌ها (موضوع بند ۸)، نقل مطالب از مطبوعات و احزاب و گروه‌های منحرف و مخالف اسلام به‌نحوی که تبلیغ از آن‌ها باشد (موضوع بند ۹) را می‌توان مصادیق اصطلاح «حقوق عمومی» در اصل ۲۴ دانست.

## ۲-۲. محدودیت‌های نشریات در سایر اصول قانون اساسی

تیین نسبت محدودیت‌های کلی مقرر در سایر اصول قانون اساسی با آزادی نشریات، اثر ویژه‌ای بر حدود صلاحیت قانونگذاری مجلس در این حوزه دارد. توضیح آنکه با پذیرش شمول این آزادی، تحت هر یک از محدودیت‌های کلی مقرر در قانون اساسی و پذیرش این مطلب که منظور قانونگذار اساسی از عبارت ذیل اصل ۲۴ «تفصیل آن را قانون معین می‌کند» علی‌الاصول تعیین تفصیل محدودیت‌های این آزادی در قانون اساسی است و نه به‌طور مشخص دو قید مصرح در اصل ۲۴، مجلس صلاحیت دارد تا با احصای مصادیق این قیود، محدودیت‌هایی را - علاوه بر آنچه در اصل ۲۴ بدان‌ها تصریح شده است - برای نشریات ایجاد کند.

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 همه‌ی اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است، که در موضوع مورد بررسی ما این نکته بدین معناست که قید «موازین اسلام» یکی از قیود محدودکننده‌ی آزادی نشریات در جریان قانونگذاری مجلس است.

اما بنابر آنچه در مقام بیان معنای عبارت «اخلال به مبانی اسلام» 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 «موازن اسلام» و «مبانی اسلام» و عام بودن حوزه‌ی «موازن اسلام» نسبت به «مبانی اسلام»، در عمل چنین برداشتی بیانگر زائد بودن و عبث بودن قید «مبانی اسلام» در اصل ۲۴ است. از این رو با فرض حکمت قانونگذار اساسی باید این دو اصل را به صورتی با یکدیگر جمع کرد که جمع آن‌ها منطقی و قابل پذیرش باشد. با این نگاه، تنها نتیجه‌ای که می‌توان از اطلاق و عموم اصل ۴ و جمع آن با اصل ۲۴ گرفت، این است که قانونگذار اساسی با ذکر قید «مبانی اسلام» در اصل ۲۴، عملاً این حوزه را از شمول اطلاق و عموم اصل ۴ مستثنا کرده است و در نتیجه قانونگذار از این طریق به دنبال فضایی بازتر (محدودیت کمتر و در حد ضرورت) برای نشریات بوده است. شایان ذکر است که پذیرش این مطلب اثر ویژه‌ای بر نظارت فقهای شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبات مجلس با شرع دارد که باید مورد توجه ایشان قرار گیرد.

علاوه بر محدودیت مقرر در اصل ۴، محدودیت کلی پیش‌بینی شده در اصل ۹ قانون اساسی مبنی بر عدم امکان خلدشه وارد کردن به استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، نظامی و تمامیت ارضی کشور به نام استفاده از آزادی، با توجه به اینکه معنای عبارت «اخلال به حقوق عمومی»، این موارد را شامل می‌شود، عملاً در حوزه‌ی مورد نظر ما بلااثر بوده است و محدودیت جدیدی نسبت به نشریات به‌شمار نمی‌آید.

اما، یکی از محدودیت‌های مهم وارد بر آزادی نشریات که در اصل ۲۴ به‌صراحت به آن اشاره نشده، موضوع مجاز نبودن تعرض به حرمت و حیثیت اشخاص به بهانه‌ی استفاده از آزادی است. البته در این خصوص اصل ۴۰ قانون اساسی با بیان اینکه «هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد»، اساساً چنین موردی را از محدوده‌ی همه‌ی آزادی‌ها خارج کرده و بر مبنای این اصل آزادی نشریات نیز محدود به رعایت حقوق سایر اشخاص جامعه شده‌اند و علی‌الاصول مجلس در قانونگذاری خود باید تفصیل این قید را نیز مدنظر قرار دهد.

علاوه بر این موارد، بر مبنای بند ۳ اصل ۱۷۶ قانون اساسی یکی از وظایف شورای عالی امنیت ملی «بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی» است. اطلاق این اصل در کنار اصل ۷۹ قانون اساسی که به امکان ایجاد محدودیت‌های ضروری در حالت جنگ و شرایط اضطراری مانند آن توسط دولت و با تصویب مجلس توجه داشته است، گویای این مطلب است که قانونگذار اساسی سازوکار ویژه‌ای را برای حالت‌های اضطراری پیش‌بینی کرده است و در موضوع مورد بررسی ما آزادی نشریات در این شرایط ممکن است با محدودیت‌های موقتی - حتی خارج از حدود مقرر در

اصل ۲۴- مواجهه شود.

از آنچه در این قسمت گفته شد، این نتیجه به دست می‌آید که محدودیت‌های نشریات تنها به موارد مصرح در اصل ۲۴ محدود نیست و هر آنچه مجلس در مقام بیان محدودیت‌های این ابزارهای ارتباطی به تصویب می‌رساند، علاوه بر اینکه می‌تواند تحت شمول قیود مصرح در این اصل باشد، می‌تواند از مصادیق محدودیت مقرر در اصل ۴۰ خواهد بود. همچنین به موجب اصول متعدد قانون اساسی ممکن است محدودیت‌های موقتی و ویژه‌ای در شرایط خاص و اضطراری برای نشریات ایجاد شود که با توجه به ماهیت این محدودیت‌ها و هدف آن‌ها، در این موارد لزومی به مقید بودن آن‌ها به قیود مقرر در اصل ۲۴ نیست و اساساً این محدودیت‌ها تابع نظام خاص و ویژه‌ای هستند.

### ۳. تبیین حوزه‌های صلاحیت قانونگذاری مجلس

با توجه به آنچه گفتیم، حدود صلاحیت قانونگذاری مجلس در تفصیل قیود کلی محدودکننده‌ی آزادی نشریات مشخص شد. از این رو در ادامه حوزه‌هایی که مجلس به استناد عبارت ذیل اصل ۲۴ و عموم اصل ۷۱ قانون اساسی صلاحیت قانونگذاری در آن موارد را دارد، شناسایی خواهد شد.

با مطالعه‌ی مشروح مذاکرات اصل ۲۴ قانون اساسی، مشخص می‌شود که با توجه به اهمیت مسئله‌ی تعیین حدود آزادی نشریات برای قانونگذار اساسی، این موضوع محوریت بحث‌های نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بود و بیشتر وقت این مجلس مصروف تعیین قیود محدودکننده‌ی این آزادی شد. در چنین فضایی، بسیاری از حوزه‌ها و موضوعاتی که نیاز به تعیین تکلیف آن‌ها در این اصل می‌بود، مغفول ماندند. این غفلت حتی سبب شد، با اینکه در دو متن پیشنهادی قبلی این اصل، قانونگذار با عباراتی همچون «مجازات تخلف از این اصل را قانون معین می‌کند» یا «حدود این امور و جرائم مطبوعاتی و کیفیت رسیدگی و مجازات آن‌ها را قانون معین می‌کند»، به دنبال فراهم کردن امکان قانونگذاری مجلس در این حوزه‌ها بود؛ اما در نهایت، در تدوین متن نهایی به غیر از تفصیل قیود محدودکننده‌ی این آزادی، تعیین تکلیف در خصوص سایر حوزه‌ها مسکوت باقی ماند.

با این مقدمه، با توجه به عبارت ذیل اصل ۲۴ قانون اساسی و اهمیت حقوق و آزادی‌های ملت و لزوم صیانت از آن‌ها، برخی نتیجه گرفته‌اند 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). بر مبنای همین استدلال، برخی این گونه تلقی کرده‌اند که بسیاری از افزوده‌های قانون مطبوعات، خروج قانونگذار از دایره‌ی تعریف «تفصیل» اصل ۲۴ هستند (بردبار، ۱۳۸۸: ۲۵).

نکته‌ی شایان توجه در این خصوص این است که با پذیرش این نظر، چگونگی اعمال این اصل چالش مهمی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران ایجاد می‌کند و تعیین قیود محدودکننده‌ی این آزادی را بی‌فایده و بلااثر می‌سازد؛ چراکه این تلقی از اصل ۲۴ و حدود صلاحیت مجلس، منجر به این نتیجه می‌شود که مجلس نتواند حتی ضمانت اجرای نقض هر یک از این قیود، نحوه‌ی رسیدگی به تخلفات و مرجع تشخیص نقض این قیود را مشخص کند و در نتیجه هیچ‌گونه نظارتی به‌منظور اجرایی شدن این اصل اعمال نخواهد شد.

همان‌طور که مشخص است، توجه به این نکته، درستی نظریه‌ی مذکور را زیر سؤال می‌برد و نگارندگان را بر آن می‌دارد تا با بررسی مشروح مذاکرات این اصل و همچنین تأمل در سایر اصول قانون اساسی تبیین دقیق‌تری از حدود صلاحیت قانونگذاری مجلس در این زمینه ارائه دهند.

در این زمینه، از معدود مطالبی که در مشروح مذاکرات اصل ۲۴ در خصوص سایر حوزه‌های مرتبط با آزادی نشریات مطرح شده است، می‌توان دریافت که با وجود سکوت اصول پیشنهادی این اصل، صلاحیت قانونگذاری مجلس در بسیاری از حوزه‌های مرتبط با این آزادی مانند امکان شناسایی سایر مصادیق ابزار ارتباط جمعی، از جمله مفروضات نمایندگان حاضر در این مجلس بوده است.<sup>(۷)</sup>

علاوه بر این، صلاحیت عام قانونگذاری مجلس -موضوع اصل ۷۱ قانون اساسی- از جمله ادله‌ای است که برای مجلس، امکان قانونگذاری در همه‌ی حوزه‌های مرتبط با نشریات را فراهم می‌سازد. به موجب این اصل، مجلس صلاحیت یافته تا در تمامی حوزه‌هایی که به اقتضای نظم، جامعه به قانونگذاری در آن موارد نیاز دارد و قانون اساسی نیز در آن حوزه ساکت است، اقدام به ضابطه‌گذاری کند. در چنین برداشتی از صلاحیت قانونگذاری مجلس، بیش از اینکه محدود کردن نشریات هدف قانونگذار باشد، ایجاد نظم و انضباط در امور به‌عنوان لازمه‌ی اداره‌ی امور کشور مدنظر است، البته روشن است هر نظمی در دل خود محدودیت‌هایی را نیز به‌همراه دارد. از این رو نادیده گرفتن اقتضائات نظم اجتماعی به استناد آزادی، در صورتی که محدودیت ناشی از آن منطبق بر قواعد عدل و انصاف باشد و با اصول قانون اساسی و موازین شرع مغایرت نداشته باشد، نه تنها پسندیده نیست، بلکه به هرج‌ومرج در جامعه منجر می‌شود.

با چنین برداشتی از صلاحیت قانونگذاری مجلس، علاوه بر فراهم شدن امکان قانونگذاری مجلس در شناسایی اقسام جدید نشریات، نوع و میزان مجازات تخلف از این اصل، کیفیت رسیدگی و مجازات آن‌ها، شیوه‌ی نظارت بر هر یک از آن‌ها که در اصول پیشنهادی مذکور به آن‌ها اشاره شده بود و متأسفانه در متن مصوب فعلی مغفول مانده‌اند، تعریف هر یک از ابزارهای ارتباطی و بیان ویژگی‌های آن‌ها، تعیین قواعد شکلی انتشار، تعیین شرایط و ضوابط اخذ مجوز انتشار، احصای زمینه‌های فعالیت<sup>(۸)</sup>، تعیین قواعد در زمینه‌ی زمان و دوره‌های انتشار، تعیین قواعد در مورد حوزه‌ی فعالیت هر یک از نشریات<sup>(۹)</sup>، و سایر شرایط و ضوابط شکلی حاکم بر آن در صلاحیت مجلس‌اند.

شایان ذکر است، استناد به عموم اصل ۷۱ قانون اساسی علاوه بر اینکه در اثبات صلاحیت قانونگذاری مجلس در زمینه‌ی نشریات قابل استفاده است، در سایر زمینه‌های قانونگذاری مجلس که موضوع بیشتر قوانین جاری کشور است نیز کاربرد دارد؛ و به اقتضای نظم جامعه، امکان قاعده‌گذاری و ایجاد محدودیت‌های لازم را برای مجلس فراهم می‌کند. همان‌طور که گفته شد، تنها محدودیت مجلس در اعمال این صلاحیت عام موضوع مغایرت این مصوبات با قانون اساسی یا موازین شرع است که توسط شورای نگهبان نظارت می‌شود.

### نتیجه‌گیری

تبیین حدود و حوزه‌های صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در زمینه‌ی نشریات و مطبوعات، به بررسی مجزای این دو موضوع نیاز داشت. لازمه‌ی تبیین حدود صلاحیت قانونگذاری مجلس، مشخص شدن قیود محدودکننده‌ی آزادی نشریات و مفهوم آن‌ها بود که در بند دوم تحقیق بررسی شد و بررسی حوزه‌های صلاحیت قانونگذاری مجلس رسالت بند سوم تحقیق بود. بنابر آنچه در خصوص حدود صلاحیت قانونگذاری مجلس گفته شد، علاوه بر قیود «مبانی اسلام» و «حقوق عمومی» در اصل ۲۴ قانون اساسی، منع «اضرار به غیر» در مقام اعمال حق، که در اصل ۴۰ قانون اساسی بدان تصریح شده، محدودیت‌های آزادی نشریات در قانون اساسی را شکل می‌دهند. در این خصوص، قید «مبانی اسلام» معادل اصطلاح «ضروریات اسلام» در علوم اسلامی است و شامل آن دسته از احکام و موازین اسلام می‌شود که در میان همهی شیعیان پذیرفته شده و مسلم است. قید «حقوق عمومی» نیز به معنای «حقوق متعلق به عموم مردم و جامعه» است. در این میان، واژه‌ی «مخل» در اصل ۲۴ قانون اساسی معنای ثابت و مشخصی ندارد و با توجه به متعلق آن دارای معانی مختلفی است. از این رو عبارت «مخل به مبانی اسلام» به معنای «ایجاد تزلزل در ذهن و اعتقاد مردم نسبت به ضروریات اسلام» است و عبارت «مخل

به حقوق عمومی» در معنای «تعرض یا تجاوز به حقوق عامه و یا منافع جامعه» به کار رفته است. با توجه به این تعاریف، حدود قانونگذاری مجلس در زمینه‌ی نشریات، محدود به تفصیل و احصای مصادیق این قیود محدودکننده‌ی آزادی نشریات است و مجلس نمی‌تواند در قانونگذاری خود از مفهوم بیان‌شده برای این قیود فراتر رود یا از آن‌ها عدول کند. البته محدودیت‌های احتمالی که به موجب اصول ۷۹ و ۱۷۶ قانون اساسی توسط مجلس شورای اسلامی و شورای عالی امنیت ملی، ممکن است به صورت اضطراری و موقتی در حوزه‌ی نشریات ایجاد شوند، از شمول این قیود مستثنا هستند و می‌توانند محدودیت‌های دیگری خارج از این موارد باشند.

اما در خصوص حوزه‌های صلاحیت قانونگذاری مجلس در زمینه‌ی نشریات این نکته به دست آمد که برگرفته از مشروح مذاکرات اصل ۲۴ و عموم اصل ۷۱ قانون اساسی، صلاحیت قانونگذاری مجلس محدود به تفصیل قیود محدودکننده‌ی این آزادی نیست و حوزه‌هایی مانند تعریف هر یک از ابزارهای ارتباطی و بیان ویژگی‌های آن‌ها، تعیین قواعد شکلی انتشار، تعیین شرایط و ضوابط اخذ مجوز انتشار، احصای زمینه‌های فعالیت، تعیین قواعد در زمینه‌ی زمان و دوره‌های انتشار، تعیین قواعد در مورد حوزه‌ی فعالیت هر یک از نشریات و سایر شرایط و ضوابط شکلی حاکم بر آن‌ها را شامل می‌شود.



## یادداشت‌ها

۱. به‌منظور جلوگیری از اطاله‌ی کلام، هرچند ممکن است در خصوص مصادیق هر یک از واژگان «نشریات» و «مطبوعات» تفاوت‌هایی وجود داشته باشد، در این مقاله به‌جای استفاده‌ی مکرر از عبارت «نشریات و مطبوعات» مقرر در اصل ۲۴، از واژه‌ی «نشریات» که به نظر عام‌تر از «مطبوعات» است، استفاده خواهد شد. همچنین در مواردی که در این مقاله ضرورتاً از «آزادی مطبوعات» یا «مطبوعات» سخن گفته شده، منظور آزادی مطلق نشریات و یا رسانه‌های انتشار عمومی است.
۲. مقام معظم رهبری به‌عنوان یکی از مراجع معظم شیعه، در پاسخ به استفتایی، عدم اعتقاد به ولایت مطلقه‌ی فقیه را، اعم از اینکه بر اثر اجتهاد باشد یا تقلید، در عصر غیبت حضرت حجت «ارواحنا فداه» موجب ارتداد و خروج از دین اسلام ندانسته‌اند (خامنه‌ای، ۱۴۲۴ق: ۱۲) که این مطلب مؤید خروج صدق عنوان «اخلال به مبانی اسلام» در خصوص انتشار مطلب در رد نظریه‌ی ولایت فقیه است. البته باید به این نکته اشاره کرد که انتشار مطلب در رد ولایت فقیه به طریق غیرتخصصی و عمومی می‌تواند مصداق بارز «اخلال به حقوق عمومی» باشد که از این جهت در زمره‌ی محدودیت‌های آزادی نشریات و مطبوعات است.
۳. شورای عالی انقلاب فرهنگی در بند ۲ سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در حوزه‌ی مطبوعات -مصوب ۱۳۸۰/۴/۱۲- عبارت «مخل به مبانی اسلام» را بیان یا اثری دانست 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. البته شایان 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 به شماره‌ی هـ/۳۰۱/۸۰ مورخ ۱۳۸۱/۵/۱۷ ابطال شده است و دیگر اعتبار حقوقی ندارد.
- همچنین شورای نگهبان پیش از تصویب این مصوبه، در تذکری خطاب به ریاست این شورا، به موجب نامه‌ی شماره‌ی ۷۹/۲۱/۸۹۲ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳ بیان می‌دارد: «مطابق اصل ۹۸ قانون اساسی تفسیر هر یک از اصول آن انحصاراً بر عهده شورای نگهبان است و هیچ مرجع دیگری حق تفسیر هیچ یک از اصول قانون اساسی را ندارد» و از این طریق از شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌خواهد تا این موضوع را از دستور کار آن شورا خارج کند.
۴. مقرر در اصل ۲۸ قانون اساسی.
۵. مقرر در اصل ۴۰ قانون اساسی.
۶. بند ۳ سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در حوزه‌ی مطبوعات -مصوب ۱۳۸۰/۴/۱۲.

۷. برای مشاهده‌ی این مطلب ر.ک: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۷۳۱.
۸. در این زمینه با توجه به بند ۱ نظر شماره‌ی 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 کند و بیان حصری آن‌ها به نوعی محدود کردن آزادی نشریات به‌شمار می‌آید.
۹. در زمینه‌ی تعیین قواعد راجع به حوزه‌ی فعالیت هر یک از نشریات لازم است به این نکته توجه شود که به موجب بند ۴ نظر شماره‌ی ۴۹۵۰ مورخ ۱۳۶۴/۹/۵ شورای نگهبان، بند «ب» ماده‌ی ۷ که به طور مطلق درج هر مطلب مغایر با نوع نشریه را ممنوع اعلام کرده بود، با آزادی مطبوعات و اصل ۲۴ مغایر دانست. مجلس شورای اسلامی نیز به منظور رفع ایراد شورای نگهبان متن این بند را بدین صورت اصلاح کرد: «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 کرد.
- از نظر نگارندگان 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 مطلب چاپ شده 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 به‌عنوان پیش فرض این آزادی مدنظر قرار گیرد.

## منابع و مأخذ

- آیتی، حمید (۱۳۷۳)، آزادی عقیده و بیان، تهران: فردوسی، چ اول.
- اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ اول، ج ۱ و ۳.
- انصاری دزفولی، مرتضی‌بن‌محمد امین (۱۴۱۵ق)، صراط‌النجاه (محشّی، شیخ‌انصاری)، قم: کنگره‌ی جهانی بزرگداشت شیخ اعظم انصاری، چ اول.
- انصاری، باقر (۱۳۸۷)، آزادی اطلاعات، تهران: دادگستر، چ اول.
- انصاری لاری، محمدابراهیم (۱۳۷۵)، نظارت بر مطبوعات در حقوق ایران، تهران: سروش، چ اول.
- انوری، حسن (۱۳۸۶)، فرهنگ بزرگ سخن، تهران: سخن، چ چهارم، ج ۱.
- بردبار، محمدحسن (۱۳۸۸)، درآمدی بر حقوق ارتباط جمعی، تهران: ققنوس، چ سوم.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۲)، «آموزش دانش سیاسی (مبانی علم سیاست نظری و تأسیس)»، تهران: نشریه‌ی نگاه معاصر، چ سوم.
- جعفری، محمدجعفر (۱۳۸۷)، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، چ نوزدهم.
- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۸۵)، فرهنگ متوسط دهخدا، تهران: مؤسسه‌ی انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، چ اول.
- سهراب‌لو، پدرام (۱۳۸۷)، «تبیین نسبت آزادی مطبوعات و مفساد اقتصادی؛ پیشگیری و مقابله»، فصلنامه‌ی مطالعات پیشگیری از جرم، ش ۷، صص ۱۱۹-۱۳۰.
- سید فاطمی، سید محمد (۱۳۸۸)، حقوق بشر در جهان معاصر، تهران: نشر شهر دانش، چ اول، ج ۲.
- شیخ‌الاسلامی، عباس (۱۳۸۰)، جرایم مطبوعاتی (بررسی تطبیقی سیاست جنایی جمهوری اسلامی ایران و انگلستان)، مشهد: انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد، چ اول.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران: مؤسسه‌ی انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، چ پنجم.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۶)، حقوق اساسی، تهران: میزان، چ یازدهم.
- طهرانی (کاتوزیان)، محمدعلی (۱۳۸۳)، فرهنگ کاتوزیان، تهران: دادگستر، چ سوم.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۹)، «بررسی حقوق مطبوعات از دیدگاه قانون اساسی»، مجموعه مقالات همایش حقوق مطبوعات، تهران: انتشارات دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی

دانشگاه تهران، چ اول.

عمید زنجانی، عباسعلی (۱۴۲۱ق)، فقه سیاسی، تهران: امیرکبیر، چ چهارم، ج اول.  
 قطبی، میلاد (۱۳۹۲)، آزادی و محدودیت‌های آن: با تأکید بر اصول قانون اساسی جمهوری  
 اسلامی ایران، گزارش پژوهشی پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده شورای  
 نگهبان، شماره‌ی مسلسل ۱۳۹۲۰۰۹۴، تاریخ ۱۳۹۲/۱۰/۲۸.

مجلسی اصفهانی، محمدباقر (بی‌تا)، حدود و قصاص و دیات، تهران: مؤسسه‌ی نشر آثار  
 اسلامی، چ اول.

محمدصفر، هاشم (۱۳۷۶)، «مطبوعات جهان: قدرت و تئوری‌های مطبوعات»، ترجمه‌ی مینو  
 بهتاش، فصلنامه‌ی رسانه، ش ۲۹، صص ۲۶ - ۳۴.

مرتضوی، سعید (۱۳۸۶)، جرایم مطبوعاتی، تهران: چاپ و نشر بین‌الملل، چ دوم.  
 معتمدنژاد، کاظم؛ معتمدنژاد، رؤیا (۱۳۷۷)، «ارکان حقوقی آزادی مطبوعات (اصل انتشار آزادانه  
 مطبوعات و استثناءها و محدودیت‌های آن)»، نشریه‌ی رسانه، ش ۳۴، صص ۲۲ - ۴۳.

معین، محمد (۱۳۸۸)، فرهنگ فارسی، تهران: امیرکبیر، چ بیست‌و‌پنجم، ج ۱.  
 مکارم‌شیرازی، ناصر (۱۴۲۷هـ.ق)، استفتائات جدید، قم: انتشارات مدرسه امام علی‌بن‌ابی‌طالب  
 (ع)، چ دوم، ج ۳.

مکارم‌شیرازی، ناصر (۱۴۲۸هـ.ق)، احکام بانوان، قم: انتشارات مدرسه‌ی امام علی‌بن‌ابی‌طالب  
 (ع)، چ یازدهم.

منتظری‌نجف‌آبادی، حسینعلی (۱۴۲۹ق)، مجازات‌های اسلامی و حقوق بشر، قم: ارغوان دانش،  
 چ اول.

منتظری‌نجف‌آبادی، حسینعلی (بی‌تا)، رساله‌ استفتائات، قم، چ اول، ج ۱.  
 موحدی‌لنکرانی، محمدفاضل (۱۴۲۶ق)، رساله توضیح المسائل، قم: آدینه سبز، چ  
 صدوچهاردهم.

نراقی، مولی‌احمد (۱۴۲۲ق)، رسائل و مسائل، قم: کنگره‌ی نراقیین ملامهدی و ملاحمد، چ  
 اول، ج ۲.

ویژه، محمدرضا (۱۳۸۹)، «مبانی محدودیت‌های آزادی مطبوعات در قانون اساسی و تجلی آن‌ها  
 در قانون مطبوعات»، مجموعه مقالات همایش حقوق مطبوعات، تهران: انتشارات  
 دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چ اول.

ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰)، مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، تهران: جنگل، چ اول.

- هاشمی، محمد (۱۳۸۷)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، چ هشتم، ج ۱.  
یزدی، محمد (۱۳۷۵)، قانون اساسی برای همه، تهران: امیرکبیر، چ اول.