

تجمع حق مردم یا حق حکومت؟

نکاتی چند درخصوص اصل 27 قانون اساسی

یوسف اصغری

عضو شورای مرکزی سازمان معلمان ایران

□ اصل 27 قانون اساسی از آزادی اجتماعات به عنوان حقی قانونی برای شهروندان یاد می‌کند، طبق این اصل «برگزاری هرگونه تجمع و راهپیمایی، بدون حمل سلاح و به شرط آن که مخل مبانی اسلام نباشد؛ آزاد است» اما قانون فعالیت احزاب برگزاری هر تجمع را وابسته به کسب مجوز می‌داند.

برگزاری تجمعات قانونی یکی از چالش‌هایی است که گروه‌های مردمی و تشکلهای صنفی-کارگری با آن مواجه هستند؛ تجمعاتی که با رشد شرایط نابسامان اقتصادی، روند رو به رشد داشته و معمولاً با اهدافی نظیر بهبود شرایط و رفع موانع موجود، برگزار می‌شوند. این تجمعات اما پیش از برگزاری با موانع بزرگی هم‌چون طی کردن روند تشریفات جهت کسب مجوز و ابهامات قانونی برای دریافت آن روبه‌رو می‌شوند. هفت‌خوان دریافت مجوز تجمع به قدری طاقت‌سوز و توان‌فرسا است که تجمع‌کنندگان عطای مجوز را به لقای آن می‌بخشند و تجمعات خود را بدون مجوز برگزار می‌کنند

بالأخره کدام؛ قانون فعالیت احزاب یا اصل 27؟

□ همانگونه که در اصل 27 اشاره شد تنها دو شرط برای برگزاری تجمعات وجود دارد، شروطی که امکان ابهام و خوانش‌های متفاوت را هم ایجاد می‌کنند.

قانون فعالیت احزاب اما برگزاری هر تجمع را وابسته به کسب مجوز می‌داند. بر همین اساس و برخلاف اصل 27 گروه‌های مردمی نیز پیش از هر تجمع، باید برای دریافت مجوز اقدام کنند.

در تایید ابهام شروط اصل 27: «عبارت "به شرط آن که مخل مبانی اسلام نباشد" در اصل 27 قانون اساسی که به عنوان محدودیت، پیش‌بینی شده به قدری مبهم است و تاب تفسیر موسع را دارد که اصل حق را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. قانون‌گذار، هیچ معیاری برای تشخیص مبانی اسلام ارائه نکرده؛ آیا قرائت مشخصی از مبانی اسلام وجود دارد که بتوان فاقد اوصاف ذکر شده را، واجد مفهوم اخلاق در مبانی اسلام نامید؟»

از سوی دیگر عده‌ای «آیین نامه چگونگی تامین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی» را از مراجعی که در آن به لزوم کسب مجوز اشاره شده، یاد می‌کنند. در آیین‌نامه افراد و گروه‌ها موظف به کسب مجوز از نهادهای رسمی چون فرمانداری شده‌اند، تصویب این آیین‌نامه بر اساس قانون فعالیت احزاب، ابهاماتی در ذهن برگزارکنندگان تجمع و حتی متولیان قانون ایجاد کرده است. همچنین نسخ قانون فعالیت احزاب مصوب سال 1360 با تصویب قانون جدید، اعتبار آیین نامه را زیر سوال می‌برد.

وهمینطور

«آیین‌نامه اجرایی تابعی از قانون متبوع خود است. چنانچه قانون متبوع نسخ شود یا تغییراتی در آن ایجاد شود به تبع آن، آیین‌نامه نیز موضوعیت خود را در باب نسخ یا قسمت‌های تغییر یافته از دست می‌دهد.»

□ هفت‌خوان کسب مجوز و کمیسیون ماده 10:

کسب مجوز جهت برگزاری تجمعات، یکی از چالش برانگیزترین مباحث در برگزاری اجتماعات است. دولت‌ها برای بهره مندی مردم از حق آزادی اجتماعات، وظیفه دارند سازوکارهایی قانونی، عادلانه و بدون روندهایی تشریفاتی جهت برگزاری تجمعات مسالمت آمیز طراحی کنند

به طور کلی سیستم‌های حقوقی در جهان برای کسب مجوز در راهپیمایی‌ها به سه دسته تقسیم می‌شوند:

1. سیستم پیش‌بینی اجازه (پیشینی)

2. سیستم اطلاع قبلی

3. سیستم تعقیب پسینی

سیستم پیش بینی اجازه یا پیشینی که در نظام حقوقی ایران حاکم است، سخت‌ترین محدودیت‌ها را نسبت به موارد دیگر جهت برگزاری تجمعات اعمال می‌کند. مهم‌ترین محدودیتی که در این ساختار وجود دارد مراجع بررسی تجمعات جهت صدور مجوز کمیسیون ماده 10، فرمانداری‌ها و شورای تامین هر استان هستند. کمیسیون ماده 10 به منظور نظارت بر فعالیت احزاب و صدور مجوز و پروانه احزاب در وزارت کشور تشکیل می‌شود. اعضای این کمیسیون متشکل از معاون سیاسی وزارت کشور، نماینده دادستان کل کشور، دو نماینده مجلس به انتخاب مجلس شورای اسلامی، نماینده وزارت اطلاعات و همچنین دو نفر از خانه احزاب (بدون حق رأی) هستند.

براساس قانون فعالیت احزاب «برگزاری راهپیمایی‌ها با اطلاع وزارت کشور بدون حمل سلاح در صورتی که به تشخیص کمیسیون ماده 10 محل به مبانی اسلام نباشد و نیز تشکیل اجتماعات در میادین و پارک‌های عمومی با کسب مجوز از وزارت کشور، آزاد است.»

در تبصره ماده ۳۰ قانون احزاب هم برای تقاضای برگزاری تجمعات آمده که این تقاضا باید یک هفته پیش از برگزاری تظاهرات یا تجمع به صورت کتبی و حضوری توسط نماینده رسمی به وزارت کشور تسلیم شود که طبق ماده ۳۲ همین آیین نامه (۱۲) باید هنگام تسلیم تقاضا موارد زیر با ارائه مدارک دقیق ذکر شود:

الف) موضوع راهپیمایی یا اجتماع و هدف از برگزاری آن،

ب) تاریخ برگزاری و ساعات آغاز و پایان آن،

پ) مسیر راهپیمایی و ابتدا و انتهای آن،

ت) محل سخنرانی و قرائت قطع نامه،

ث) مشخصات کامل مسئولان اجرائی و انتظامی مراسم با معرفی نامه کتبی از گروه،

ج) سخنرانی و موضوع سخنرانی،

چ) شعارهای راهپیمایی،

ح) یک نسخه از قطع نامه تهیه شده.

حساسیت بیش از حد برای برگزاری تجمعات، عدم حسن ظن و پاسخگو نبودن به هنگام عدم صدور مجوز، از مهم‌ترین نکاتیست که مانع احقاق این آزادی و موجب کاهش درخواست‌های رسمی جهت برگزاری اجتماعات می‌شود.

حساسیت‌هایی که در طول سالیان گذشته منجر به ندادن مجوز یا لغو مجوز تجمعات گشته، این دیدگاه را در تجمع‌کنندگان ایجاد کرده که اگر برای کسب مجوز اقداماتی صورت گیرد، با شکست همراه خواهد بود؛ به همین دلیل تجمعاتی همچون کارگران هفت‌تپه یا هپکو و امثالهم که قصدی جز اصلاح شرایط موجود خود ندارند، بدون مجوزهای قانونی و یا حتی اقدامی جهت دریافت مجوز، برگزار می‌شود که خود حکایت‌گر خلأ موجود است.

شورایی برای تامین امنیت!؟

شورای تامین ساختاری شبیه به شورای امنیت اما در ابعاد استانی دارد. به موجب ماده ۴ قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب ۱۳۶۲، مسئول امنیت در هر استان، استاندار است. وظیفه «جمع‌بندی و بررسی اخبار و گزارشها و تجزیه و تحلیل‌های مربوط به امور اشخاص امنیتی، سیاسی و اجتماعی» استان برعهده این شورا است. ریاست این شورا با استاندار است و مسئولان 6 نهاد استانی دیگر اعضای آن را تشکیل می‌دهند. کمیسیون ماده 10 پیش از صدور هر مجوزی ملزم به گفت‌وگو با رئیس شورای تامین و اخذ نظرات وی است.

ماده ۹ قانون ذکر شده، شورای تامین را صرفاً برای «مشورت» بر امور امنیتی مقرر کرده و حق تصمیم‌گیری با نمایندگان وزرات کشور (استاندار، فرماندار و بخشدار) است؛ پس هنگامی که مجوزی از جانب نمایندگان وزارت کشور صادر شود، شورای تامین تنها وظیفه حفظ امنیت اجتماعات را خواهد داشت.

در طول سالیان گذشته اما تجمعات صنفی-دانشجویی وجود داشتند که با وجود داشتن مجوز از مراجع قانونی، با لغو تجمعشان توسط شورای تامین مواجه شدند. آنچه در این رابطه مطرح می‌شود این است که اختیارات شورای تامین برای صدور یا لغو مجوز اجتماعات تا چه حد است؟ آیا ورود به این مسئله در سطح تخصص شورای تامین استان‌ها می‌باشد؟ و بر چه اساسی اخلاص در مبانی اسلام در اجتماعات توسط کمیسیون ماده 10 و شورای تامین استان‌ها تایید می‌شود؟ در شرایطی که قانون تنها به عدم حمل سلاح در اجتماعات و مخل مبانی اسلام بودن اشاره دارد، به چه علت مجوزی برای اعتراضاتی همچون اعتراضات صنفی داده نمی‌شود یا چرا تجمعاتی که مجوز دارند توسط شورای تامین لغو می‌شوند؟ «شورای تامین به هیچ‌وجه نمی‌تواند محدودیت یا ممنوعیتی بر حقوق و آزادی‌های فردی وارد کند و اتخاذ هرگونه تصمیمی در این مورد، تنها بر عهده دادگستری خواهد بود.»

و «چنین امری از مصادیق سلب آزادی‌های مشروع مردم است که مطابق ماده 570 قانون مجازات اسلامی مستحق تعقیب کیفری است.»

آنچه مشخص است این است که با وجود اشاره‌های متعدد قانون اساسی برای تامین و گسترش آزادی، اعتراضات مردمی هنوز به جایگاهی مناسب و درخور نرسیده‌اند. از سوی دیگر ضعف‌های اجرایی نیز مزید بر علت

شده و روند کسب مجوز را با مشکلات متعددی روبه‌رو کرده‌اند.

بررسی تجمعات سال‌های اخیر نشان می‌دهد بسیاری از آنان بدون مجوز، برگزار می‌شوند؛ تجمعاتی که بدون مسئول و رهبر برگزار شده و با توجه به شکاف میان مردم و احزاب، به رسمیت شناخته نشدن اعتراضات مردمی و بی‌توجهی مسولین به این مسئله، احتمال به خشونت کشیدن برای به نتیجه رسیدن را دارند. اعتراضاتی از جنس وقایع غیزانیه یا روستای ابوالفضل در استان خوزستان.

علیرغم تغییر قانون فعالیت احزاب مصوب سال 60 در سال 95، مسئله راهپیمایی‌ها و تجمعات، موکول به آیین‌نامه اجرایی شد که آن آیین‌نامه نیز مصوب نشد. اما این تغییرات قانونی مشکلی را حل نکرد و خلأ قانونی در رابطه با آزادی اجتماعات همچنان پابرجاست و سنگی است در راه جمهوریت. گام اول برای حل این مشکل می‌تواند رفع موانع و ابهامات قانونی و گام بعدی، حل نقصهای اجرایی آن باشد. روند صعودی برگزاری تجمعات مردمی بدون مجوز قانونی، اهمیت لزوم تغییرات قانونی و رفع خلأ موجود را بهتر مشخص می‌کند.

□□□□ □□□ □□□□□□□#