

نظم عمومی و آزادی تجمع و تشکل^۱

فرید خلخالی^۲

چکیده

آنچه همواره در قبال آزادی به مثابه سدی عرض اندام کرده و هر جا به شکلی خودنمایی نموده و نامی بر خود نهاده است تا بتواند آزادی را محدود و فرد را در مقابل جامعه و دولت از تحرک دلخواهش باز دارد، چیزی جز نظم عمومی - در معنای موسع آن - نبوده است. نظم عمومی در دو معنای موسع و مضیق به کار برده شده است. اما اکثر حقوقدانان عمومیت کامل آن را قبول دارند. عمومیتی که بیانگر شمول آن بر تمام موضوعات حقوق عمومی و خصوصی و در هر مکان عمومی و بر عموم مردم است. نظم عمومی از دو منبع مدون و غیر مدون تغذیه می شود. منبع مدون آن عبارت از قوانین و مقررات موضوعه است و منابع غیر مدون آن شامل اصول حقوقی و مبانی حیات فرهنگی، اجتماعی و سیاسی یک جامعه است؛ اگر چه در جایی از قوانین و مقررات قید نشده باشد. منابع مدون نیز خود در اغلب موارد، پای منابع غیر مدون را به صورت ارجاع به عرف و عدم احصاء مصادیق به میان کشیده اند. مقوله نظم عمومی در تنظیم آزادی تجمع و تشکل حضوری فعال دارد؛ که در این نوشتار مختصراً مورد بحث قرار میگیرد.

کلیدواژه ها: نظم عمومی، آزادی تجمعات، حقوق شهروندی.

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۳/۱۱/۲۷

^۱ تاریخ دریافت: ۱۳۸۳/۸/۶

^۲ کارشناس ارشد حقوق عمومی

۱- طرح موضوع و ابعاد آن :

سینما، رادیو، تلویزیون، مطبوعات و سایر رسانه‌هایی که وسایل رایج انتقال اطلاعات و آشکار شدن آرای عمومی هستند، این نقص را دارند که معمولاً کمتر به منافع اقلیتها توجه می‌کنند و اغلب مقهور جو و متمایل به اکثریت هستند؛ زیرا نگران تعداد مشتری می‌باشند. از این رو معمول اینست که اقلیتها ناگزیر برای جلب توجه و ابراز نظر و تاثیرگذاری بر سیاستهایی که با آنها مخالفند به تظاهرات روی می‌آورند؛ یا با تشکیل جلسات بحث و انتقاد، نظراتشان را در معرض افکار عمومی قرار می‌دهند و به گوش دولتمردان می‌رسانند.

آزادی اجتماعات و تشکیل حزب و هر تشکیلات صنفی - سیاسی دیگر از دیدگاه نظم عمومی اهمیت بیشتری دارد چون مرحله نهایی شکل‌گیری بحرانهای سیاسی و امنیتی به صورت اجتماعات به ظهور می‌رسد و سوء استفاده از تجمع، خطری به مراتب قریب‌الوقوع‌تر از سوء استفاده از هر نوع آزادی دیگر دارد. حتی اجتماعات غیرمسلحانه و آرام، سابقه باشکوهی در به زانو درآوردن دشمنان یا رقبای سیاسی دارند. یکی از نمونه‌های عظیم آن انقلاب ضد استعماری هند به رهبری ماهاتما گاندی است که با شعار نفی خشونت همراه بود و نمونه دیگر انقلاب اسلامی ایران به رهبری امام خمینی (ره) است. همچنین سوابق تشکیلات حزبی در به قدرت رساندن و اسقاط از قدرت، چندان روشن است که جای چون و چرا نمی‌گذارد.

به نظر دکتر جعفر بوشهری «در تظاهرات و جلسات عمومی، پلیس باید اختیار کافی داشته باشد تا بتواند از بی‌نظمی جلوگیری کند. اما قوه مقننه مجاز نیست مقرراتی وضع کند و قوه قضائیه نباید احکامی صادر کند که به بازداشت بی‌مورد تظاهرکنندگان و در نتیجه سکوت و گوشه‌گیری اقلیت بینجامد. دولت باید به اقلیتها اجازه دهد تا برای تشکیل اجتماعاتشان از ساختمانهای دولتی در غیر ساعات اداری استفاده کنند، هرچند با آرا و عقایدشان موافق نباشد.»^۳

بیان بالا بسیار آزادی خواهانه و در عین حال نظم دوستانه و قانونگرایانه است. اما روشن نمی‌سازد که حدود نظم که پلیس متکفل حفظ آن است، چیست؟! مواردی که قوای مقننه و قضائیه می‌توانند قانون و احکام منجر به بازداشت تظاهرکنندگان را وضع و صادر نمایند، کدامند؟ حمایت از اقلیتها تا کجا می‌تواند موجه باشد؟ آیا اصولاً حدی برای این حمایت وجود دارد یا خیر؟ این حدود کدام اقلیتها را دربرمی‌گیرد؟ آیا شمول احکام بالا مطلق است و هیچ قیدی ندارد و یا اینکه مقید به قیود خاصی است؟

بنابراین نظم عمومی به عنوان ملاک در تنظیم نحوه استفاده از آزادی اجتماعات و تشکیلات بسیار اهمیت می‌یابد. در این مسیر تلاشها تنها معطوف به حفظ نظم موجود نیست بلکه همچنین به دنبال آن خواهد بود که هرگونه تغییر اقتصادی، سیاسی و اجتماعی مورد نظر اجتماع کنندگان در بستر «قانونی» جریان یابد و حتی الامکان با لطمه به

^۳ بوشهری، دکتر جعفر، مسائل حقوق اساسی، تهران، نشر دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۶، ص ۱۲۷

ساختارها و سرمایه‌های مثبت سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی کشور همراه نگردد. بعلاوه شایان یادآوری است که همه اجتماعات، لزوماً اعتراض‌آمیز و یا حتی سیاسی نیستند. اما هر اجتماعی با هر انگیزه و هدفی، نیازمند برقراری نظم و مستلزم رعایت موازینی است که حداقل اختلال در آزادی دیگران را که شاخص آن، نظم قانونی حاکم بر جامعه است، به همراه داشته باشد.

در واقع حساسیت بحث منحصر به مواقعی نیست که نظم فیزیکی محل تظاهرات و تجمعات بر هم می‌خورد، بلکه مشکل و سوال اساسی مربوط به زمانی است که امنیت و نظم سیاسی جامعه مورد تهدید قرار می‌گیرد. نکته مهم و قابل بحث در مورد اجتماعاتی است که دولت حاکم تمایل به محدود کردن آن و اجتماع کنندگان تمایل به گسترش هر چه بیشتر وسعت و تاثیر آن دارند. در نگاه اول، نظم عمومی در اینگونه موارد به صورت مادی‌ترین وجه آن که تنها هدف پلیس است مطرح می‌باشد.^۴

اما مسائل دیگری نیز حایز اهمیت هستند که به محتوای زمینه سیاسی و اجتماعی، همچنین اوضاع و احوال فرهنگی و اقتصادی جامعه در زمان برگزاری تجمع مربوط می‌شود. به عبارت دیگر فقط این نکته مطرح نیست که اجتماع کنندگان، نظم مادی را به نحوی رعایت کنند که مد نظر پلیس است، بلکه این مساله نیز مطرح است که اجتماع کنندگان باید نظم اخلاقی، عقیدتی، فرهنگی و سیاسی حاکم را نیز در چهارچوب قوانین مربوطه رعایت نمایند. در اینجا تداخلی بین نظم عمومی در آزادی عقیده و بیان و نظم عمومی در آزادی تجمع و تشکل به چشم می‌خورد که ریشه در ابزار بودن تجمع برای ابراز عقیده دارد. زیرا اجتماع کردن در واقع خود نوعی بیان است، حتی اگر با سکوت همراه باشد. شاید بتوان گفت در روزگاری که افکار عمومی فعال و ابراز شونده، بسیار تاثیرگذار و محور توجهات سیاسی است، تجمع مؤثرترین و بالفعلترین و زود بازده‌ترین نوع ابراز عقیده است.

به این ترتیب میتوان گفت که اقتضای نظم عمومی صیانت از بنیادهای سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه در مقابل اقتضائات آزادی تجمع و تشکل است. ژوزف دومستر درباره اهمیت حفاظت از بنیادهای سیاسی و اجتماعی و فرهنگی نظام حاکم می‌گوید: «ولو قوانین، فقط «حقوق از پیش موجود» را اعلام کنند، با این همه حایز نهایت اهمیت است که هر قانونی که امکان نوشتن آن باشد، نوشته شود. البته در حقوق اساسی، همیشه چیزی هست که نانوشته می‌ماند و باید در حجابی مقدس محفوظ باشد و هر کس از آن تخلف کرد به جرم «سعی در براندازی دولت مجرم شناخته شود».^۵

این نظر، نظر کسی است که همفکران او به پرستش قانون نوشته، متهم بودند و مربوط به زمانی است که هیچ تخلف و تفسیری را از متن قانون جایز نمی‌شمردند و از این لحاظ بسیار مهم قلمداد می‌شود. زیرا با تمام اهمیتی که

^۴ - قاضی شریعت پناهی، دکتر سید ابوالفضل، گفتارهایی در حقوق عمومی، تهران، نشر دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۴، ص ۷۱

^۵ نویمان، فرانتس، آزادی و قدرت و قانون، مترجم. عزت الله فولادوند، تهران، شرکت سهامی انتشارات خوارزمی، چاپ اول، ۱۳۷۳، ص ۴۵.

قانون نوشته داشته است، تنها مورد استثنا، عملی است که «سعی در براندازی» تلقی شود. زیرا که «آزادی نه تنها در مقابل حکومت، بلکه همچنین آزادی به وسیله حکومت است».^۶

کانت نیز سعی کرده است با استدلالی منطقی این امر را چنین توضیح دهد: «هرکسی که بخواهد قدرت عالیه دولت را محدود کند، لاجرم باید قدرتی بیش از قدرت محدود شونده - یا لاقلاً مساوی با آن - داشته باشد، و اگر برای امر کردن اتباع به تمرد دارای صلاحیت لازم باشد، باید همچنین قادر به حفظ و حراست ایشان باشد و اگر بتواند در هر مورد تشخیص دهد که درست چیست، می تواند همچنین به همگان فرمان تمرد بدهد. اما در این صورت، قدرت عالیه با چنین کسی خواهد بود نه با مصادر واقعی امور، و این مستلزم تناقض است».^۷

به نظر فرانتس نویمان این استدلال از نظر منطقی جای هیچگونه ایرادی ندارد ولی مبین اشکالی است که علم جدید سیاست از جهت نظری بدان گرفتار است: «مشکل فلسفه سیاسی - و مشکل به ظاهر حل نشدنی آن - آشتی دادن آزادی با الزام و اجبار است».

به عبارت دیگر اعمال قدرت عالیه توسط دولت، امری محتوم است. چه این دولت در دست دولتمردان فعلی باشد و چه در دست کسانی که علیه آن مجتمع شده اند و تا آنجا پیش رفته اند که در ابعاد نظری و عملی، دولت را با خطر سقوط مواجه ساخته اند. می توان از این دیدگاه، نظم عمومی را به قلعه ای تشبیه کرد که آزادی در درون و بیرون آن وجود دارد. آنکه در بیرون قلعه است سعی در فتح برج و باروهای قلعه و گشودن دروازه های آن دارد؛ ولی پس از ورود به قلعه، چاره ای جز محافظت از قلعه برای محافظت از خود و محافظت از خود در پناه قلعه ندارد. (مگر راهزنان رهگذری که اهل شهر نیستند). بنابراین، فتحی بهترین فتح خواهد بود که همراه با خرابی قلعه نباشد؛ زیرا اگر نتوان ادعا کرد که قلعه دیگری قابل ساختن نیست و فاتح خود نیز به زودی در بی پناهی و بی سنگری تن به شکست خواهد سپرد، اما می توان مطمئن بود که دفاع از پیروزی، بدون پناه گرفتن در یک قلعه و سنگر مطمئن و نوسازی آن بسیار دشوار و زیان بار و زمان بر خواهد بود و نباید از خطرات آن غافل گشت.

از این رو اگرچه از هر درخواست اصلاح، تعدیل، آزادی طلبی و اعتراضی ممکن است حمایت شود اما هیچ دولتی را به خاطر دفاع از موجودیتش نمی توان سرزنش کرد؛ چرا که تا دولتی نباشد نمی تواند طرف مطالبه قرار گیرد. در این سطح، مبارزه به جنگ بر سر بود و نبود تبدیل می شود و انتظار اعدام داوطلبانه خود، غیرمنطقی و غیرطبیعی می نماید. بنابراین قواعد و قوانین حقوق بشر و حقوق اساسی، آنجایی حرمت و امکان اجرا دارند که تعرض به بنیادهای نظام حاکم، که بود و نبود آن نظام بر آن بنیانها مبتنی و مشروط است، صورت نگرفته باشد.

۲- نگاهی به اعلامیه حقوق بشر و میثاقین :

اعلامیه حقوق بشر و میثاقین برحق تجمع و تشکل آزاد صحنه گذارده اند. ولی، متضمن دعوت به مقاومت تعرضی از قبیل شورش نیستند. ماده ۲۰ اعلامیه جهانی حقوق بشر در بند ۱ تصریح دارد که «هرکس حق دارد آزادانه مجامع

^۶ همان، صص ۳۶۷ و ۳۶۸.

^۷ همان، ص ۹۳، ۹۴.

و جمعیت های مسالمت آمیز تشکیل دهد». قید «مسالمت آمیز» در اینجا بسیار مهم است زیرا می تواند شامل عمل و بیان، هر دو بشود. ماده ۲۱ میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی چنین است: «حق تشکیل مجامع مسالمت آمیز به رسمیت شناخته می شود. اعمال این حق تابع هیچ گونه محدودیتی نمی تواند باشد جز آنچه بر طبق قانون مقرر شده و در یک جامعه دموکراتیک به مصلحت امنیت ملی یا ایمنی عمومی یا نظم عمومی یا برای حمایت از سلامت یا اخلاق عمومی یا حقوق و آزادیهای دیگران ضرورت داشته باشد».^۸

در این ماده نیز قید «مسالمت آمیز» به چشم می خورد. به غیر از این قید، قیود دیگری نیز اصل آزادی تجمع را مقید می سازند که همه آنها از مقوله نظم عمومی هستند؛ اگرچه برای تاکید، جداگانه ذکر شده اند ولی ریشه همه آنها به حقوق و آزادیهای دیگران برمی گردد. همه این قیدها خود مقید به قید بسیار مهمی هستند و آن قانون است. هرگاه محتوای قانون، منبع غیرمدون را برای نظم عمومی به رسمیت شناخته باشد، می توان گفت که آنها مقید به ضرورتی هستند که از حیاتی بودنشان برای جریان اطمینان بخش امور جامعه سرچشمه می گیرد. اغلب قوانین، مقولات نظم عمومی را به طور کلی نام برده اند و منبع غیرمدون را به رسمیت شناخته و مصادیق خاصی را برای آن احصا نکرده اند.

۳- استثنای نیروهای مسلح :

ماده ۲۲ میثاق بین المللی مدنی و سیاسی حق اجتماع آزادانه با دیگران از جمله حق تشکیل سندیکا (اتحادیه های صنفی) و الحاق به آن برای حمایت از منافع خود را برای همگان مورد تاکید قرار داده است. اما بر قیدهای بالا که در اینجا نیز ذکر نموده، محدودیت جدیدی را افزوده است. بدین مضمون که «این ماده مانع از آن نخواهد شد که اعضای نیروهای مسلح و پلیس، در اعمال این حق، تابع محدودیتهای قانونی بشوند».

دلیل این محدودیت چیست؟ چرا می توان گروهی از انسانها را از حقی که دیگران مجازند، به خاطر اهمیتش، جان خود را نثار آن کنند، محروم ساخت. تنها جواب قانع کننده این است: «چون دلیل قانع کننده ای وجود دارد». مهم، یافتن چنین دلیلی است. اگر در هر مورد دیگری نیز بتوان چنین دلایلی یافت، همان محدودیتهای را می توان برقرار کرد. نوع این دلایل به اصل حفاظت از عمومیت آزادی برمی گردد. نیروهای مسلح مهمترین حافظان عمومیت آزادی هستند. در صورتی که خود درگیر تفرقه داخلی^۹ باشند، نه تنها نخواهند توانست مأموریت حفظ عمومیت آزادی را به انجام رسانند، بلکه خود به یکی از عوامل از میان بردن آن تبدیل خواهند شد. همچنین صدور اجازه تبعیت از تشکلهای خارج از نیروهای مسلح در واقع صدور مجوز درگیریهای داخلی در آنهاست که با توجه به مسلح بودن آن نیروها، برای امنیت ملی بسیار خطرناک خواهد بود. اما نباید از یاد برد که منظور از منع تشکیل یا ورود به تشکلهای غیرسازمانی برای نیروهای مسلح به معنای منع آنها از داشتن عقیده و تفکر و یا آزادی بیان اندیشه نیست. چرا که اصولاً چنین منعی امکان عملی ندارد. آنچه در اندیشه انسان می گذرد از خارج قابل مهار کردن نیست. همچنین به

^۸ ناصر زاده، هوشنگ، مجموعه اعلامیه های حقوق بشر، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۷۳، ص ۱۷.

^۹ هدایت شونده از طرف تشکلهای خارج از تشکیلات نظامی

معنای غیرسیاسی بودن نیروهای مسلح هم نیست. چرا که نیروی مسلح یکی از ارکان دولت کشور - تحت عنوان قدرت - است. از این رو، نیروی مسلح اصولاً نیرویی سیاسی است و در ابعاد کلان، تمام تصمیمات مربوط به آن تصمیمات سیاسی محسوب می‌شوند. شاید از این نظر بتوان آن را از امور اقتصادی و اداری کشور، سیاسی تر تلقی کرد.

میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، در ماده ۸ خود مواد مندرج در ماده ۲۲ میثاق بین‌المللی مدنی و سیاسی را با تفصیل بیشتری مورد تاکید قرار داده است و همان محدودیتها را که حافظ نظم عمومی است به عنوان تنها موارد مجاز مقید سازنده این آزادیها آورده است.

۴- بررسی تطبیقی :

قوانین همه ی کشورها دربرگیرنده قیدهایی برانواع آزادی ها، بر مبنای نظم عمومی مقبول در جوامع آن کشورهاست. کوچکترین شبهه‌ای نیست که همه جا گریزگاه های تعبیه شده در قانون، حاکم بر اصل اعتماد بین مردم و دولت است. در اروپا اینگونه گریزگاه ها به صورت قید و تخصیص در قانون ظهور می کند و در آمریکا در لباس «خطر بارز و موجود».

ماده اول متمم قانون اساسی امریکا می گوید : « کنگره مجاز به وضع هیچ قانونی... برای کاستن از آزادی مردم نیست...» اما وقتی که عنصر «خطر بارز و موجود» ملاک قرار می گیرد، ثابت می کند که روشن کردن معنای دقیق رفتار قانونی محال است. دیوید ریسمن حتی قدم فراتر می گذارد و می گوید رای دیوان عالی آمریکا در پرونده «شنک» اجازه نمی دهد که دادگاه، ارزش آزادی را در برابر سیاستهای دولت بسنجد... از دقت در آرای دیوان عالی آمریکا در دعاوی مختلف، از جمله دعاوی «نیر» علیه ایالت «مینه سوتا»^{۱۰}، هیات عامل آموزش و پرورش علیه «بارنت»^{۱۱} و «دنيس» علیه دولت فدرال آمریکا^{۱۲} چنین برمی آید که ملاک مورد نظر، کم کم آنقدر رنگ باخته که از «خطر بارز و موجود» به «خطر بارز و محتمل»، تنزل کرده است و اکنون دیگر اجازه نمی دهد که «عنصر غیرقابل اعتماد و پیش بینی ناپذیر» قدرت سیاسی، در برابر محدودیت قابل اعتماد و پیش بینی پذیر آن قدرت، عرض اندام کند. پس حقوق اساسی نمی تواند عامل قدرت یا «ضرورت» یا «مصالح کشور» را به نحو موثر، محدود یا از صحنه حذف کند.^{۱۳}

چنانکه ملاحظه می شود، در اینجا نیز، بحث بر سر این نیست که چرا «خطر بارز و موجود» - به عنوان منبع غیرمدون نظم عمومی - ملاک عمل دولت قرار گرفته است ؛ بلکه موضوع بحث این است که خطری که موجود

^{۱۰} Near V.Minne Sota 283 U.S.697. 1931.

^{۱۱} Board of Education V.Barnette ۳۱۶U.S.624. 1943.

^{۱۲} Deninis V.United States 341 U.S.494. 1951.

^{۱۳} نویمان، همان.

تلقی شده است، « موجود » نبوده، بلکه «محمتمل» بوده است.^{۱۴} اما اگر « موجود » بود، طبیعتاً حرکت دفاعی دولت توجیه پذیر بود.

از عنصر «خطر بارز و موجود» به خصوص برای سرکوب کمونیزم در آمریکا بسیار استفاده شد و پیشتر هم، از آن در ارتباط با طرفداران آلمان نازی، تحت عنوان مبارزه با فاشیسم بهره برداری شد. مورد اخیر به « مکار تیزم » مشهور شد؛ زیرا سردمداری این مبارزه را مکاریتی بر عهده داشت، که به بهانه مبارزه با «بی وفایان»^{۱۵}، تضییقات غیرقانونی و غیرانسانی بسیاری بر شهروندان آمریکا تحمیل شد و عده زیادی را به فرار از آمریکا و عده ای را به زندگی زیرزمینی وادار کرد.

در آمریکا تا آنجا پیش رفتند که عدم ادای سوگند به معتقد نبودن به کمونیزم، برای صدور حکم « عدم وفاداری » کافی بود. یعنی اصل بر براءت نبود. این امر در زمینه گزینش متقاضیان استخدام و درخواست مشارکت در امور عمومی مانند مسائل مربوط به اتحادیه های کارگری جریان داشت. همچنین حزب کمونیست غیرقانونی اعلام شده بود و اجازه فعالیت نداشت.

در ایران نیز نظیر این حساسیتها نسبت به کمونیسم و بهائیت مشاهده می شود، اما تفاوت امر در آن است که در ایران، اصل بر براءت است.

متمم قانون اساسی آمریکا در ماده ۱ خود حق مردم در تشکیل اجتماعات آرام، و شکایت به دولت برای رفع ظلم را غیرقابل تحدید دانسته است.^{۱۶} در این ماده نیز قید « آرام » به چشم می خورد. همچنین برای کسانی که در اجتماعات « ناآرام » یا شورش شرکت کنند محرومیت هایی در بند دوم و سوم ماده ۱۴ برای تصدی مشاغل و مسئولیتهای عمومی کشوری و لشکری در نظر گرفته شده است. همچنین رسیدگی قضایی نسبت به « علت بازداشت افراد » امتیازی است که طبق بند نهم ماده ۱ قانون اساسی آمریکا مصوب ۱۷۸۷ موقوف نخواهد شد مگر در موارد شورش... که امنیت عمومی، آن را ایجاب کند.^{۱۷}

افراطی ترین متون قانونی که آزادی تجمع و تشکل در شکل تعرضی آن را به رسمیت شناخته است، اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه و به تبع آن، برخی از قوانین اساسی قبلی این کشور هستند. اما بعدها، این افراط کنار گذاشته می شود و لحن مقررات مربوطه به نحوی تغییر می کند که مردم را به اجتماعات اعتراضی مسالمت آمیز سوق دهد.

^{۱۴} منظور از «موجود»، «بالفعل» و منظور از «محمتمل»، «بالقوه» است.

^{۱۵} Déloyaux

عناصر بی وفا به کسانی مانند اقتدار گرایان، کمونیستها، فاشیستها گفته می شد.

^{۱۶} بوشهری، همان، ص ۲۹۶.

^{۱۷} همان، ص ۲۷۸

ماده ۸ قانون اساسی آلمان در بند ۱ حق تجمع مردم آلمان را محدود به قید «آرام و غیرمسلح» کرده است. قید دیگری که مربوط به تجمع در فضای آزاد می‌شود این است که «آن حق ممکن است به وسیله قانون محدود یا شامل مقررات قانونی شود».

در ماده ۹ همان قانون حق تشکیل شرکت و انجمن بیان شده است و در بند ۲ به این نحو محدود شده است که «تشکیل شرکتها و انجمنهایی که هدف یا فعالیت‌هایشان خلاف قانون جزا یا مخالف نظام قانون اساسی یا تفاهم بین‌المللی باشد، ممنوع است»^{۱۸}.

ماده ۱۸ آن سلب حقوق اساسی را به این نحو پیش‌بینی می‌کند که «هرکس از آزادی بیان عقیده به ویژه آزادی مطبوعات، آزادی آموزش، آزادی اجتماعات، آزادی تشکیل شرکت و انجمن، محرمانه بودن مکاتبات و مخابرات، مالکیت، یا حق پناهندگی، به منظور مبارزه با اساس نظام دموکراسی آزاد، سواستفاده کند، این حقوق اساسی از او سلب خواهند شد. سلب این حقوق و حدود مسلوب شدن آنها، به حکم دادگاه قانون اساسی فدرال خواهد بود.»

۵- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران :

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل بیست و ششم، احزاب، جمعیتها، انجمنهای سیاسی و صنفی و انجمنهای اسلامی یا اقلیتهای دینی شناخته شده را آزاد اعلام نموده است، مشروط بر اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. همچنین اضافه نموده است که هیچکس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت.

اصل بیست و هفتم، مسئله تشکیل اجتماعات و راه‌پیماییها را مورد توجه قرار داده و آنها را در صورتی آزاد دانسته است که بدون سلاح انجام شوند و مخل مبانی اسلام نباشند.

از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چنین برمی‌آید که بدون تردید مبانی، احکام و موازین اسلامی جزو مقوله نظم عمومی در این نظام است و تعرض به آنها، تعرض به نظم عمومی و ممنوع تلقی می‌شود؛ زیرا اساس نظام را تشکیل می‌دهند.

۶- قانون فعالیت احزاب و ... :

در اجرای اصل ۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون «فعالیت احزاب، جمعیتها و انجمنهای سیاسی و صنفی و انجمنهای اسلامی یا اقلیتهای دینی شناخته شده» در سال ۱۳۶۰ تصویب گردید.

ماده ۱ به تعریف حزب، جمعیت، انجمن، سازمان سیاسی و امثال آنها پرداخته است. وجه مشترک تشکلهای مورد تعریف ماده ۱، سیاسی بودن مشی آنهاست. دو محدودیت در تعریف وجود دارد: اول، داشتن مرامنامه و

^{۱۸} همان، ص ۱۹۴

اساسنامه؛ دوم، ارتباط اهداف، برنامه‌ها و رفتار آنها با اصول اداره کشور و خط مشی کلی نظام جمهوری اسلامی ایران.^{۱۹}

محدودیت اول روشن است. اما محدودیت دوم با قید «به صورتی مربوط باشد» بسیار مبهم است و معلوم نیست که آیا مقصود از تصویب قانون، ایضاح بیشتر قانون اساسی بوده یا ایجاد ابهام در آن؟! چرا که از قید مذکور هیچ نکته‌ای که بتواند مسئله‌ای از مسائل مربوطه را حل نماید، قابل استخراج نیست و هیچ بار منفی یا مثبتی دربر ندارد. بنابراین زاید به نظر می‌رسد.

ماده ۲، تعریف انجمن، اتحادیه صنفی و امثال آن را بر عهده گرفته است که وجه مشترک آنها، باید صنفی و احتمالاً غیرسیاسی بودن آنها باشد. این تعریف حاوی قید «داشتن مرامنامه و اساسنامه» نیست، اما بعید است به این معنا باشد که «اساسنامه» برای چنین تشکلهایی ضرورت ندارد. چنانکه تبصره ۱ ماده ۶، همه تشکلهای اعم از صنفی و سیاسی را - حسب مورد - موظف به ارایه مرامنامه و اساسنامه و هویت هیات رهبری و نیز تغییرات آنها، به وزارت کشور نموده است. اهداف، برنامه‌ها و رفتار چنین تشکلهایی طبق تعریف در جهت منافع خاص مربوط به آن صنف خواهد بود.^{۲۰}

اما نکته قابل تامل این است که چنین تشکلهایی هم می‌توانند در چهارچوب همین تعریف، نقش سیاسی بازی نمایند. چرا که اولاً بار آرای عمومی دارند و ثانیاً همواره ممکن است منافع خاص آنها یا رهبران‌شان با احزاب سیاسی هماهنگ باشد یا به موضع‌گیری سیاسی خاصی وابسته باشد. به طور مثال سازمان تاکسیرانی که وابسته به شهرداری است، تحت پوشش اتحادیه تاکسیرانان تهران، بر گه‌هایی را محتوی عکس و تفصیلات آقای عیسی ولایی کاندیدی مجلس ششم، برای تمام تاکسیرانان ارسال کرده و از آنان خواسته بود که به ایشان رای دهند. در کشورهای دیگر هم معمولاً اتحادیه‌های کارگری یا سایر اتحادیه‌ها در موسم انتخابات و غیر آن فعالیتهای سیاسی گسترده‌ای دارند و رای آنها تعیین کننده است.

ماده ۴، «انجمن اقلیتهای دینی» را مرکب از اعضای داوطلب یک «اقلیت دینی به رسمیت شناخته شده» معرفی کرده است؛ که هدف آن حل مشکلات و بررسی مسائل دینی، فرهنگی، اجتماعی و رفاهی ویژه آن اقلیت خواهد بود.

مستند این ماده، اصل سیزدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که ایرانیان زرتشتی، کلیمی و مسیحی را تنها اقلیتهای دینی شناخته شده می‌داند و آزادی انجام مراسم دینی آنها را در حدود قانون تضمین می‌نماید. ضمناً در احوال شخصیه و تعلیمات دینی، آیین خود آنها را ملاک عمل دانسته است.

بنابراین سایر اقلیتهایی که ممکن است در ایران موجود باشند یا در آینده به وجود بیایند از آزادی انجام مراسم برخوردار نیستند و به رسمیت شناخته نمی‌شوند. این بدان معناست که با آنها مانند مسلمانان رفتار خواهد شد. مگر در

^{۱۹} قوه قضائیه، مجموعه قوانین جزایی، تهران، روزنامه رسمی کشور، چاپ سوم، ۱۳۷۷. صص ۱۰۹۷، ۱۰۹۸

^{۲۰} همان.

مواردی که خود اقرار به کفر یا ارتداد نمایند یا مدعی بتواند کفر یا ارتداد آنها را ثابت کند که در آن صورت طبق احکام کفر و ارتداد با آنها رفتار می‌شود.

تبصره ۲ ماده ۶، آزادی راهپیماییها را با اطلاع وزارت کشور، بدون حمل سلاح در صورتی که مخل مبانی اسلام نباشند، تضمین کرده است. تشخیص اخلال در مبانی اسلام به کمیسیون ماده ۱۰ واگذار شده است. نکته مهم اینکه در این قسمت از تبصره که مربوط به راهپیمایی است، کسب مجوز مطرح نیست؛ زیرا اصل بر آزادی است. در این مورد از نص قانون اساسی تبعیت شده است. اما تشکیل اجتماعات در میدین و پارکهای عمومی باید با کسب مجوز از وزارت کشور باشد.^{۲۱}

بنابراین تنها دادن اطلاع به وزارت کشور برای راهپیمایی کافی است مگر اینکه کمیسیون ماده ۱۰ صریحاً آن راهپیمایی را مخل مبانی اسلام معرفی کند. روشن است که پلیس وظیفه سنگین برقراری نظم را در هر صورت به عهده دارد. این وظیفه همچنین شامل حفاظت از راهپیمایان و آزادی ایشان می‌باشد، ضمن اینکه تامین آزادی عبور و مرور نیز باید همواره مدنظر قرار گیرد. ولی در مورد تشکیل اجتماعات در میدین و پارکهای عمومی، اصل بر عدم آزادی است، و کسب مجوز از وزارت کشور قبل از انجام آن ضروری می‌باشد.

جالبترین ماده این قانون ماده ۱۲ است که کمیسیون ماده ۱۰ را موظف به رسیدگی نوبتی نموده و مهلت سه ماهه‌ای برای رسیدگی به درخواست صدور پروانه مذکور در تبصره ۲ ماده ۶ تعیین کرده است که پس از آن وزارت کشور موظف به صدور پروانه است. به احتمال زیاد تا آن موقع یا درخواست کنندگان منصرف شده‌اند یا موضوع به کلی از بین رفته یا اهمیت خود را از دست داده است. بنابراین بهتر است مخالفان از راهپیمایی به جای تجمع در میدین و پارکهای عمومی استفاده نمایند که نیاز به مجوز ندارد. اما رویه وزارت کشور الزام به کسب مجوز برای هرگونه راهپیمایی و تجمعی است که در فضای آزاد صورت می‌گیرد، در غیر این صورت تعهدی درقبال تامین امنیت تظاهر کنندگان نخواهد داشت. البته بعید به نظر می‌رسد که از مجوز یا حتی به فرض محال ضمانتنامه هم در این مورد کاری برآید.

ماده ۱۳، تخلف کمیسیون ماده ۱۰ از وظایف قانونی خود را جرمی سیاسی به شمار آورده است و رسیدگی به آن را مشمول اصل ۱۶۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قرار داده است که مربوط به رسیدگی به جرایم سیاسی و مطبوعاتی با حضور هیات منصفه می‌باشد.

کمیسیون ماده ۱۰ برابر تبصره ۱ ماده ۱۵، در صورت تخلف تشکلهای از مقررات مربوط به التزام رسمی نسبت به قانون اساسی یا نفوذ برخی افراد به هیات رهبری یک تشکل^{۲۲}، اختیار توقیف پروانه تشکل مورد نظر را خواهد داشت. البته تبصره ۲ ماده ۱۵ حق شکایت را برای تشکل مزبور تا یک ماه پس از ابلاغ، محفوظ اعلام داشته و دادگاه را موظف نموده تا حداکثر ظرف سه ماه رسیدگی نماید.

^{۲۱} همان.

^{۲۲} افرادی که طبق ماده ۸ قانون احزاب از رهبری تشکلهای سیاسی منع شده‌اند.

ماده ۱۶ مواردی را که تشکلهای در نشریات و اجتماعات و فعالیتهای دیگر خود باید از ارتکاب آنها خودداری کنند، برشمرده است. این موارد شامل موارد ارتباط با بیگانگان، جاسوسی، اتکای مالی به بیگانگان، نقض آزادی دیگران، ایراد تهمت، افترا و شایعه پراکنی، نقض وحدت ملی، نقض موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی، تبلیغات ضداسلامی، نگهداری سلاح و مهمات غیرمجاز می باشد.

ماده ۱۷ نشان می دهد که حداکثر اختیار کمیسیون ماده ۱۰ پس از «تذکر کتبی» و اخطار، توقیف پروانه تشکلهای است و برای انحلال آنها باید تقاضای خود را به دادگاه صالح تقدیم دارد. منحصراً دادگاه، پس از رسیدگی قانونی، حق انحلال تشکلهای را خواهد داشت. بدیهی است طبق اصل ۱۶۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چنین دادگاهی با حضور هیات منصفه تشکیل خواهد گردید.

روشن است که منبع غیرمدون نظم عمومی در تشخیص برخی از موارد یاد شده مورد توجه قرار گرفته است. به خصوص در مواردی که ملاکهای چون «مصلح» یا «منافع» مطرح می شوند. در هر حال خارج از مواردی که ممکن است مسئله در دادگاه مطرح شود، تشخیص کمیسیون ماده ۱۰ ملاک ارتکاب اعمال ممنوعه خواهد بود.

به عنوان حسن ختام نتیجه گیری استناد به بیان متین دکتر علی اکبر گرجی پیرامون مطلق نبودن غالب حقوق و شمول ناگزیر محدودیت بر آزادیها بی مناسبت نیست: «یکی از بد فهمی هایی که درباره مفهوم حقوق بنیادین مشاهده می شود، این است که گاه بنیادین بودن یک حق یا یک آزادی را در مطلق بودن آن جستجو می کنند. این برداشت، درست به نظر نمی رسد، چه در حال حاضر شاید به سختی بتوان یک یا دو مورد حق بنیادین مطلق را نام برد (مانند حق بر تمامیت جسمانی، منع شکنجه و بردگی). اکثر حقوق و آزادیها در شرایط خاصی با محدودیتهایی مواجه می شوند. به عبارت دیگر، نسبت یک حق یا آزادی در مواجهه با حقوق و آزادیهای دیگر مانع از بنیادی قلمداد کردن آن نیست و شاید نتوان هیچ سامانه حقوقی را سراغ داد که در آن حقوق و آزادیها دارای جنبه مطلق باشند».^{۲۳}

آنچه به مقوله نظم عمومی مربوط می شود این است که اولاً تمام محدودیتهای بر آزادی، از اقتضائات نظم عمومی - در معنای موسع آن - هستند که به اشکال گوناگون ظاهر میشوند و نام خاصی به خود می گیرند. این نوع نگرش امکان رویکرد سامانه نگر را فراهم می آورد که جامعه را در عین تکثر ظاهری، یک کل به هم پیوسته که اجزای آن دارای کنش و واکنش مداوم و قطعی نسبت به یکدیگر هستند دیده، مانع خطا در تجزیه و تحلیل امور اجتماعی از جمله امور حقوقی می شود.

ثانیاً نظم عمومی و کارگزاران آن اگر چه همواره در لباس مانع جلوه کرده یا شناسانده شده اند، در جای خود تنها حامی آزادی اند. درک صحیح از این امر نیز جامعه را قادر می سازد که هم علت وضع مقرراتی را که کاری جز بند زدن به دست و پای او ندارند بهتر و آسانتر درک نماید و هم بردباری لازم را برای کمک به اجرای قوانین بدست

^{۲۳} گرجی، دکتر علی اکبر، «مقاله مبنا و مفهوم حقوق بنیادین»، نشریه حقوق اساسی، تابستان ۱۳۸۳، شماره دوم، ص ۱۷

آورد و به تدریج فرهنگ همیاری بین کارگزاران نظم عمومی و مردم گسترش یابد. پیداست که این مساله، آرمانی است که پی جویی آن اگرچه ناگزیر است، اما نیاز به همت عمومی و آموزشهای نظری و عملی دارد.