

## چالش‌های آزادی اجتماعات در سیستم حقوقی ایران در پرتو نظام بین‌المللی حقوق بشر

رضا اسلامی\*

محمد مهدی کمالوند\*\*

### چکیده

آزادی اجتماعات از جمله آزادی‌های اساسی بشری و حقی طبیعی است که به هر فرد این توانایی را می‌دهد تا در تعیین سرنوشت سیاسی و اجتماعی جامعه خویش مؤثر باشد و بتواند مطالبات و سخنان خود را با سایر افراد در اجتماعات به گوش زمامداران برساند. لذا یکی از جلوه‌های بارز مشارکت همگانی، تجمعات افراد است که مردم از طریق آن به صورت مدنی و مسالمت‌آمیز، خواسته‌ها، مطالبات و اعتراضات خود را بیان می‌کنند. این حق - آزادی از جمله آزادی‌هایی است که به عنوان حق طبیعی مورد شناسایی بین‌المللی قرار گرفته است. با توجه به اینکه این آزادی نقش اساسی و مهمی در برآورده ساختن دیگر حقوق و آزادی‌های بشری بالاخص آزادی‌های سیاسی مانند حق تعیین سرنوشت سیاسی، آزادی بیان، آزادی تشکیلات، انتخابات آزاد و حق رأی دارد، می‌توان آن را یکی از حق‌های بنیادین افراد به‌شمار آورد. با در نظر داشتن این واقعیت که بسیاری از حق‌ها و آزادی‌ها مطلق نبوده و دارای محدودیت‌هایی در جامعه هستند، آزادی اجتماعات نیز با محدودیت‌هایی از جمله مسالمت‌آمیز بودن روبه‌روست. همچنین اطلاع‌دادن جهت برگزاری اجتماعات یا اخذ مجوز از دیگر چالش‌ها و موانعی است که در این آزادی برای افراد متصور است. از سوی دیگر در این مقاله، آزادی اجتماعات در حقوق ایران مورد بررسی قرار گرفته و به‌طور ویژه به چالش‌های تحقق این آزادی در حقوق ایران از جمله مسالمت‌آمیز بودن، مخل نبودن به مبانی اسلام، عملکرد نهادهای ذی‌ربط و اخذ مجوز، با توجه به موازین بین‌المللی پرداخته خواهد شد.

### واژگان کلیدی

آزادی اجتماعات، تجمعات و راه‌پیمایی‌ها، عدم حمل سلاح، مسالمت‌آمیز بودن اجتماعات، اخذ مجوز، محدودیت‌های آزادی اجتماعات

## مقدمه

تشکیل گروه، سازمان‌دادن و اجتماع کردن با یکدیگر با هدف خاصی که دغدغه و نگرانی عمومی باشد، حق بشری است. آزادی اجتماعات از جمله آزادی‌هایی است که جزو طبیعی‌ترین حق‌های بشری بوده و از دیرباز افراد برای مطالبه خواسته‌های خود و با گردهمایی و تجمع کردن، به بازگ کردن مطالبات خود یا بخشی از افراد جامعه می‌پرداختند. با سیری در تاریخ بشری و نظرات اندیشمندان،<sup>۱</sup> اهمیت آزادی اجتماعات بیش از پیش نمایان می‌شود.<sup>۲</sup> برای نخستین بار، اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸)،<sup>۳</sup> آزادی اجتماعات را به‌عنوان حقی بشری به رسمیت شناخت.<sup>۴</sup> پس از اعلامیه جهانی حقوق بشر، جامعه جهانی با تصویب میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (۱۹۶۶)، آزادی اجتماعات را مستقلاً و جدای از آزادی تشکیلات مورد شناسایی مجدد قرار داد.<sup>۵</sup> از سوی دیگر، اسناد منطقه‌ای حقوق بشری نیز در ادامه حرکت کشورها برای التزام هرچه بیشتر به حق‌های بشری و ایجاد سازوکارهای مربوط، به شناسایی این آزادی پرداخته‌اند. در نظام امریکایی حقوق بشر، اعلامیه امریکایی حقوق و وظایف انسان (۱۹۴۸)<sup>۶</sup> در ماده ۲۲ و کنوانسیون امریکایی حقوق بشر (۱۹۶۹)<sup>۷</sup> در ماده ۱۵ این حق را به رسمیت شناخته است.<sup>۸</sup> در نظام اروپایی حقوق

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص اهمیت آزادی اجتماعات، ن.ک:

Inazu, John, *Liberty's Refuge: The Forgotten Freedom of Assembly*, Yale University Press, 2012.  
 Russell, Margaret M, *Freedom of Assembly and Petition: The First Amendment, Its Constitutional History and the Contemporary Debate (Bill of Rights)*, Prometheus Books, 2010.  
 Vischer, Robert K, "How Necessary Is the Right of Assembly?", University of St. Thomas Legal Studies Research Paper No. 11 - 12, *Washington University Law Review*, 2012.

Zick, Timothy, "Recovering the Assembly Clause", William & Mary Law School, December 31, 2012, 91 *Texas Law Review* 375 (2012).

۲. همچنین برای مطالعه بیشتر در این موضوع، ن.ک: کمالوند، محمدمهدی؛ تحلیل حق بر آزادی اجتماعات در پرتو اسناد بین‌المللی حقوق بشر و تطبیق آن با نظام حقوقی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه مفید، ۱۳۹۱، ص ۸.

۳. Universal Declaration of Human Rights (UDHR), UN GA Res. 217A(III) on 10 Dec. 1948

۴. ماده ۲۰ اعلامیه: هرکس حق دارد آزادانه مجامع و اجتماع‌های مسالمت‌آمیز را تشکیل دهد. هیچ‌کس را نمی‌توان مجبور به شرکت در اجتماعی کرد.

۵. حق تشکیل مجامع مسالمت‌آمیز به رسمیت شناخته می‌شود. اعمال این حق، تابع هیچ‌گونه محدودیتی نمی‌تواند باشد جز آنچه 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 دیگر ضرورت داشته باشد. ن.ک: مهرپور، حسین؛ نظام بین‌المللی حقوق بشر، چاپ دوم، انتشارات اطلاعات، ۱۳۸۳، ص ۴۳۸-۴۳۱.

۶. American Declaration of the Rights and Duties of Man (ADRDM), adopted by Ninth Int. Conf. of American States on 2 May 1948, Res.xxx, Pan American Union, Final Act of the Ninth Conf, 38 - 45

۷. American Convention on Human Rights (ACHR), Series no. 36, OAS Official Record, OEA/Ser.L/V/II.23 Doc.Rev.2

۸. «حق تشکیل اجتماع مسالمت‌آمیز بدون سلاح به رسمیت شناخته می‌شود. اعمال این حق تابع هیچ‌گونه محدودیتی نمی‌تواند باشد مگر آنچه طبق قانون و در جامعه دموکراتیک به مصلحت امنیت ملی، سلامت عمومی یا نظم عمومی باشد یا برای حمایت از بهداشت عمومی یا اخلاق عمومی یا حقوق و آزادی‌های دیگران ضروری باشد».

بشر، منشور اجتماعی اروپا در بند ۵ و ۶ ماده اول و بند ۵ و ۶ ماده دوم و کنوانسیون اروپایی حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین (۱۹۵۰) در ماده ۱۱ حق مزبور را به رسمیت شناخته‌اند.<sup>۹</sup> کشورهای آفریقایی متعاقب کشورهای اروپایی و در اقدامی مشابه، منشور آفریقایی حقوق بشر و مردم را تصویب نمودند که در ماده ۱۱، به سیاق کشورهای اروپایی، آزادی اجتماعات را به رسمیت شناخته است.<sup>۱۰</sup>

حقوق بشر، حقوقی جهانی، برابر، جدایی‌ناپذیر و تفکیک‌ناشدنی و در ارتباط با یکدیگرند.<sup>۱۱</sup> آزادی اجتماعات نیز از جمله آزادی‌هایی است که از یک بُعد موضوعیت و از بُعدی دیگر طریقت دارد. آزادی اجتماعات علاوه بر اینکه خود حقی است مستقل، ابزاری جهت تحقق سایر حقوق و آزادی‌ها از قبیل آزادی بیان، اندیشه، تفکر است. کمیته حقوق بشر در تفسیر عمومی ۲۵ اذعان می‌دارد: «آزادی اجتماعات در کنار آزادی بیان و آزادی تشکیلات، مبنای بهره‌مندی از بسیاری از آزادی‌های سیاسی است»<sup>۱۲</sup> آزادی اجتماعات که یک حق بشری مصرح در ماده ۲۱ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی است، با بسیاری از مواد میثاق در ارتباط مستقیم است.<sup>۱۳</sup>

با بررسی اسناد حقوق بشری، تعریفی از آزادی اجتماعات مشاهده نمی‌شود بلکه این اسناد تنها به شناسایی این حق پرداخته است و با سیری در تفسیرهای عمومی کمیته حقوق بشر سازمان ملل متحد هم معلوم می‌شود که تفسیر عمومی مستقلی در مورد ماده ۲۱ و تعریف آزادی اجتماعات وجود ندارد، بلکه فقط در برخی از تفاسیر عمومی به‌طور پراکنده به آزادی اجتماعات اشاره شده است. بنابراین با توجه به رویه نظام بین‌الملل حقوق بشر، این موضوع به ذهن متبادر می‌شود که شاید تعریف این آزادی و قانونگذاری آن به قوانین داخلی واگذار شده باشد. مناسب است جهت ایجاد استاندارد جهانی (رویه واحد در کشورها) و رفع ابهام از برخی نکات مبهم در خصوص آزادی اجتماعات، تعریفی جامع و مانع از این آزادی به‌عمل آید. با توجه به رویه دولت‌ها

۹. در بند ۱ ماده ۱۱ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر آمده است: «هرکس حق آزادی مجامع و حق آزادی برگزاری اجتماع مسالمت‌آمیز و مشارکت با دیگران را دارد. این حق شامل تشکیل یا پیوستن به اتحادیه‌های صنفی برای حمایت از منافع شخص است».

۱۰. در ماده ۱۱ از همین منشور آمده: «هر فرد حق اجتماع آزادانه با دیگران را خواهد داشت. اعمال این حق فقط مقید به محدودیت‌های ضروری معین‌شده در قانون و مقررات به‌خصوص مقررات تصویب‌شده در جهت حفظ منافع ملی، امنیتی، بهداشتی، اخلاقی یا رعایت حقوق و آزادی‌های دیگران خواهد بود».

۱۱. بند ۵ اعلامیه نهائی کنفرانس وین: «حقوق بشر جهانی، غیرقابل تفکیک، وابسته به هم و در پیوند کامل با یکدیگر است».

۱۲. برای مطالعه بیشتر، ن.ک: Human Rights Committee, General Comment 25, HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I).

۱۳. مواد ۱۲ (آزادی رفت‌وآمد)، ۱۷ (حریم خصوصی)، ۱۸ (آزادی مذهب، وجدان و فکر)، ۱۹ (آزادی عقیده و بیان)، ۲۰ (عدم ایجاد تنفر و تبلیغ جنگ)، ۲۲ (آزادی تشکیلات و انجمن‌ها)، ۲۵ (حق بر انتخابات آزاد و منصفانه) و ۲۷ (حقوق اقلیت‌ها) برای مطالعه بیشتر، ن.ک: کمالوند؛ همان، صص ۶۸ - ۶۴.

در قوانین اساسی و داخلی و دکترین حقوقی<sup>۱۴</sup> در این خصوص، می‌توان آزادی اجتماعات را عبارت از این دانست که افراد آزاد هستند آگاهانه، عامدانه و به‌صورت مسالمت‌آمیز در کنار یکدیگر به‌طور موقت و بدون هراس از مداخله دولت برای بیان مطالب در زمینه‌های مختلف، گرد هم آیند و به بیان خواسته‌های خود از این طریق بپردازند. از وصف آگاهانه و عامدانه بودن اجتماعات، مؤلفه سازمان‌یافته بودن اجتماعات و از موقت بودن و هدف خاص داشتن، غیردائمی بودن و هدفمند بودن اجتماعات استنباط می‌شود.

علاوه بر مؤلفه‌های اصلی آزادی اجتماعات (موقت بودن، سازمان‌یافته بودن و هدفمند بودن)، مؤلفه‌های دیگری نیز برای آزادی اجتماعات وجود دارد که بخشی محدودکننده است مانند مسالمت‌آمیز بودن، بخشی جنبه حمایتی دارد مانند ایجاد سازوکارهایی که مانع مداخله دولت در این آزادی می‌شود و بخشی دیگر جنبه انتظام‌بخشی به اجتماعات را دارد مانند اطلاع‌دادن و اخذ مجوز.

با توجه به اطلاق ماده ۲۱ میثاق و طبیعی بودن آزادی اجتماعات، تمامی افراد، فارغ از هرگونه تعلقی می‌توانند از آزادی اجتماعات بهره‌مند شوند و ماده ۲ میثاق نیز مؤید این امر است. اقلیت‌ها نیز می‌توانند مانند هر فرد دیگری در سرزمین تحت قلمرو یک کشور عضو، برای نیل به اهدافشان از حق‌های عمومی مانند آزادی بیان، اجتماعات و تشکیلات بهره‌مند شوند.<sup>۱۵</sup> آن‌ها می‌توانند با استناد به ماده ۲۱ میثاق و با بهره‌مندی از آزادی اجتماعات مسالمت‌آمیزی که به دور از ایجاد تنش و تفرق باشد، حقوق خود را مطالبه کرده و از فرهنگ خاص خود در درون جامعه اکثریت، پیروی کنند. اتباع بیگانه نیز می‌توانند در قلمرو هر کشور عضو میثاق، در جهت حفظ منافع خود از آزادی اجتماعات بهره‌مند شده و از ظرفیت‌های این آزادی استفاده نمایند.<sup>۱۶</sup> همچنین نباید آزادی اجتماعات را با آزادی تشکیلات اشتباه گرفت. برخی طی یک تقسیم‌بندی کلاسیک، اجتماعات افراد را بر دو قسم دانسته که از این رو آزادی اجتماعات موقت را آزادی اجتماع عمومی نامیده و آزادی اجتماعات غیرموقت (دائمی) را آزادی انجمن‌ها و جمعیت‌ها

۱۴. برای مطالعه نظریات اندیشمندان در خصوص آزادی اجتماعات، ن.ک:

Gale, Cengage, *Freedom of Assembly and Association*, 2012.

Merino, Noel, *Freedom of Assembly and Association*, Green Haven Press, 2012.

Nowak, Manfred, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, N.P. Engel, Kehl, 1993.

Rohde, Stephen F, *Freedom of Assembly*, Facts on File Inc., 2005.

15. Human Rights Committee, General Comment 23, HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I)

۱۶. ماده ۲ میثاق که به اصل عدم تبعیض در بهره‌مندی از تمام مواد میثاق اشاره دارد، در بند یک خود، منشأ ملی را مبنایی برای عدم تسری مواد مندرج در میثاق، در خصوص این افراد (فرد بیگانه) نمی‌داند. از این رو تفسیر عمومی شماره ۱۵ کمیته حقوق بشر با تأکید مضاعف تصریح می‌کند: بیگانگان از مزایای آزادی اجتماعات و تشکیلات بهره‌مند خواهند شد. کنوانسیون حمایت از کارگران مهاجر و خانواده‌هایشان نیز به بهره‌مندی کارگران از این حق بشری اشاره کرده است.

می‌دانند که تعین حقوقی آزادی اجتماعات موقت در ماده ۲۱ و آزادی اجتماعات غیرموقت (تشکیلات) در ماده ۲۲ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی است. به نظر نوک ماده ۲۱ میثاق اختصاصاً برای اجتماعاتی است که درباره بحث و اعلان نظر است.<sup>۱۷</sup>

آزادی اجتماعات با توجه به مصادیق گوناگونی که دارد طیف گسترده‌ای از مصادیق و شیوه‌های مسالمت‌آمیز را ارائه می‌نماید که علی‌رغم گستردگی بسیار، ذیل آزادی اجتماعات قرار می‌گیرند. از این رو یکی از مواردی که باید تبیین شود، مصادیق مختلف آزادی اجتماعات است تا از این طریق مواد قانونی مربوطه بر آن جاری شود.<sup>۱۸</sup> هرچند تشکیل اجتماعات مسالمت‌آمیز، یک آزادی است و افراد آزادند در کنار یکدیگر، اجتماعات مسالمت‌آمیز تشکیل داده تا به اهداف خود برسند، در جهان معاصر و با حضور دولت‌ها همیشه بیم آن می‌رود که دولت و سایر افراد آزادی افراد را نقض کنند. بنابراین بهترین روشی که برای تضمین و صیانت از آزادی‌های افراد در نظر گرفته شده است، حق‌انگاری آن‌هاست. بنابراین آزادی اجتماعات ماهیتاً آزادی است ولی به اعتبار اینکه نظام بین‌المللی حقوق بشر، حق‌محور است و همیشه این افراد هستند که در مقابل دولت حق دارند و آن را مطالبه می‌کنند، به شکل یک حق بشری درآمده است. از منظر دیگر و در یک گفتمان حق‌محور، ممکن است حق‌ها از یک نظر به معنای حق - آزادی و از نظر

17. Joseph, Sarah, et al., *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p 569.

۱۸. در این خصوص تقسیم‌بندی نموداری ذیل، تمامی مصادیق این آزادی را در بر می‌گیرد:

- ۱- اجتماعات از حیث ماهوی:
  - الف) موقت (اجتماعات عمومی)
  - ب) دائمی (احزاب، انجمن‌ها، سازمان‌های غیردولتی و سندیکاها)
- ۲- اجتماعات از حیث شکلی:
  - الف) مجامع
  - ب) تظاهرات
- ۳- بر اساس موضوع آن:
  - الف) سیاسی، اجتماعی
  - ب) صنفی، حزبی
  - ج) مذهبی
  - د) اجتماعات فرهنگی، هنری و ورزشی
- ۴- بر اساس محدودیت شرکت برای افراد:
  - الف) محدود شده (اجتماعات خصوصی و اختصاصی)
  - ب) آزاد برای همه (اجتماعات عمومی)
- ۵- بر اساس محل و مکان برگزاری اجتماعات:
  - الف) در محیط سرپسته یا محیط روباز (آزاد)
  - ب) در اماکن خصوصی یا در اماکن عمومی

دیگر به معنای حق - ادعا باشند. آزادی‌های اساسی بشر، گرچه با دارنده حق، ماهیتی آزادی‌محور دارند، در ارتباط با دولت دارای ماهیتی ادعامحور هستند.<sup>۱۹</sup> این ماهیت در حق‌های مدنی و سیاسی سیاسی نیز صادق است.<sup>۲۰</sup>

آزادی اجتماعات در زمره آزادی‌های منفی<sup>۲۱</sup> است که تحقق هرچه بیشتر این آزادی با عدم مداخله دولت صورت می‌پذیرد ولی این موضوع نافه تعهدات مثبت دولت‌ها نیست بلکه در پاره‌ای از موارد مانند تأمین امنیت اجتماع‌کنندگان که جنبه مثبت دارد، دولت باید آزادی مزبور را تضمین نماید. آزادی اجتماعات در کنار آزادی بیان، مطبوعات، مذهب و وجدان، جزو آزادی‌های مدنی کلاسیک است. این نوع آزادی‌ها دربرگیرنده مجموعه‌ای از حقوق منفی است که ریشه در دکتترین حقوق بشر داشته و خواستار عدم مداخله از سوی حکومت است.<sup>۲۲</sup>

همچنین آزادی اجتماعات جزو آزادی‌های گروهی است.<sup>۲۳</sup> آزادی اجتماعات ماهیتاً حق و آزادی فردی است اما به صورت شکلی باید در یک جمعیت و گروه متجلی شود تا به تحقق برسد و این دو مفهوم یعنی فرد و گروه برای اجرایی شدن این آزادی در گروه هم هستند. شاید کمتر آزادی‌ای باشد که با چنین وضعیتی در خصوص مطالبه‌اش روبه‌رو باشد.<sup>۲۴</sup> بنابراین افراد، هم آزاد هستند که برگزاری اجتماعی را تدارک ببینند و اجتماعاتی را تشکیل بدهند (آزادی تشکیل و برگزاری اجتماعات) و هم این حق را دارند تا به تجمع و راه‌پیمایی که تشکیل شده است ملحق شوند (آزادی الحاق به اجتماعاتی که دیگران تشکیل داده‌اند) یا آن را ترک گویند؛ چرا که خروج از اجتماعات نیز جزو آزادی افراد محسوب می‌شود (آزادی خروج از اجتماعات).

آزادی اجتماعات از جمله آزادی‌هایی است که در اکثر قوانین اساسی کشورها به‌عنوان حقوق اساسی ملت، تضمین‌کننده سایر آزادی‌ها و مانعی برای جلوگیری از خودکامگی احتمالی حکومت‌ها است. قانون اساسی ایران، آزادی اجتماعات را در اصل ۲۷ قانون اساسی جمهوری

۱۹. تجمعات مسالمت‌آمیز برای افراد یک حق - آزادی است اما به دلیل آنکه این حق در مقابل دولت است، یک حق ادعا هم محسوب می‌شود.

۲۰. قاری سیدفاطمی، سیدمحمد؛ حقوق بشر در جهان معاصر، دفتر اول، شهردانش، ۱۳۸۸، ص ۶۳.

۲۱. جهت مطالعه بیشتر آزادی‌های منفی و مثبت، ن.ک: برلین، آیزیا؛ چهار مقاله درباره آزادی، ترجمه محمدعلی موحد، چاپ دوم، خوارزمی، ۱۳۸۰.

۲۲. هیوود، اندرو؛ کلید واژه‌ها در سیاست و حقوق عمومی، ترجمه اردشیر امیرارجمند و سیدباسم موالی‌زاده، امیرکبیر، ۱۳۸۷، ص ۵۷.

۲۳. برای مطالعه بیشتر در این موضوع، ن.ک: دوفار، ژان؛ آزادی‌های گروهی (آزادی تجمع، تظاهرات، انجمن و سندیکا)، ترجمه علی‌اکبر گرجی‌ازندریانی، مجد، ۱۳۹۱.

۲۴. در واقع آزادی اجتماعات، حقی فردی است که برای تحقق خارجی آن به جمع و گروهی از افراد نیاز است.

اسلامی ایران<sup>۲۵</sup> به رسمیت شناخته است.

در این مقاله، مؤلفه‌های مسالمت‌آمیزبودن اجتماعات شامل عدم حمل سلاح و منع بیان تنفرآمیز و منع تحریک به خشونت و نیز لزوم یا عدم لزوم اخذ مجوز برای اجتماعات در نظام بین‌الملل حقوق بشر تبیین می‌شود و سپس چالش‌های این موضوعات در حقوق ایران مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

### ۱. مسالمت‌آمیزبودن اجتماعات

اجتماعات برای آنکه تحت شمول آزادی اجتماعات مندرج در اسناد بین‌المللی حقوق بشر قرار گیرد، علاوه بر سه مؤلفه اصلی،<sup>۲۶</sup> شروط دیگری لازم دارد که این شرایط جزء لاینفک آن است. از جمله مؤلفه‌هایی که لازمه این آزادی است مسالمت‌آمیزبودن اجتماعات است. مسالمت‌آمیزبودن، قیدی محدودکننده است و هر اجتماعی به‌عنوان آزادی اجتماعات موردحمایت نظام بین‌المللی حقوق بشر، باید وجه مسالمت‌آمیزبودن را رعایت نماید.<sup>۲۷</sup> در اسناد حقوق بشری، هنگامی که مفهوم صلح‌آمیز یا مسالمت‌آمیزبودن در کنار فعالیت‌ها و آزادی‌های فردی تصریح می‌شود، ناظر به جنبه‌ای از رفتار شهروندان است که در آن افراد در جهت استیفای حقوق و آزادی‌های خود، علاوه بر متوسل نشدن به خشونت، تساهل، تسامح و بردباری را رعایت کرده و با همزیستی مسالمت‌آمیز از آزادی‌ها بهره‌مند می‌شوند. این موضوعی چندسویه است که علاوه بر اجتماع‌کنندگان، پلیس و سایر افراد نیز باید آن را رعایت نموده و با رفتارشان از به‌خشونت کشیده‌شدن و غیرمسالمت‌آمیزشدن آن جلوگیری نمایند.<sup>۲۸</sup>

مهم‌ترین موضوعی که در مسالمت‌آمیزبودن اجتماعات بحث می‌شود، پرهیز از خشونت است. این امر، گاه به‌صورت پاره‌ای از رفتارها و مصادیق عملی صورت می‌گیرد و گاه به‌صورت خشونت کلامی و ترویج تنفر جلوه می‌کند. به‌طور قطع، اجتماعاتی که همراه با خشونت و تنفر باشد، موردحمایت و شناسایی اسناد بین‌المللی حقوق بشری نیست. بنابراین در درجه اول، قطع و توقف خشونت و در درجه دوم، تلاش در جهت بالابردن فرهنگ تسامح، تساهل و بردباری از مواردی است که به مسالمت‌آمیزبودن اجتماعات می‌انجامد.

۲۵. اصل ۲۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آنکه مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد است.

۲۶. سه مؤلفه اصلی آزادی اجتماعات عبارت‌اند از: موقت‌بودن، سازمان‌یافته‌بودن و هدف خاص‌داشتن

۲۷. کلیه اسناد بین‌المللی حقوق بشر، تنها اجتماعاتی را مورد شناسایی قرار می‌دهند که وجه مسالمت‌آمیزبودن را رعایت کنند.

۲۸. مشی مسالمت‌آمیز علاوه بر اینکه قیدی قانونی برای تشکیل اجتماعات است، یک روند است که افراد تحت یک حکومت مردمی به تمرین بردباری و بالابردن آستانه تحمل خود پرداخته تا با نهادینه‌شدن این وجه در اقداماتشان، از روی آوردن به اقدامات خشن و نامتعارف بپرهیزند.

مسالمت‌آمیزبودن اجتماعات، عنصری حیاتی است که به عوامل مختلفی از جمله ضرورت وجود حکومتی دموکراتیک بستگی دارد چه اینکه در حکومت‌هایی که ساختار سیاسی آن بر اساس ساختار دموکراسی بنا شده است، وفاداری مردم نسبت به حکومت، پیش‌فرض اصلی تظاهرکنندگان است.<sup>۲۹</sup> بالابردن آستانه تحمل و گسترش فرهنگ تسامح، تساهل و بردباری از مواردی است که می‌تواند به تعمیق فرهنگ دموکراسی و پذیرش نظرات مخالف بینجامد. بنابراین اجتماع‌کنندگان باید رفتار و گفتار خود را طوری تنظیم کنند که باعث تحریک و ایجاد تنش در جامعه نشود و گروه‌های مخالف نیز باید طوری رفتار نمایند که بتوانند به نظرات مخالف، هرچند عده‌ای اندک، احترام بگذارند و از درگیری و خشونت با تجمع‌کنندگان بپرهیزند. چنین رابطه‌ای، رابطه دوسویه خواهد بود چرا که ممکن است هر گروهی روزی برگزارکننده تجمعی باشد. بدون تردید اگر گروه‌های انسانی نتوانند مطالبات خود را از طرق مسالمت‌آمیز و قانونی به دست آورند، دستیابی از طرق غیرمسالمت‌آمیز یا همراه با خشونت، پایدار نبوده و دارای بالاترین هزینه‌ها خواهد بود.

مسالمت‌آمیزبودن اجتماعات در سه مورد قابل بررسی است. در قسمت اول به موضوع پرهیز از خشونت و اقدامات خشونت‌آمیز و آنچه به اقدامات رفتاری اجتماع‌کنندگان مربوط می‌شود پرداخته خواهد شد. مهم‌ترین مصداق در این زمینه عدم حمل سلاح است. قسمت دوم به موضوع پرهیز از خشونت، عدم ترویج تنفر توسط اجتماعات و منع بیان تنفرآمیز و خشونت‌زا اختصاص دارد و در قسمت سوم، جایگاه اقدامات نیروی پلیس اعم از تصمیمات و اعمال این نیرو در آزادی اجتماعات و تأثیر آن در مسالمت‌آمیزبودن اجتماعات بررسی می‌شود.

### ۱-۱. عدم حمل سلاح

یکی از قیودی که همواره جزو لاینفک مفهوم مسالمت‌آمیزبودن در آزادی اجتماعات است، عدم حمل سلاح است. علت اصلی اینکه حمل سلاح باعث خارج‌شدن تجمعات از حالت مسالمت‌آمیز می‌شود، ممکن است تهدید امنیت عمومی یا همان جان افراد و دیگری مغایرت آن با اهداف و ضروریات جامعه دموکراتیک باشد. امنیت عمومی<sup>۳۰</sup> و جان افراد، هنگامی که اجتماعات افراد همراه با حمل سلاح باشد، به شدت در معرض تهدید خواهد بود.<sup>۳۱</sup> چه بسا هنگامی که اجتماع‌کنندگان و

۲۹. ن.ک: کمالوند؛ همان، صص ۷۷-۷۴.

۳۰. امنیت عمومی از جمله موارد محدودکننده حقوق و آزادی‌ها است که به جان افراد و حق حیات آن‌ها مربوط می‌شود.

۳۱. «نظر به اینکه هدف از برپایی اجتماعات عمومی، واکنش نشان‌دادن نسبت به یک امر خاص بوده و این اجتماعات به هیچ‌وجه اهداف آشوب‌طلبانه و براندازانه را دنبال نمی‌کنند، حمل سلاح و استفاده از آن منع قانونی دارد». وکیل، امیرساعد و پوریا عسگری؛ قانون اساسی در نظم حقوق کنونی، چاپ دوم، مجد، ص ۸۹.



مخالفتان با یکدیگر درگیر شوند، نه تنها جان خودشان به خطر افتد بلکه حق حیات سایر شهروندان نیز تهدید و حتی نقض شود.<sup>۳۲</sup> تجمعات همراه با سلاح، حاکی از نیت تشکیل‌دهندگان آن و جلوه‌ای بارز از غیرمسالمت‌آمیز بودن دارد.

حمل سلاح در تجمعات و راه‌پیمایی‌ها، مخالف با اهداف و ضروریات جامعه دموکراتیک بوده و به‌نوعی نقض غرض است چه اینکه اساساً دموکراسی، گفتگو را جایگزین خشونت و برخوردهای خشن کرده و آزادی اجتماعات، طریقی است که افراد می‌توانند با به‌کارگیری آن، بسیاری از مسائل، دغدغه‌ها و حتی اعتراضات خود را به گوش همگان رسانده و سوپاپ اطمینانی برای جامعه و حکومت برای جلوگیری از خشونت و نیز امکان تبادل اطلاعات از طریق مسالمت‌آمیز باشد. حال اگر این مشی مسالمت‌آمیز با سلاح همراه باشد، علاوه بر اینکه حمل سلاح در اجتماع ضرورتی ندارد، بلکه باب خشونت را باز کرده و از نیت اصلی اجتماع‌کنندگان حکایت می‌کند که همانا اعمال خشونت و به‌کارگیری آن در تجمعات است، هرچند از آن استفاده ننمایند.

ممنوعیت حمل سلاح از بدیهی‌ترین موضوعات در بحث مسالمت‌آمیز بودن اجتماعات است.<sup>۳۳</sup> هرچند عدم حمل سلاح به‌صراحت در اسناد بین‌المللی حقوق بشر منع نشده است، نظام بین‌الملل حقوق بشر و رویه دولت‌ها، حمل سلاح در تجمعات و راه‌پیمایی‌ها را ممنوع کرده و آن را مصداق بارز تجمع غیرمسالمت‌آمیز و غیرقانونی می‌داند. همچنین از برخی اسناد، بالاخص اصول اساسی استفاده از زور و سلاح‌های گرم توسط مأموران پلیس<sup>۳۴</sup> می‌توان دریافت که حمل سلاح در اجتماعات منع شده است.<sup>۳۵</sup> مطابق رویه دولت‌ها، به‌خصوص قانون اساسی در کشورهایی که قانون نوشته دارند و رویه قضایی و اعلامیه در کشورهایی که قوانین اساسی مکتوب ندارند، عدم حمل سلاح برای اجتماعات، یکی از شروط مسالمت‌آمیز بودن دانسته شده است و اساساً اجتماعی که شرکت‌کنندگان آن، اسلحه حمل یا از آن استفاده کنند، از حمایت بین‌المللی برخوردار نبوده و حتی دولت‌ها و نیروی پلیس، اجازه برخورد با این‌گونه تجمعات را با رعایت موازین بین‌المللی حقوق بشر خواهند داشت.<sup>۳۶</sup> قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۲۷، یکی از شروط بهره‌مندی افراد

۳۲. حق حیات از بنیادی‌ترین حق‌های بشری و غیرقابل‌تعلیق است که نباید تحت هیچ بهانه‌ای مورد تهدید قرار گیرد و حمل سلاح توسط اجتماع‌کنندگان می‌تواند این حق را در معرض نقض، تهدید و آسیب قرار دهد.

۳۳. حمل سلاح، چرخه خشونت را در جامعه بازتولید کرده و بروز خشونت، امری گریزناپذیر خواهد شد. بحث از این مسئله، خارج از موضوع این مقاله است.

34. Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990.

۳۵. در ماده ۱۴ هنگامی که از برخورد با اجتماعات خشن و حتی استفاده از اسلحه علیه آنان سخن می‌گوید، چنین بر می‌آید که تجمعات مسلحانه به‌شدت ممنوع است و به دولت‌ها اجازه برخورد با آن تجمعات را با رعایت موازین بین‌المللی حقوق بشر می‌دهد.

36. J. Sara, *The International Covenant on Civil and Political Rights*, op.cit., p. 569

از آزادی اجتماعات را عدم حمل سلاح می‌داند. این شرط مؤید قید مسالمت‌آمیز بودن اجتماعات است. علی‌رغم ذکر این قید در قانون اساسی، در قوانین عادی جمهوری اسلامی ایران، توصیفی از حمل سلاح و مصادیق آن در اجتماعات به عمل نیامده است و از این رو ناگزیر باید به سراغ قوانین دیگر رفت. مفهوم سلاح و تعیین مصادیق آن از جمله مواردی است که در تشخیص تجمعات غیرمسالمت‌آمیز و نحوه برخورد با آن به نیروهای انتظامی کمک شایانی می‌کند. همچنین، نهادهای قضایی برای قانونی یا غیرقانونی تلقی کردن این‌گونه تجمعات به بررسی کلمه سلاح و مصادیق آن نیازمند هستند. اولین اصل در این خصوص این است که در توصیف عدم حمل سلاح باید تفسیری مضیق صورت گیرد.<sup>۳۷</sup>

واژه سلاح، کلمه جمع است و به جمع اسلحه در لغت، سلاح اطلاق می‌شود. فارغ از مصادیق سلاح، آوردن واژه سلاح به جای اسلحه بی‌دلیل نبوده است. اما سؤالی که در اینجا پیش می‌آید این است که چه تعداد اسلحه می‌تواند یک اجتماع را واجد وصف غیرمسالمت‌آمیز نماید؟ به نظر می‌آید توجه اکثر قانونگذاران در استفاده از کلمه سلاح، حاکی از این واقعیت است که به کارگیری اسلحه توسط اجتماع‌کنندگان، هرگاه در سطح وسیع باشد می‌تواند واژه تجمع غیرمسالمت‌آمیز و مسلحانه را به آن جمعیت اطلاق کرد و دولت‌ها به این دلیل می‌توانند با آن برخورد نمایند ولی هرگاه در یک اجتماع و راه‌پیمایی، یک یا چند نفر اسلحه حمل کنند نمی‌توان عنوان حمل سلاح را برای آن اجتماع به کاربرد و تجمع غیرمسالمت‌آمیز نام نهاد تا با آن برخورد نمود. هرچند میزان یا تعداد دقیق اسلحه‌ای که یک اجتماع را واجد وصف غیرمسالمت‌آمیز و غیرقانونی می‌نماید، محل بحث است، به نظر تشخیص عرفی ملاک است. تشخیص اولیه پلیس در هنگام تشکیل و برگزاری اجتماعات، امر بسیار مهمی است و هرگاه تشخیص دهد که اجتماعی در سطحی وسیع حمل سلاح نموده و عرفاً واجد وصف غیرمسالمت‌آمیز است، باید برای حفظ جان شهروندان با آن تجمع برخورد نماید. البته تشخیص نهایی با مرجع قضایی است.<sup>۳۸</sup>

برای پی‌بردن به مفهوم سلاح، بهترین تعریف، تعیین مصادیق آن است. در این خصوص از قوانین داخلی بالاجنبی قانون به کارگیری سلاح توسط نیروهای مسلح در موارد ضروری مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۸ و قانون جدید مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان اسلحه و مهمات<sup>۳۹</sup> غیرمجاز مصوب ۱۳۹۰/۷/۱۶ می‌توان بهره جست. بی‌شک اسلحه گرم که بارزترین مصداق آن

<sup>۳۷</sup> این امر بدان جهت اهمیت دارد که از مصادیق اجتماعات غیرمسالمت‌آمیز و غیرقانونی می‌کاهد و از هرچه محدودتر شدن این آزادی جلوگیری می‌کند.

<sup>۳۸</sup> مقام قضایی در یک دادگاه مستقل می‌تواند تصمیم پلیس مبنی بر مسلحانه بودن تجمع یا راه‌پیمایی را صحیح و یا نادرست تشخیص دهد.

<sup>۳۹</sup> تبصره ماده ۲ این قانون مقصود از سلاح را انواع سلاح گرم و سرد و شکاری اعم از گلوله‌زنی و غیرگلوله‌زنی و مهمات مربوط به آن می‌داند.

تفنگ است، از مواردی است که ذیل عنوان سلاح قرار می‌گیرد و حمل آن ممنوع است. همچنین به نظر می‌رسد سلاح سرد مانند چاقو یا شمشیر نیز در زمره سلاح بوده و ممنوعیت حمل آن در تجمعات و راهپیمایی‌ها محرز است.<sup>۴۰</sup> از سوی دیگر، برای اطلاق عنوان تجمع غیرمسالمت‌آمیز، صرف حمل سلاح کفایت می‌کند و استفاده و استمرار حمل آن لازم نیست.<sup>۴۱</sup> به‌طور قطع، استفاده از سلاح می‌تواند علاوه بر عنوان تجمع غیرمسالمت‌آمیز، ذیل عناوین مجرمانه دیگری قرار گیرد. بحث عدم حمل سلاح امری است که پس از تشکیل یک تجمع و راهپیمایی بروز و ظهور پیدا می‌کند و نمی‌توان از قبل آن را پیش‌بینی کرد ولی حمل آن، چه در ابتدا و هنگام تشکیل تجمع باشد و چه در اثنای آن، باعث غیرمسالمت‌آمیز شدن آن اجتماع می‌شود. هرچند گفته شده است با توجه به اصل ۲۷ که واژه تشکیل را آورده است، اجتماعات در هنگام تشکیل نباید مسلحانه باشد،<sup>۴۲</sup> این استدلال به دور از منطقی حقوقی بوده و ممکن است به سوءاستفاده از آن بینجامد.

هر اقدامی که باعث خارج شدن اجتماعات از قید مسالمت‌آمیز بودن شود، ممنوع بوده و باعث می‌شود چنین تجمعات خشنی مورد حمایت اسناد بین‌المللی حقوق بشر قرار نگیرد. تجمعات نباید خشن باشد.<sup>۴۳</sup> از این رو نه تنها اجتماعاتی که از سلاح استفاده می‌کند وصف مسالمت‌آمیز بودن را نقض کرده و مورد حمایت نیست بلکه اجتماعاتی که خشونت‌آمیز بوده و در آن تجمع‌کنندگان به زور متوسل شوند نیز مورد شناسایی و حمایت نیست. در اکثر قوانین داخلی کشورها، ممنوعیت اجتماعاتی که به آشوب‌های خیابانی، ناآرامی و درنهایت شورش تبدیل شود، محرز بوده و پلیس به‌عنوان نیروی حافظ نظم و امنیت در جامعه موظف به مقابله و برخورد با آن‌هاست. در ایران، برخورد اولیه با چنین اجتماعاتی بر عهده نیروی انتظامی است و این نیرو به‌موجب قسمت دوم از بند ۳ ماده ۴ قانون نیروی انتظامی، موظف به برخورد و متفرق کردن اجتماعات ناآرام است.<sup>۴۴</sup> بالتبع برخورد نهایی، قضایی بوده و بر عهده قضات صالح و مستقل است که با بررسی دقیق

۴۰. رأی وحدت رویه شماره ۵۶۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور مندرج در روزنامه رسمی شماره ۱۲۰۷۹ - ۱۳۶۵/۵/۲۷ مؤید همین امر است.

۴۱. به‌عبارت‌دیگر، حمل سلاح برای غیرمسالمت‌آمیز شدن آزادی اجتماعات، امری مطلق است و مقید به نتیجه یعنی استفاده از آن نیست.

۴۲. قاسمی، آرین؛ حق بر آزادی تجمع در نظام حقوقی جمهوری اسلامی، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، ۱۳۹۲، ص ۱۲۳.

43. See: Joseph, Sara, *The International Covenant on Civil and Political Rights*, op.cit., pp. 568 - 569

۴۴. ماده ۴ قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران: مأموریت و وظایف نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از:

بند ۳- تأمین امنیت برای برگزاری اجتماعات، تشکل‌ها، راهپیمایی‌ها و فعالیت‌های قانونی و مجاز و ممانعت از هرگونه تشکل و راهپیمایی و اجتماع غیرمجاز و مقابله با اغتشاش، بی‌نظمی و فعالیت‌های غیرمجاز.

وضعیت، با خاطیان برخورد نمایند.

## ۱-۲. منع به‌کارگیری بیان تنفرآمیز و تحریک به خشونت

موضوع دیگری که در اجتماعات ممنوع است، بیان تنفرآمیز است.<sup>۴۵</sup> منظور از بیان تنفرآمیز، به‌کارگیری کلمات، سخنان و بیاناتی است که باعث شود در جامعه و میان اقشار مختلف از جمله ادیان، نژادها و گروه‌های سیاسی و اجتماعی ایجاد اختلاف کرده یا زمینه‌ساز بروز و ظهور خشونت، تنش، تنفر، تبعیض و حتی مناقشات خشونت‌آمیز و گاه مسلحانه شود. اجتماع کردن، نوعی بیان است حتی اگر با سکوت همراه باشد<sup>۴۶</sup> و بیان،<sup>۴۷</sup> آشکارترین وسیله ابراز تنفر است و در ترویج تنفر در بین اقشار مختلف جامعه، گفتار افراد بیشترین نقش را دارد. افراد و گروه‌ها با سردادن شعار، پخش اعلامیه، صدور بیانیه و حتی حرکات رفتاری خود، نوعی بیان را اظهار و ابراز می‌دارند که اگر بیان صورت‌گرفته باعث تحریک گروه‌ها در جامعه شود، ممکن است نظم مطلوبی را که در جامعه لازم است از بین ببرد؛ نظمی که تداعی وحدت در عین کثرت در یک جامعه است و تفاوت‌ها را در جوامع یک ارزش می‌داند. از این رو بیان تنفرآمیز از جمله مواردی است که موجب غیرمسالمت‌آمیز شدن اجتماعات می‌شود و ممنوعیت بیان تنفرآمیز و جرم‌انگاری آن در قوانین داخلی از جمله تعهدات مثبت دولت‌ها است.<sup>۴۸</sup>

منع بیان تنفرآمیز، نوعی محدودیت بر آزادی بیان افراد است و به دلیل رابطه نزدیک آزادی بیان و آزادی اجتماعات، این محدودیت بر آزادی اجتماعات نیز قابل اعمال است زیرا آزادی اجتماعات، نوعی بیان جمعی است و برای مسالمت‌آمیز بودن، بیان اجتماعات نباید تنفرآمیز باشد. ممنوعیت بیان تنفرآمیز، یک ممنوعیت صرفاً اخلاقی نیست و نظام بین‌المللی حقوق بشر، تنها به ممنوعیت بیان تنفرآمیز اکتفا نمی‌کند بلکه جرم‌انگاری مصادیقی چون تحریک و ترغیب به خشونت، تبلیغ برای جنگ و کشتار و تبعیض و تنفر، از تعهدات دولت‌ها بوده و اجتماعاتی که همراه با بیان تنفرآمیز باشد، علاوه بر اینکه تحت حمایت نظام بین‌المللی حقوق بشر نیست، باید طبق قوانین داخلی، غیرقانونی تلقی شده و شرکت‌کنندگان در آن باید به مجازات مندرج در قانونی که از پیش این مصادیق را جرم‌انگاری کرده، محکوم شوند. ماده ۲۰ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی که محدودیتی ویژه بر آزادی بیان است بیانگر ممنوعیت و جرم‌بودن بیان

### 45. Hate speech

۴۶. خلخالی، فرید؛ «نظم عمومی و آزادی تجمع و تشکل»، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، زمستان ۱۳۸۳، ص ۵۲.

۴۷. بیان مفهومی عام است که تمامی مصادیق اعم از کلام، نوشته، تصاویر اعم از هنری و غیرهنری و حتی نقوش، علائم و یک رنگ خاص را شامل می‌شود.

۴۸. دولت‌ها به موجب ماده ۴ کنوانسیون بین‌المللی رفع هرگونه تبعیض نژادی، وظیفه مقابله و برخورد قانونی با بیان تنفرآمیز را دارند.

تنفرآمیز است.<sup>۴۹</sup>

برخی این ماده را محدودیتی بر آزادی بیان و برخی آن را ضرورتی برای حمایت از افشار آسیب‌پذیر و اقلیت‌ها در هر جامعه دموکراتیک می‌دانند،<sup>۵۰</sup> ولی آنچه اهمیت دارد این است که این محدودیت از موارد محدودیت قابل‌اعمال بر آزادی اجتماعات است و اجتماعات در صورت به‌کاربردن بیانات تنفرآمیز، حتماً غیرمسالمت‌آمیز و غیرقانونی تلقی می‌شوند. آنچه در بیان تنفرآمیز مهم است ایجاد تنفر است و همین ایجاد تنفر و کینه است که باعث می‌شود اجتماعی از حالت مسالمت‌آمیز خارج شود. بیان تنفرآمیز یا تنفرانگیز، بیانی آمیخته با ابراز تنفر و کینه است که ممکن است در مخاطب ایجاد تنفر کند و در نهایت به اعمال خشونت منجر شود. این جرم، مقید به نتیجه نیست. بنابراین، صرف ابراز بیان تنفرآمیز، صرف‌نظر از منجرشدن آن به خشونت، اجتماعات را از مسالمت‌آمیزبودن خارج می‌سازد.

غیرمسالمت‌آمیز تلقی کردن اجتماعات همراه با بیان تنفرآمیز، امری بدیهی است ولی تشخیص مصادیق آن به مراتب مهم‌تر و سخت‌تر از تشخیص در سایر مصادیق اجتماعات غیرقانونی است. تشخیص در این‌گونه موارد بیشتر پسینی و قضایی است اما ذکر مصادیق بیان تنفرآمیز در قانون از سوءاستفاده‌های احتمالی جلوگیری می‌نماید.<sup>۵۱</sup> تفسیر قضایی که در این موارد صورت می‌گیرد نیز باید به‌نحوی باشد که به محدودیتی بیش از آنچه لازم است و مورد نظر تدوین‌کنندگان میثاق است، نینجامد.<sup>۵۲</sup> با این رویکرد، مصادیقی چون بی‌احترامی، توهین، ابراز تنفر نسبت به عقاید دیگر ادیان، دامن‌زدن به اختلافات قومی یا نژادی، تحقیر و تمسخر اقوام و نژادها که ممکن است منتهی به بروز خشونت، ایجاد کینه و تنفر در آن گروه‌ها شود یا سخنرانی تنفرآمیز علیه تفکر و عقیده سیاسی که منجر به تحریک آن گروه مخالف و طرفدارانش شود، در زمره بیان تنفرآمیز بوده و باید پس از برخورد اولیه با آن، در دادگاهی مستقل به این تخلفات رسیدگی شود. با توجه به اهمیت آزادی بیان و آزادی اجتماعات، تفسیر قضایی باید مضیق باشد تا اظهارات و انتقادات افراد در اجتماعات به دلیل تنفرآمیزبودن، محدود نشود و هر بیانی که در راستای سیاست‌های دولت نباشد تنفرآمیز تلقی نشود. همچنین مرجع قضایی می‌تواند در صورت فقدان مصوبه‌ای در خصوص تعیین مصادیق بیان تنفرآمیز، با توجه به نحوه و شیوه بیان و اظهارات گویندگان و میزان تنفرآمیزبودن و احتمال تأثیر آن در تحریک افراد به

۴۹. در قوانین داخلی نیز باید بیان تنفرآمیز، جرم‌انگاری شود.

۵۰. برای اطلاع بیشتر، ن.ک: «میزگرد علمی بررسی ابعاد حقوقی آثار بیان تنفرآمیز از منظر موازین بین‌المللی حقوق بشر و اندیشه اسلامی»، کمیسیون حقوق بشر اسلامی، ۱۳۸۸.

۵۱. این امر باعث می‌شود تا به هر بهانه‌ای به‌خصوص تنفرزادبودن یک تجمع یا راه‌پیمایی، آزادی اجتماعات مورد تحدید یا نقض قرار نگیرد.

۵۲. ماده ۵ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی.

خسونت، نسبت به تعیین مصادیق بیان تنفرآمیز تصمیم بگیرد.

### ۱-۳. نقش و عملکرد پلیس در مسالمت‌آمیزبودن اجتماعات

اهمیت اقدامات پلیس در ارتباط با آزادی اجتماعات و مسالمت‌آمیزبودن آن بسیار مهم و تأثیرگذار است. قواعد بین‌المللی حقوق بشر، برای تمامی دولت‌ها و نهادهای وابسته به آن‌ها از جمله نهادهای انتظامی و پلیس نیز تعهدآور است.<sup>۵۳</sup> در این زمینه نیروهای پلیس علاوه بر اینکه در رفتارشان باید اسناد عام حقوق بشری<sup>۵۴</sup> را لحاظ نمایند، باید اسناد خاصی چون نظام‌نامه رفتار مأموران نیروی انتظامی<sup>۵۵</sup> و اصول اساسی استفاده از زور و سلاح‌های گرم توسط مأموران نیروی انتظامی<sup>۵۶</sup> را نیز که به‌طور ویژه آن‌ها را مورد خطاب قرار می‌دهد به مورد اجرا گذارند.<sup>۵۷</sup> مسئولین اجرای قانون از جمله پلیس، باید استانداردهای بین‌المللی حقوق بشر را شناخته و رعایت کنند.<sup>۵۸</sup> در نظام‌های دموکراتیک، پلیس نهادی است که برای حفظ امنیت عمومی و حقوق افراد به‌وجود آمده است و نیروهایش مجری قانون و حافظ حقوق و آزادی‌های افراد در جامعه هستند. از این جهت، نیروی مردمی، منتخب و مستقل بوده و در قبال تمامی اقداماتش در مقابل مردم و نهادهای نظارتی، مسئول و پاسخ‌گوست.<sup>۵۹</sup> پلیس با اقدامات اداری و انتظامی خود در بحث آزادی اجتماعات، طیف گسترده‌ای از اقدامات مختلف را به اجرا می‌گذارد که این اقدامات تحت عنوان حمایت از اجتماعات مطرح می‌شود. با توجه به ماهیت آزادی اجتماعات و به دلیل بروز و ظهور

<sup>۵۳</sup> برگرفته از بند ۲ ماده ۲ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی.

<sup>۵۴</sup> از جمله اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، کنوانسیون بین‌المللی منع شکنجه و دیگر رفتارها یا مجازات‌های بی‌رحمانه، غیرانسانی و ترحیبی، کنوانسیون بین‌المللی رفع هرگونه تبعیض نژادی، کنوانسیون حقوق کودک، کنوانسیون محو کلیه اشکال تبعیض علیه زنان، کنوانسیون بین‌المللی حمایت از تمامی اشخاص در برابر ناپدیدشدن اجباری.

<sup>۵۵</sup> Code of Conduct for Law Enforcement Officials, adopted by General Assembly Resolution 34/169 of 17 December 1979

<sup>۵۶</sup> مصوب هشتمین کنگره سازمان ملل متحد درباره پیشگیری از جرم و رفتار با متخلفان، *هاوانا*، کوبا ۲۷ اوت تا ۷ سپتامبر ۱۹۹۰.

<sup>۵۷</sup> مجمع عمومی سازمان ملل متحد با اسناد و توصیه‌نامه‌هایی که تدوین نموده، فرماندهان و مدیران ارشد نیروی پلیس را خطاب قرار داده که اطمینان یابند سیاست‌ها و راهبردهای سازمان پلیس بر محور التزام به حکومت‌داری دموکراتیک، احترام به حقوق بشر و حفظ و رعایت حقوق و آزادی‌های افراد بالاخص آزادی‌های سیاسی تدوین شود.

<sup>۵۸</sup> ماده ۲ نظام‌نامه رفتار مأموران نیروی انتظامی مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد طی قطعنامه شماره ۱۶۹/۳۴ مورخ ۱۷ دسامبر ۱۹۷۹.

<sup>۵۹</sup> پلیس نیروی است مستقل که هرگز نباید در امور سیاسی دخالت کند و باید مجری قانون و دستورهای قضایی باشد. در این خصوص ماده ۱۹ نظام‌نامه رفتار مأموران نیروی انتظامی: کارکنان نیروی انتظامی به‌عنوان متولیان تأمین حفاظت و امنیت مراسم، مجاز به فعالیت بر له یا علیه گروه‌ها نبوده و فرماندهان مربوط نسبت به توجیه کارکنان در این زمینه اقدام خواهند نمود.

آن در حوزه عمومی، این آزادی، اصطکاک شدیدی با بدنه جامعه، نظم عمومی و نظم ترافیکی و آزادی رفت‌وآمد شهروندان دارد و بدین‌خاطر به نیرویی نیاز دارد که بتواند این امور را تنظیم کند. البته این تنظیم به معنای محدود کردن غیرموجه آزادی اجتماعات شهروندان نخواهد بود بلکه صرفاً جهت تسهیل بهره‌مندی از آن است، به‌نحوی که با آزادی‌های سایر شهروندان تزاومی نداشته باشد.

نظام بین‌المللی حقوق بشر، در خصوص آزادی اجتماعات، به نیروهای پلیس جهت اتخاذ تصمیمات<sup>۶۰</sup> (قبل از برگزاری اجتماعات)، تأمین امنیت تجمعات و کنترل ناآرامی‌ها (هنگام برگزاری) اختیارات بیشتری داده است.<sup>۶۱</sup> لذا تصمیم‌گیری راجع به چگونگی برگزاری اجتماعات، تأمین نظم و امنیت آن و برخورد با اجتماعات غیرقانونی<sup>۶۲</sup> و کنترل اجتماعات ناآرام با نیروهای پلیس است.<sup>۶۳</sup> بنابراین پلیس نباید با تصمیمات اداری یا اقدامات انتظامی خود باعث محدودیت بیش از حد، نقض و به‌خشونت کشیده شدن اجتماع مسالمت‌آمیزی شود چون پلیس و نیروهای انتظامی می‌توانند با تصمیمات خود از ابتدا باعث غیرمسالمت‌آمیز بودن اجتماعی شوند یا با اقدامات خود در اثنای اجتماعی باعث غیرمسالمت‌آمیز شدن آن شوند.<sup>۶۴</sup> به‌عبارت‌دیگر، اگر نقش کلیدی پلیس و نیروهای انتظامی که تأمین امنیت برای اجتماع‌کنندگان و تنظیم امور است، تغییر ماهیت داده و تبدیل به تهدیدی علیه اجتماعات و اجتماع‌کنندگان شود، در حقیقت این تغییر کارکرد به‌جای حمایت از تجمعات، تبدیل به نیرو و ابزاری جهت سرکوب اجتماعات و اجتماع‌کنندگان می‌شود که این امر نهایتاً باعث خواهد شد اجتماعی مسالمت‌آمیز، در جهت دفاع از خود یا هر عنوان و دلیل دیگری، دست به اعمالی غیرمسالمت‌آمیز بزند.<sup>۶۵</sup> بنابراین توصیه کمیته

۶۰. بر اساس رویه اکثریت کشورها این اداره پلیس است که بیشتر در بحث آزادی اجتماعات تصمیم‌گیرنده است.

۶۱. میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، نظام‌نامه رفتار نیروهای انتظامی و اصول اساسی استفاده از زور و سلاح‌های گرم توسط مأموران نیروی انتظامی.

۶۲. از اجتماعات غیرقانونی تعریف خاصی وجود ندارد بلکه با توجه به موازین بین‌المللی باید گفت که اجتماعات خشن، مسلحانه، همراه با آشوب و زدو خورد، اجتماعاتی که در آن از بیان تنفرآمیز استفاده شده و حداقل قواعد داخلی را در خصوص اطلاع‌دادن جهت تنظیم امور و نظم ترافیکی (رفت و آمد) رعایت ننمایند مشمول اجتماعات غیرقانونی شده و دولت‌ها با رعایت موازین حقوق بشری می‌توانند با آنها برخورد لازم را بنمایند. در جای‌دادن اجتماعات بدون مجوز (کسب اجازه قبلی) ذیل عنوان اجتماعات غیرقانونی محل تردید و اختلاف است.

۶۳. طبق قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران بند ۳ از ماده ۴، این وظیفه بر عهده نیروی انتظامی است.

۶۴. نحوه برخورد پلیس با اجتماع‌کنندگان و حتی حمایت‌نکردن از آنها در برابر نیروهای خودسر، می‌تواند یک اجتماع کاملاً آرام و مسالمت‌آمیز را به جایی بکشاند که به اقدامات خشونت‌آمیز روی آورده و نهایتاً به غیرمسالمت‌آمیز بودن و به آشوب کشیده شدن یک اجتماع مسالمت‌آمیز منتهی شود و این درحالی است که اجتماع‌کنندگان از ابتدا چنین قصدی نداشته‌اند.

۶۵. پلیس، چه با تصمیمات خود و چه با اقداماتش می‌تواند در جلب اعتماد عمومی و مسالمت‌آمیز بودن اجتماعات، نقش مهمی ایفا کند.

حقوق بشر، سازمان ملل متحد در اظهار نظر خود در خصوص برخورد نیروی پلیس دانمارک<sup>۶۶</sup> با یکی از شهروندان، اذعان می‌دارد که دولت‌ها در خصوص آزادی اجتماعات و کنترل آن، از نیروهایی استفاده نمایند که تخصص کافی در حفظ نظم، امنیت (حمایت) و کنترل اجتماعات و اجتماع‌کنندگان داشته باشند. مؤلفه‌های جدید اقتدار پلیس، دیگر سرکوب و خشونت نیست بلکه قانون‌مندی، به‌هنگام‌بودن، شفاف‌بودن، پاسخگویی و در دسترس‌بودن، مؤلفه‌های جدید اقتدار محسوب می‌شود.<sup>۶۷</sup> لذا پلیس با تصمیمات و اقدامات به‌موقع خود می‌تواند در جلب اعتماد عمومی و مسالمت‌آمیز بودن اجتماعات، نقش مهمی ایفا کند. از این‌رو عملکرد نیروی انتظامی ایران در مقابله با اعتراضات و آشوب‌های سال ۸۸ با توجه به این مؤلفه‌ها قابل تأمل و بررسی است.

## ۲. اخذ مجوز و آزادی اجتماعات

از موضوعات بسیار چالش‌برانگیز در بحث آزادی اجتماعات، موضوع لزوم یا عدم لزوم اخذ مجوز برای تشکیل و برگزاری اجتماعات است. آزادی اجتماعات از جمله آزادی‌هایی است که برای تحقق، نیازمند سازوکاری از پیش تعیین‌شده است که چگونگی ساختار آن از مواردی است که نیازمند بررسی است. آنچه در بحث آزادی اجتماعات اصل است، آزادی و برگزاری اجتماعات است. بهره‌مندی از آزادی اجتماعات به‌عنوان حق بنیادین باید تا آنجا که ممکن است بدون موانع و تشریفات اداری باشد<sup>۶۸</sup> و کسانی که مایل به برگزاری تجمعات مسالمت‌آمیز هستند نباید برای تشکیل تجمعی کسب اجازه نمایند. ایجاد سازوکارهای ضروری برای آزادی اجتماعات از تعهدات ایجابی دولت‌هاست که در راستای تضمین این حق باید صورت پذیرد. دولت‌ها به‌منظور تسهیل و حمایت از آزادی اجتماعات مسالمت‌آمیز، تعهد مثبت دارند.<sup>۶۹</sup> لذا قوانین و مقررات اداری دولت در خصوص این آزادی نباید ناروا، ناعادلانه و برخلاف مقتضیات ذات این آزادی باشد. دولت‌ها باید در خصوص ایجاد سازوکار اجرایی، اداری و تدوین قوانین مربوطه، حسن‌نیت داشته باشند. حسن‌نیت، عنصری مهم و ضروری جهت تحقق آزادی‌های عمومی است. به‌عبارت‌دیگر، در روند تشکیل یک اجتماع و اطلاع‌رسانی توسط بانیان و کسب مجوزهای احتمالی (در صورت پیش‌بینی در قوانین داخلی)، نه‌تنها دولت خود در این امر ایجاد اخلاص نمی‌نماید بلکه عدم دخالت سایر

66. (1997) UN Doc, CCPR/C/79/Add.68, Para 14.

67. محمدی، فاطمه؛ *حمایت از حق حیات در عملیات انتظامی*، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد حقوق بشر، دانشگاه مفید، ۱۳۸۹، ص ۹۳.

68. Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, Second edition, published by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), 2010, P. 2.1

69. Ibid, P. 2.2



نهادهای و گروه‌ها را نیز تضمین می‌کند.

به لحاظ اجرا و اعمال محدودیت نسبت به آزادی اجتماعات و تشکیلات، از جمله لزوم یا عدم لزوم کسب مجوز، سیستم‌های حقوقی به سه دسته تقسیم شده‌اند:

۱- سیستم پیش‌بینی اجازه (پیشینی)

۲- سیستم اطلاع قبلی

۳- سیستم تعقیب پسینی

هریک از این سیستم‌ها سازوکار خاص خود را ایجاد کرده که بی‌شک رویکرد مسئولین و حاکمان در شکل‌گیری هر یک از این سیستم‌ها از تأثیر بسزایی برخوردار است. در سیستم اجازه قبلی جهت بهره‌گیری از یک حق - آزادی باید از یک مرجع یا مقام خاص کسب اجازه کرد. این سیستم بیشترین محدودیت را در اعمال و تصمیمات خود لحاظ می‌کند.<sup>۷۰</sup> سیستم اطلاع قبلی محدودیت کمتری ایجاد می‌کند و قانون، افراد را مکلف می‌کند که جهت بهره‌مندی از این آزادی، مرجع یا مقامات ذی‌ربط را مطلع کنند ولی لزومی به کسب اجازه نیست. این سیستم اعلامی است و اعلام فقط صرفاً اطلاع بوده و اخذ مجوز را برای اجتماعات لازم نمی‌داند.<sup>۷۱</sup> سیستم تعقیب پسینی بسیار باز است که فقط در صورت اضرار به غیر می‌توان از آزادی جلوگیری و محدودیت اعمال کرد.<sup>۷۲</sup> همه کشورها رویکرد یکسانی در قبال اعمال و اجرای حقوق و آزادی‌ها ندارند ولی در خصوص آزادی اجتماعات، آزادی تشکیلات و آزادی بیان، بیشتر کشورهای اروپایی، غالباً سیستم اطلاع قبلی و تعقیب در صورت اضرار را دنبال می‌کنند. نظام بین‌المللی حقوق بشر جهت تشکیل اجتماعات، اطلاع قبلی را مناسب دانسته است و از کشورها می‌خواهد قوانین خود را با این سیستم تنظیم کنند.<sup>۷۳</sup>

نظام حقوقی ایران در بحث آزادی اجتماعات و سازوکار اجرایی و اعمال محدودیت از سیستم اجازه قبلی پیروی می‌کند. سیستم اجازه قبلی نافی سیستم تعقیب پسینی نیست و در صورت تخلف، امکان تعقیب قضایی نیز وجود دارد. مهم‌ترین محدودیتی که در این سیستم وجود دارد اجازه قبلی است و بدین خاطر بسیاری در ابتدای امر از اعمال این حق منصرف می‌شوند.<sup>۷۴</sup> این سیستم در بطن خود محدودیت‌های دیگری نیز مانند شرایط درخواست‌کنندگان، شرایط اعمال

۷۰. سیستم حقوقی ایران برای تشکیل اجتماعات، کسب مجوز از وزارت کشور را لازم دانسته است. کسب مجوز مصداق بارز سیستم اجازه قبلی است.

۷۱. لازم به ذکر است که نظام بین‌المللی حقوق بشر در تشکیل و برگزاری اجتماعات، سیستم اطلاع قبلی را پذیرفته است.

۷۲. این سیستم، لیبرال‌ترین سیستم در اعمال محدودیت برای آزادی‌هاست.

73. *Kivenmaa v Finland*. No 412/1990

۷۴. آزادی اجتماعات به دو صورت نقض می‌شود: اولی قبل از اخذ مجوز و عدم اجازه برگزاری آن و دیگری هنگام برگزاری آن با سرکوب پلیس.

حق و آزادی و نحوه اجرا دارد. به‌طور مثال، قانون فعالیت احزاب علاوه بر اینکه در تبصره ۲ ماده ۶ برگزاری تجمعات را منوط به اخذ مجوز از وزارت کشور دانسته، در فصل سوم از آیین‌نامه اجرایی آن،<sup>۷۵</sup> به‌خصوص ماده ۳۲، شرایط درخواست‌کنندگان این مجوز یعنی گروه‌ها و آن هم گروه‌های مندرج در این قانون و نحوه درخواست و چگونگی برگزاری، لزوم اعلام قبلی و بررسی موضوعاتی که قرار است در اجتماعات گفته شود و موارد دیگر، از جمله محدودیت‌ها ذکر شده است. همچنین مصوبات شورای عالی امنیت ملی که در آیین‌نامه چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راه‌پیمایی‌های قانونی آمده از جمله موضوعات مبهمی است که حتی از ذکر آن محدودیت‌ها خودداری شده است و مشخص نیست چگونه می‌توان با این وصف، اجتماع‌کنندگان را مسئول دانست.

## ۲-۱. ضرورت اطلاع قبلی یا اخذ مجوز

از آنجایی که آزادی اجتماعات، آزادی طبیعی است، دولت‌ها وظیفه دارند آن را شناسایی کنند و از این جهت دیگر نیازی به کسب مجوز برای برگزاری اجتماعات نیست. ایجاد سازوکارهای اداری و احیاناً کسب مجوز، جهت تسهیل این آزادی است و در این راه تشریفات غیر ضرور و موانع باید حذف شود، هرچند نظام بین‌المللی حقوق بشر در آزادی اجتماعات به دولت‌ها اختیار اعمال محدودیت‌های اداری و بخشنامه‌ای را از طریق نهادهای اجرایی ذی‌ربط داده است. به‌عبارت‌دیگر، یکی از ویژگی‌های خاص آزادی اجتماعات، اعمال تصمیمات اداری و بخشنامه‌های دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط مبنی بر اعمال یک سری از محدودیت‌ها در اجرای این آزادی است. مبنای این امر، قید «طبق قانون»<sup>۷۶</sup> در ماده ۲۱ میثاق است که در تفسیر این واژه اکثر حقوق‌دانان<sup>۷۷</sup> معتقدند اعمال تصمیمات اداری نیز از سوی دولت‌ها مشروع است.<sup>۷۸</sup> در همین راستا یکی از این محدودیت‌های اداری بحث اطلاع‌رسانی و اخذ مجوز برای برگزاری اجتماعات است. کمیته حقوق بشر در قضیه کیونما علیه دولت فنلاند، تلویحاً کسب مجوز قبلی برای تجمعات خیابانی را قابل قبول نمی‌داند ولی در مورد اعلام قبلی به مقامات عمومی عقیده دارد که اعلام برگزاری تجمع در یک مکان عمومی به پلیس، شش ساعت قبل از برگزاری آن، به‌نظر با محدودیت‌های

۷۵. آیین‌نامه اجرایی فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی و اقلیت‌های دینی، مصوب ۱۳۶۱/۳/۳۰ هیئت وزیران

76. In Conformity with the Law

77. Nowak, *op.cit.*, p. 378

۷۸. نوآک معتقد است، در اعمال محدودیت‌ها، عبارت «طبق قانون» در ماده ۲۱، برخلاف عبارت «مطابق قانون» که در مواد ۱۲، ۱۸، ۱۹ و ۲۲ میثاق آمده است به اعمال تصمیمات اداری اشاره دارد و از این رو باید این واژه را اعمال تصمیمات اداری در وضع محدودیت‌های ماده ۲۱ تفسیر کرد.

مقرر در ماده ۲۱ سازگاری دارد.<sup>۷۹</sup> بنابراین اطلاع‌رسانی قبلی جهت برگزاری اجتماعات به نهادهای ذی‌ربط ضروری است. این قاعده کلی بوده که البته دارای استثنائاتی نیز هست.<sup>۸۰</sup> اطلاع قبلی محدودیتی بر آزادی اجتماعات است اما این محدودیت (اطلاع دادن) به نهادهای ذی‌ربط با توجه به مقتضیات جوامع بشری توجیه‌پذیر است زیرا اجتماع‌کنندگان در اعمال این حق باید از امنیت خود مطمئن باشند و این وظیفه بر عهده پلیس است.

بنابراین، نظام بین‌الملل حقوق بشر، اطلاع‌دادن به نهادهای ذی‌ربط و ایجاد سازوکار لازم را برای بهره‌مندی از این حق ضروری می‌داند ولی اخذ مجوز و تدوین قواعد و مقررات غیر ضرور را نه تنها لازم نمی‌داند بلکه از آنجا که این تشریفات اغلب به نقض آزادی اجتماعات می‌انجامد، دولت‌ها را از آن منع می‌نماید. سیستم حقوقی ایران در اصل ۲۷ قانون اساسی، اخذ مجوز را برای تشکیل اجتماعات لازم ندانسته و بهره‌مندی از این حق طبیعی را منوط به اذن و اجازه هیچ نهاد و مرجعی نمی‌داند. اما قانون فعالیت احزاب و آیین‌نامه آن نه تنها بهره‌مندی از این آزادی را منوط به اخذ مجوز از وزارت کشور می‌داند بلکه این حق را تنها برای گروه‌های مندرج در این قانون شناسایی نموده و از این‌رو افراد عادی را از این آزادی و تشکیل آن محروم کرده است. قانونگذار عادی با تصویب قانون فعالیت احزاب،<sup>۸۱</sup> اخذ مجوز<sup>۸۲</sup> را شرط برگزاری آزادی اجتماعات دانسته و با آوردن عبارت «گروه موظف است»،<sup>۸۳</sup> شرایطی را برای اخذ مجوز در نظر گرفته که این شرایط، ناظر به گروه‌ها بوده و آزادی اجتماعات به نوعی حق گروه‌ها تلقی شده که موارد اخیر از جمله قیود محدودکننده‌ای است که در تعارض با اصل ۲۷ قانون اساسی بوده و از جمله چالش‌های کنونی سیستم حقوقی ایران است.

بنابراین، قانون فعالیت احزاب در دو مورد برخلاف اصل ۲۷ قانون اساسی تصویب شده است: اولاً ضرورت اخذ مجوز بر خلاف اصل ۲۷ است که در این اصل به لزوم اخذ مجوز اشاره‌ای نشده است. اخذ مجوز، موضوع مهمی در بحث آزادی اجتماعات و سیستم حقوقی ایران است و سکوت قانونگذار اساسی را باید دلیل مخالفت آن با لزوم اخذ مجوز دانست. ثانیاً آزادی اجتماعات، حق تمام شهروندان است و هر کس می‌تواند اقدام به تشکیل اجتماع نماید و اصل ۲۷ نیز این آزادی را حق هر کس دانسته است. هر چند اجتماعات معمولاً توسط گروه‌ها و احزاب ترتیب داده

79. *Kivenmaa v Finland*. No 412/1990

۸۰. سیستم حقوقی ایران از این استثنا پیروی کرده و اخذ مجوز را برای تشکیل اجتماعات پیش از تشکیل آن، ضروری دانسته است.

۸۱. مصوب ۱۳۶۰/۶/۷ مجلس شورای اسلامی.

۸۲. تبصره ۲ ماده ۶ قانون مارالذکر و ماده ۲۸ آیین‌نامه همین قانون مصوب ۱۳۶۱/۳/۳۰ کسب مجوز را از وزارت کشور، شرط برگزاری اجتماعات می‌داند.

۸۳. ماده ۳۲ آیین‌نامه قانون فعالیت احزاب

می‌شود، این آزادی منحصر به تشکل‌ها نبوده و باید ناظر به تمامی شهروندان باشد. لذا تصریح قانون فعالیت احزاب به اینکه اجتماعات را حق گروه‌ها می‌داند مغایر با اصل ۲۷ قانون اساسی است.

## ۲-۲. رسیدگی به درخواست برگزاری اجتماعات و سازوکارهای مربوط

ایجاد سازوکارهای مربوط به تحقق آزادی اجتماعات از جمله تعهدات دولت‌هاست که باید در جهت تضمین این آزادی و تحقق هرچه بیشتر آزادی اجتماعات برای شهروندان خود، ابتدا قانون مربوط به آزادی اجتماعات را تدوین و تصویب نمود و در آن نهادهای تصمیم‌گیرنده و روند شکلی اعلام درخواست، رسیدگی و تصمیم‌گیری راجع به درخواست، نهادهای رسیدگی به اعتراض راجع به تصمیمات مرجع بدوی و نهادهای ناظر، مشخص و از پیش تعیین شده باشد. امری که بیش از هر چیز بدان تأکید شده، شفاف‌بودن این روند، نداشتن ابهام و حسن‌نیت دولت‌ها در اجرای این قوانین و مقررات شکلی است. قوانین و روند اداری باید از پیش تعیین شده باشد تا از تصمیمات آنی و سلیقه‌ای مقامات ذی‌ربط جلوگیری کند. با توجه به اینکه پلیس، یک نیروی مستقل بوده و بیشتر با اموری چون نظم و امنیت درگیر است و به جزئیات امور آگاه است، بهتر می‌تواند در این زمینه تصمیم‌گیری کند و در اکثر کشورها این نیروی پلیس است که مرجع تصمیم‌گیری برای اجتماعات است.

نظام بین‌المللی حقوق بشر برای تشکیل اجتماعات، اطلاع قبلی را ضروری می‌داند و همچنین ایجاد سازوکارهای ضروری را از وظایف دولت‌ها می‌داند. بنابراین اصل بر آزادی و برگزاری اجتماعات بوده و در اجرای این آزادی دولت‌ها باید کمترین تشریفات را برای درخواست‌کنندگان لحاظ نمایند اما جهت تشکیل و برگزاری اجتماعات، ایجاد سازوکارهای ضروری و اطلاع‌دادن به نهادهایی چون پلیس با توجه به مقتضیات جوامع امروزی اعم از کنترل رفت‌وآمد، تسهیل نظم ترافیکی و تأمین امنیت تجمع‌کنندگان، امری اجتناب‌ناپذیر است. از سوی دیگر، حل تعارضات بین حقوق افراد نیز بر عهده این نیرو است که با تدابیر از پیش تعیین شده، بین آزادی اجتماعات افراد و آزادی رفت‌وآمد سایر افراد (تنظیم نظم ترافیکی) رفع تراحم نماید. در اغلب کشورها این پلیس است<sup>۸۴</sup> که مرجع اصلی و مقام اداری برای تصمیم‌گیری در بحث آزادی اجتماعات بوده و از این رو اطلاع و اعلامیه برگزاری اجتماعات به این نهاد ارائه می‌شود. بنابراین اطلاع‌دادن به پلیس غالباً به دو دلیل است: تأمین امنیت اجتماع‌کنندگان و حفظ نظم

۸۴. این امر مطلق نبوده و در سیستم حقوقی ایران، نهاد تصمیم‌گیرنده در بحث تدابیر اداری و صدور مجوز، کمیسیون حکومتی موسوم به ماده ۱۰ احزاب و نهایتاً وزارت کشور است و پلیس تنها می‌تواند در اتخاذ تدابیر انتظامی و تأمین امنیت ورود کرده و مقامات و فرماندهان ارشد آن، تصمیم‌گیری کنند.

عمومی و کنترل ترافیک نهادهای تصمیم‌گیرنده، پس از وصول درخواست، باید در فرصتی کوتاه پاسخ خود را نسبت به درخواست واصل‌شده اعلام نموده و در صورت رد، به صورت مستدل و مستند به درخواست‌کنندگان پاسخگو باشند. نهاد تصمیم‌گیرنده در اتخاذ تصمیمات خود باید موازین حقوقی را رعایت کرده و در صورت اعمال هرگونه محدودیت یا ممنوعیت برای برگزاری تجمعات، دلایل، مستندات و توجیهات خود را شفاف اعلام کرده و دسترسی به این تصمیم را آسان نماید تا درخواست‌کنندگان بتوانند در صورت قانع‌نشدن از تصمیم نهاد اجرایی درخواست تجدیدنظر کرده و نهاد رسیدگی‌کننده (تجدید نظر) درخواست آن‌ها را در موعد مقرر و به سرعت بررسی نماید. اعلان به موقع تصمیم نهاد اجرایی باعث خواهد شد تا در مدتی معقول پیش از تاریخ برگزاری تجمع که در اعلامیه اطلاع‌رسانی آمده است، برگزارکنندگان تجمع از رأی آن نهاد، تجدیدنظرخواهی کرده و به موقع و قبل از تاریخ برگزاری تجمع، نتیجه تجدیدنظرخواهی خود را دریافت دارند تا حقوق افراد و گروه‌ها تضییع نشود.<sup>۸۵</sup>

در همه سیستم‌های حقوقی، مرجع تجدیدنظر از تصمیم مرجع بدوی و پژوهش‌خواهی از این‌گونه تصمیمات وجود دارد تا این مرجع از نقض‌های احتمالی قوانین و مقررات جلوگیری کند. برای تصمیمات مراجع تصمیم‌گیرنده بدوی چه قضایی، چه شبه‌قضایی و حتی سیاسی، یک مرجع تجدیدنظر وجود دارد تا در صورت شکایت از تصمیم مرجع بدوی بتوان از آرا و تصمیمات آن مرجع، تجدیدنظرخواهی کرد. در رویه اروپایی حقوق بشر و اصول راهنمایی که سازمان امنیت و همکاری اروپا برای ایجاد رویه‌ای یکسان در کشورهای اروپایی تدوین و منتشر کرده، ایجاد مرجع تجدیدنظر از تصمیمات مرجعی را که مسئول اصلی تصمیم‌گیری در بحث آزادی اجتماعات است برای کشورهای عضو ضروری دانسته تا از این طریق آزادی اجتماعات و تضمین آن، هرچه بیشتر صورت گیرد.<sup>۸۶</sup> مرجع تجدیدنظر باید طی یک روند رسیدگی عادلانه، قانونی و به‌هنگام، درخواست‌های پژوهش‌خواهی را رسیدگی کرده و قبل از تاریخ اطلاع‌رسانی نتیجه را اعلام نماید.<sup>۸۷</sup> در سیستم حقوقی ایران، وزارت کشور، مرجع دریافت درخواست‌ها است و کمیسیون ماده ۱۰ احزاب، مرجع رسیدگی به درخواست‌هاست که تشخیص این نهاد از طریق وزرات کشور به اطلاع درخواست‌کنندگان می‌رسد.

85. Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, *op.cit.*, P. 4.5

86. *Ibid.*, p. 2.7

87. *Ibid.*, p. 4.6

### ۲-۳. لزوم یا عدم لزوم اخذ مجوز در حقوق اساسی ایران

انقلاب اسلامی ایران که با تلاش و مجاهدت‌های فراوان پایه‌ریزی شد،<sup>۸۸</sup> هیچ‌گاه بدون حمایت‌ها و پشتوانه‌های مردمی و تجمعات و راه‌پیمایی‌های مسالمت‌آمیز مردم تحقق نمی‌یافت.<sup>۸۹</sup> انقلاب ایران، راه رسیدن به اهداف خود را از مسیر مسالمت‌آمیز انتخاب نمود و این مهم با اجتماعات عظیم مردمی تحقق یافت.<sup>۹۰</sup> آزادی اجتماعات در قانون اساسی جمهوری اسلامی مطابق اصل ۲۷ مورد شناسایی سیستم حقوقی ایران قرار گرفته است. در اصل ۲۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آمده است: «تشکیل اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها بدون حمل سلاح، به شرط آنکه مخل به مبانی اسلام نباشد، آزاد است». طبق این اصل، تشکیل اجتماعات نیازمند کسب مجوز نیست و تنها دو قید عدم حمل سلاح و مخل‌نبودن به مبانی اسلام باید رعایت شود. بی‌شک متعاقب این اصل، سیستم حقوقی و در رأس آن مجلس باید قانون جامعی راجع به اجتماعات تدوین می‌نمود. با تصویب قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی<sup>۹۱</sup> و آیین‌نامه اجرایی آن،<sup>۹۲</sup> قانونگذار عادی، قیود و محدودیت‌هایی را بر آزادی اجتماعات افزود که افزون بر اصل ۲۷ بود.<sup>۹۳</sup> طبق این مقررات علاوه بر کسب مجوز برای تشکیل اجتماعات، این حق تنها برای گروه‌های مندرج در این قانون قرار داده شده است و افراد نمی‌توانند درخواست اخذ مجوز نموده و اجتماعی تشکیل دهند و تنها گروه‌های رسمی می‌توانند درخواست تشکیل تجمع یا راه‌پیمایی بدهند که قبلاً توضیح داده شد.<sup>۹۴</sup> افزون بر قیود فوق‌الذکر، نهادی به نام کمیسیون ماده ۱۰ احزاب توسط این قانون ایجاد شده است که متولی اصلی در موضوع مجوز بوده و صدور مجوز

۸۸. سخنان آیت‌الله خمینی در خصوص راه‌پیمایی‌ها، نقش آن در مبارزه با حکومت سابق و حتی مشخص شدن نوع حکومت توسط راه‌پیمایی‌های مردم از مسائل مهم است: «ما جمهوری اسلامی را اعلام کرده‌ایم و ملت با راه‌پیمایی‌های مکرر به آن رأی داده‌اند. حکومتی است متکی بر آرای ملت و مبتنی بر قواعد و موازین اسلامی». سخنان امام خمینی مندرج در: رنجبر، مقصود؛ *حقوق و آزادی‌های فردی در دیدگاه امام خمینی*، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۲.

۸۹. انقلاب ایران پیروزی خود را مرهون تجمعات و به‌خصوص راه‌پیمایی‌های مسالمت‌آمیز مردم است. آزادی اجتماعات در جریان انقلاب، به‌صورت تاکتیکی صلح‌آمیز توسط مردم در راه مبارزه با حکومت سابق به کار گرفته شد.

۹۰. در این خصوص در مذاکرات خبرگان قانون اساسی راجع به اصل ۲۷، رشیدیان یکی از اعضای این مجلس در اهمیت و جایگاه آزادی اجتماعات و نقش آن در انقلاب می‌گوید: این انقلاب زاینده اجتماعات و تظاهرات است. مندرج در:

<http://www.Akbaralami.com/Public/Content body.spx>

۹۱. مصوب ۱۳۶۰/۶/۷ مجلس شورای اسلامی

۹۲. مصوب ۱۳۶۱/۳/۳۰ هیئت وزیران

۹۳. مطابق تبصره ۲ ماده ۶ قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی، «برگزاری راه‌پیمایی‌ها با اطلاع وزارت کشور بدون حمل سلاح در صورتی که به تشخیص کمیسیون ماده ۱۰ مخل به مبانی اسلام نباشد و نیز تشکیل اجتماعات در میادین و پارک‌های عمومی با کسب مجوز از وزارت کشور آزاد است».

۹۴. قانونگذار عادی، قیودی را بر این آزادی افزوده است که برخلاف قانون اساسی بوده و محدودیتی بیش از آنچه قانون اساسی آورده، در نظر گرفته است.

از وزارت کشور، منوط به تأیید این نهاد است. به عبارت دیگر، نهاد صادرکننده در خصوص اعطای مجوز، هم برای تجمعات و هم برای راه‌پیمایی‌ها، وزارت کشور است ولی در راه‌پیمایی‌ها نظر و تشخیص این کمیسیون مبنی بر مخل نبودن به مبانی اسلام، مبنای تصمیم وزارت کشور خواهد بود. این کمیسیون با ترکیبی از نمایندگان سازمان‌های دولتی<sup>۹۵</sup> و سیاسی باید تشخیصی دینی داده و قصد و نیت اجتماع‌کنندگان را پیش از برگزاری آن تشخیص دهد.

از سوی دیگر، تصویب‌نامه دیگری موسوم به آیین‌نامه چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راه‌پیمایی‌های قانونی<sup>۹۶</sup> وجود دارد که نه تنها راه‌گشای قوانین پیشین نبوده و راه‌حلی برای رفع تعارض ارائه نداده است بلکه خود نیز در مواردی بر ابهامات افزوده است.<sup>۹۷</sup> سازوکارهای اضافه‌شده در این آیین‌نامه، مشکلات کار را دوچندان نموده است. حال با ارائه سیری اجمالی از سیستم حقوقی ایران که بیش از این، قوانین و مقرراتی راجع به اجتماعات ندارد، چند سؤال اساسی پیش می‌آید: آیا در سیستم حقوقی ایران بین اصل ۲۷ قانون اساسی که مجوز را برای اجتماعات لازم نمی‌داند و قانون فعالیت احزاب که مجوز را لازم می‌داند، تعارض وجود دارد؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، این تعارض به چه صورت قابل حل است؟ آیا افزودن قیودی افزون بر اصل ۲۷ قانون اساسی برای اجتماعات، اقدامی خلاف قانون اساسی نیست؟ واگذاری تشخیص یک امر دینی بر عهده یک نهاد غیردینی چگونه قابل توجیه است؟ تعارض بین سیستم حقوقی ایران و نظام بین‌الملل حقوق بشر که ایران جزو متعهدین به میثاق حقوق مدنی و سیاسی است به چه صورت حل می‌شود؟ پاسخ به تمامی این سؤالات در این مقاله نمی‌گنجد اما آنچه مسلم است، رویه کنونی وزارت کشور که اخذ مجوز را برای هر اجتماعی لازم می‌داند بر خلاف اصل ۲۷ قانون اساسی است.<sup>۹۸</sup> بنابراین، مطابق قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران و رویه وزارت کشور، اخذ مجوز، شرط برگزاری آزادی اجتماعات است؛ شرطی که در اصل ۲۷ قانون اساسی

**۹۵.** ماده ۱۰ قانون فعالیت احزاب: به منظور صدور پروانه جهت متقاضیان و نظارت بر فعالیت گروه‌ها و انجام وظایف مصرحه در این قانون، کمیسیونی به شرح زیر در وزارت کشور تشکیل می‌شود:

- ۱- نماینده دادستان کل کشور.
- ۲- نماینده شورای عالی قضایی.
- ۳- نماینده وزارت کشور.
- ۴- دو نماینده به انتخاب مجلس شورای اسلامی از بین داوطلبانی که از داخل مجلس و خارج آن به معرفی یکی از نمایندگان حداکثر تا یک هفته قبل از انتخابات کتباً به کمیسیون داخلی معرفی شده باشند.

**۹۶.** مصوب ۱۳۸۱/۶/۳۱ هیئت وزیران

**۹۷.** به‌طور مثال، رعایت مصوبات شورای امنیت ملی که به‌موجب این آیین‌نامه، لازم‌الرعايه در اجتماعات است اساساً مشخص نیست و معلوم نیست چگونه شهروندان باید از این مصوبات اطلاع یابند تا با فرض علم و آگاهی از این مصوبات، مسئولیت داشته باشند.

**۹۸.** این درخواست باید یک هفته پیش از تجمع یا راه‌پیمایی به وزارت کشور ارائه شود.

پیش‌بینی نشده است و اکثریت قریب به اتفاق خبرگان قانون اساسی در مذاکرات خود، نه تنها اخذ مجوز را لازم ندانسته‌اند بلکه به دلیل نقش بی‌بدیل این آزادی در پیروزی انقلاب اسلامی ایران، با گنجاندن آن در اصل ۲۷ مخالفت کرده‌اند.<sup>۹۹</sup> اما در قانون فعالیت احزاب و آیین‌نامه آن، اخذ مجوز در سیستم حقوقی ایران تأسیس شد<sup>۱۰۰</sup> و حتی در آیین‌نامه چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راه‌پیمایی‌های قانونی،<sup>۱۰۱</sup> تنها اجتماعاتی قانونی تلقی می‌شوند که وفق قانون فعالیت احزاب، اخذ مجوز نموده باشند.<sup>۱۰۲</sup> از این رو کسب مجوز به عنوان شرط تحقق آزادی اجتماعات، با توجه به گذار از التهابات ابتدای انقلاب و در شرایط ثبات سیاسی- اجتماعی کشور، محدودیتی غیرقابل توجیه و البته خلاف قانون اساسی است؛ موضوعی که در مصوبه ۲۹۹۰ شورای نگهبان نیز آمده و به صراحت برگزاری اجتماعات را نیازمند هیچ مجوزی ندانسته است.<sup>۱۰۳</sup> شورای نگهبان طی این مصوبه، بند ۲ سابق<sup>۱۰۴</sup> را که اخذ مجوز را برای تشکیل اجتماعات لازم دانسته بود به علت تعارض آن با اصل ۲۷ قانون اساسی مورد ایراد قرار داد و به مجلس اعاده نمود.<sup>۱۰۵</sup>

۹۹. برای مطالعه بیشتر، ن.ک: کمالوند؛ همان، پیوست، صص ۲۰۹ و ۲۱۰.

۱۰۰. بررسی تاریخی روند تدوین و تصویب قوانین می‌تواند به روشن شدن ماهیت برخی از تصمیمات زمانی قانونگذار مانند اخذ مجوز و حل مشکلات یاری نماید. تصویب قانون فعالیت احزاب در شرایطی صورت گرفت که کشور درگیر التهابات و بحران‌های فراوانی از سوی برخی گروه‌ها شده بود و دید امنیتی قانونگذاران پس از حوادث و آشوب‌های سال ۶۰ در تدوین قانونی محدودیت‌گرا بی‌تأثیر نبوده است.

۱۰۱. مصوب ۱۳۸۱/۶/۳۱ هیئت وزیران

۱۰۲. آیین‌نامه فوق‌الذکر نه تنها کمکی به حل چالش‌های موجود در بحث آزادی اجتماعات ننموده است بلکه در مواردی چون تبصره ماده ۱۹ همین آیین‌نامه و در موضوع رعایت مصوبات شورای عالی امنیت ملی توسط نیروهای انتظامی در چگونگی تأمین امنیت اجتماعات، به پیچیدگی موضوع نیز افزوده است.

۱۰۳. برای مطالعه بیشتر، ن.ک: مجموعه نظریات شورای نگهبان، از سال ۱۳۵۹ تا پایان ۱۳۶۳، اداره کل قوانین و مقررات کشور - ریاست جمهوری، زمستان ۱۳۶۹ و همچنین، ن.ک: مهرپور، حسین؛ مجموعه نظریات شورای نگهبان، جلد اول، دادگستر، اسفند ۱۳۸۷.

۱۰۴. تبصره ۲ سابق بدین شرح بود: «تشکیل اجتماعات و راه‌پیمایی طبق اصل ۲۷ آزاد است ولی برگزاری آن در پارک‌ها، میادین و معابر عمومی منوط به کسب مجوز از وزارت کشور است». نظر شورای نگهبان این بود که تجمعات و راه‌پیمایی‌ها در غیر از پارک‌ها، میادین و معابر عمومی معنا ندارد و اخذ مجوز برای اجتماعات طبق قانون اساسی نیاز نیست، لذا اخذ مجوز برای پارک‌ها، میادین و معابر عمومی نیز لازم نبوده و از این جهت اخذ مجوز در این قانون خلاف قانون اساسی است. برای مطالعه بیشتر، ن.ک: دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، اصول قانون اساسی در پرتو نظریات شورای نگهبان، ۱۳۵۹-۱۳۸۹، تهیه و تنظیم: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، نشر معاونت تدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۹۰، ص ۸.

۱۰۵. پس از ایراد قانونی شورای نگهبان به این تبصره به دلیل گذاردن اخذ مجوز و خلاف قانون اساسی بودن آن، مجلس با تغییراتی جزئی، تبصره را به شکل کنونی تصویب نمود که هیچ‌گونه تغییر اساسی نداشته و شورای نگهبان در کمال تعجب این مصوبه مهم را بررسی نمود و این مصوبه پس از انقضای مهلت قانونی شورای نگهبان، جهت بررسی و در سکوت این نهاد، به شکل کنونی تصویب شد.



موضوع مهم دیگری که اخذ مجوز را بسیار سخت و پیچیده می‌نماید، شرایط سخت و دشوار قانونگذار است؛ شرایطی که در قانونی با عنوان قانون فعالیت احزاب و گروه‌ها گنجانده شده و همان‌طور که از عنوان آن مشخص است، قانون احزاب و گروه‌ها است و قانونی جامع نیست که دربرگیرنده افراد عادی و اشخاص حقیقی شود. شاید بتوان استدلال کرد که افراد جهت برگزاری تجمع یا راه‌پیمایی، نیاز ندارند که فرآیند پیچیده‌ای که برای گروه‌ها است طی کنند ولی با توجه به رویه فعلی کمیسیون، نه تنها همه اجتماعات نیازمند اخذ مجوز است بلکه افراد عادی این حق را ندارند که جداگانه و خارج از قالب گروه، درخواست مجوز کنند و اجتماعی را تشکیل دهند.<sup>۱۰۶</sup> این واقعیت هنگامی تقویت می‌شود که آزادی اجتماعات در ماده ۶ این قانون، ذیل عنوان حقوق گروه‌ها آمده است و همچنین در صدر ماده ۳۲ آیین‌نامه قانون فعالیت احزاب، این گروه‌ها هستند که موظف‌اند شرایط اخذ مجوز را رعایت کرده و تعهدات مربوط به عدم حمل سلاح و مخل نبودن به مبانی اسلام و سایر شرایط را تقدیم وزارت کشور نمایند. این امر تلویحاً اجتماعات را حق گروه‌ها دانسته و افراد عادی را از دسترسی به این سازوکار و درخواست کسب مجوز محروم نموده است. همچنین، به‌طریق‌اولی شایسته نیست کمیسیونی که مربوط به احزاب است، به بررسی حقوقی که متعلق به همه شهروندان است بپردازد. این امر نقص دیگری است که به این راهکار وارد است. از سوی دیگر با مذاقه در شرایط کسب مجوز که در فصل سوم از آیین‌نامه این قانون آمده، موانع دیگری نیز افزون شده که اعطای مجوز را تقریباً امری بسیار دشوار و در برخی موارد، نزدیک به محال نموده است.<sup>۱۰۷</sup> حال با عنایت به رویه کنونی نهادهای ذی‌ربط، به نظر می‌رسد محدودیت‌های فوق برخلاف قانون اساسی بوده و در بسیاری از موارد، اعمال این محدودیت‌ها به نقض کامل این آزادی انجامیده است.

با عنایت به مراتب فوق و تعارضات موجود، باید گفت تعارض میان اصل ۲۷ قانون اساسی و تبصره ۲ ماده ۶ قانون فعالیت احزاب قابل‌حل نیست مگر اینکه مطابق قواعد حقوقی و ضرورت رعایت سلسله‌مراتب منابع حقوقی، قانون فعالیت احزاب، به دلیل وجود تصریح قانونی مبنی بر کسب مجوز، در تعارض با قانون اساسی دانسته شود.<sup>۱۰۸</sup> از این رو یا باید پذیرفت که این نهاد قاعدتاً نمی‌تواند مانع تشکیل اجتماعی شود که البته این تعبیر با رویه کمیسیون فوق در تضاد

۱۰۶. در حوادث پس از انتخابات، هنگامی که این درخواست مکرراً از ناحیه سران معترضین به انتخابات برای درخواست راه‌پیمایی و کسب مجوز به وزارت کشور ارائه شد، بارها این درخواست با این استدلال که درخواست‌کنندگان، گروه یا حزب نیستند از سوی این نهاد رد شد.

۱۰۷. شاید بزرگترین ایرادی که به روند اخذ مجوز وارد باشد شفاف نبودن روند رسیدگی و شائبه اعمال سلیقه‌های سیاسی در این امر باشد. این موضوع امید مخالفان دولت و گروه‌های اقلیت را از عادلانه بودن این روند از بین برده است؛ مسیری که به نقض کامل این حق خواهد انجامید.

۱۰۸. یا کسب مجوز، صرفاً جهت انتظام‌بخشی و اطلاعی دانسته شود.

است؛ یا باید اخذ مجوز را در این قانون فقط برای گروه‌ها متصور شد و افراد عادی را خارج از آن دانست که با رویه کنونی، این فرض نیز دور از واقعیت‌های موجود است. طبق رویه جاری در وزارت کشور، صدور مجوز فقط به گروه‌ها<sup>۱۰۹</sup> و آن هم گروه‌های مندرج در قانون فعالیت احزاب صورت می‌پذیرد که این امر برخلاف قانون اساسی است.

همچنین یکی از موضوعات چالش‌برانگیز در حقوق ایران در موضوع کسب مجوز، موضوع عدم اخلال به مبانی اسلام و نهاد تشخیص‌دهنده این مفهوم است. این موضوع می‌تواند به‌عنوان بهانه‌ای برای محدودیت یا نقض کامل این آزادی به کار رود. مبانی اسلام، مفهومی است که نه در قوانین و مقررات ایران از آن تعریفی به عمل آمده و نه موارد اخلال به آن تعیین شده است. از سوی دیگر، نهادی غیردینی جهت تشخیص یک امر کاملاً دینی (تخصصی) تعیین شده که این امر پیچیدگی موضوع را بیش از پیش نموده است. حال با توجه به ابهامات این قید محدودکننده اجتماعات و رویه کمیسیون، چند سؤال اساسی پیش می‌آید: ابتدا اینکه مبانی اسلام چیست و چه مواردی را دربرمی‌گیرد؟ آیا اجتماعاتی موقت و زودگذر می‌تواند به مبانی قوی و مستحکم اسلام خللی وارد نماید و اگر چنین است، چه اقداماتی مبانی اسلام را توسط یک اجتماع مورد خدشه قرار می‌دهد؟ آیا پیش‌بینی محل به مبانی اسلام بودن یک اجتماع که هنوز تشکیل نشده و افراد برای اولین بار تشکیل آن و صدور مجوز را درخواست کرده‌اند، پیشاپیش و قبل از برگزاری قابل‌تصور است؟ آیا یک نهاد غیردینی می‌تواند تشخیصی دینی دهد؟ برای حل این چالش و البته پاسخ به این سؤالات، نیاز به تحلیل بیشتر موضوع و ابعاد مختلف آن است.

بی‌شک برای دستیابی به مفهوم مبانی اسلام باید به نظرات و آرای متعدد علمای دین و حقوق‌دانان رجوع کرد زیرا تنها این گروه صالح به بررسی این موضوع است. مطابق کتب اولیه اسلامی، مبانی اسلام عبارت‌اند از توحید، معاد و نبوت که این موارد در اعتقادات تمامی مسلمانان مشترک است. لازم به ذکر است، مذهب شیعه امامت و عدل را نیز داخل در تعریف مبانی اسلام می‌داند اما آنچه قدر متیقن است سه مؤلفه توحید، معاد و نبوت، جزو مبانی دین اسلام است. در این خصوص می‌توان به استفساریه‌ها<sup>۱۱۰</sup> یا برخی از مصوبه‌ها<sup>۱۱۱</sup> مراجعه نمود.<sup>۱۱۲</sup> ولی تا زمانی

۱۰۹. ماده ۳۲ آیین‌نامه قانون فعالیت احزاب: گروه موظف است قبل از انجام راه‌پیمایی یا تشکیل اجتماعات در موقع تسلیم درخواست خود موارد زیر را دقیقاً مشخص نماید... از واژه گروه که در ابتدای این ماده آمده معلوم می‌شود که درخواست تشکیل اجتماعات و اخذ مجوز صرفاً حق گروه‌ها است.

۱۱۰. برای مطالعه بیشتر در این خصوص، ن. ک: قاسمی؛ همان، ۱۳۹۲، صص ۱۲۳-۱۳۸.

۱۱۱. در این خصوص تنها سند مدونی که وجود دارد، مربوط به شورای انقلاب فرهنگی است که به تعیین مصادیق مبانی اسلام پرداخته است.

۱۱۲. وزارت کشور طی نامه شماره ۳۹۹/۶/۱ مورخ ۷۷/۲/۷ خطاب به شورای نگهبان، خواستار استفساریه‌ای مبنی بر تبیین مبانی اسلام شد که منظور از «مخل به مبانی اسلام» چیست؟ شورای نگهبان طی جوابیه‌ای به شماره ۷۷/۲۱/۳۰۱۰ مورخ

که این مبانی توسط مراجع ذی‌ربط تدوین نشود و به‌صورت قانون در نیاید، در حد تفسیر حقوقی می‌ماند. اگر مؤلفه‌های فوق، مبانی اسلام دانسته شود و از آن تفاسیر موسع در جهت تسری به احکام و آداب دینی و حتی سخنان علمای دینی به‌عمل نیاید، باید گفت اجتماع موقت و زودگذر، توان اخلال به مبانی اصیل دینی را نخواهد داشت. تشکیل اجتماع و اظهارنظر و تبادل آرا در خصوص احکام دینی و نظرات اندیشمندان یا بیان نظرات در خصوص موضوعات دینی در فضایی مسالمت‌آمیز نمی‌تواند اخلال به مبانی دینی تلقی شود هرچند این بیانات با انتقاداتی همراه باشد.<sup>۱۱۳</sup> قدر مسلم، اظهارنظر در خصوص نظرات علما، مقامات و مسئولین کشوری یا نهادهای حکومتی، اخلال به مبانی دینی محسوب نمی‌شود. لذا ضروری است تفسیری بسیار مضیق از مصادیق اخلال به مبانی دینی صورت گیرد تا آزادی اجتماعات شهروندان با محدودیت و تضییقات مواجه نشود.

از سوی دیگر، رویه کمیسیون در تشخیص مبانی اسلام، مشخص و از پیش تعیین شده نیست و این خود از مواردی است که اخذ مجوز را بیش از پیش پیچیده می‌نماید. با توجه به اینکه پیش‌بینی چنین امری پیش از برگزاری تجمعی دشوار است، می‌توان استدلال کرد پیش از برگزاری اجتماع، باید از تجمع‌کنندگان، تعهدی مبنی بر عدم اخلال اخذ کرد که این امر نیز قید و محدودیت جدیدی است که بیش‌ازپیش این آزادی را با چالش مواجه می‌نماید. مخل بودن به مبانی اسلام پس از تشکیل اجتماع محرز و مشخص می‌شود و برخورد با آن، برخورد پسینی خواهد بود ولی با توجه به قوانین و مقررات موجود و رویه کمیسیون باید گفت که تشخیص این امر توسط این نهاد، یک اقدام پیشینی و به‌صورت پیش‌بینی و گمانه‌زنی است.

امر دیگری که حائز اهمیت است، صالح بودن یا نبودن کمیسیون ماده ۱۰ احزاب در تشخیص یک امر دینی است. آیا یک کمیسیون غیردینی و اداری صالح به تشخیص یک امر دینی است؟ بی‌شک پاسخ منفی است و دادن اختیار این امر به کمیسیون ماده ۱۰ احزاب به‌نوعی دخالت در تفاسیر شورای نگهبان نیز هست زیرا به اعتقاد برخی، تنها شورای نگهبان، آن هم فقط فقهای

---

۷۷/۴/۱۰ و در پاسخ به سؤال وزارت کشور، با استناد به ماده ۸ از آیین‌نامه داخلی خود، به دلیل عدم صلاحیت وزارت کشور در طرح سؤال و مکلف نبودن شورای نگهبان به پاسخگویی به مرجع اخیر، از پاسخ به استفساریه مطرح‌شده استنکاف نمود. مجموعه نظریات شورای نگهبان - تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی، نشر مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تابستان ۸۱، صص ۳۷۳ و ۳۷۴.

۱۱۳. کافی است پذیرفته شود که بیان نظرات در اجتماعات، به‌سادگی توان اخلال به مبانی اسلام را ندارد و اتفاقاً اگر هر اظهارنظری دارای توان اخلال به مبانی اسلام دانسته شود شاید وهن به آن مبانی باشد که با هر اظهارنظری دچار اختلال شود.

آن شایسته اظهارنظر در خصوص مبانی اسلام هستند.<sup>۱۱۴</sup> مع‌الوصف، نهادن چنین اختیاری برای این نهاد از جمله مواردی است که در عمل، آزادی اجتماعات را بیش از پیش محدود و در معرض نقض کامل قرارداد و اعطای مجوز را امری دشوار و به‌شدت پیچیده نموده است.

### ۳. محدودیت‌ها و حمایت از آزادی اجتماعات

#### ۳-۱. محدودیت‌های آزادی اجتماعات

یکی از واقعیت‌های انکارناپذیر زندگی در جامعه بشری آن است که انسان همواره نمی‌تواند از آزادی عمل در حوزه‌های گوناگون زندگی خویش برخوردار باشد و ناگزیر باید به محدودیت‌های نوشته و نانوشته برخاسته از اصول اخلاقی و قانونی حاکم بر جامعه تن در دهد. از این‌رو حقوق و آزادی‌های بشری در اسناد بین‌المللی و قوانین داخلی کشورها مطلق و بدون قیدوشرط نیست بلکه محدود به مؤلفه‌های گوناگونی چون عدم مغایرت با نظم و مصالح عمومی یا مشروط به عدم مغایرت و تعدی به حقوق دیگران و اخلاق جامعه است.<sup>۱۱۵</sup> جامعه جهانی با به رسمیت شناختن حقوق و آزادی‌های اساسی برای افراد، محدودیت‌هایی را نیز برای آن متصور شده است. اما باید به‌خاطر داشت که اصل بر آزادی است و محدودیت‌ها امری استثنایی است و نیاز به دلایل قانونی و استدلال حقوقی دارد. محدودیت‌ها نباید به اصل تبدیل شود<sup>۱۱۶</sup> و در تفسیر از محدودیت‌ها باید تفسیری مضیق صورت گیرد. در حوزه داخلی نیز نگاه قانونگذار اساسی و عادی باید آزادی‌محور باشد و آزادی‌های اساسی شهروندان را با کمترین محدودیت تضمین کند. در بحث محدودیت‌ها، ماده ۲۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر به بیان شرایط، نحوه و انواع محدودیت‌ها به شکلی کاملاً حقوقی و مناسب پرداخته و این مقاصد را به‌صورت لازم‌الرعایه آورده است.<sup>۱۱۷</sup> در این ماده، اعمال

۱۱۴. ضیائی‌چاهگاهی، سیدیاسر؛ جایگاه اجتماعات و راه‌پیمایی‌های اصل ۲۷ قانون اساسی در سیاست جنایی ایران، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه مفید، ۱۳۹۱، ص ۵۲.

۱۱۵. برای مطالعه بیشتر در خصوص محدودیت‌های آزادی اجتماعات، ن.ک:

Michael Hamilton, "Freedom of Assembly; Consequential Harms and the Rule of Law: Liberty- Limiting Principles in the Context of Transition", *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 27, Issue 1, Spring 2007,, pp. 75 - 100.

O'Dowd, John, "Pilate's Paramount Duty: Constitutional 'Reasonableness' and the Restriction of Freedom of Speech and Assembly", in S. Khilnani, V. Raghavan, and A. Thiruvengadam, eds., *Comparative Constitutionalism in South Asia*, Oxford University Press, India, 2010.

۱۱۶. در اعمال محدودیت‌ها باید یک سری اصول را لحاظ نمود که اهم آن عبارت‌اند از: اصل عدم تبعیض در اعمال محدودیت‌ها، اصل ضرورت یا علل موجهه اعمال محدودیت، اصل تناسب، اصل حسن‌نیت و تأمین هدف مشروع از اعمال محدودیت.

۱۱۷. ماده ۲۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر: هرکس در مقابل آن جامعه‌ای وظیفه دارد که رشد آزاد و کامل شخصیت او را میسر سازد. هرکس در اجرای حقوق و استفاده از آزادی‌های خود فقط تابع محدودیت‌هایی است که به‌وسیله قانون منحصرأ به‌منظور تأمین شناسایی و مراعات حقوق و آزادی‌های دیگران و برای رعایت مقتضیات صحیح اخلاقی و نظم عمومی و رفاه

محدودیت‌ها منوط به وضع آن با قوانین و در یک جامعه دموکراتیک شده و در واقع اعمال محدودیت‌ها ضابطه‌مند شده است. این ماده، دولت‌ها را در اعمال این محدودیت‌ها مهار نموده و از عواملی که باعث شود محدودیتی بیش از موارد تعیین شده باشد، برحذر داشته است. در بحث حدود آزادی‌ها، اصول حاکم بر اعمال محدودیت‌ها، شرایط و زمینه‌های آن، باید به اصول سیراکوزا<sup>۱۱۸</sup> اشاره کرد که بیانگر حدود قابل اعمال در اجرای حق‌های بشری است.<sup>۱۱۹</sup> حق بر آزادی اجتماعات در زمره حقوق مطلق<sup>۱۲۰</sup> نیست و اجرای این حق مستلزم رعایت محدودیت‌های خاصی است. بخش دوم ماده ۲۱ میثاق به بیان حدود این آزادی پرداخته است.<sup>۱۲۱</sup>

نکته مهم دیگری که در آزادی اجتماعات وجود دارد و آن را با سایر آزادی‌ها از نظر اعمال محدودیت متفاوت می‌نماید، عبارت «طبق قانون»<sup>۱۲۲</sup> است که تدوین‌کنندگان میثاق با آوردن این قید به جای «به موجب قانون»<sup>۱۲۳</sup> دست دولت‌ها را در وضع بخشنامه‌های اداری در برگزاری این آزادی بازگذاشته تا بتوانند به وسیله آن محدودیت‌هایی را از طریق سازوکار اجرایی با هدف تنظیم هرچه بیشتر این آزادی اعمال نمایند. بی‌شک، هدف و سیاست دولت‌ها در وضع این مقررات باید در جهت اجرای بهتر این آزادی و عدم اخلال در سایر حقوق و آزادی‌ها باشد. همچنین آزادی اجتماعات از جمله حقوق و آزادی‌های قابل تعلیق است و تحت شرایطی می‌توان آن را تعلیق نمود.

میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی با در نظر گرفتن محدودیت‌هایی بر حقوق و آزادی‌ها، از مطلق بودن این حقوق و آزادی‌ها کاسته و دولت‌ها را برای اجرای هرچه بهتر آزادی‌ها از یک سو و رعایت نظم مطلوب جامعه از سوی دیگر یاری نموده است تا موازین حقوقی امری غیرقابل انعطاف نباشد و با واقعیت‌های موجود منطبق شود. از این رو، قانونگذار اساسی ایران با شناسایی این حق برای شهروندان و در نظر گرفتن آن برای تمامی افراد، صرفاً قیود عدم حمل

---

همگانی در شرایط یک جامعه دموکراتیک وضع شده است. این حقوق و آزادی‌ها در هیچ موردی نمی‌تواند برخلاف مقاصد و اصول ملل متحد اجرا شود.

**118.** Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provision in the International Covenant on Civil and Political Rights, U.N.Doc.E/CN.4/1985/4, Annex (1985), pp. 3-4.

**۱۱۹.** تمامی اصول و قواعد فوق در جهت هرچه استثنایی‌تر کردن محدودیت‌ها و حقوقی‌تر کردن اعمال محدودیت بر حقوق و آزادی افراد از سوی دولت‌هاست.

**120.** Absolute Rights

**۱۲۱.** محدودیت‌های وارده بر این آزادی عبارت‌اند از: نظم عمومی، امنیت عمومی، امنیت ملی، اخلاق حسنه، بهداشت و سلامت عمومی، حقوق و آزادی‌های دیگران. با توجه به طولانی شدن مطلب، این محدودیت‌ها در اینجا بررسی نمی‌شود اما برای درک بهتر موضوع، ن.ک: کمالوند؛ همان، صص ۱۸۴-۱۷۶.

**122.** In Conformity with the Law

**123.** By law

سلاح و مخل نبودن به میانی اسلام را شرط تحقق این آزادی دانسته است که قبلاً بحث شد. همچنین امنیت ملی، امنیت عمومی و نظم عمومی از دیگر محدودیت‌های آزادی اجتماعات است. البته لازم است از امنیت ملی و نظم عمومی تفسیری مطلوب ارائه شود تا آزادی اجتماعات بیش از حد محدود نشود. همین‌طور اخلاق عمومی که از محدودیت‌های آزادی اجتماعات است معادل آداب و رسوم دینی نیست بلکه امری سیال است که با عرف عموم تناسب دارد. در بهره‌مندی از آزادی اجتماعات ضروری است تدابیری اندیشیده شود تا هم حقوق و آزادی‌های دیگران رعایت شود و هم آزادی اجتماعات تأمین شود و حقوق دیگران نباید دستاویزی برای محدودکردن اجتماعات باشد.

### ۲-۳. ضرورت تضمین و حمایت از آزادی اجتماعات

حمایت از هر آزادی، لازمه حیات آن و بهره‌مندی افراد از آن حق بشری خواهد بود. آزادی اجتماعات نیز به‌عنوان یک آزادی اساسی از این امر مستثنا نیست. بنابراین اگر از این آزادی حمایت‌های لازم صورت نپذیرد، نه‌تنها توسعه و ترویج آن عقیم خواهد ماند بلکه در معرض آسیب و نقض قرار می‌گیرد. از این‌رو حمایت‌های بین‌المللی و داخلی توسط دولت و سایر نهادها امری ضروری است. در این مبحث، تعهد به تضمین و تعهد به حمایت از سوی دولت‌ها به‌عنوان متعهدین اصلی این تعهدات مورد اشاره و بررسی قرار می‌گیرد.

#### (۱) تعهد به تضمین

دولت‌ها نسبت به آزادی اجتماعات شهروندان‌شان تعهد به تضمین دارند. تعهد به تضمین در آزادی اجتماعات بدین معنی است که این آزادی توسط قانون برای افراد شناسایی شده و سازوکارهای قانونی برای تضمین و اجرا شدن این آزادی در نظر گرفته شود. از این‌رو دولت‌ها علاوه بر اینکه باید حق بهره‌مندی از آزادی اجتماعات را برای شهروندان خود و حتی اتباع بیگانه در قلمروشان شناسایی کنند بلکه باید سازوکارهای قانونی مربوطه را نیز ایجاد و تصویب کنند. از این‌رو تدوین و تصویب قوانین مربوط به اجتماعات از تعهدات دولت‌هاست که باید در آن سازوکارهای مربوط به این آزادی به‌طور شفاف ترسیم شود. ایجاد سازوکارهای اداری و اجرایی از جمله پیش‌بینی نهادهای تصمیم‌گیرنده، تدوین رویه شفاف و مناسب برای درخواست‌کنندگان، ایجاد نهادهای نظارتی و پژوهش‌خواهی از مرجع بدوی از مواردی است که باید در این قانون لحاظ شود. سیستم حقوقی ایران در اصل ۲۷ قانون اساسی، این آزادی را جزو حقوق ملت دانسته اما در خصوص تدوین قانونی جامع و مانع که دربرگیرنده تمامی اقشار، گروه‌ها و حتی افراد و

حق دسترسی به این آزادی باشد و سازوکار اجرایی آن را داشته باشد تاکنون اقدامی ننموده است؛ قانونی که موانعی چون مقررات محدودکننده و تشریفات غیرضرور بر سر راه تحقق این آزادی را در نظر نگرفته باشد. همچنین با توجه به اینکه ایران به میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی پیوسته است و تمامی مراجع و نهادها از جمله نهادهای قانونگذاری و تصمیم‌گیری ملزم به رعایت مواد میثاق هستند، اصلاح‌نکردن موارد چالش‌برانگیز در قانون مانند اخذ مجوز، عدم تصویب قانونی جامع جهت تسهیل آزادی اجتماعات و عدم جلوگیری از نقض این آزادی،<sup>۱۲۴</sup> مسئولیت دولت را به‌عنوان متعهد اصلی این حقوق در پی خواهد داشت. لذا ضروری است دولت لایحه مربوط به قانون جامع آزادی اجتماعات را تدوین و جهت تصویب به مجلس تقدیم نماید.

## ۲) تعهد به حمایت

تعهد به حمایت در آزادی اجتماعات به مجموعه تدابیری از پیش تعیین‌شده اطلاق می‌شود که امنیت اجتماع‌کنندگان توسط مراجع ذی‌ربط را تأمین نموده و در صورتی که این آزادی نقض شد، طرق جبران آن تعیین شده تا زیان دیده بتواند از این نقض شکایت نماید. از این‌رو تعلیم و تربیت نیروهای متخصص برای آزادی اجتماعات و آموزش نحوه برخورد و رفتار صلح‌آمیز و غیرخشن با اجتماع‌کنندگان، تأمین نظم و امنیت آن‌ها، ایجاد تسهیلات و روش‌های جبران خسارت و پرداخت غرامت، رسیدگی قضایی و طرق دسترسی آسان به آن از جمله تعهدات مثبت دولت‌ها در بحث حمایت از آزادی اجتماعات است. دولت‌ها در خصوص تعهدات مثبت خود باید اقدامات عملی را صورت دهند تا موجبات تحقق آزادی اجتماعات افراد را فراهم آورند. ضروری است دولت ایران، سازوکارهای حمایت از آزادی اجتماعات شهروندان و نحوه جبران خسارت در صورت نقض و اخلال در اجتماعات توسط افراد خودسر را تدوین نماید. سازوکارهای مربوط به شناسایی، تضمین و حمایت از آزادی اجتماعات، مهم‌ترین عامل در جهت بهره‌مندی از این آزادی است.

## نتیجه

آزادی اجتماعات از جمله آزادی‌های طبیعی است که به‌دلیل طبیعی‌بودنش، همه شهروندان از آن برخوردارند. نظام بین‌المللی حقوق بشر بالاخص میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی با شناسایی این آزادی، گامی در جهت تحقق هرچه بیشتر این آزادی برداشته است. ولی از ایراداتی که به نظام بین‌المللی حقوق بشر وارد است، عدم وجود اصولی راهنما برای کشورهاست. این

---

۱۲۴. نقض آزادی اجتماعات به دو صورت امکان‌پذیر است. اولی پیش از برگزاری آن یا جلوگیری از برگزاری آن به دلایلی چون عدم صدور مجوز و دیگری نقض این آزادی پس از برگزاری آن یا هنگام برگزاری آن از طریق سرکوب نیروهای پلیس یا عدم تأمین امنیت اجتماع‌کنندگان و برهم‌خوردن تجمعشان.

نقص تا بدانجاست که حتی یک تفسیر عمومی در خصوص ماده ۲۱ میثاق تا کنون از سوی کمیته حقوق بشر ارائه نشده است. بی‌شک وجود حقوقی هرچند در اسناد بین‌المللی، باعث رعایت آن‌ها در یک سرزمین نمی‌شود. آزادی اجتماعات با درج در قوانین اساسی به آزادی‌های عمومی تبدیل شده و عموم افراد می‌توانند از آن بهره‌مند شوند و رعایت آن برای تمامی نهادها و افراد لازم‌الرعایه است. آزادی اجتماعات به وسیله حقوق موضوعه از حمایت مستحکمی برخوردار شد و سازمان می‌یابد.<sup>۱۲۵</sup>

سیستم حقوقی ایران در رابطه با آزادی اجتماعات با چالش‌های گوناگونی چون اخذ مجوز، سازوکارهای اداری مربوط به کمیسیون ماده ۱۰، موضوع نحوه برخورد پلیس با اجتماعات و طرق تأمین امنیت و کنترل آن در وضعیت‌های گوناگون مواجه است. با توجه به مباحث قبل، موارد زیر قابل تأمل است:

- اعتقاد به لزوم اخذ مجوز برای اجتماعات، برخلاف قانون اساسی است. از این‌رو قانون فعالیت احزاب که این نهاد را تأسیس نموده است در این قسمت با توجه به تعارض با قانون اساسی باید اصلاح شود.

- بر اساس قانون فعالیت احزاب و فصل سوم آیین‌نامه آن، امکان درخواست برگزاری اجتماعات فقط برای گروه‌ها مغایر با قانون اساسی است.

- مبانی اسلام باید از سوی قانونگذار یا مرجع دیگری چون شورای نگهبان تبیین شود و از این‌رو تسری مبانی اسلام به احکام و نظرات اندیشمندان مسلمان یا تفاسیر شخصی نهادهایی چون کمیسیون ماده ۱۰ احزاب برخلاف قانون اساسی بوده و موجب محدودیت و نقض کامل این آزادی می‌شود. شایسته است قانونگذار برای تبیین این قید، مصوبه‌ای را تدوین نماید که ابتدا مبانی اسلام و مصادیق آن تصریح و سپس موارد اخلاف به آن مصادیق تعیین شود.

- ابراز بیان تنفرآمیز، اجتماعات را از شمول حمایت بین‌المللی و قوانین داخلی خارج می‌سازد و لذا مصادیق این بیانات باید تعیین شده و استفاده از آن ممنوع شود و از این‌رو عدم تبیین این بیانات و برخورد نکردن با این مصادیق می‌تواند موجبات مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها را در پی داشته باشد.

- دولت ایران به حکم قانون اساسی<sup>۱۲۶</sup> باید لوازم دستیابی به این آزادی را به منظور جلوگیری از هرگونه خودکامگی تأمین کرده و لذا دولت وظیفه دارد سازوکاری شفاف و از پیش تعیین شده

۱۲۵. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر؛ *آزادی‌های عمومی و حقوق بشر*، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۲، ص ۶۰

۱۲۶. اصل ۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد: بند ۶- محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی



فراهم آورده و در اجرای قوانین و مقررات آن، حسن نیت داشته باشد. با عنایت به عملکرد کمیسیون ماده ۱۰ احزاب و وزارت کشور به‌عنوان متولی اصلی صدور مجوز و نهایتاً برگزاری اجتماعات، این روند با چالش‌های عدیده‌ای مواجه بوده و بیشترین نقض آزادی اجتماعات را پیش از برگزاری آن و با ندادن مجوز، موجب شده است. بنابراین لازم است مرجعی تخصصی جهت برگزاری آزادی اجتماعات تأسیس شود تا به‌عنوان متولی امر، تصمیم‌گیرنده باشد و از تصمیمات این مرجع بتوان در مرجع عالی‌تری تجدیدنظرخواهی کرد.

- با توجه به اینکه نیروهای پلیس، نقش اساسی در برگزاری مسالمت‌آمیز اجتماعات، چه پیش از برگزاری و چه پس از آن برعهده دارند، ضروری است نیروی انتظامی ایران با آموزش نیروهای خود و تدوین آیین‌نامه‌های مربوط به حمایت از آزادی اجتماعات و برخورد با موارد نقض، عملکردی قانونی و شفاف در این خصوص داشته باشد.

## منابع:

### - فارسی

- بابایی، مهدی؛ *آزادی اجتماعات در حقوق اساسی ایران، فرانسه و انگلستان*، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۶.
- برلین، آیزیا؛ *چهار مقاله درباره آزادی*، ترجمه محمدعلی موحد، چاپ دوم، خوارزمی، ۱۳۸۰.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، *آزادی‌های عمومی و حقوق بشر*، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۲.
- دوفار، ژان؛ *آزادی‌های گروهی (آزادی تجمع، تظاهرات، انجمن و سندیکا)*، ترجمه: علی‌اکبر گرجی‌ازندریانی، مجد، ۱۳۹۱.
- *دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، اصول قانون اساسی در پرتو نظریات شورای نگهبان*، ۱۳۵۹-۱۳۸۹، تهیه و تنظیم: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، نشر معاونت تدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۹۰.
- ضیایی‌چاهگاهی، سیدیاسر؛ *جایگاه اجتماعات و راه‌پیمایی‌های اصل ۲۷ قانون اساسی در سیاست جنایی ایران*، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه مفید، تابستان ۱۳۹۱.
- قاری سیدفاطمی، سید محمد؛ *حقوق بشر در جهان معاصر*، دفتر اول، شهر دانش، ۱۳۸۸.
- قاسمی، آرین؛ *حق بر آزادی تجمع در نظام حقوقی جمهوری اسلامی*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، ۱۳۹۲.
- کمالوند، محمد مهدی؛ *تحلیل حق بر آزادی اجتماعات در پرتو اسناد بین‌المللی حقوق بشر و تطبیق آن با نظام حقوقی ایران*، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد حقوق بشر، دانشگاه مفید، ۱۳۹۱.
- محمدی، فاطمه؛ *حمایت از حق حیات در عملیات انتظامی*، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد حقوق بشر، دانشگاه مفید، ۱۳۸۹.
- مقصود رنجبر؛ *حقوق و آزادی‌های فردی در دیدگاه امام خمینی*، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۲.
- مهرپور، حسین؛ *نظام بین‌المللی حقوق بشر*، چاپ دوم، انتشارات اطلاعات، ۱۳۸۳.
- —؛ *مجموعه نظریات شورای نگهبان*، دور اول، انتشارات نگهبان، ۱۳۷۱.
- —؛ *مجموعه نظریات شورای نگهبان*، جلد اول، دادگستر، ۱۳۸۷.
- هاشمی، سیدمحمد؛ *حقوق بشر و آزادی‌های اساسی*، میزان، ۱۳۸۴.

- هیوود، اندرو؛ کلیدواژه‌ها در سیاست و حقوق عمومی، ترجمه اردشیر امیرارجمند و سیدباسم موالی‌زاده، امیرکبیر، ۱۳۸۷.
- خلخالی، فرید؛ «نظم عمومی و آزادی تجمع و تشکل»، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، زمستان ۱۳۸۳.
- مجموعه قوانین و مقررات احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های اسلامی، مذهبی و صنفی، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، چاپ دوم، بهار ۱۳۸۴.
- مجموعه نظریات شورای نگهبان - تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی، نشر مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ اول، تابستان ۱۳۸۱.
- مجموعه نظریات شورای نگهبان، از سال ۱۳۵۹ تا پایان ۱۳۶۳، اداره کل قوانین و مقررات کشور - ریاست جمهوری، زمستان ۱۳۶۹.

#### - لاتین

- Gale, Cengage, *Freedom of Assembly and Association*, 2012.
- Inazu, John, *Liberty's Refuge: The Forgotten Freedom of Assembly*, Yale University Press, 2012.
- Joseph, Sarah, et al., *The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials and Commentary*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Merino, Noel, *Freedom of Assembly and Association*, Green Haven Press, 2012.
- Nowak, Manfred, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (N.P. Engel, Kehl, 1993)
- Rohde, Stephen F., *Freedom of Assembly*, Facts on File Inc., 2005.
- Russell, Margaret M., *Freedom of Assembly and Petition: The First Amendment, Its Constitutional History and the Contemporary Debate (Bill of Rights)*, Prometheus Books, 2010.
- Michael Hamilton, "Freedom of Assembly; Consequential Harms and the Rule of Law: Liberty- Limiting Principles in the Context of Transition", *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 27, Issue 1, Spring 2007, pp. 75-100.
- O'Dowd, John, "Pilate's Paramount Duty: Constitutional 'Reasonableness' and the Restriction of Freedom of Speech and Assembly", in Khilnani, S.; Raghavan, V. and Thiruvengadam, A., eds., *Comparative Constitutionalism In South Asia*, Oxford University Press, India, 2010.
- Vischer, Robert K., "How Necessary is the Right of Assembly?", University of St. Thomas Legal Studies Research Paper No. 11-12, *Washington University Law Review*, 2012.

- Zick, Timothy, "Recovering the Assembly Clause", William & Mary Law School, December 31, 2012, 91 *Texas Law Review* 375 (2012).
- Human Rights Committee, General Comment 23, HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I)
- Human Rights Committee, General Comment 25, HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I)