

Restrictions on Freedom of Association with emphasis on the new law on the activities of political parties Act

(Type of Paper: Research Article)

Bijan Abbasi¹, Mohammadjavad Shafaghi^{1*}

Abstract

Explaining the restrictions of rights and freedoms, as well as maintaining public order, on the other hand, guarantees the legitimate rights of individuals, especially against the government. As in other legal systems and in the international legal system, restrictions on freedom of gatherings and demonstrations have been officially recognized in the Iranian legal system. Article 27 of the Constitution and the Law on Parties has addressed this issue. Using an analytical-descriptive methods and based on reliable library sources, this paper seeks to answer the question of what is the status of the restrictions in the constitution as well as the new ordinary law. and makes it clear that "carrying a weapon" causes a decrease in the peaceful and civilized nature of communities, and "disruption in the principles of Islam" means any action that weakens people's belief about religious requirements, including Islamic principles, rulings, and ethics. Also, in addition to explaining the relationship between the restriction of licensing in the Law on Parties and the Constitution, the paper expounds that, according to the new Law on Parties, the scope of licensing for demonstrations has become more limited or at least has some ambiguities.

Keywords

freedom of association, freedom of demonstrations, article 27 of the Constitution, laws on parties, restrictions.

1. Associate Prof, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: babbasi@ut.ac.ir

2. MA. Student in Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding Author). Email: m.shafaghi@ut.ac.ir

Received: April 19, 2020 - Accepted: January 26, 2021



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

محدودیت آزادی اجتماعات با تأکید بر قانون جدید نحوه فعالیت احزاب

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

بیژن عباسی^۱، محمدجواد شفق^{۲*}

چکیده

تبیین محدودیت‌های حقوق و آزادی‌ها همان‌طور که موجب حفظ نظم عمومی می‌شود، از طرفی حقوق مشروع افراد را به خصوص در برابر حاکمیت، تضمین می‌کند. محدودیت‌های آزادی تجمع و راهپیمایی در نظام حقوقی ایران همچون سایر نظام‌های حقوقی و نظام حقوقی بین‌الملل به رسمیت شناخته شده است. در ایران اصل ۲۷ قانون اساسی و قانون نحوه فعالیت احزاب به این مهم پرداخته‌اند. این مقاله با روش توصیفی تحلیلی و با تکیه بر منابع معتبر کتابخانه‌ای، در پی پاسخگویی به این پرسش است که در این زمینه وضعیت محدودیت‌های مطرح در قانون اساسی و نیز قانون جدید، چگونه است. از این‌رو روشن شد «حمل سلاح» موجب زوال وصف مسالمت‌آمیز و مدنی بودن اجتماعات می‌شود و «اخلال به مبانی اسلام» به معنای هر گونه اقدامی است که سبب تضعیف اعتقاد افراد به ضروریات دینی مشتمل بر اصول و احکام و اخلاقیات شود. همچنین گذشته از تبیین رابطه محدودیت صدور مجوز مندرج در قانون احزاب با قانون اساسی این موضوع تشریح شد که مطابق قانون جدید احزاب، قلمرو صدور مجوز برای راهپیمایی‌ها مضیق‌تر شده یا لااقل دارای ابهام است.

کلیدواژگان

آزادی اجتماعات، آزادی تظاهرات، اصل ۲۷ قانون اساسی، قانون احزاب، محدودیت.

۱. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران.

Email: babbasi@ut.ac.ir

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

Email: m.shafaghi@ut.ac.ir

(نویسنده مسئول).

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۱/۳۱ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۱/۰۷

مقدمه

بسیاری از آزادی‌ها با محدودیت‌هایی روبه‌رو هستند که در قوانین اساسی بیشتر کشورها و نظام حقوقی بین‌الملل به رسمیت شناخته شده‌اند و تنها تعداد بسیار کمی از آزادی‌ها به صورت مطلق تلقی می‌شود. یکی از آزادی‌هایی که با محدودیت سروکار دارد، آزادی تجمع و راهپیمایی است. این آزادی زیرمجموعه آزادی‌های جمعی قرار می‌گیرد. بی‌شک مانند هر آزادی دیگری در صورتی که محدودیت‌های آن تبیین نشود، سبب برهم خوردن نظم عمومی در جامعه و بروز چالش میان مردم و حاکمیت می‌شود و از سوی دیگر اسباب سوءاستفاده حاکمیت و محدود کردن آن به بهانه‌های مختلف، فراهم می‌شود؛ بنابراین باید میان نظم عمومی و آزادی‌های افراد تعادل و تناسب برقرار شود.

این مهم به خصوص در کشور ما به دلیل وقوع اعتراضات و تجمعات در سال‌های اخیر توجه بیشتری می‌طلبد. در نظام حقوقی ایران، اصل ۲۷ قانون اساسی ابراز داشته است: «تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آنکه مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد است». در این اصل آزادی تجمع و تظاهرات توسط دو قید عدم حمل سلاح و عدم اخلاف به مبانی اسلام محدود شده است؛ اما قانون فعالیت احزاب مصوب ۱۳۶۰ و قانون جدید مصوب ۱۳۹۵ و آیین‌نامه‌های مربوط به آن، محدودیت‌هایی همچون درخواست صدور مجوز را به آن افزوده است. تبیین رابطه این محدودیت با قانون اساسی و نیز سایر محدودیت‌های شکلی و ماهوی همچون معنای مبانی اسلام و کیفیت اخلاف به آن و مرجع تشخیص آن، اهمیت زیادی دارد و در راستای ایجاد تعادل پیش‌گفته ارزیابی می‌شود. از این‌رو این پژوهش با روش توصیفی تحلیلی و با تکیه بر منابع معتبر کتابخانه‌ای در پی پاسخگویی به این پرسش است که در نظام حقوقی ایران از جمله قانون اساسی و با تأکید بر تغییرات قانون جدید احزاب در سال ۱۳۹۵ و مقایسه آن با قانون قدیم، وضعیت محدودیت‌های این آزادی چگونه است و معنا و قلمرو آنها چه خواهد بود.

پژوهش‌های انجام گرفته در این حوزه مانند کتاب *آزادی اجتماعات در نظام بین‌المللی حقوق بشر و سیستم حقوقی ایران* اثر رضا اسلامی و محمد مهدی کمالوند، اغلب به مقایسه این آزادی در نظام حقوقی ایران با نظام حقوقی بین‌المللی پرداخته و به موضوع محدودیت‌های آن کمتر اشاره کرده‌اند و در صورت بحث از آنها، به صورت کلی و همه ناظر بر قانون قدیم بوده است؛ همچون مقاله «نظم عمومی و آزادی تشکل و تجمع» اثر فرید خلخالی و پژوهش «آزادی تشکیلات اجتماعات و راهپیمایی‌ها در پرتو اصل ۲۷ قانون اساسی ایران» از عبدالرضا علیزاده و ریحانه صالحی که مورد اخیر بر ارزیابی قانون اساسی تمرکز دارد. از این‌رو تأکید این نوشتار بر قانون جدید احزاب و آیین‌نامه‌های لاحق و نگرش آنها به محدودیت‌ها، با نگاهی به آرای دیوان عدالت اداری است.

نگارنده در سه بخش موضوع را مطرح می‌کند، بخش اول به معرفی این آزادی طی سه قسمت معنای تجمع و تظاهرات، انواع آن و در نهایت پیشینه و جایگاه آن در اسناد حقوقی خارجی و داخلی می‌پردازد. در بخش دوم محدودیت‌های شکلی آزادی مذکور و در بخش سوم نیز محدودیت‌های ماهوی آن بررسی می‌شود.

معرفی آزادی تظاهرات و تجمعات

در یک دسته‌بندی می‌توان حقوق و آزادی‌های افراد را به فردی و جمعی تقسیم کرد. از جمله حقوق جمعی افراد، حق بر برپایی و شرکت در تظاهرات و تجمعات قانونی است. این حق ذیل آزادی بیان قرار می‌گیرد و در واقع آزادی بیان جمعی از این طریق تحقق‌پذیر است (Inazu, 2010: 565).

۱. معنای تظاهرات و تجمعات

آزادی تجمع به معنای آزادی اجتماع و گردهمایی به صورت موقت برای بیان نظرها و دیدگاه‌های مشترک و تعقیب منافع، در مکان معین است (Rawls, 2009: 330; Mcbride, 2005: 19; عباسی، ۱۳۹۵: ۱۴۰؛ هاشمی، ۱۳۸۴: ۴۲۱)؛ بنابراین تجمع با ازدحام متفاوت است، چراکه به صورت هدفمند و از قبل پیش‌بینی شده صورت گرفته و توأم با دعوت یا تبلیغ آن بوده است. علت افزودن این قید آن است که اجتماعات سازمان‌یافته از غیر آن تمیز داده شوند، چراکه اجتماعات سازمان‌یافته، تشکیل‌دهندگانی دارد که باید تجمع را به‌نحو مطلوبی اداره کنند و در مقابل قانون مسئولیت عدم اخلال به نظم عمومی را بر عهده بگیرند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۷: ۹۱).

همچنین تجمع غیر از تظاهرات است، چون در یک مکان خصوصی یا عمومی که غیر از معابر عمومی (کافه، ورزشگاه و...) است، تشکیل شده، برخلاف تظاهرات و راهپیمایی که در معابر عمومی برگزار می‌شود. معابر عمومی متعلق به عموم افراد است و چنانکه در ماده ۲۴ قانون مدنی و ماده ۱۰۱ و تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری آمده، قابل تملک خصوصی نیست، درحالی‌که اماکن عمومی، مکان‌هایی است که در آیین‌نامه اماکن عمومی ۱۳۶۳ مصوب هیأت وزیران، تعیین شده است. همچنین تجمع و تظاهرات، امری موقت هستند و همین وجه فارق آن با تشکل است، چراکه تشکل‌ها و احزاب یک نظام مشخص و دائمی دراند که از اجتماع افراد بر پایه اساسنامه یا مرامنامه مشخصی، نظم و نسق یافته‌اند. دیگر اینکه تجمع و تظاهرات با نمایش فرق دارند، به این دلیل که هدف تجمع سرگرمی و تفریح نیست، بلکه گردهمایی به منظور تبادل فکر، توأم با ابراز آزادانه از سوی هر شخص است (عباسی، ۱۳۹۵: ۱۴۰). پس تظاهرات آزادی اجتماع موقت و از قبل پیش‌بینی شده در معابر عمومی (میدان‌ها، خیابان‌ها و...) به منظور ابراز یک خواست مشترک است.

۲. انواع اجتماع

اجتماعات و راهپیمایی‌ها را می‌توان به موارد مختلفی تقسیم کرد. در یک تقسیم‌بندی به لحاظ موضوع می‌توان موارد زیر را بیان کرد:

۱. اجتماعات سیاسی اجتماعی: مهم‌ترین و بارزترین نوع اجتماعات همین قسم است که وجهه سیاسی اجتماعی دارد، چراکه معمولاً افراد شرکت‌کننده در این تجمع‌ها به‌نوعی دنبال اعتراض و همفکری در برابر حاکمیت هستند (Donnelly, 2013: 45) که حتی صورت نمادین آن، همواره با حساسیت هیأت حاکم همراه است (Berger, 1968: 754). گاهی این تجمعات مقطعی است، مثل سخنرانی‌ها و میتینگ‌های انتخاباتی و گاهی به‌دلیل مشکلات حد اقتصادی سیاسی و اجتماعی رخ می‌دهد (اسلامی و کمال‌وند، ۱۳۹۴: ۴۵).

۲. اجتماعات صنفی و حزبی: اصولاً این نوع اجتماعات به دنبال اهداف حزبی، گروهی و صنفی است و دغدغه‌های گروه خاصی از مردم را پیگیری می‌کند. انجمن‌ها، مجامع شغلی و صنفی و احزاب از جمله هیأت‌های واسطه میان مردم و حاکمیت‌اند که در صورت استقلال می‌توانند سد محکمی در برابر اقتدار حکومتی باشند (هاشمی، ۱۳۷۷: ۶۱). در کشور ما اصل ۲۶ قانون اساسی به این مهم پرداخته است. احزاب و اصناف به شکل تخصصی‌تر اجتماعات را ترتیب می‌دهند و مسائل خاص خویش را مطرح می‌کنند.

۳. اجتماعات مذهبی: اجتماعاتی که افراد برای ادای آداب و رسوم دینی دور هم جمع می‌شوند و به انجام مراسم و مناسک مذهبی خود می‌پردازند، از این قسم است. در کشور ما جدای از مناسک شیعیان که در صدر اصل ۱۲ دین رسمی ایران را اسلام و مذهب جعفری اثناعشری معرفی می‌کند، سایر مذاهب اسلامی براساس ذیل اصل ۱۲ و اقلیت‌های دینی مطابق اصول ۱۳ و ۲۶ از حقوق خاصی در این زمینه برخوردارند و مشمول اصل ۲۷ قانون اساسی که آزادی اجتماعات را به‌طور کلی بیان می‌کند، می‌شوند. آزادی اجتماعات مذهبی بخش مهمی از حیات سیاسی هر کشوری است که در اسناد بین‌المللی هم مورد اهتمام قرار گرفته است (مقامی و مکی، ۱۳۹۷: ۱۴۳).

۴. اجتماعات فرهنگی هنری و ورزشی: این اجتماعات نیز دامنه وسیعی از مصادیق را در برمی‌گیرد؛ از جمله کنسرت‌های موسیقی در اماکن عمومی و خصوصی تا اجتماعات فرهنگی و مناسبتی و تجمعات ورزشی و مواردی از این دست. نکته‌ای که وجود دارد آنکه این اجتماعات باید مؤلفه‌های پیش‌گفته از جمله موقتی، سازمان‌یافتگی و هدفمندی را دارا باشند تا تحت عنوان تجمع قرار بگیرند، از این‌رو گاهی به‌سبب برخورداری یا فقدان دو مورد اخیر، مورد انتقاد قرار می‌گیرند (اسلامی و کمال‌وند، ۱۳۹۴: ۴۵).

به هر حال بارزترین و چالش‌برانگیزترین مصداق آزادی اجتماعات همان تجمعات و

راهپیمایی‌های سیاسی اجتماعی است؛ چراکه به‌طور معمول بیشترین مقابله را با قدرت عمومی دارند و از سوی دیگر، دست دولت‌ها در ارائه تفاسیر محدودکننده باز است (Hamilton, 2007: 78). از این رو بحث در مورد این نوع آزادی و حد و حدود آن معمولاً در میان سایر اجتماعات ظهور و بروز بیشتری یافته است.

۳. پیشینه و جایگاه آزادی تجمعات در اسناد حقوقی

ریشه‌های تاریخی این آزادی را می‌توان در منشور کبیر (Magna Carta) انگلیس یافت (Rohde, 2009: 2) اما نخستین متونی که به‌صورت آشکار به آزادی تظاهرات اشاره کرده‌اند، قانون اساسی پنسیلوانیا در ۱۷۷۶ و بعد اولین اصلاحیه قانون اساسی آمریکا در سال ۱۷۹۱ است. از همین رو در ۱۸۸۱ در تعدادی از شهرها از جمله دیترویت و شیکاگو هیچ اجازه قبلی برای برگزاری تظاهرات لازم نبود (Abu El-Haj, 2009: 545). در اروپا نیز ابتدا فرانسه به سال ۱۷۹۱ در قانون اساسی خود حق تجمع را به رسمیت شناخت (رنجبریان و زرگری‌نژاد، ۱۳۹۵: ۲۰۵). در نظام حقوقی بین‌الملل به‌نظر می‌رسد نخستین سند در راستای حمایت از این حق، اعلامیه جهانی حقوق بشر است که در ماده ۲۰ بیان می‌کند: «هر شخصی حق دارد از آزادی تشکیل اجتماعات، مجامع و انجمن‌های مسالمت‌آمیز بهره‌مند شود. هیچ‌کس را نباید به شرکت در هیچ اجتماعی مجبور کرد» (The Universal Declaration of Human Rights, Article 20) میثاق حقوق مدنی و سیاسی نیز در ماده ۲۱ همین مطلب را به‌نحو کامل تری بیان می‌کند: «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... ضرورت داشته باشد» (ICCPR, article 21).

همچنین کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در ماده ۱۱ ابراز داشته است: «هر کس از حق آزادی تشکیل مجمع صلح‌آمیز و آزادی تشکیل انجمن با سایرین برخوردار است... هیچ محدودیتی در تحقق این حقوق غیر از محدودیت‌های مقرر قانونی و محدودیت‌هایی که در یک جامعه مردم‌سالار در راستای حفاظت از منافع امنیت ملی یا امنیت عمومی... نباید اعمال شود» (ECHR, article 11) در واقع آزادی اجتماعات ریشه در آزادی بیان دارد و بدون آن معنا نخواهد داشت و این مهم در اسناد مختلف بین‌المللی مطرح شده است (Howie, 2018: 13; Lawson & Bertucci, 1996: 530). در ایران نخستین بار اصل ۲۱ قانون اساسی مشروطیت بیان کرده بود: «انجمن‌ها و اجتماعاتی که مواد فتنه دینی و دنیوی و مخل به نظم نباشند در تمام مملکت آزاد است ولی مجتمعی با خود اسلحه نباید داشته باشند و ترتیباتی را که قانون در این خصوص مقرر می‌کند، باید متابعت نمایند. اجتماعات در شوارع و میدان‌های عمومی هم باید تابع قوانین نظمیه باشد». با وقوع انقلاب اسلامی و تدوین قانون اساسی جدید این مهم در اصل ۲۷ قانون اساسی

جمهوری اسلامی ایران به این صورت ذکر شده است: «تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آنکه مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد است». همین‌طور قانون فعالیت احزاب مصوب ۱۳۶۰ و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۶۱ و نیز قانون نحوه فعالیت احزاب مصوب ۱۳۹۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام به‌عنوان ناسخ قانون سابق و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۹۷ به تبیین این آزادی و سایر جوانب آن پرداخته‌اند. همچنین آیین‌نامه تضمین امنیت تجمعات در سال ۱۳۸۱ به تصویب هیأت وزیران رسیده است. پس از روشن شدن معنای آزادی تجمع و تظاهرات و جایگاه آن در حقوق داخلی و بین‌المللی، به محدودیت آن می‌پردازیم.

محدودیت‌های شکلی

استیفای برخی حقوق و آزادی‌ها نیاز به طی مراحل اداری و تشریفات قانونی خاصی دارد؛ از جمله درخواست مجوز یا اطلاع دادن به نهادهای مربوطه. در ادامه پس از بحث مجوز که مهم‌ترین محدودیت در این مجال است، برخی موارد مرتبط با آن از جمله روند صدور مجوز و شکایت از آرای کمیسیون ماده ۱۰ مطرح می‌شود.

۱. صدور مجوز

به موجب قانون فعالیت احزاب مصوب ۱۳۶۰ و قانون جدید در سال ۱۳۹۵ وزارت کشور با بررسی کمیسیون موضوع ماده ۱۰ این قانون، مسئولیت صدور مجوز برای این تجمعات را بر عهده دارد. قانون نحوه فعالیت احزاب همان‌طور که از نام آن مشخص است، مربوط به احزاب و مسائل خاص آن است که درخواست راهپیمایی و تجمع از سوی احزاب تحت این قانون بررسی شده است، در حالی که درخواست تجمع و راهپیمایی از سوی مردم عادی که عضو هیچ حزب و گروه سیاسی نیستند، تخصصاً از موضوع این قانون خارج است و از این‌رو نیاز به تدوین قانون جامع در این زمینه محسوس است. به هر حال رویه کنونی کمیسیون موضوع ماده ۱۰ وزارت کشور بررسی هر نوع درخواست راهپیمایی و تجمع است. از سوی دیگر، رابطه اصل ۲۷ قانون اساسی با قانون نحوه فعالیت احزاب و عملکرد کمیسیون ماده ۱۰ و وزارت کشور محل بحث و نظر است؛ چراکه در متن قانون اساسی در مورد صدور مجوز مطلبی مطرح نشده و تنها دو قید حمل سلاح و اختلال به مبانی اسلام ذکر شده است.

به نظر می‌رسد قانون عادی در این مورد با قانون اساسی در تعارض است، چراکه در راستای محدود کردن حقوق و آزادی‌های مصرح در قانون اساسی است. به همین دلیل شورای نگهبان در بررسی طرح قانونی فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده مصوب ۱۳۶۰ مجلس طی نظر شماره ۲۹۹۰ در ۱۳۶۰/۴/۲۵ ابراز

داشت: «آن قسمت از تبصره ۲ ماده ۶ که تشکیل راهپیمایی در معابر عمومی را منوط به کسب اجازه قبلی از وزارت کشور دانسته، با توجه به اینکه اصولاً راهپیمایی در غیر معابر عمومی مصداق ندارد و طبق اصل ۲۷ قانون اساسی تشکیل راهپیمایی بدون حمل سلاح و در صورتی که مخل به مبانی اسلام نباشد بدون قید دیگری آزاد است، مغایر قانون اساسی است».

توجه به این نکته لازم است که قانون اساسی در موارد زیادی در انتهای یک اصل، تعیین جزئیات و تفصیل آن موضوع را به قانونگذار عادی سپرده است، ولی در اصل ۲۷ چنین نیست، از این رو افزودن قیدی توسط مجلس نادرست است. در مقابل ممکن است گفته شود برای تفصیل قانون اساسی الزاماً نیاز به تصریح در متن قانون اساسی نیست که در صورت تصریح، قوانین ارگانیک توسط مجلس شکل می‌گیرند. در موارد زیادی برای اجرای امور، نیاز به ورود قانونگذار عادی و بیان تفصیلی آن، در چارچوب قانون اساسی است. چنانکه بسیاری از قوانین عادی این گونه‌اند؛ اما آنچه مهم است آنکه قوانین عادی نباید از حیطة قانون اساسی فراتر روند. در مورد اصل ۲۷ هم اخذ مجوز و اطلاع دادن به وزارت کشور تنها به سبب حفظ امنیت اجتماعات و تظاهرکنندگان است که در واقع حمایت از این آزادی از طریق هر چه بهتر برگزار شدن آن و حفظ نظم عمومی جامعه است.

چنانکه مجمع مشورتی حقوقی شورای نگهبان هنگام بررسی قانون نحوه فعالیت احزاب مصوب سال ۱۳۹۴ که به شورای نگهبان ارسال شده بود، ابراز داشته است: «مطابق یک نظر با توجه به اینکه اصل ۲۷ قانون اساسی هیچ‌گونه اشاره‌ای به لزوم اخذ مجوز قبلی در خصوص تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها نداشته و آنها را تنها مشروط به آنکه بدون حمل سلاح باشد و مخل به مبانی اسلام نباشد، آزاد دانسته است، لزوم تصمیم‌گیری در خصوص درخواست برگزاری تجمعات و راهپیمایی‌ها، توسط کمیسیون احزاب و محدود کردن این موارد به اخذ مجوز از این کمیسیون مغایر اصل ۲۷ قانون اساسی است؛ اما مطابق نظر دیگر لزوم بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص درخواست برگزاری تجمعات و راهپیمایی‌ها توسط مرجع صالح، مغایرتی با اصل ۲۷ قانون اساسی ندارد؛ چراکه شروط مقرر در اصل ۲۷ نیازمند تشخیص وجود آنها در هر مورد است و لذا اعطای صلاحیت تشخیص وجود این شروط، به کمیسیون احزاب مغایرتی با این اصل ندارد» (مجمع مشورتی حقوقی شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۱۱-۹). در ادامه افزون بر توضیح مطالب مذکور برخی نکات در خصوص این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن بیان می‌شود.

در طرح فعالیت احزاب مصوب ۱۳۶۰ در تبصره ۲ ماده ۶ بیان شده بود: «تشکیل اجتماعات و راهپیمایی طبق اصل ۲۷ قانون اساسی آزاد است ولی برگزاری آن در پارک‌ها، میادین و معابر عمومی منوط به کسب مجوز از وزارت کشور است». همان‌طور که اشاره شد، شورای نگهبان آن را به دلیل افزودن قیدی جدید (کسب مجوز) رد کرد. مجلس نیز به منظور رفع این ایراد با اصلاح آن تبصره مقرر داشت: «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 میدان‌ها و پارک‌های عمومی با کسب مجوز از وزارت کشور آزاد است. از این رو بین اجتماعات و راهپیمایی‌ها تفکیک قائل شد و تشکیل «اجتماعات در میداين و پارک‌های عمومی» را با «کسب مجوز» از وزارت کشور آزاد دانست.

اما در خصوص برگزاری «راهپیمایی‌ها» مقرر کرد که «با اطلاع وزارت کشور بدون حمل سلاح در صورتی که به تشخیص کمیسیون ماده (۱۰) مخل به مبانی اسلام نباشد» آزاد است که این اصلاح رافع ایراد شورای نگهبان قلمداد شد و در قالب متن مصوب و قطعی تبصره ۲ ماده ۶ «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده» قرار گرفت. بنابراین قسمت اول تبصره ۲ ماده ۶ که در مورد برگزاری تظاهرات است را منوط به کسب مجوز نکرده و تنها باید با اطلاع وزارت کشور باشد، مگر آنکه کمیسیون ماده ۱۰ آن را صریحاً مخل مبانی اسلام اعلام کند، به این صورت مطابق با قانون اساسی است، چراکه اصل بر آزادی بنا شده است (خلخال، ۱۳۸۳: ۶۲). ظاهر اصل ۲۷ هم همین نکته را اشعار می‌دارد؛ قسمت دوم این تبصره که در مورد تشکیل اجتماعات است، آن را در میداين و پارک‌ها منوط به اخذ مجوز از وزارت کشور کرده که خود قرینه است بر اینکه قسمت اول تبصره به کسب مجوز نیاز ندارد، و الا بیان قسمت دوم تکرار بی‌مورد و به دور از حکمت مفروض برای قانونگذار می‌بود. در قانون جدید سال ۱۳۹۵ به نظر می‌رسد یک گام به عقب برداشته شده و محدوده این حق مضیق‌تر یا لااقل مبهم شده، به نحوی که درخواست برگزاری راهپیمایی و تجمع به‌طور کلی باید با تأیید و کسب مجوز از وزارت کشور باشد؛ چنانکه بند ۶ ماده ۱۱ این قانون از جمله وظایف و اختیارات کمیسیون ماده ۱۰ را بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص برگزاری تجمعات و راهپیمایی‌ها می‌داند و بند «خ» ماده ۱۳ نیز بیان می‌کند که برگزاری راهپیمایی‌ها و تشکیل اجتماعات «حسب مورد» با اطلاع و صدور مجوز وزارت کشور و استانداری با رعایت بند ۶ ماده ۱۱ این قانون و اصل ۲۷ قانون اساسی خواهد بود.

عبارت «حسب مورد» ابهام دارد و ممکن است مخاطب را به اشتباه بیندازد که در تمام موارد نیاز به اخذ مجوز است. در واقع مشخص نیست که لزوم اطلاع و صدور مجوز حسب مورد به کدام یک از دو موضوع این بند یعنی «راهپیمایی‌ها» و «تشکیل اجتماعات» برمی‌گردد و در کدام مورد «اطلاع وزارت کشور» لازم بوده و در کدام مورد «صدور مجوز وزارت کشور» ضروری است. مجمع مشورتی حقوقی نیز در مورد این بند همین نظر را ابراز داشته است (مجمع مشورتی حقوقی شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۱۳). همچنین در ادامه ماده، تبصره ۲ تعیین ضوابط این ماده را به آیین‌نامه اجرایی سپرده که با توجه به اینکه این موضوع مربوط به حدود آزادی‌های افراد است و ماهیت تقنینی دارد، محول کردن تعیین این موارد به آیین‌نامه اجرایی معایر اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

در آیین‌نامه اجرایی مذکور طی تبصره ۲ ماده ۶ بیان شده است که برگزاری مراسم عمومی در مکان محصور و مسقف با اطلاع قبلی به فرمانداری و اعلام اسامی سخنران یا سخنرانان و قبول مسئولیت نظم درون مکان اعلام‌شده، مشمول حکم این ماده نیست؛ یعنی نیاز به ارائه تقاضانامه به فرمانداری و درخواست مجوز ندارد. بنابراین در نهایت آنچه نیاز به درخواست مجوز ندارد، برگزاری مراسم عمومی در مکان محصور و مسقف با رعایت شرایط پیش‌گفته است.

ماده ۴ آیین‌نامه تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی مصوب ۱۳۸۱ نیز ذکر کرده است که برگزارکنندگان حداقل یک هفته پیش از مراسم از فرمانداری محل تقاضای صدور مجوز می‌کنند. جالب آنکه پس از شکایت از این ماده و مواد ۳۰ و ۳۲ آیین‌نامه اجرایی قانون احزاب مصوب ۱۳۶۰ به دیوان عدالت اداری مبنی بر اینکه منوط کردن هر نوع راهپیمایی و تجمع بر اخذ مجوز صحیح نیست و برخلاف تبصره ۲ ماده ۶ قانون احزاب مصوب ۱۳۶۰ و نظریه ۲۹۹۰ شورای نگهبان و اصل ۲۷ قانون اساسی است؛ هیأت تخصصی دیوان عدالت اداری در ۱۳۹۳/۵/۲۹ به شماره دادنامه ۱۸۱ (کلاس پرونده ه/ع/۹۲/۵۲۰) این شکایت را رد و رأی به عدم ابطال این ماده صادر کرد با این استدلال: «با توجه به مقررات بند ۲ ماده ۶ قانون فعالیت احزاب مصوب سال ۶۰ که برگزاری راهپیمایی با اطلاع وزارت کشور بدون حمل سلاح در صورتی که به تشخیص کمیسیون ماده ۱۰ منحل به مبانی اسلام نباشد آزاد است، از آنجایی که عبارات «با اطلاع وزارت کشور...» و «به تشخیص کمیسیون ماده ۱۰...» مفهوماً به آن معناست که اطلاع و تشخیص مراجع مذکور نیازمند به بررسی و موافقت مراجع مربوط است و در صورتی که تشخیص به عدم برگزاری راهپیمایی دهد، در واقع اجازه‌ای را نخواهد داد و صدور مجوز و عبارت مذکور لازم و ملزوم هم بوده، بنابراین نمی‌توان آنها را از هم منفک دانست» (هیأت تخصصی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۳).

۱.۱. روند اخذ مجوز و تأمین امنیت افراد

تبصره ۱ بند «خ» ماده ۱۳ فعالیت احزاب مصوب ۱۳۹۵ بیان کرده که دبیران کل احزاب موظفانند حداقل ۷۲ ساعت پیش از برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها مراتب را به اطلاع مسئولان ذی‌ربط برسانند. ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی مصوب ۱۳۹۷ مربوط به ماده مذکور، دبیران کل احزاب متقاضی برگزاری تجمعات و راهپیمایی را ملزم کرده که تقاضای کتبی خود را در قالب کاربرگ مخصوص حداقل ۳ روز کاری پیش از زمان برگزاری به فرمانداری یا استانداری ارائه کنند. این تقاضانامه باید متضمن اعلام موضوع زمان و مکان تجمع یا راهپیمایی و اعلام اسامی سخنران یا سخنرانان باشد. در ادامه تبصره ۱ این ماده بیان می‌کند که دبیران کل باید درخواست‌های خود را برای رسیدگی کمیسیون ماده ۱۰ به وزارت کشور ارائه کنند.

ماده ۷ آیین‌نامه مذکور ابراز می‌دارد که فرمانداری به محض دریافت درخواست راهپیمایی

و تجمع باید آن را به استانداری ارسال کند و استانداری هم موظف است به محض دریافت، آن را همراه با نظریه خود به دبیرخانه کمیسیون ماده ۱۰ ارسال کند. تبصره این ماده بیان می‌کند که دبیرخانه کمیسیون موظف است تقاضای مذکور را خارج از نوبت و طی جلسه فوق‌العاده بررسی کند و حداکثر تا ۱۲ ساعت نظر کمیسیون به استانداری اعلام شود. تمام فرایند ذکر شده نباید بیش از سه روز کاری طول بکشد. پس از آن استانداری باید در خصوص صدور مجوز اقدام کند یا در صورت رد درخواست، دلایل آن را به متقاضی اعلام کند.

آنچه در این تبصره جالب توجه است آنکه مدت رسیدگی کمیسیون طی ۳ روز کاری محدود شده، اما ماده ۱۲ قانون فعالیت احزاب قدیم مصوب ۱۳۶۰ بیان می‌کرد که کمیسیون باید به نوبت به پرونده‌ها ظرف مدت ۳ ماه رسیدگی کند، در غیر این صورت وزارت کشور موظف است پروانه درخواست شده را صادر کند. همین مطلب سبب شد تا برخی این ماده را به عنوان اشکال بزرگ تلقی کنند؛ چراکه با وجود این مهلت وسیع برای بررسی تجمع و راهپیمایی توسط کمیسیون احتمالاً در این مدت سه ماه یا درخواست‌دهندگان منصرف شده‌اند یا موضوع تجمع خودبه‌خود منتفی شده است (خلخالی، ۱۳۸۳: ۶۲).

اما این احتمال وجود دارد که با توجه به سیاق مواد قبل از این ماده و به کار بردن کلماتی چون بررسی پرونده یا درخواست پروانه، این ماده مربوط به درخواست راهپیمایی و تظاهرات نباشد، بلکه مربوط به مواردی همچون صدور پروانه تأسیس حزب باشد. به هر حال چه مهلت سه‌ماهه مذکور در آن ماده را در مورد درخواست برگزاری تجمع بدانیم و چه قانون قبلی را در این مورد ساکت بدانیم، قانون جدید به‌درستی به این نکته توجه کرده و مهلت سه‌روزه‌ای را برای کمیسیون در نظر گرفته است تا نظر خود را اعلام کند که از این نظر گامی رو به جلو و نکته مثبتی ارزیابی می‌شود.

در مورد تأمین امنیت اجتماع‌کنندگان نیز ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی مصوب ۱۳۹۷، نیروی انتظامی را مسئول تأمین امنیت و نظم تجمعات و راهپیمایی‌های قانونی می‌داند و حضور سایر افراد تحت عنوان برقراری نظم و امنیت در زمان و مکان برگزاری تجمع را ممنوع کرده است. در این زمینه آیین‌نامه تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی مصوب ۱۳۸۱ هیأت وزیران نیز وجود دارد که وظایف نیروهای انتظامی و کیفیت حفظ نظم توسط آنها را بیان کرده است. همچنین بند ۳ ماده ۴ قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹ تأمین امنیت برای برگزاری اجتماعات، تشکل‌ها، راهپیمایی‌ها و فعالیت‌های قانونی و مجاز و ممانعت و جلوگیری از هر گونه تشکل و راهپیمایی و اجتماع غیرمجاز و مقابله با اغتشاش بی‌نظمی و فعالیت‌های غیرمجاز را از جمله وظایف نیروی انتظامی شمرده شده است.

ماده ۴ آیین‌نامه تأمین امنیت اجتماعات ذکر کرده که برگزارکنندگان حداقل یک هفته پیش از مراسم از فرمانداری محل، تقاضای صدور مجوز می‌کنند که قبلاً به آن اشاره شد. ماده

۵ بیان می‌کند که شوراهای تأمین محل‌های مناسبی را برای برگزاری مراسم تعیین می‌کنند و سعی می‌شود مراسم در این محل‌ها برگزار شود. در ادامه تبصره ۱ این ماده ذکر کرده است که این محل‌ها داخل شهر خواهند بود و ویژگی‌های آن توسط شورای تأمین اعلام خواهد شد. جالب آنکه همین مطلب در تبصره ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی مصوب ۱۳۹۷ مربوط به ماده ۱۳ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی، تکرار شده، اما اخیراً با شکایت از این تبصره توسط دیوان عدالت اداری ابطال شده است. این تبصره اشعار می‌دارد: «شوراهای تأمین، محل‌های مناسبی را برای برگزاری تجمع یا راهپیمایی تعیین می‌کنند و سعی می‌شود مراسم در این محل‌ها برگزار شود. محل‌های تعیین شده داخل شهرها خواهند بود و ویژگی‌های دیگر آن، به‌وسیله دبیرخانه شورای امنیت کشور به شوراهای تأمین اعلام می‌شود و در هر صورت، به پیشنهاد احزاب متقاضی و تأیید شورای تأمین، می‌توان تجمع را در محل دیگری برگزار کرد». هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی مورخ ۱۳۹۸/۶/۲۶ به شماره دادنامه ۱۳۱۲ تا ۱۳۱۴ در خصوص ابطال این تبصره، ابراز داشته است: «تصویب‌نامه مورد شکایت که محل‌های تجمع گروه‌های مختلف در تهران و شهرستان‌ها به محل‌های مشخص محدود شده با اصل ۲۷ قانون اساسی که تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها را از حیث محل‌های اجتماعات علی‌الاطلاق آزاد اعلام کرده مغایرت دارد...» (هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۸).

نکته‌ای که در استدلال این رأی وجود دارد آنکه اگر استدلال به اطلاق اصل ۲۷ صحیح باشد، پس به مکان و زمان اختصاص ندارد، بلکه شامل هر نوع محدودیت می‌شود، از این رو می‌توان با استدلال به اینکه در متن اصل اشاره به کسب مجوز هم نشده دریافت مجوز را قیدی خلاف قانون اساسی دانست، در حالی که قوانین عادی آن را مقید به کسب مجوز و محدودیت‌هایی از این دست کرده‌اند. بنابراین یا این استدلال مخدوش است یا آن قوانین در تعارض با اصل ۲۷ قانون اساسی وضع شده‌اند؛ اما در پاسخ می‌توان گفت که مجوز مذکور در متن قانون تنها ناظر بر شرایط مذکور در قانون اساسی است و از این رو مغایر قانون اساسی نیست.

در این زمینه معاونت حقوقی ریاست جمهوری با استدلال به حصری نبودن محل‌های اعتراض و به تبع عدم مغایرت با اصل ۲۷ قانون اساسی و نیز ضرورت پوشش اجتماعات و اعتراضات تشکلی‌هایی که حزب نبوده و مشمول ماده ۱۰ قانون احزاب نمی‌شوند، مبنای ابطال مصوبه را موجه ندانست و اعتراض کرد (www.irna.ir/news/83561901/). اما گذشته از رأی جالب توجه دیوان عدالت اداری با مدنظر قرار دادن سایر آرا و تفاسیر پیش‌گفته و با عنایت به رأی عدم ابطال دیوان در خصوص آیین‌نامه تأمین امنیت اجتماعات به نظر می‌رسد رویکرد دوگانه‌ای در این باره وجود دارد. رویکردی که برخی از محدودیت‌های غیرمصرح در اصل ۲۷ قانون اساسی را پذیرفته و برخی را نپذیرفته است.

۱. ۲. شکایت از آرای کمیسیون ماده ۱۰

ماده ۱۳ قانون قدیم احزاب مرجع رسیدگی به شکایات علیه کمیسیون ماده ۱۰ را محاکم دادگستری می‌دانست و رویه عمومی نیز به همین منوال بود؛ اما ماده ۱۱ قانون احزاب جدید مصوب ۱۳۹۵ که وظایف این کمیسیون را طی بندهایی احصا می‌کند، در بند ۶ بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص درخواست تجمع و راهپیمایی را بیان کرده و در ادامه، ماده ۱۲ به‌طور کلی مرجع رسیدگی به شکایات احزاب علیه اقدامات و تصمیمات این کمیسیون را دیوان عدالت اداری معرفی می‌کند؛ نیز در تبصره ۴ ماده ۹ امکان شکایت در دیوان عدالت اداری در خصوص تصمیم کمیسیون مبنی بر لغو پروانه حزب مقرر شده است.

مجمع مشورتی حقوقی شورای نگهبان هم هنگام بررسی این طرح در سال ۱۳۹۴، تبصره ۷ ماده ۲ را که اعلام می‌دارد: «در صورت عدم احراز شرایط تأسیس حزب، کمیسیون احزاب موظف است در مدت مقرر دلایل عدم صدور مجوز و یا رد تقاضا را کتباً به اطلاع نماینده هیأت مؤسس حزب برساند»، مبهم می‌داند، چراکه اشاره‌ای به امکان اعتراض و شکایت در خصوص این تصمیم کمیسیون در محاکم قضایی نکرده است. با توجه به اینکه در سایر موارد که امکان اعتراض و شکایت در خصوص تصمیم این کمیسیون وجود دارد، این مسئله تصریح شده است، عدم ذکر این امکان در خصوص این تصمیم کمیسیون می‌تواند به‌منزله نبود چنین حقی تلقی شود و لذا این امر از حیث اینکه حق اقامه دعوا توسط اشخاص (مقرر در اصل ۳۴) و امکان اعتراض به تصمیمات این کمیسیون در دیوان عدالت اداری (مقرر در اصل ۱۷۳) وجود دارد یا خیر، واجد ابهام است (مجمع مشورتی حقوقی شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۴).

توضیح آنکه در برخی احکام این قانون به‌صراحت امکان اعتراض در خصوص تصمیمات کمیسیون ماده ۱۰ پیش‌بینی شده است. برای مثال در ماده ۱۲ این مصوبه «مرجع رسیدگی به شکایات احزاب از تصمیمات و اقدامات کمیسیون موضوع ماده ۱۰ این قانون دیوان عدالت اداری» شناخته شده است. البته در این ماده صرفاً احزاب صلاحیت چنین شکایتی را دارند، درحالی‌که در مورد موضوع این ماده اساساً هنوز حزبی شکل نگرفته است تا امکان شکایت داشته باشد.

همچنین در تبصره ۲ ماده ۷ امکان اعتراض در خصوص تصمیم کمیسیون مبنی بر عدم احراز شرایط صدور پروانه فعالیت پیش‌بینی شده است (هرچند در این تبصره مرجع شکایت خود کمیسیون ماده ۱۰ شناخته شده است) یا در تبصره ۵ ماده ۹. از این رو ملاحظه این احکام می‌تواند به‌منزله این باشد که در مواردی که امکان اعتراض به تصمیم کمیسیون احزاب، از جمله در خصوص عدم صدور مجوز اولیه پیش‌بینی نشده است، اساساً چنین حقی وجود نخواهد داشت.

آنچه از ظاهر ماده ۱۲ برمی‌آید آن است که تنها احزاب یا افرادی که قصد تأسیس حزب دارند، به‌سبب رد درخواست راهپیمایی یا عدم صدور مجوز و پروانه تأسیس حزب و مواردی از این دست، حق شکایت در دیوان علیه کمیسیون را دارند. از طرفی این قانون فقط در خصوص

احزاب و درخواست‌های آنها تدوین شده و از این رو قاعدتاً افراد مستقل از احزاب حق شکایت از آرای کمیسیون را ندارند. از سوی دیگر، رویه کنونی آن است که تمام درخواست‌ها برای برگزاری تجمع و راهپیمایی از سوی احزاب و چه از سوی افراد مستقل به این کمیسیون به منظور بررسی ارسال می‌شود.

حال با این شرایط این سؤال مطرح می‌شود که آیا افراد مستقل حق شکایت در دیوان عدالت اداری علیه تصمیمات کمیسیون ماده ۱۰ را دارند؟ پاسخ آن است که با توجه به بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که در مورد حدود صلاحیت و حدود اختیارات دیوان بیان می‌کند: «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها». روشن است که کمیسیون‌های مصرح در این بند به‌عنوان نمونه ذکر شده‌اند و قرینه‌ای دال بر انحصار در موارد احصاشده مذکور وجود ندارد، بلکه کلمه مانند در متن مذکور بهترین گواه بر این ادعاست. طبق اصول کلی حقوقی نیز و توجه به صلاحیت دادگاه‌های تخصصی در حقوق ایران، هر کمیسیون و هیأتی که آرای صادره آن جنبه حاکمیتی دارد و از قدرت عمومی بهره می‌برد، از جمله کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب مشمول این بند می‌شود و باید آرای آن قابل شکایت باشد.

در پایان شایان ذکر است که مطابق ماده ۱۰ قانون نحوه فعالیت احزاب، ترکیب کمیسیون موضوع این ماده عبارت است از نماینده دادستان کل کشور، نماینده رئیس قوه قضاییه، یک نماینده از میان دبیران کل احزاب استانی دارای پروانه فعالیت بدون حق رأی، معاون سیاسی وزارت کشور و دو نماینده به انتخاب مجلس شورای اسلامی از بین نمایندگان داوطلب. چنانکه مشخص است اعضای کمیسیون افرادی سیاسی‌اند که سپردن تشخیص اخلال به مبانی اسلام به ایشان نادرست به نظر می‌رسد، چراکه تشخیص و تعیین اخلال به تخصص در مبانی اسلام نیاز دارد. هرچند مطابق قانون، رئیس قوه قضاییه و دادستان کل کشور مجتهدند و نمایندگان ایشان در کمیسیون حضور دارند؛ اما آیا این نمایندگان تنها منعکس کننده نظرهای این دو مجتهدند یا نظر خود را بیان می‌کنند؛ که در صورت اول هم باز دو نفر هستند و با فرض مخالفت سایر اعضا، نمی‌توانند در زمینه تشخیص اخلال به مبانی اسلام مفید عمل کنند.

محدودیت‌های ماهوی

همان‌طور که محدودیت‌های مربوط به طی تشریفات قانونی و اداری در جهت استیفای حق بر تجمع بیان شد، اکنون محدودیت‌های مربوط به محتوا و مضمون آن مطرح می‌شود. در این

زمینه با توجه به اینکه اصل ۲۷ در قانون اساسی به طور اختصاصی به آزادی تظاهرات پرداخته است، ابتدا به سایر محدودیت‌ها مندرج در سایر اصول قانون اساسی به خصوص اصول کلی، تحت عنوان محدودیت‌های کلی اشاره می‌شود.

۱. محدودیت‌های کلی

آزادی‌های افراد در هر جامعه و با هر فرهنگی، به لحاظ محتوا و مضمون محدودیت‌هایی دارد که حتی کشورهای سکولار و غیردینی نیز برای آزادی‌های افراد محدودیت وضع می‌کنند؛ چنانکه پیش از این به برخی از آنها در اسناد بین‌المللی اشاره شد. محدودیت‌هایی چون نظم عمومی، امنیت ملی، حقوق و آزادی سایر افراد جامعه، اخلاق عمومی یا اخلاق حسنه، بهداشت و سلامت عمومی و... این محدودیت‌ها می‌توانند بنا به تفاوت فرهنگ‌ها و مبانی فلسفی و جامعه‌شناختی آن جامعه کم و زیاد شوند اما به هر حال این محدودیت‌ها کمابیش در تمام نظام‌های حقوقی در دنیا وجود دارد که اکنون درصدد تشریح آنها نیستیم.

در نظام دینی افزون‌بر موارد مذکور عناوین دیگری چون عدم اخلاق به مبانی اسلامی به آنها افزوده می‌شود. در قانون اساسی ایران در اصل ۲۷ دو محدودیت عدم حمل سلاح و عدم اخلاق به مبانی اسلامی ذکر شده است. پیش از بررسی این دو قید باید به این نکته توجه داشت که قانون اساسی را به‌عنوان یک مجموعه و کل نگریست و جدا کردن یک اصل و دقت کامل به آن، بدون توجه به سایر اصول بی‌شک تفسیر و فهم درستی از آن به ما نخواهد داد؛ به‌خصوص اصول کلی در قانون اساسی. برای مثال آیا می‌توان به این بهانه که قید عدم لطمه به استقلال کشور در اصل ۲۷ قانون اساسی تصریح نشده، تجمع راهپیمایی افراد تجزیه‌طلب را قانونی دانست؛ با عنایت به اینکه مشکل است استقلال را ذیل مبانی اسلام دانست یا لاقلاً محل بحث و تردید است. از همین رو اصل ۹ قانون اساسی بیان می‌کند: «در جمهوری اسلامی ایران آزادی و استقلال و وحدت و تمامیت ارضی کشور از یکدیگر تفکیک‌ناپذیرند». حقوق و آزادی‌های سایر افراد نیز با استناد به اصل ۴۰ قانون اساسی، از دیگر محدودیت‌هاست. عدالت اجتماعی و پیشگیری از نزاع میان مردم ایجاب می‌کند که این مهم که به‌عنوان اصل «لا ضرر» (کاتوزیان، ۱۳۹۳: ۱۱۲) مطرح است، رعایت شود. چنانکه این اصل بیان می‌کند: «که هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیلهٔ اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد». اصل ۷۹ نیز یکی از این موارد است. این اصل بیان می‌کند: «برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید، ولی مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند».

۲. اصل ۲۷

با توجه به اینکه اصل ۲۷ قانون اساسی تنها به دو قید پرداخته است، اینک با تفصیل بیشتری به بررسی آن می‌پردازیم:

۲.۱. حمل سلاح

درست است که تظاهرات به منظور اعتراض برپا می‌شود، اما به هر حال باید به صورت مسالمت‌آمیز و آرام برگزار شود. این مهم موجب نمی‌شود به واسطه حمل سلاح جان و مال و آزادی سایر مردم و به طور کلی نظم عمومی در معرض خطر بالقوه قرار گیرد یا هدف تجمع تغییر کند (وکیل و عسگری، ۱۳۹۱: ۱۲۸)؛ همان‌طور که در اصل ۴۰ بیان شد. بنابراین اجتماعات نباید زمینه‌ای برای اضرار به حقوق سایر افراد و منافع عمومی شود. برای تأمین هرچه بیشتر وصف مسالمت‌آمیز بودن اعتراضات در قالب تجمع و راهپیمایی، حمل سلاح ممنوع است.

مطابق با ماده ۶ قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز، نگهداری و حمل سلاح گرم یا سرد جنگی جرم محسوب می‌شود و بعضاً مجازات‌هایی تا ده سال حبس تعزیری به دنبال خواهد داشت. طبیعی است که با استفاده از سلاح در محیط‌های عمومی و در موقعیت‌هایی چون راهپیمایی و تجمعات، فضای اعتراض مدنی و مسالمت‌آمیز مخدوش شده و صحنه به جنگ خیابانی تبدیل می‌شود که در مواردی با وجود سایر شرایط مندرج در ماده ۲۷۹ قانون مجازات اسلامی می‌تواند ذیل محاربه قرار گیرد که احکام سنگینی را در پی دارد یا به اقدام علیه امنیت ملی و جرائمی از این دست منتهی شود. همچنین ماده ۶۱۵ قانون مجازات اسلامی شرکت در منازعه خیابانی را جرم‌انگاری و ممنوع کرده است.

۲.۲. اخلال به مبانی اسلام

در فرهنگ فارسی اخلال به معنای برهم زدن آمده و به صورت کامل‌تر همان عمل بر هم زدن نظم یا جریان طبیعی چیزی و ایجاد آشفتگی یا وقفه در آن است (صدری افشار و همکاران، ۱۳۸۸: ۱۲۰)؛ و اما اینکه منظور از مبانی اسلام چیست، به بررسی نیاز دارد، چراکه باید محدوده دقیق آن مشخص شود تا سوءبرداشت از آن به حداقل برسد. آیا منظور از مبانی اسلام صرفاً ضروریات دینی است یا اینکه شامل احکام فقهی نیز می‌شود. در صورت شمول بر احکام فقهی با توجه به اختلافات فقها و مراجع در این زمینه تشخیص امر چگونه خواهد بود؟ از این‌رو برخی مبانی اسلام را عبارت از پایه‌ها و اصول توحید، نبوت، عدل، امامت و معاد و فروع دین و ضروریات دین مانند نماز و روزه و مقدسات می‌دانند که اسلام با ابتدای به آن واقعیت و موضوعیت پیدا می‌کند (هاشمی، ۱۳۸۴: ۴۲۴).

در عبارت مذکور صرف‌نظر از اصول دین و ضروریات دینی که معنای روشنی دارند، این ابهام وجود دارد که منظور از فروع دین و مقدسات چیست. عبارت فروع دین شامل افعال مکلفان و وظایف مسلمانان است که میان فقها در مورد جزئیات احکام مربوط به هر کدام از موارد ده‌گانه فروع دین اختلاف‌نظر وجود دارد، مگر آنکه منظور از فروع دین اصل عناوین ده‌گانه مندرج در کتاب‌های فقهی همچون نماز، روزه و زکات و غیره باشد نه جزئیات مربوط به هر کدام از آنها. البته این موارد ده‌گانه نیز که به‌عنوان فروع دین احصا شده‌اند، مورد اتفاق و اجماع همه مسلمانان نیست، اما مطابق اصل ۱۲ قانون اساسی که بیان می‌کند دین رسمی ایران، اسلام و مذهب جعفری اثنی‌عشری است و این اصل الی‌الابد تغییرناپذیر است، پس مبنا و ملاک نظر فقهای شیعه خواهد بود.

عنوان مقدسات نیز واژه‌ای است که تفاسیر مضیق و موسعی می‌توان از آن ارائه داد، به همین دلیل باید تبیین شود. در لغت به معنای هر چیز پاک و منزّه است (دهخدا، ۱۳۷۲، ج ۱۵: ۴۰۲). در اصطلاح به معنای هرچه اعم اشخاص، مکان‌ها، کتب و... که در دین بی‌احترامی و اهانت به آن روا دانسته نشده و حرام است (حسینی دشتی، ۱۳۷۹: ۵۵۴) که ذیل مبانی اسلام معنا می‌شود. به‌طور کلی سه نظر در مورد مبانی اسلام وجود دارد: الف) اعتقادات مسلمانان یعنی اصول دین، ب) اصول دین و احکام اسلامی و ج) اصول دین و احکام و اخلاقیات (دفتر همکاری حوزه و دانشگاه، ۱۳۹۴: ۱۴).

با بررسی صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی هم ظاهراً معنای سوم صحیح به‌نظر می‌رسد. در این باره یکی از مراجع تقلید کنونی که در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی توسط خبرگان ملت حضور داشتند، طی استفتایی در خصوص معنای اخلاقیات به مبانی اسلامی پاسخ داده‌اند: «منظور از مبانی اسلام مسائل ضروری دینی است، خواه در مسائل اعتقادی باشد مانند توحید و معاد و عصمت انبیا و ائمه معصومین و امثال آن و خواه در فروع دین و احکام و قوانین اسلام و خواه در مسائل اخلاقی و اجتماعی باشد و منظور از اخلاقیات هر کاری است که سبب تضعیف مبانی فوق یا ایجاد بدبینی و شک و تردید نسبت به آنها شود» (مکارم شیرازی، ۱۴۲۷ق: ۵۹۵). به‌طور خلاصه منظور از اخلاقیات به مبانی اسلام انجام عمل و یا ایراد سخنی است که موجب تضعیف اعتقاد مردم نسبت به ضروریات دینی شود.

نتیجه‌گیری

آزادی تجمع و تظاهرات مطلق نیست. دکترین حقوقی در نظام حقوقی بین‌المللی اموری چون نظم عمومی، اخلاق عمومی (اگر آن را ذیل نظم عمومی ندانیم)، حقوق و آزادی‌های افراد و... را از جمله محدودیت‌های این آزادی دانسته‌اند؛ چنانکه میثاق حقوق مدنی و سیاسی نیز در ماده ۲۱

همین مطلب را به نحو کامل تری بیان می‌کند: «حق تشکیل مجامع مسالمت‌آمیز به رسمیت شناخته می‌شود. اعمال این حق تابع هیچ‌گونه محدودیتی نمی‌تواند 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».

در نظام حقوقی ایران در زمینه محدودیت‌های مربوط به طرز برگزاری تجمعات و تظاهرات به منظور اخذ مجوز، کمیسیون ماده ۱۰ احزاب به بررسی درخواست‌های تجمع و تظاهرات رسیدگی می‌کند، اما با توجه مناقشات پیش‌گفته مبنی بر اختصاص این سازوکار به احزاب و نه افراد عادی، تدوین قانونی جامع در این باره پیشنهاد می‌شود.

همچنین همان‌طور که بیان شد به موجب قانون احزاب مصوب ۱۳۹۵ و آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۳ آن، تنها اجتماعات در مکان‌های مسقف و محصور با رعایت شرایطی نیاز به اخذ مجوز ندارند و به موجب این ماده، «برگزاری راهپیمایی‌ها و تشکیل اجتماعات» توسط احزاب «حسب مورد» با اطلاع و صدور مجوز وزارت کشور و استانداری است که مشخص نیست لزوم اطلاع و صدور مجوز حسب مورد به کدام یک از دو موضوع این بند یعنی «راهپیمایی‌ها» و «تشکیل اجتماعات» برمی‌گردد و در کدام مورد «اطلاع وزارت کشور» لازم بوده و در کدام مورد «صدور مجوز وزارت کشور» ضروری است.

همچنین صلاحیت افراد سیاسی این کمیسیون که منتخب دولت و مجلس و قوه قضاییه هستند، در بررسی امر تخصصی اخلاقی به مبانی اسلام، سؤال‌برانگیز ارزیابی شد.

در زمینه محدودیت‌های ماهوی و مربوط به مفاد اجتماعات و تظاهرات نیز گذشته از محدودیت‌های کلی مصرح در اصول مختلف قانون اساسی همچون استقلال کشور و نیز توجه به حقوق سایر افراد، دو عبارت حمل سلاح و اخلاقی به مبانی اسلام وجود دارد. روشن و قطعی است که حمل سلاح زمینه‌ای خطرناک برای زوال وصف مسالمت‌آمیز بودن اجتماعات است. همچنین منظور از مبانی اسلام ضروریات دینی است که شامل اصول و اعتقادات، احکام و اخلاقیات در دین اسلام است و اخلاقی به آنها به معنای تضعیف اعتقاد مردم بدان‌هاست.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. اسلامی، رضا؛ کمال‌وند، محمدمهدی (۱۳۹۴)، *آزادی اجتماعات در نظام بین‌المللی حقوق*

بشر و سیستم حقوقی ایران، تهران: مجد.

۲. حسینی دشتی، سید مصطفی (۱۳۷۹)، *معارف و معاریف دایره‌المعارف جامع اسلامی*، تهران:

- مؤسسه فرهنگی آرایه.
۳. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۲). *لغت‌نامه دهخدا*: مصحح محمد معین و جعفر شهیدی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۴. صدری افشار، غلامحسین؛ حکمی، نسترن؛ حمکی، نسرتین (۱۳۸۸). *فرهنگ فارسی*، تهران: فرهنگ معاصر.
۵. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۷)، *آزادی‌های عمومی و حقوق بشر*، تهران: دانشگاه تهران.
۶. عباسی لاهیجی، بیژن (۱۳۹۵)، *حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین*، تهران: دادگستر.
۷. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۳)، *اموال و مالکیت*، تهران: میزان.
۸. مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۲۷ق)، *استفتاءات جدید*، قم: انتشارات مدرسه امام علی بن ابی طالب (ع).
۹. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴)، *حقوق بشر و آزادی‌های اساسی*، تهران: میزان.
۱۰. وکیل، امیر ساعد؛ عسگری، پوریا (۱۳۹۱). *قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی*، چ چهارم، تهران: مجد.

ب) مقالات

۱۱. پژوهشگاه حوزه و دانشگاه (۱۳۹۴)، «مبانی و حدود آزادی بیان و مطبوعات از دیدگاه فقه و حقوق»، *فصلنامه حوزه و دانشگاه*، ش ۳۴، ص ۱۴۵-۱۲۳.
۱۲. خلخالی، فرید (۱۳۸۳)، «نظم عمومی و آزادی تشکل و تجمع»، *فصلنامه حقوق اساسی*، ش ۳، ص ۶۴-۵۱.
۱۳. رنجبریان، امیرحسین؛ زرگری نژاد نسیم (۱۳۹۵)، «چیستی و چگونگی اعمال حق تجمع مسالمت‌آمیز: تحلیلی بر دستاورد گزارشگر ویژه ملل متحد»، *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران*، ش ۲، ص ۲۳۰-۲۰۳.
۱۴. مقامی، امیر؛ مکی، شادی سادات (۱۳۹۷)، «جلوه‌های حق بر آزادی ابراز مذهب در رویه نهاد‌های بین‌المللی حقوق بشر»، *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران*، دوره ۴۸، ش ۱، ص ۱۵۷-۱۳۹.
۱۵. هاشمی، سید محمد (۱۳۷۷)، «جامعه مدنی و نظام سیاسی»، *مجله تحقیقات حقوقی*، ش ۲۴-۲۳، صص ۱۴۵-۵۳.

ج) وبسایت‌ها

۱۶. مجمع مشورتی حقوقی شورای نگهبان (۱۳۹۴)، گزارش مجمع مشورتی حقوقی در

خصوص طرح نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی، پژوهشکده شورای نگهبان، شماره گزارش: ۹۴۰۳۰۱۵، تاریخ تنظیم: ۱۳۹۴/۰۳/۲۵ قابل مشاهده در <https://is.gd/UM39JF> www.irna.ir/news/83561901/

ه) آرای دیوان عدالت اداری

۱۷. دادنامه شماره ۱۸۱ مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۹ هیأت تخصصی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال ماده ۴ آیین‌نامه چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی و مواد ۳۰ و ۳۲ آیین‌نامه اجرایی قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده.

۱۸. دادنامه شماره ۱۲۱۲، ۱۳۱۳، ۱۳۱۴ مورخ ۱۳۹۸/۶/۲۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مصوبه هیأت وزیران راجع به تعیین مکان‌های مجاز برای تجمعات.

۲. انگلیسی

A) Books

1. Abbasi Lahiji, Bijan (2016), *Human Rights and Fundamental Freedoms*, Tehran, Justice Publishing (In Persian).
2. Dehkhoda, Ali Akbar (1995), *Dehkhoda Dictionary: Edited by Mohammad Moin and Jafar Shahidi*, Tehran, University of Tehran Press (In Persian).
3. Donnelly, Jack (2013), *Universal human rights in theory and practice*. New York. Cornell University Press.
4. Eslami, Reza & Kamalvand, Mohammad Mehdi (2016), *Freedom of Association in the International Human Rights System and the Iranian Legal System*, Tehran, Majd (In Persian).
5. Hashemi, Seyed Mohammad (2005), *Human Rights and Fundamental Freedoms*, Tehran, Mizan (In Persian).
6. Hosseini Dashti, Seyed Mostafa (2001), *Maaref and Maarif the Comprehensive Islamic Encyclopedia*, Tehran, Array Cultural Institute (In Persian).
7. Katozian, Nasser (2014), *Property*, Tehran, Mizan (In Persian).
8. Lawson, Edward; Bertucci, Mary Lou (1996), *Encyclopedia of human rights*. Taylor & Francis.
9. Makarem Shirazi, Nasser (2006), *Estefaat Jadid*, Qom, Imam Ali Ibn Abi Talib (PBUH) School Publications (In Persian).
10. McBride, Jeremy (2005), *Freedom of association, in the essentials of human rights*. London, Hodder Arnold.
11. Rawls, John (2009), *A theory of justice*. Cambridge. Harvard university press.
12. Rohde, Stephen (2009), *Freedom of Assembly*. New York. Infobase Publishing.
13. Sadri Afshar, Gholamhossein, Hakami, Nastaran; Hamaki, Nasrin (2009),

Persian Culture, Tehran, Contemporary Culture (In Persian).

14. Tabatabai Motameni, Manouchehr (2015), *Public Freedoms and Human Rights*, Tehran, University of Tehran (In Persian).
15. Vakil, Amir Saed & Asgari, Pouria (2012), *The Constitution in the Current Legal Structure*, Tehran, Majd Publications, 4th Edition (In Persian).

B) Articles

16. Abu El-Haj, Tabatha (2009), The neglected right of assembly. *UCLA Law Review*, Vol.56, No.3, pp.543-590.
17. Berger, John (1968), Nature of Mass Demonstrations. *New Society*, Vol.11, No.295, pp.754-755.
18. Hamilton, Michael (2007), 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, No.1, pp.75-100.
19. Hashemi, Seyed Mohammad (1998), "Civil Society and Political System", *Journal of Legal Research*, No. 23-24 (In Persian).
20. Howie, Emily (2018), Protecting the human right to freedom of expression in international law, *International Journal of Speech-Language Pathology*, 20:1,1215.
21. Inazu, John D. (2010). The forgotten freedom of assembly. *Tulane Law Review*, 84(3), pp.565-612.
22. Khalkhali, Farid (2004), "Public Order and Freedom of Association", *Constitutional Law Quarterly*, No. 3, pp. 51-64 (In Persian).
23. Maghami, Amir & Maki, Shadi Sadat (2018), "Manifestations of the right to freedom of expression in the practice of international human rights institutions. *Journal of Public Law Studies*, University of Tehran, Vol.48, No.1, pp.139-157 (In Persian).
24. Ranjbarian, Amir Hossein & Zargarinejad, Nasim (2015), "What and how to exercise the right to peaceful assembly: An analysis of the achievements of the UN Special Rapporteur", *Journal of Public Law Studies*, University of Tehran, No. 2, pp. 203-230 (In Persian).
25. Research Institute Of Howzeh and University (2015), "Principles and Limits of Freedom of Expression and Press from the Perspective of Jurisprudence and Law", *Quarterly Journal of the Seminary and University*, No. 34, pp. 123-145 (In Persian).

C) Documents

26. European Convention on Human Rights available at: shorturl.at/rCFHS
27. International Covenant on Civil and Political Rights available at: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
28. The Universal Declaration of Human Rights, available at: <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>

D) Websites

29. Legal Advisory Assembly of the Guardian Council (2015), Report of the Legal Advisory Assembly on the proposal of activities of political parties and groups, Research Institute of the Guardian Council, Report No.: 9403015, Date of preparation: 25/03/2015 can be viewed at: <https://is.gd/UM39JF> (In Persian).
30. www.ima.ir/news/83561901/ (In Persian).

E) Decisions

31. Lawsuit No. 181 dated 29/5/2014 of the Specialized Board of the Administrative Court of Justice regarding the annulment of Article 4 of the Regulation of How to Provide Security for Legal Assemblies and Demonstrations and Articles 30 and 32 of the Executive Regulation of the act of Activities of Parties, Populations and Political Guild Associations or Well known Religious minorities (In Persian).
32. Lawsuit No. 1314.1313.1212 dated 2019/9/17 of the General Assembly of the Court of Administrative Justice regarding the annulment of the decision of the Council of Ministers regarding the determination of permitted places for gatherings (In Persian).