



# کاستی‌ها و کژتابی‌های نظام صدور مجوز برگزاری تجمعات در حقوق اداری ایران

علی بیاتی\*

## چکیده

کشورها برگزاری اجتماعات را بر پایه دو نظام «تعقیبی» و «پیش‌گیرانه» پی‌ریزی می‌کنند. در نظام پیش‌گیرانه، برپایی تجمعات با قیود و شروطی (مانند اعلام قبلی یا اجازه قبلی) محدود می‌شود. در نظام تعقیبی، اصل بر آزادی است و شهروندان بدون محدودیت، تجمع برپا می‌کنند. دخالت دولت زمانی آغاز می‌شود که تجمع‌کنندگان، حدود قانونی تعیین‌شده برای پاسداشت نظم عمومی و دیگر ملاحظات اجتماعی (از جمله عدم اضرار به حقوق دیگران) را رعایت نکنند. در تحقیق حاضر کوشش شده است نظام صدور مجوز برگزاری تجمعات در حقوق اداری ایران واکاوی و کاستی‌های پیش روی آن شناسایی شود. نتیجه تحقیق نشان می‌دهد در ایران، کاستی‌ها و کژتابی‌های عدیده‌ای در زمینه صدور مجوز تجمعات قابل ردیابی است که نظام تدبیر و حکمرانی باید با اقداماتی درصدد برطرف کردن آن‌ها برآید. از جمله این اقدامات می‌توان به ضرورت تصویب قانون جامع نظم عمومی، تدارک رویه‌های شفاف برای صدور مجوز از سوی دادرسی قانون اساسی و دیوان عدالت اداری، تعیین مکان‌هایی مشخص برای برگزاری تجمعات، توسعه احزاب و انجمن‌های سیاسی مردم‌نهاد و بازبینی و اصلاح ترکیب اعضای نهاد صدور مجوز اشاره کرد.

**کلیدواژه‌ها:** تجمعات، کاستی‌ها، کژتابی‌ها، نظام صدور مجوز، حقوق اداری.

## مقدمه

اِعمال آزادی اجتماعات در پرتو برپایی «تجمعات» و «تظاهرات»<sup>۱</sup> از جمله حقوق مشروع و قانونی شهروندان به شمار می‌رود.<sup>۲</sup> بهره‌مندی از این «حق - آزادی» تا زمانی قابل اعمال است که با نظم عمومی و حقوق دیگران تزاومی نداشته باشد.<sup>۳</sup> در حال حاضر، از یک طرف، به دلیل وضعیت نامساعد اقتصادی و اجتماعی حاکم بر کشور و گاه عملکرد نامطلوب مسئولان، شاهد افزایش اعتراض‌های خیابانی و کاهش فاصله برگزاری تجمعات (اعم از مسالمت‌آمیز و خشونت‌آمیز) هستیم. از طرف دیگر، با توجه به امتناع دولت از اعطای مجوز برگزاری تجمعات و انباشت ناراضی‌های عمومی، مطالبه‌گری شهروندان فزونی یافته است و حتی برخی اقشار اجتماعی (نظیر فرهنگیان، رانندگان کامیون و پرستاران) به این ادراک کلی رسیده‌اند که مطالبات آنان جز با تمسک به اعتراض‌های خیابانی محقق نخواهد شد. بر این اساس، هر گاه تجمعات از حالت مسالمت‌آمیز به خشونت‌آمیز بدل یا نظم عمومی مختل گردد، پلیس به نمایندگی از قدرت عمومی وارد عمل می‌شود. ممکن است پلیس در مواجهه با چنین رخدادهایی، واکنش‌هایی داشته باشد که متهم شدن به نقض حقوق بشر از سوی مجامع بین‌المللی را به دنبال دارد.

با توجه به موارد پیش‌گفته، سؤال اصلی تحقیق حاضر این است که با وجود به رسمیت شناخته شدن آزادی اجتماعات در قوانین و مقررات موضوعه ایران، علل تبدیل تجمعات مسالمت‌آمیز به خشونت‌آمیز چیست؟ چرا با وجود بسترهای قانونی پیش‌بینی شده در قانون اساسی (به ویژه اصل بیست و هفتم)، اعمال آزادی اجتماعات با چالش‌های جدی مواجه است؟ در پاسخ باید گفت به خیابان کشیده شدن شهروندان، عوامل و دلایل مختلفی دارد که از جمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به این موردها اشاره کرد: تبعیض، نابرابری، فاصله طبقاتی، فساد، سوء مدیریت (تصمیم‌گیری‌های دولت همانند افزایش ناگهانی قیمت سوخت) و نیز وجود برخی ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های غیر ضروری در اعمال آزادی اجتماعات.

۱. میان اجتماعات و تظاهرات تفاوت وجود دارد. اجتماعات (اعم از ساکن و متحرك) حالت عام دارد و ممکن است با هدف ایجابی (حمایت) یا سلبی (اعتراض) صورت پذیرد، اما تظاهرات غالباً متحرك است و با هدف اطلاع‌رسانی و جلب حمایت‌های هر چه بیش‌تر صورت می‌پذیرد. برای مطالعه بیش‌تر نک:

Gabriele, Ganz, understanding public law, London: Fontana perss, 1989, p. 107

2-Novello, R. H. & Alvarez, M. C., From the 'Security Caucus' to the 'Bullet Caucus': Police Officers as Congressmen in the São Paulo Legislative Assembly and Discourses on Public Safety, Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, 2022, 15, 81-101, p. 73

3-Bingu, R. A., The Anaylisis on Impace of The Public Order Act on The Freedom of Speech, Assembly and Association (Doctoral dissertation, Cavendish University), 2020, p. 16

فرضیه پژوهش نیز بر این مبنا استوار است که وجود برخی کاستی‌ها و کژتابی‌های قانونی و اجرایی در نظام صدور مجوز، موجب شکل‌گیری و گسترش ناآرامی‌های عمومی (همانند ناآرامی‌های سراسری سال‌های ۱۳۹۶، ۱۳۹۸، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱) در کشور را فراهم ساخته است. بنابراین، چون کاستی‌های نظام صدور مجوز برگزاری اجتماعات در حال حاضر به عنوان یکی از علل تبدیل تجمعات مسالمت‌آمیز به خشونت‌آمیز مطرح است، ضرورت دارد کاستی‌ها به دقت واکاوی شود تا راهکارهایی برای برون‌رفت از این وضعیت به دست آید.

روش تحقیق در این پژوهش، توصیفی - تحلیلی است که با مطالعه کتاب‌ها و مقاله‌های معتبر و تدقیق در نظام حقوق اداری ایران انجام گرفته است. از نظر سابقه پژوهشی، تا کنون کتاب‌ها و مقاله‌هایی در زمینه آزادی اجتماعات نوشته شده، اما در هیچ یک، موضوع پژوهش حاضر بررسی نشده است.

### گفتار نخست. مبانی نظری

هر جامعه‌ای ممکن است با بحران مواجه شود. این بحران‌ها ممکن است ماهیتی طبیعی (مانند زلزله، سیل، خشک‌سالی، آتش‌فشان) یا ماهیتی غیر طبیعی (مانند ناآرامی‌ها و اغتشاشات) داشته باشند. هر نظام حکمرانی که در شرایط بحرانی بتواند پاسخی مناسب داشته باشد، نه تنها از آسیب دور می‌ماند، بلکه گامی برای تکامل خود برمی‌دارد و اگر قادر به چنین کاری نباشد، در مسیر زوال قرار خواهد گرفت. بر این اساس، حکومت‌ها نیز باید به همان اندازه که بهره‌مندی شهروندان از آزادی اجتماعات را فراهم می‌سازند، باید از اقتدار لازم برای پاسداشت نظم عمومی برخوردار باشند. اعمال بی‌قید و شرط آزادی اجتماعات از سوی شهروندان، احتمال هرج و مرج و پاسداشت بدون ضابطه نظم عمومی از سوی دولت، احتمال سوء استفاده را به ذهن متبادر می‌سازد.<sup>۱</sup>

از این منظر می‌توان عمل صدور مجوز را (به لحاظ ماهیت) از دو جنبه تحلیل کرد؛ یکی از منظر شهروندان (فرمانبران) و دیگری از منظر دولت و مقامات عمومی (فرمانروایان) که صلاحیت صدور مجوز را بر عهده دارند. اساساً صلاحیت صدور مجوز، بخشی از وظایف و فعالیت‌های نظام حکمرانی است.<sup>۲</sup> در زمینه صدور مجوز برگزاری تجمعات، معمولاً حکومت‌ها به دنبال اعمال کنترل‌های دولتی هستند و در واقع، عمل صدور مجوز برای دولت، امتیاز

1-Fayçal, B. Z., "Freedom of Assembly and Peaceful Proteshtin in the Algerian Law", AL-Moštansiriyah journal for arab and international študies, 2021, 18(73), p. 18

2-Elsarinda, L. N., Sindiawaty, O. & Pratama, F. A., "The Role of Immigration and Employment Law as a Media for Licensing and Supervision of Foreign Workers in the Republic of Indonesia", Budapest International Research and-Critics Inštute (BIRCI-Journal): Humanities and Social Sciences, 2021, 4(3), p. 129

و برتری به شمار می‌رود. به همین دلیل، برخی صاحب‌نظران، صلاحیت صدور مجوزها را جزء اعمال حقوقی یک‌جانبه دولت‌ها قلمداد می‌کنند. در حالی که با توجه به ماهیت خاص صدور مجوز برگزاری تجمعات، باید گفت؛ صلاحیت دولت در صدور مجوز برپایی تجمعات، مبتنی بر پاسداشت نظم عمومی از یک سو و عدم اضرار به حقوق دیگران از سوی دیگر است. بدین معنا که اصناف، انجمن‌ها، احزاب و گروه‌های سیاسی (به نمایندگی از شهروندان) مطابق قانون می‌توانند تقاضای صدور مجوز کنند و دولت (قوه مجریه) نیز بر اساس قانون، اجازه برگزاری تجمع یا تجمعاتی را صادر می‌کند.

از این دیدگاه، صلاحیت یادشده، تنها ناشی از اراده یک‌جانبه دولت نبوده، بلکه حکایت از نظم قانونی ویژه‌ای دارد که در قوانین و مقررات موضوعه هر کشور پیش‌بینی شده است. البته نباید از این مهم غافل شد که پس از صدور مجوز، نه تنها مجوزگیرنده(گان) تعهداتی بر عهده دارند، بلکه صادرکننده مجوز نیز در مقابل دارنده(گان) مجوز، تعهداتی را بر عهده می‌گیرد. در حقیقت، اشخاص از طریق اعلام شفاهی یا دریافت مجوز قبلی، به اقدام خود (برگزاری اجتماعات) جنبه قانونی می‌دهند و به نظم عمومی احترام می‌گذارند و دولت نیز با اعلام موافقت به حقوق افراد در اعمال آزادی اجتماعات احترام می‌گذارد. بر این اساس، «نظریه قانونی بودن» عمل صدور مجوز برپایی تجمعات در مقابل «نظریه عمل اداری یک‌جانبه» قرار می‌گیرد.<sup>۱</sup>

سخن از مبانی مجوزها از آن جهت اهمیت دارد که ضوابط مربوط به مجوزها و ریشه‌های مورد پذیرش آن در میزان مداخله دولت در شئون اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی عجین شده است.<sup>۲</sup> از این منظر، می‌توان دو رویکرد کلی برای مبانی و هدف مجوزها برشمرد.

### بند نخست. رویکرد ابزاری

در این رویکرد، مجوزها، ابزار اجرای سیاست‌های دولت به شمار می‌روند. در واقع، مجوزها، ابزاری هستند که دولت‌ها از طریق آن‌ها، امور عمومی را راهبری و اهداف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی خود را دنبال می‌کنند. به دیگر سخن، ضوابط مربوط به مجوزها (قوانین و مقررات)، وابسته به نظریه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی پذیرفته شده است. برای نمونه، در ایران می‌توان به گفتمان «خصوصی‌سازی» اشاره کرد که پس از تصویب قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، با تسهیل شرایط، تا حدودی، زمینه‌های لازم برای

1-Rhode, D. L., "Virtue and the law: The good moral character requirement in occupational licensing, bar regulation, and immigration proceedings", *Law & Social Inquiry*, 2018, 43(3), p. 43

2-Mahoney, K. L., Esckilsen, L. A., Jeralds, A., & Camp, S., *Public assembly venue management: Sports, entertainment, meeting, and convention venues*, Brown Books Publishing Group, 2015, p. 117

اعطای مجوزهای مختلف برای واگذاری امور به بخش غیر دولتی را فراهم آورد.<sup>۱</sup> مصداق بارز و عملی چنین رویکردی را نیز می‌توان در اعطای مجوز تأسیس مؤسسات مراقبتی و حفاظتی مشاهده کرد که به موجب آن، امکان واگذاری برخی فعالیت‌ها و خدمات انتظامی و مراقبتی از طریق اعطای مجوز به بخش خصوصی فراهم شد.<sup>۲</sup>

### بند دوم. رویکرد کنترلی

در این رویکرد، مجوزها به منظور کنترل رفتار و اعمال مجاز و غیر مجاز افراد به کار می‌روند. فعالیت‌های انسان‌ها در اجتماع به سه دسته ی مجاز (آزاد یا قانونی)، مجاز مشروط (محدود) و غیر مجاز (ممنوع یا غیر قانونی) تقسیم می‌شوند. به بیان بهتر، اشخاص در حالت کلی در انجام فعالیت‌های خود آزادند (مجاز)، مگر آن فعالیت‌هایی که در قانون، انجام آن، محدود (مجاز مشروط) یا ممنوع (غیر مجاز) اعلام شده باشد. بر این اساس، بیش‌تر فعالیت‌های اشخاص (به ویژه فعالیت‌های فردی) در شمار فعالیت‌های مجاز قرار دارند و دولت‌ها، تنها برخی از فعالیت‌های اشخاص را منوط به دریافت مجوز می‌کنند. با این دسته‌بندی، برخی فعالیت‌های افراد که در شمار فعالیت‌های مجاز مشروط قرار دارند، مستلزم کسب مجوز از دولت هستند. برای مثال، در ایران، برپایی «تجمعات مسلحانه»<sup>۳</sup> و «ساخت سلاح»<sup>۴</sup> از سوی اشخاص ممنوع، اما برپایی تجمعات مسالمت‌آمیز توسط شهروندان یا تولید سلاح از سوی دولت، مجاز اعلام شده است.

۱. در نظام حقوقی ایران، برای نخستین بار، در ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»، (مصوب ۱۳۸۶/۱/۱۸)، دولت، مکلف به ایجاد شفافیت و تسهیل شرایط صدور مجوزهای کسب و کار شد. با وجود گذشت بیش از یک دهه از الزام قانونی و اصلاحات مکرر قانون، هنوز نظام صدور مجوزدهی مطلوبی در کشور ایجاد نشده و حداقل الزام قانون مبنی بر شفافیت صدور مجوزها نیز اجرا نشده است.

۲. قانون‌گذار در ماده (۱۲۲) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی، مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۰۸ مقرر می‌دارد: «پس از موافقت فرماندهی کل قوا، به وزارت کشور اجازه داده می‌شود از طریق نیروی انتظامی نسبت به اعطای مجوز فعالیت به متقاضیان تشکیل مؤسسات غیر دولتی خدمات حفاظتی و مراقبتی و واگذاری بخشی از خدمات انتظامی و حفاظتی به مؤسسات مذکور با حفظ کنترل و نظارت دقیق بر اساس آیین‌نامه اجرایی که به پیشنهاد وزارت کشور و تأیید فرماندهی کل نیروهای مسلح به تصویب شورای امنیت کشور می‌رسد، اقدام نمایند».

۳. قانون‌گذار اساسی ایران در مفاد اصل بیست و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد: «تشکیل اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها بدون حمل سلاح به شرط آن که مخل به مبانی اسلام نباشد، آزاد است».

۴. بر اساس ماده (۵) قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیر مجاز (مصوب ۱۳۹۰/۰۶/۰۷): «هر کس مرتکب قاچاق سلاح گرم یا سرد جنگی یا سلاح شکاری یا قطعات مؤثر یا مهمات آن‌ها شود یا نسبت به ساخت، مونتاژ، فروش یا توزیع هر یک از آن‌ها اقدام کند، به ترتیب از شش ماه تا پانزده سال حبس محکوم می‌شود».

فعالیت‌های مجاز یا قانونی، فعالیت‌هایی را دربرمی‌گیرد که در چارچوب هنجارهای حاکم بر اجتماع (قوانین و مقررات) قرار دارد و افراد می‌توانند آن‌ها را آزادانه انجام دهند. فعالیت‌های مجاز مشروط یا محدود، به فعالیت‌هایی گفته می‌شود که به دلایلی مانند رعایت نظم عمومی و احترام به حقوق دیگران مستلزم کسب مجوز از دولت هستند. در این میان، فعالیت‌های غیر مجاز یا ممنوع، فعالیت‌هایی را شامل می‌شود که به دلیل اقتضائات ناشی از نظم عمومی و اضرار به حقوق دیگران، ممنوع اعلام شده‌اند. فرآیند کسب مجوز، مرز میان این سه فعالیت را تعیین می‌کند. بنابراین، انجام برخی فعالیت‌ها (مانند برپایی تجمعات و راه‌پیمایی‌ها)، الزاماً مستلزم کسب مجوز یا اعلام قبلی هستند.

## گفتار دوم. مفاهیم اصلی

پیش‌نیاز ورود به هر موضوع تخصصی، تعریف و تبیین مفاهیم اصلی آن است و موضوع «نظام صدور مجوز برگزاری اجتماعات» نیز از این امر مستثنی نیست.

### بند نخست. مفهوم مجوز

برای مجوز و قلمرو مفهومی آن، تعریف‌های مختلفی بیان شده است. از نظر لغوی، مجوز (به فتح واو)، اسم مفعول فعل «جَوَزَ» به معنای تجویز شده، روا داشته شده، اجازه داده شده و در معنای فاعلی (به کسر واو)، به معنای روادارنده و تجویزکننده به کار رفته است.<sup>۱</sup> از نظر اصطلاحی، مجوز، «سندی رسمی است که از سوی یک نهاد صلاحیت‌دار اعطا می‌شود و به موجب آن، شخص یا اشخاصی اجازه انجام فعالیت خاصی را به دست می‌آورند».<sup>۲</sup> در عرف اداری، از تعبیرهای دیگری مانند پروانه، گواهی‌نامه، تصدیق، اجازه‌نامه، ليسانس، موافقت و نظایر آن برای مجوز استفاده می‌شود.

در حالت کلی، آزادی اجتماعات، زمینه‌ساز حضور مستقیم و گروهی مردم در عرصه اجتماع است که آنان را قادر می‌سازد خواسته‌ها و تمایلات خود را بدون واسطه به گوش زمامداران برسانند. این مفهوم، به خودی خود، خالق قدرتی جدید در برابر قدرت حکومت است.<sup>۳</sup> به این معنا که به موجب آن، دو عنصر «آزادی»<sup>۴</sup> به عنوان حق طبیعی افراد و «قدرت»<sup>۵</sup> به

۱. محمد، معین، فرهنگ فارسی، تهران: امیرکبیر، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۷، ص ۳۸۸۳.

۲. مشهدی، علی، درآمدی بر حقوق مجوزهای دولتی، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۹۲، صص ۱۵-۱۴.

۳. قاری سید فاطمی، سید محمد، حقوق بشر در جهان معاصر (جلد ۲)، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چاپ دوم، ۱۳۸۸، ص ۳۰.

4-The freedom.

5-The power.

عنوان عامل استقرار «نظم عمومی»، گاهی و به ناچار در تزاخم با هم قرار می‌گیرند.<sup>۱</sup> از این رو، حکومت‌ها همواره یکی از دلایل اصلی مجوزمحور کردن برپایی تجمعات عمومی را نظم عمومی می‌دانند و آزادی اجتماعات را در شمار «آزادی‌های مجاز مشروط»<sup>۲</sup> قرار می‌دهند؛ زیرا شهروندان (معترضان) برای اعمال این آزادی، هر زمان که اراده کنند، نمی‌توانند تجمع برپا کنند، بلکه موظفند از قبل به مقامات صلاحیت‌دار اطلاع دهند یا از آنان مجوز بگیرند. این امر در ظاهر، با آزادی شهروندان مغایر است، اما از نظر تأثیری که بر نظم عمومی و رعایت حقوق دیگران دارد، قابل توجیه به نظر می‌رسد. با این حال، در حقوق ایران، هنوز قانون جامع و مشخصی با عنوان قانون مجوزها به تصویب نرسیده است.

## بند دوم. مفهوم تجمعات

تجمعات عمومی و اعتراض‌های خیابانی به مثابه یکی از مصادیق آزادی بیان، برانگیختگی خودجوش اقصاری از جامعه است که از وضعیت موجود رنج می‌برند و مسئولان نیز به آن‌ها توجه کافی نداشته‌اند. از این منظر، خیزش‌های اجتماعی با هر ماهیتی (اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی) می‌تواند گریبان‌گیر هر جامعه‌ای شود و ممکن است در خلال ناآرامی‌ها شاهد تخریب اموال عمومی و خصوصی، به آتش کشیدن خودروها، غارت، چپاول، سرقت و نظیر آن باشیم.<sup>۳</sup>

«اجتماعات عمومی»<sup>۴</sup> در مقابل «اجتماعات خصوصی»<sup>۵</sup> قرار دارد و آن عبارت است از حضور افراد در معابر و اماکن عمومی برای بیان خواسته‌های جمعی خود که اصولاً ماهیت «مطالبه‌گرایانه» و «معترضانه» دارد.<sup>۶</sup> در این تعریف، معیار اصلی تمایز میان دو نوع اجتماع خصوصی و عمومی، امکان پذیر بودن شرکت همه شهروندان در تجمعات عمومی است. به

۱. نظم عمومی (Public policy & Public order) به مثابه قاعده‌ای بنیادین و برتر دارای عناصر چهارگانه‌ای (با عنوان امنیت عمومی، آسایش عمومی، سلامت عمومی و اخلاق عمومی) است که تحت عنوان اهداف کلی نظام اعطای مجوز مطرح است. نک: بیاتی، علی، «رابطه بین نظم عمومی و آزادی‌های عمومی در فعالیت‌های پلیس»، رساله دکتری، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۹۷، صص ۹۸-۹۴.

2-Permitted and conditional actions.

۳. تجمعات در حالت کلی از نظر «زمان» به دو دسته تجمعات دائم (اعم از احزاب، انجمن‌ها و اصناف) و تجمعات موقت (اعم از تجمع، تظاهرات، اعتصاب، تحصن و راه‌پیمایی) و از منظر «مکان» به دو دسته تجمعات خصوصی و عمومی تقسیم می‌شوند که نظام حقوقی حاکم بر هر یک، متمایز از دیگری است.

4-Public assembly.

5-Private assembly.

۶. دوفار، ژان، آزادی‌های گروهی، ترجمه: علی‌اکبر گرجی از ندریانی، تهران: مجد، ۱۳۹۱، ص ۲۹.



طور کلی، تجمعات به دو صورت مسالمت‌آمیز و خشونت‌آمیز متجلی می‌شوند. نظام حاکم بر اجتماعات نوع نخست مبتنی بر «آزادی» و نظام حاکم بر اجتماعات نوع دوم مبتنی بر «ممنوعیت» است.<sup>۱</sup> برگزاری «تجمعات مسالمت‌آمیز» از جمله آزادی‌هایی است که نه تنها دولت و پلیس (به نمایندگی از دولت) نباید آن را محدود یا ممنوع کنند، بلکه (اگر برگزاری تجمعات به نظم عمومی و حقوق دیگران آسیبی نرساند)، باید امنیت آن را هم تأمین کنند. برای نمونه، قانون‌گذار داخلی در فراز آغازین بند (۳) ماده (۴) قانون تشکیل نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۹/۰۴/۲۶)، «تأمین امنیت برگزاری اجتماعات، تشکل‌ها، راهپیمایی‌ها، فعالیت‌های قانونی و مجاز...» را یکی از مأموریت‌ها و وظایف این نیرو برشمرده است. مهم‌ترین شاخص‌های اجتماعات مسالمت‌آمیز عبارتند از: پرهیز از خشونت رفتاری مانند «غیر مسلحانه بودن»،<sup>۲</sup> «تخریب»<sup>۳</sup> و خشونت کلامی مانند «ترویج نکردن تنفر»<sup>۴</sup> از سوی تجمع‌کنندگان.<sup>۵</sup>

«تجمعات خشونت‌آمیز»،<sup>۶</sup> اجتماعاتی را دربرمی‌گیرد که در آن، جمع‌کنندگان به اقدامات خشونت‌آمیز (مانند اقدام مسلحانه، تخریب اموال عمومی، پرتاب اشیاء، ارباب دیگران و درگیری با شهروندان یا پلیس یا اشغال مکان‌های عمومی و دولتی) متوسل می‌شوند.<sup>۷</sup> با توجه به حساسیت این قبیل اجتماعات، دولت‌ها باید در نوع و میزان مداخله خود، میان اجتماعاتی که با اعلام یا کسب مجوز قبلی آغاز می‌شود، اما در میانه برگزاری، بنا به دلایلی چون تحریک تجمع‌کنندگان از سوی عده‌ای خاص یا سوء تدبیر مقامات عمومی به خشونت می‌گراید و اجتماعاتی که از همان ابتدا خشونت‌آمیز است یا اساساً بدون اعلام یا دریافت مجوز قبلی آغاز شده است، تفکیک قائل شوند. در اجتماعات نوع نخست، بر خلاف اجتماعات نوع دوم، از نظر حاکمیت، تمامی اجتماع‌کنندگان دارای هویتی واحد هستند. پس

1-Asquith, N. L. & Bartkowiak-Théron, I., "Public Order Policing", In: Policing Practices and Vulnerable People, Palgrave Macmillan, Cham, 2021, pp. 219-203

2-Unarmed.

3-Destruction.

4-Failure to promote hatred.

5-Katz, F. (Ed.), Riot, Rebellion, and Revolution: Rural Social Conflict in Mexico, Princeton University Press, 2014.

6-Aggressive Public assembly, p. 126.

۷. قاسمی، آرین، «حق بر آزادی تجمع در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، تهران: دانشکده حقوق دانشگاه آزاد، واحد تهران مرکزی، ۱۳۹۲، ص ۵۲.



پلیس ابتدا باید «اخطارهای لازم»<sup>۱</sup> را برای پراکنده‌سازی تجمع‌کنندگان بدهد. سپس در راستای پاسداشت نظم عمومی و حقوق دیگران (در چارچوب قانون) به زور متوسل شود.<sup>۲</sup> پس از تبیین مفاهیم اصلی و با توجه به آنچه گذشت، دو پرسش در این خصوص قابل طرح است: نخست- رویکرد کلی کشورها در صدور مجوز برگزاری تجمعات چیست؟ دوم- رویکرد نظام حقوقی ایران در صدور مجوز چیست و چه کاستی‌هایی دارد؟

### گفتار سوم. رویکرد کلی کشورها در صدور مجوز

با توجه به متفاوت بودن شرایط و ضوابط اعطای مجوز برای برگزاری تجمعات در شرایط عادی و بحرانی کوشش می‌کنیم به تبیین رویکرد کشورها در صدور مجوز به تفکیک شرایط یادشده بپردازیم.

#### بند نخست. در شرایط عادی

شرایط عادی به حالتی اطلاق می‌گردد که در آن، «یک خطر یا حادثه طبیعی (مانند سیل و زلزله) یا واقعه غیر طبیعی (مانند اغتشاش، شورش، کودتا، جنگ و حملات تروریستی)، جامعه را تهدید نمی‌کند و اعمال آزادی اجتماعات از سوی شهروندان، بدون هیچ نگرانی امکان‌پذیر است».<sup>۳</sup> در واقع، منظور از شرایط عادی، شرایطی است که در آن، امکان تأمین نظم عمومی و تضمین آزادی‌های شهروندان با دست‌آویز شدن به ضمانت‌های اجرای قانونی و در پیش گرفتن تدبیرهای مناسب فراهم است.

در شرایط عادی، برخورداری از آزادی اجتماعات به مثابه حق مسلم شهروندان، امری معقول و منطقی به نظر می‌رسد، اما بهره‌مندی از این آزادی، مطلق نیست؛ زیرا ممکن است برپایی تجمعات اعتراضی حتی در شرایط عادی نیز به هرج‌ومرج و ناآرامی گرایش پیدا کند. از این منظر در این شرایط نیز، رویکرد بیش‌تر دولت‌های مردم‌سالار در زمینه صدور مجوز برپایی تجمعات، محدود کردن آزادی اجتماعات (رعایت شرایطی مانند غیر مسلحانه بودن و عدم اضرار به حقوق دیگران) می‌باشد. بر این اساس، کشورها، اجازه برپایی اجتماعات در این شرایط را بر پایه دو نظام «تعقیبی» و «پیش‌گیرانه» پی‌ریزی می‌کنند.

۱. هدف از اخطار آن است که شهروندان خوب (Good citizens) از صحنه، پراکنده شوند و محل را ترک کنند تا از دیگران که عامدانه به اخلال در نظم و امنیت عمومی ادامه می‌دهند، متمایز شوند.

۲. تجمعات خوشونت‌آمیز را در حالت کلی به «آشوب»، «اغتشاش» و «شورش» می‌توان تقسیم کرد. نک: بیاتی، علی، مسائل حقوقی کنترل اجتماعات، تهران: دانشگاه علوم انتظامی امین، چاپ اول، ۱۳۹۹، صص ۵۳-۵۱.

3-Small Arms survey, Guns and city, oxford university press, 2007, pp. 122-123.

## الف) نظام تعقیبی

«نظام تعقیبی»،<sup>۱</sup> الگوی آرمانی «جوامع سیاسی پیشرفته»<sup>۲</sup> است که شهروندان در پرتو آن، فارغ از هر گونه فشار و محدودیتی و با علم به این که سوء استفاده از آزادی اجتماعات موجب مسئولیت (اعم از مدنی، کیفری و اداری) می‌شود، بدون این که دولت را در جریان تصمیم خود قرار دهند، تجمع برگزار می‌کنند و تا زمانی که اعمال این آزادی، فرآیند عادی خود را می‌گذراند و مسالمت‌آمیز است، دولت (پلیس)، خود را مجاز به مداخله نمی‌داند. دخالت پلیس زمانی آغاز می‌شود که تجمع کنندگان، حدود قانونی تعیین شده برای حفظ نظم عمومی و دیگر ملاحظات اجتماعی (از جمله عدم اضرار به حقوق دیگران) را رعایت نکنند. در این صورت، دولت بر اساس قانون وارد عمل می‌شود و با همکاری قوه قضاییه، برهم‌زنندگان نظم عمومی و دست‌اندازان به حقوق دیگران را تعقیب و مجازات می‌کند. نظام تعقیبی دارای امتیازات چهارگانه است:

یک - تشریفات شکلی پیشینی ندارد و جنبه کشف و تعقیب پسینی دارد یعنی دولت (پلیس) در آغاز فعالیت شهروندان مداخله پیشینی ندارد.  
دو - در پرتو این نظام، اعمال آزادانه و بی‌قید و شرط آزادی شهروندان، اصل و تحدید آن استثناست.

سه - شهروندان از پیش، نسبت به حقوق و تکالیف خود، آگاهی و ابتکار عمل دارند.  
چهار - در صورت ارتکاب جرم، شهروندان در مقابل پلیس و دستگاه قضایی با استفاده از تضمینات لازم (حق دفاع، حق انتخاب و کیل و محاکمه عادلانه)، پاسخ‌گو خواهند بود.  
به نظر می‌رسد نظام تعقیبی، مناسب‌ترین الگو برای اعمال آزادی شهروندان به شمار می‌رود، اما به دلیل انطباق نداشتن کامل این نظام با اقتضائات ناشی از نظم عمومی و چالش‌های احتمالی ناشی از آن، دولت‌ها حداقل در مقوله اعطای مجوز برگزاری تجمعات، اعتبار چندانی برای آن قائل نیستند.

1-Regime repressif.

۲. جامعه هر گاه از شکل سنتی و ابتدایی، خارج شده و به بلوغ و پختگی سیاسی برسد، «جامعه سیاسی» یا «جامعه متکامل» شکل گرفته است. بنابراین، هر نوع زندگی جمعی نشانگر وجود جامعه سیاسی نیست؛ زیرا پدیدار شدن جامعه سیاسی، نیازمند واقعیتی به نام انسان سیاسی است. از این منظر، جامعه سیاسی، جامعه‌ای است که در آن، انسان‌ها (شهروندان) در عین حال که در قبال یکدیگر و حکومت دارای تکالیفی هستند، دارای حقوق و آزادی‌هایی هستند که حکومت باید رعایت کند. در واقع، جامعه سیاسی، بستری است برای کنشگری شهروندانی که از حقوق و تکالیف خود آگاهی دارند. نک: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، درآمدی بر جامعه سیاسی، تهران: دفتر مطالعات بنیادین حکومتی، شماره مسلسل ۱۴۵۷۸، آذر ۱۳۹۴، ص ۲.

**ب) نظام پیش‌گیرانه**

«نظام پیش‌گیرانه»<sup>۱</sup> که از آن به «نظام پلیسی»<sup>۲</sup> نیز یاد می‌شود، الگوی مطلوب و متداول اعطای مجوز برگزاری تجمعات در شرایط عادی است. بسیاری از کشورها در سامان‌دهی رابطه میان آزادی اجتماعات و اقتضائات مربوط به نظم عمومی و در پرتو این نظام، بر اصل «تقدم پیش‌گیری بر مقابله» تکیه می‌کنند و اولویت را به پیش‌گیری اختصاص می‌دهند. در این نظام، دولت، رعایت تشریفاتی را برای پیش‌گیری از برهم خوردن نظم عمومی به شهروندان تحمیل می‌کند یعنی شهروندان پیش از اعلام یا کسب مجوز قبلی نمی‌توانند تجمع برگزار کنند. در نظام پیش‌گیرانه، اصل بر «تحدید» برگزاری تجمعات و استثناً «برگزاری بی‌قید و شرط» آن است. در این نظام، اعمال آزادی‌های شهروندان همواره با تشخیص و صلاح‌دید مقامات عمومی (دولت) صورت می‌پذیرد و مناسب‌ترین شیوه برای پاسداشت نظم عمومی از سوی دولت و ناخوش‌آیندترین شیوه برای اعمال آزادی اجتماعات از سوی شهروندان به شمار می‌رود. صلاحیت‌های دولت در نظام پیش‌گیرانه در قالب سه شیوه «اعلام قبلی»، «مجوز قبلی» و «تعلیق» به این ترتیب نمود می‌یابد:

**۱. اعلام قبلی**

در شیوه «اعلام قبلی»<sup>۳</sup>، اصولاً محدودیتی برای برگزاری تجمعات وارد نیست و هدف از این روش نیز کسب آمادگی دولت برای پاسداشت نظم عمومی است تا از بی‌نظمی‌های احتمالی جلوگیری شود. به این معنا که گاه دولت‌ها بدون این‌که برگزاری تجمعات را به کسب «اجازه قبلی» وابسته یا آن را «معلق» سازند، شهروندان را مکلف می‌کنند پیش از برگزاری، مقامات صلاحیت‌دار را با تسلیم اظهارنامه‌ای از قصد و نیت خود آگاه سازند. در این شیوه، شهروندان (مسئولان برگزاری تجمع) پس از اعلام قصد خود برای برگزاری تجمع، امکان برپایی آن را دارند. در این خصوص، دولت می‌تواند با در پیش گرفتن تدبیرهای احتیاطی لازم (مانند پیش‌بینی به‌کارگیری مأموران پلیس به تعداد کافی یا اختصاص یک محل یا مکان خاص برای برگزاری اجتماعات)، مراقبت‌های لازم را برای حفظ نظم عمومی به عمل آورد. رسیدگی به هر گونه اعتراض و شکایتی در این خصوص از سوی شهروندان در صلاحیت مقامات قضایی است. بنابراین، در شیوه اعلام قبلی، به صرف اعلام (اعم از شفاهی و کتبی)، برگزاری تجمعات حتی بدون موافقت مقامات صلاحیت‌دار امکان‌پذیر است. اگر این مقامات پس از دریافت اعلام نامه،

1-Regime Preventif.

2-Regime de police .

3-Previous announcement.

برگزاری تجمع را به صدور مجوز وابسته یا حتی برگزاری آن را تعلیق کنند، مسئولان و متقاضیان برگزاری تجمع می‌توانند نزد مراجع صالح قضایی شکایت طرح کنند. در این حالت، این مقامات عمومی هستند که باید اثبات کنند، محدودیت و ممنوعیت را برای هدف قانونی اعمال کرده‌اند. برای نمونه، دادگاه فدرال آلمان مطابق ماده ۸ قانون بنیادین آلمان، حق برگزاری اجتماعات صلح‌آمیز بدون سلاح و بدون اجازه یا اعلان قبلی را به رسمیت شناخته است. با این حال، با شناسایی صلاحیت اختیاری و پذیرش «حاشیه‌ای از مانور»<sup>۱</sup> برای اقدامات پلیسی و امنیتی، تصمیم نهاد پلیس در پراکنده‌سازی افراد شرکت‌کننده در تظاهرات را قانونی دانست؛ زیرا طبق ماده ۱۵ قانون اجتماعات این کشور، پلیس می‌تواند (اختیار دارد) اجتماعات بدون اعلام قبلی را به منظور پاسداشت نظم عمومی پراکنده سازد.<sup>۲</sup>

## ۲. مجوز قبلی

شیوه کسب «مجوز قبلی»<sup>۳</sup> این حق را به دولت می‌دهد تا به درخواست برگزاری اجتماعات، با صادر کردن یا نکردن مجوز، پاسخ مثبت یا منفی بدهد. برای نمونه، اگر چه اصل بیست و هفتم قانون اساسی ایران ضمن شناسایی مشروط آزادی اجتماعات (حمل نکردن سلاح و اخلال نکردن در میانی اسلام)، در خصوص کسب مجوز قبلی برای برگزاری اجتماعات ساکت است. با این حال، در قوانین و مقررات عادی (از جمله قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی، مصوب ۱۳۶۰/۶/۷؛ آیین‌نامه اجرایی آن، مصوب ۱۳۶۱/۳/۳۰؛ قانون اصلاح نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی، مصوب ۱۳۹۵/۸/۸؛ دستورالعمل تفویض اختیارات وزارت کشور به استانداران در خصوص صدور مجوز برگزاری تجمعات، مصوب ۱۳۹۵/۹/۱۹ وزارت کشور و مصوبه هیئت دولت در خصوص تعیین مکان‌های خاص برای برگزاری تجمعات، مصوب ۲۰/۳/۱۳۹۷)، بهره‌مندی شهروندان از این آزادی را افزون بر رعایت شروط یادشده در قانون اساسی، به اطلاع‌دهی و کسب مجوز قبلی از مقامات وزارت کشور وابسته کرده است. شناسایی این شرط در قالب قانون عادی، تحدیدی فراتر از چارچوب سلسله‌مراتب هنجاری موجود میان قانون عالی (قانون اساسی) و قانون تالی (قانون عادی) به شمار می‌رود. افزون

1-Marge de Manceuvr.

2-Künnecke, Martina, Tradition and Change in Administrative Law: an Anglo- German Comparison, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2007, p. 97

3-Autorisation préalable.

بر آن، نهاد پلیس به عنوان بازوی اجرایی وزارت کشور در تأمین و حفظ نظم عمومی، ناگزیر از اجرای قوانین و مقررات است. از این رو، در نظام حقوقی کنونی ایران (با وجود سکوت قانون اساسی)، صرف اطلاع‌رسانی قبلی به مقامات عمومی برای برگزاری اجتماعات کافی نیست و دولت (وزارت کشور) باید مجوز کتبی نیز صادر کند.

بنابراین، شیوه کسب مجوز قبلی، تحدیدی نسبتاً سخت‌گیرانه علیه آزادی اجتماعات به شمار می‌رود؛ زیرا در این شیوه، برگزاری اجتماعات کاملاً به قضاوت و تشخیص دولت‌ها واگذار می‌شود و ممکن است از این صلاحیت تشخیصی، سوء استفاده شود یا دولت‌ها رویه‌ای تبعیض‌آمیز در پیش گیرند و از صدور مجوز برای منتقدان و معترضان عملکرد دولت خودداری کنند.<sup>۱</sup> پس شیوه اعلام قبلی نسبت به اجازه قبلی، برای اعمال آزادی اجتماعات، مناسب‌تر است.

### ۳. تعلیق

«تعلیق»<sup>۲</sup> به معنی توقف کوتاه اجرای حقوق و آزادی‌هاست. معلق کردن آزادی اجتماعات، بیش‌تر به شرایط اضطراری مربوط می‌شود، اما ممکن است در شرایط عادی نیز به کار رود. این اختیار به دولت اجازه می‌دهد هر آن به عنوان یک اقدام احتیاطی، آزادی یادشده را تعلیق و کار خود را با ضرورت‌های نظم عمومی توجیه کند.

برای نمونه، در فرانسه، هر گاه از اوضاع و احوال چنین برآید که ممکن است برگزاری یک تجمع، تهدیدی جدی علیه نظم عمومی باشد، استاندارد حتی اگر دلیل اطمینان‌بخشی در دست نداشته باشد که شرکت‌کنندگان حامل سلاح هستند، می‌تواند رفت‌وآمد را به مدت ۲۴ ساعت پیش از راه‌پیمایی و تا پراکنده شدن جمعیت تعلیق کند. در واقع دولت فرانسه به استناد مسئولیتی که در پاسداشت نظم عمومی برای خویش قائل است، می‌تواند از برگزاری چنین تجمعی جلوگیری کند. اگر تعلیق، مورد اعتراض و شکایت قرار گیرد، دادگاه بررسی می‌کند که آیا تعلیق اعلام‌شده با ضرورت تأمین نظم عمومی قابل توجیه بوده است یا خیر؟ هم‌چنین دادگاه این نکته را بررسی می‌کند که آیا پلیس به جز تعلیق، ابزارها و راهکارهای دیگری برای حفظ نظم عمومی در اختیار داشته است یا خیر؟ زیرا مقامات یادشده گاه با تدبیرهایی (مانند افزایش تعداد نیروهای پلیس یا ممنوعیت برگزاری تظاهرات در خیابان‌ها یا کوچه‌های بن‌بست) قادرند بدون تعلیق آزادی اجتماعات، دستورها و اقدامات لازم را برای جلوگیری از پی‌آمدهای منفی آن به کار گیرند.<sup>۳</sup>

1-Colliard, Claude-Albert, *Libertes publiques*, 5eme edition, Precis Delloz, 1975, p. 111.

2-Suspention.

۳. بیژن، عباسی، *حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین*، تهران: دادگستر، چاپ دوم، ۱۳۹۶، ص ۳۵.

## بند دوم. در شرایط بحرانی

منظور از شرایط بحرانی، شرایطی است که در آن، امکان پاسداشت نظم عمومی و تضمین آزادی‌های شهروندان با ضمانت‌های اجرایی و تدبیرهای عادی فراهم نیست و واکنش فوری دولت ضرورت دارد. بنابراین در شرایط بحرانی، صلاحیت‌های دولت فراتر از صلاحیت‌های شرایط عادی است. اعلام وضعیت اضطراری (بر خلاف شرایط عادی) به طور قطع، ممنوع‌کننده (تعلیق‌کننده) آزادی‌های شهروندان است. بر این اساس، بیش‌تر کشورها، «وضعیت اضطراری و فوق‌العاده»<sup>۱</sup> را به رسمیت شناخته و محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های ناشی از آن را پیش‌بینی کرده‌اند.<sup>۲</sup>

دولت‌ها هنگامی وضعیت بحرانی اعلام می‌کنند که یک خطر عمومی یا استثنایی مانند ناآرامی‌های مسلحانه داخلی (شورش و کودتا) یا بین‌المللی (جنگ)، بحران‌ها و بلایای طبیعی (زلزله و سیل) و دیگر شرایط استثنایی (اقدامات تروریستی)، حیات جامعه را تهدید می‌کند. در این وضعیت، ضمانت‌های اجرایی و تدبیرهای عادی کارآیی ندارند. از این رو، ضرورت دارد حدود اختیارات دولت و مقامات عمومی افزایش یابد. اعلام این وضعیت از سوی دولت، در واقع، هشدار به شهروندان برای تمکین به دستورهای نهادهای حکومتی (از جمله نهاد پلیس) برای اجرای قواعد مربوط به شرایط بحرانی است. در این حالت، از یک سو، دولت‌ها افزون بر تحدید برخی حقوق و آزادی‌های شهروندان (مانند لزوم کسب مجوز یا اعلام یا اطلاع قبلی برپایی تجمعات)، ناگزیر از به‌کارگیری نظامات ویژه ممنوعیت‌ساز (مانند تعلیق برگزاری اجتماعات) هستند. از سوی دیگر، شهروندان نیز مجبور به پذیرش محدودیت و ممنوعیت‌های ویژه ناشی از این شرایطند.

در این وضعیت، دولت برای رویارویی با شرایط دشوار موجود و گذر از بحران، به ناچار از اهرم قدرت بیش از حالت عادی بهره می‌گیرد که نتیجه آن، در تنگنا قرار گرفتن حقوق و آزادی‌های شهروندان خواهد بود. بر این اساس، امکان سوء استفاده دولت از اختیارات فوق‌العاده اعطاشده در این شرایط قابل توجه است. پس ضرورت دارد اولاً قلمرو محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها معین باشد. ثانیاً محدوده اختیارات نهاد(های) اعلام‌کننده وضعیت اضطراری روشن باشد تا امکان پاسداری از حقوق و آزادی‌های شهروندان فراهم باشد.

1-state of emergency.

2-Gabriele, Ganz, understanding public law, London: Fontana perss, 1989, p. 149.

## گفتار چهارم. کاستی‌های نظام صدور مجوز برپایی تجمعات

از جمله عوامل و دلایل تبدیل تجمعات مسالمت‌آمیز به خشونت‌آمیز، وجود برخی کاستی‌ها و کژتابی‌های قانونی و اجرایی است که اکنون به مهم‌ترین آن‌ها می‌پردازیم.

### بند نخست. نبود قانون جامع نظم عمومی

انتظام عملی حق‌ها و آزادی‌های شهروندان همواره یکسان نیست و راهبری آن در هر یک از شرایط عادی و بحرانی متفاوت است. در شرایط عادی، آزادی‌های شهروندان در درجه اول اهمیت قرار دارد و گاهی ممکن است محدود شوند، اما در شرایط اضطراری، دولت‌ها می‌توانند آزادی‌های شهروندان را به استناد تراحم با نظم عمومی یا جلوگیری از ورود آسیب به دیگران به شدت تحدید و حتی تعلیق کنند. بر این اساس، کارکرد دولت‌های امروزی، متأثر از نظریه «حاکمیت قانون»<sup>۱</sup> است.

نظام‌های حقوقی پیش‌گام در این زمینه به منظور مواجهه مطلوب با بحران‌های طبیعی و غیر طبیعی، با قانون‌گذاری، چارچوبی تدارک دیده‌اند که به موجب آن، محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های قابل اعمال بر حقوق و آزادی‌های افراد را به تفکیک شرایط عادی و اضطراری تا حدودی مشخص کرده‌اند. برای نمونه، بسیاری از کشورها از جمله انگلستان با تصویب «قانون نظم عمومی»<sup>۲</sup> و «قانون اسرار رسمی»<sup>۳</sup>، فرانسه با تصویب «قانون استراتژی توسعه دولت»<sup>۴</sup> و «قانون شرایط اضطراری و ضد تروریسم»<sup>۵</sup> و ایالات متحده آمریکا با تصویب «قانون ضد تروریستی و میهن‌پرستی آمریکا»<sup>۶</sup> به قاعده‌گذاری در این زمینه پرداخته و قلمرو و رابطه میان نظم عمومی و آزادی‌های شهروندان را تا حدودی مشخص ساخته‌اند. به بیان بهتر، نظام‌های مردم‌سالار جهان با در پیش گرفتن رویکردی شفاف و روشن، برپایی تجمعات را به رعایت دو شرط مهم و بنیادین «اخلال نکردن در نظم عمومی» و «رعایت حقوق دیگران» وابسته کرده‌اند.

۱. نظریه «حاکمیت قانون»، نقطه مقابل «حاکمیت اشخاص» و پایه‌ای ترین نظریه برای رسیدن به نظم عمومی پایدار و تضمین آزادی‌های شهروندان است. نک:

Wadron, J., The rule of international law, Harv. JL & Pub. Pol'y, 2006, p. 30 & 15

2-Public Order ACT .

3-Official Secrets ACT .

4-Maximize government .

5-Emergency Powers and Terrorism ACT .

6-USA PATRIOT Act .



این در حالی است که نظام حقوق اداری ایران، رویه و رویکردی روشن در این زمینه ندارد. رویکرد کلی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در این خصوص، به دلیل نداشتن قانون جامع نظم عمومی، به سمت توسعه حداکثری قلمرو نظم عمومی و ایجاد محدودیت‌های گسترده علیه آزادی‌های شهروندان (به ویژه آزادی اجتماعات) سوق یافته است. همین کاستی، زمینه سوء استفاده از قدرت و تضییع حقوق افراد از سوی دولت را به ذهن متبادر می‌سازد. بنابراین، ضرورت دارد قانون‌گذار ایران نیز هم‌گام با دیگر کشورها، قانون جامع نظم عمومی را به تصویب برساند تا ضمن تفکیک شرایط عادی و اضطراری و تعیین محدوده اختیارات مقامات عمومی در شرایط یادشده، دولت (قوه مجریه) را در پاسداشت نظم عمومی و احترام به آزادی اجتماعات یاری رساند.

### بند دوم. نبود احزاب و گروه‌های سیاسی مردم‌نهاد

همان‌گونه که گذشت، در حقوق اداری ایران، حق برگزاری اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها منحصر به احزاب و گروه‌های سیاسی شده است. قانون‌گذار به موجب بند (خ) ماده ۱۳ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی (مصوب ۱۳۹۵/۰۸/۰۸)، یکی از حقوق و امتیازهای احزاب را «برگزاری راه‌پیمایی و تشکیل اجتماعات حسب مورد با اطلاع و صدور مجوز وزارت کشور و استانداری با رعایت بند ۶ ماده (۱۱) قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی و اصل ۲۷ قانون اساسی» در نظر گرفته است. هم‌چنین با توجه به لزوم انتظام‌بخشی به فعالیت احزاب و نحوه اعمال مقررات از سوی دستگاه‌های مجری، به موجب تبصره (۲) بند (خ) ماده ۱۳ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی، آیین‌نامه‌ای در ۱۲ ماده و هفت تبصره با عنوان «آیین‌نامه چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راه‌پیمایی‌های قانونی» در تاریخ ۱۳۹۷/۲/۲۹ به تصویب هیئت وزیران رسید که دولت این آیین‌نامه تلاش کرد، جزئیات مربوط به مرجع و نحوه صدور مجوز، شرایط برگزاری و چگونگی مدیریت تجمعات و ناآرامی‌ها را مشخص کند.

آیین‌نامه یادشده به برخی تکالیف دولت در مورد برقراری نظم عمومی و حمایت از اجتماعات قانونی اشاره کرده است. از جمله این‌که دبیران کل احزاب متقاضی برگزاری تجمع یا راه‌پیمایی باید تقاضای خود را که متضمن مواردی هم‌چون اعلام موضوع، زمان و مکان تجمع یا راه‌پیمایی و اعلام اسامی سخنرانان است، حداقل ۷۲ ساعت یا ۳ روز کاری قبل از زمان برگزاری، به فرمانداری یا استانداری مربوط ارائه کنند (ماده ۶). هم‌چنین تا قبل از صدور مجوز تجمع و راه‌پیمایی، هرگونه فراخوان در رسانه‌ها و فضای مجازی از سوی برگزارکنندگان، ممنوع و فراخوان‌هایی که پس از صدور مجوز صورت می‌گیرد، باید در چارچوب مجوز صادر شده باشد (ماده ۹).

نیروی انتظامی، مسئول تأمین امنیت تجمعات و راه‌پیمایی‌های قانونی است و حضور دیگر افراد و گروه‌ها تحت عنوان برقراری نظم و امنیت در زمان و محل برگزاری تجمع‌ها و راه‌پیمایی‌ها ممنوع است (ماده ۱۱). صدور مجوز هم‌زمان برای دو یا چند تجمع در یک زمان و یک محل، صدور مجوز هم‌زمان برای دو یا چند راه‌پیمایی در یک زمان و یک شهر هم ممنوع است (ماده ۸). وظیفه پیش‌بینی تعیین محل‌های مناسب برای برگزاری تجمع یا راه‌پیمایی بر عهده شوراهای تأمین است (تبصره ماده ۱۱).

بر این اساس، قانون‌گذار ایران، حق تقاضای مجوز برای برپایی تجمعات را به احزاب و گروه‌های سیاسی منحصر ساخته و به تشکل‌های مردم‌نهاد و اصناف توجه نکرده است. این در حالی است که در حال حاضر در کشور، احزاب و گروه‌های سیاسی که مردم پایه بوده و منعکس‌کننده اراده عمومی باشد، یافت نمی‌شود و اگر هم یافت شود، اثربخشی لازم را ندارد.

### بند سوم. تفسیر مضیق دادرسی قانون اساسی

تفسیر مضیق دادرسی قانون اساسی ایران (شورای نگهبان) در زمینه افزودن شرط صدور مجوز برپایی تجمعات در مفاد قوانین عادی نیز یکی از کاستی‌های نظام صدور مجوز برپایی تجمعات در حقوق اداری ایران است. اصل ۲۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌گوید: «تشکیل اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آن‌که مخل به مبانی اسلام نباشد، آزاد است». درج شرط نخست، معقول و منطقی به نظر می‌رسد، اما درج شرط دوم، محدودیت کلی است که قابلیت تفسیر موسع و حتی سوء استفاده را فراهم می‌سازد.<sup>۱</sup> در قانون اساسی، حق اعتراض و برپایی تجمعات به رسمیت شناخته شده و به شرط کسب مجوز از مقام یا نهادی اشاره نشده، اما در قوانین و مقررات عادی، بهره‌مندی شهروندان از آزادی اجتماعات، افزون بر رعایت شروط یادشده، به «اخذ مجوز قبلی» از دولت وابسته گردیده است.

افزودن شرط «اخذ مجوز قبلی» برای برپایی تجمعات در قوانین عادی (ابتدا در قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده، مصوب ۱۳۶۰/۰۶/۰۷ و سپس در قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های

۱. شاید بتوان دلیل درج این محدودیت کلی را در شرایط سال‌های آغازین انقلاب اسلامی و بروز حوادثی نظیر ناآرامی‌های کردستان دانست که در چگونگی تصویب اصل (۲۷) در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تأثیری مستقیم و انکارناپذیر داشت؛ چون قید «مخل به مبانی اسلام» افزون بر تناسب و سنخیت نداشتن با فلسفه تأسیسی این آزادی، قید مبهمی است که تعریف دقیق و روشنی از آن بیان نشده است. نک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تهران: انتشارات اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱، ص ۱۲۱۱.

سیاسی، مصوب ۱۳۹۵/۰۸/۲۶) بر خلاف سلسله مراتب هنجاری موجود میان قانون عالی (قانون اساسی) و قوانین تالی (قوانین عادی) صورت گرفته است و با اقتضائات بهره‌مندی مطلوب شهروندان از آزادی اجتماعات مغایرت دارد. با این حال و با وجود سکوت قانون اساسی در این خصوص، قانون‌گذار عادی آن را شناسایی کرده است.

در این راستا، شورای نگهبان قانون اساسی که وظیفه تفسیر قانون اساسی و کنترل مغایرت نداشتن قوانین مجلس شورای اسلامی با شرع و قانون اساسی را بر عهده دارد، در دو مقطع، تفسیرهای مضیق و متناقض‌نما در زمینه نظام صدور مجوز برپایی تجمعات و رفع ابهام در این خصوص داشته است. شورای نگهبان در نظریه شماره ۲۹۹۰ تاریخ ۱۳۶۰/۰۴/۲۵ خود بر این عقیده بود که صرفاً با دو قید یادشده (غیر مسلحانه بودن تجمع و عدم اخلاص به مبانی اسلام)، اساساً برگزاری تجمع و راه‌پیمایی آزاد است و وضع هر گونه قید و شرطی دیگر، مغایر با اصل ۲۷ قانون اساسی است. بر این اساس، مصوبه مجلس وقت در تاریخ ۱۳۶۰/۰۶/۷۷ را با عنوان «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده»، خلاف قانون اساسی اعلام کرد.

در این راستا، مجلس شورای اسلامی مجبور شد دست کم به صورت صوری بین تجمعات و راه‌پیمایی‌ها تفکیک قائل شود یعنی قانون‌گذار مفاد تبصره (۲) ماده (۶) قانون یادشده را به این ترتیب اصلاح کرد: «برگزاری راه‌پیمایی‌ها با اطلاع وزارت کشور بدون حمل سلاح در صورتی که به تشخیص کمیسیون ماده ۱۰ محل به مبانی اسلام نباشد و نیز تشکیل اجتماعات در میادین و پارک‌های عمومی با کسب مجوز از وزارت کشور آزاد است». با این وصف، شورای نگهبان در فرآیند تصویب قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی در تاریخ ۱۳۹۵/۰۸/۰۸ سکوت اختیار کرد. به این ترتیب، همین تفکیک نیز از میان رفت و در عمل، بزرگ‌ترین محدودیت (لزوم کسب مجوز برای برپایی تجمعات)، اجرای اصل ۲۷ قانون اساسی را با چالش جدی مواجه ساخت.

### بند چهارم. دیدگاه خاص دادرسی اداری ایران

دیدگاه دادرسی اداری ایران (دیوان عدالت اداری) در خصوص ابطال مصوبه دولت با عنوان «تعیین مکان‌هایی مناسب برای اعتراض و تجمع» از دیگر کاستی‌های نظام صدور مجوز برپایی تجمعات محسوب می‌گردد. این کار، گام کوچک برداشته‌شده برای راه‌پرفراز و نشیب تضمین آزادی اجتماعات در ایران را متوقف کرد؛ زیرا دولت به موجب این مصوبه (ضمن تأکید بر شرط دریافت مجوز قبلی)، مکان‌های مشخصی را برای برپایی اجتماعات تعیین کرد که در نوع خود بی‌سابقه به شمار می‌رفت.

اساساً مطالبات شهروندان متنوع و گسترده است و ممکن است در مواقعی احساس کنند بخشی از حقوق و آزادی‌های آنان به درستی تضمین نشده، پس طبیعی است به دنبال مکان یا مکان‌هایی برای رساندن صدای خود به مسئولان باشند. اگر چنین شرایطی برای آنان فراهم نشود، این مطالبات و فریادهای شنیده‌ناشده به کینه‌هایی فروخورده بدل خواهد شد که با یک جرقه (مانند افزایش ناگهانی قیمت سوخت در سال ۱۳۹۸)، یک ناآرامی سراسری و تمام‌عیار را رقم خواهد زد.

در این راستا پس از شکل‌گیری ناآرامی‌های سراسری در سال ۱۳۹۶ و ناکارآمدی دیگر روش‌ها در رساندن صدای معترضان به گوش زمامداران (از جمله رسانه‌ها، مطبوعات، احزاب و انجمن‌های مردم‌نهاد)، دولت و نهادهای مدنی، خواستار تعیین مکان‌هایی مشخص برای برگزاری تجمع‌های مردمی شدند. سرانجام هیئت دولت در تاریخ ۱۳۹۷/۳/۲۰، تصویب نامه «تعیین مکان‌هایی مناسب برای اعتراض و تجمع»<sup>۱</sup> را اعلام کرد. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۸/۰۶/۲۶ به موجب دادنامه شماره ۱۲۱۲-۱۳۱۳-۱۳۱۴، تصویب‌نامه موصوف را در پی شکایت سه نفر از شهروندان، مبنی بر مغایرت مصوبه هیئت دولت با اصل نهم (امکان تحدید و سلب آزادی‌های ملت) و اصل ۲۷ قانون اساسی (محدود کردن اعمال آزادی تجمع به مکان‌هایی مشخص و وابسته کردن اجتماعات به کسب مجوز و نظارت پیشینی دولت) ابطال کرد.<sup>۲</sup>

۱. بر اساس این تصویب‌نامه، ورزشگاه‌های دستجردی، تختی، معتمدی، آزادی و شهید شیرودی و بوستان‌های گفت‌وگو، طالقانی، ولایت، پردیسان، هنرمندان، شهر و ضلع شمالی مجلس شورای اسلامی به عنوان محل‌های مناسب تجمع در شهر تهران تعیین شد. در دیگر شهرها، محل یا محل‌های خاص تعیین نشد، ولی دولت، برگزاری تجمعات را با محدودیت‌های فراوان دیگری نظیر این موردها به عنوان ویژگی مکان‌هایی مناسب برای برپایی تجمعات در آن جاها به تصویب رساند: قابلیت دسترسی و داخل بودن در محیط شهری، تناسب وسعت محل اجتماع با جمعیت، امکان دیده شدن و شنیده شدن صدای تجمیع‌کنندگان برای سایر شهروندان و رسانه‌ها، قابلیت حفاظت انتظامی و امنیتی محل، فراهم بودن امکان حضور فوری نیروهای امدادی در محل در صورت ضرورت، دور بودن از محل‌های دارای رده‌های حفاظتی، عدم ایجاد اختلال جدی در خدمات‌رسانی روزانه دولت و بخش عمومی به مردم، دور بودن از محل‌های دارای تردد زیاد و عدم ایجاد انسداد ترافیکی غیر قابل انتقال به سایر مسیرها، قرار گرفتن ناخواسته دیگران در تجمع یا تسهیل پیوستن افراد با انگیزه‌های دیگر به آن، حتی‌المقدور عدم ایجاد اختلال شدید در کسب و کار و فعالیت روزانه سایر شهروندان.

۲. به موجب مفاد دادنامه یادشده، دلایل ابطال تصویب‌نامه یادشده عبارتند از: ۱- این مصوبه با اصل ۲۷ قانون اساسی که تشکیل اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها را از حیث محل‌های اجتماعات علی‌الاطلاق آزاد اعلام کرده، مغایرت دارد. ۲- با عنایت به ماده ۱۱ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب چهارم بهمن سال ۱۳۹۴ که وظایف و اختیارات کمیسیون احزاب موضوع ماده ۱۰ قانون مذکور را احصا کرده و مطابق بند ۶ ماده ۱۱ قانون مرقوم، بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص درخواست برگزاری تجمعات و راه‌پیمایی‌ها که مستلزم تعیین محل برگزاری آن نیز خواهد بود، یکی از وظایف و اختیارات کمیسیون مذکور است. بنابراین، مصوبه مورد اعتراض با قوانین مذکور مغایرت دارد. لذا ابطال می‌گردد.

با ابطال این تصویب‌نامه، روزنه کوچکی که برای تضمین آزادی اجتماعات گشوده شده بود، بسته شد. این تصویب‌نامه نه برای تحدید آزادی تجمع‌ها، بلکه به منظور تأمین امنیت اجتماعات و تسهیل برگزاری آن‌ها در محل‌هایی مشخص تصویب شده بود تا از این رهگذر، نظم عمومی (عبور و مرور و کسب و کار دیگر شهروندان) دچار اختلال نشود. به نظر می‌رسد اگر این روند استمرار می‌یافت و مصوبه دولت ابطال نمی‌شد، دور از تصور نبود که دولت به تدریج، مکان‌های پیشنهادی برای برگزاری اجتماعات را افزایش دهد؛ زیرا چند ماه پس از ابطال این مصوبه از سوی دیوان عدالت اداری و با شروع ناآرامی‌های ناشی از افزایش قیمت سوخت در آبان ۱۳۹۸، بار دیگر شرایط به گونه‌ای پیش رفت که نیاز به تعیین مکان‌هایی برای اعتراض شنیده شد. بنابراین، شاید انتظار می‌رفت دیوان عدالت اداری، مصوبه دولت را با تأمل و تعمق بیش‌تر بررسی می‌کرد.

### بند پنجم. ترکیب و ماهیت حاکمیتی نهاد اعطای مجوز

در حال حاضر، به موجب مفاد بند (۶) ماده (۱۱) قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی (مصوب ۱۳۹۵/۰۸/۲۶)، مرجع صلاحیت‌دار برای بررسی و تصمیم‌گیری و صدور مجوز برای درخواست برگزاری تجمعات و راه‌پیمایی‌ها، کمیسیون موضوع ماده (۱۰) قانون یادشده است که با عنوان «کمیسیون احزاب» در وزارت کشور تشکیل می‌شود. ترکیب اعضای کمیسیون عبارت است از:

۱. نماینده دادستان کل کشور؛
۲. نماینده رئیس قوه قضاییه؛
۳. یک نماینده از میان دبیران کل احزاب ملی و یک نماینده از میان دبیران کل احزاب استانی دارای پروانه فعالیت (بدون حق رأی)؛
۴. معاون سیاسی وزارت کشور؛
۵. دو نماینده به انتخاب مجلس شورای اسلامی از بین نمایندگان داوطلب.

تدقیق در ترکیب اعضای کمیسیون اعطای مجوز برپایی تجمعات، حکایت از آن دارد که ترکیب اعضا و ماهیت تصمیم‌گیری‌های کمیسیون کاملاً حاکمیتی است. نمایندگان مردم و افکار عمومی در ترکیب اعضای کمیسیون دیده نمی‌شود و اگر یک نماینده (از میان دبیران کل احزاب) در ترکیب اعضا پیش‌بینی شده است، حضور وی (بدون داشتن حق رأی)، در تصمیم‌گیری‌های کمیسیون نقشی ندارد.

بنابراین، به دلیل حضور انحصاری نمایندگان قدرت عمومی در نهاد اعطای مجوز برپایی تجمعات، این نهاد همواره به دلایل مختلفی (مانند احتمال اختلال در نظم عمومی،

مزاحمت ترافیکی و مانند آن) از صدور مجوز برگزاری تجمع خودداری می‌ورزد. استمرار این رویکرد و صادر نشدن مجوز، موجب انباشت نارضایتی‌های فرو خورده شده، تا جایی که با شکل‌گیری تجمع یا تجمعاتی هر چند کوچک، این نارضایتی‌های فروخورده سر باز کرده و زمینه برای تبدیل آن‌ها به آشوب‌ها و ناآرامی‌های گسترده فراهم می‌شود.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## نتیجه‌گیری

رویکرد کشورها در صدور مجوز برگزاری تجمعات متفاوت است. کشورهای مبتنی بر نظریه حاکمیت قانون و پیش‌گام در زمینه احترام به حقوق و آزادی‌های شهروندی، یکی از دلایل اصلی مجوزمحور کردن برپایی تجمعات عمومی را «پاسداشت نظم عمومی» می‌دانند. در این راستا و با توجه به متفاوت بودن شرایط و ضوابط اعطای مجوز برگزاری تجمعات در شرایط عادی و بحرانی، راهبرد آن‌ها در شرایط عادی (بر پایه دو نظام تعقیبی و پیش‌گیرانه)، اعمال برخی محدودیت‌های منطقی (مانند لزوم اعلام قبلی یا کسب مجوز قبلی) است تا به واسطه آن، ضمن پاسداری از نظم عمومی، آزادی اجتماعات نیز محترم شمرده شود. راهبرد آن‌ها در شرایط بحرانی نیز برتری مطلق (موقتی) نظم عمومی در مصاف با آزادی اجتماعات است.

بنابراین، رویکرد این کشورها در این خصوص با تصویب قوانینی منسجم با عنوان قانون جامع نظم عمومی تا حدود زیادی روشن و مشخص شده است. در این میان، حقوق اداری ایران در زمینه صدور مجوز برپایی تجمعات، رویه و رویکردی روشن ندارد و کاستی‌ها و کژتابی‌هایی در آن به چشم می‌خورد. از جمله مهم‌ترین کاستی‌ها می‌توان به این موردها اشاره کرد: نبود قانون جامع نظم عمومی، نبود احزاب و گروه‌های سیاسی مردم‌نهاد، رویکرد نامتناسب دادرسی اداری ایران، رویکرد متناقض دادرسی قانون اساسی، ترکیب و ماهیت حاکمیتی نهاد اعطای مجوز.

فرآیندهای پیچیده، دشوار و ابهام در نظام مجوزدهی برپایی تجمعات از جمله دلایل خشونت‌آمیز شدن تجمعات مسالمت‌آمیز است. از این رو، شایسته است نظام تدبیر و حکمرانی پیش‌گام شده و با درپیش گرفتن تدبیرهایی مانند رفع کاستی‌ها و کژتابی‌های موجود از جمله موردهای زیر، از انباشت کینه‌ها و نارضایتی‌ها جلوگیری کند و مانع بروز رفتارهای هیجانی و انفجاری مردم در برخی مقاطع زمانی شود:

۱. تصویب قانون جامع نظم عمومی؛
۲. توجه به نقش واقعی مردم در نهاد اعطای مجوز؛
۳. اصلاح رویکرد دادرسی قانون اساسی و دادرسی اداری ایران در این خصوص؛
۴. بازبینی، روزآمدسازی و تسهیل شرایط صدور مجوز برپایی تجمعات؛
۵. تعیین مکان‌هایی برای برگزاری تجمعات.

فواید حاصل از این پژوهش را در پرتو پیشنهادهای زیر می‌توان چنین برشمرد:

۱. در حقوق اداری ایران به دلیل نبود قانون جامع نظم عمومی، دولت در حال حاضر،



هیچ تفکیکی میان شرایط عادی و اضطراری قائل نیست و معیار واحد و مشخصی نیز برای تبیین قلمرو اختیارات مقامات عمومی در شرایط یادشده به چشم نمی‌خورد. بر این اساس ضرورت دارد قانون‌گذار داخلی هر چه سریع‌تر، قانون جامع نظم عمومی را تنظیم و پس از بررسی‌های دقیق کارشناسی به تصویب برساند.

۲. در حال حاضر، حق افراد (اشخاص عادی) برای تقاضای صدور مجوز برگزاری تجمعات به رسمیت شناخته نشده و اعمال این آزادی در قوانین عادی منحصر به احزاب گردیده است. شایسته است برای برخورداری افراد، گروه‌ها و اشخاص حقیقی و حقوقی از این حق قانونی، با اصلاح و تکمیل قوانین و مقررات، رهیافت قانونی پیش‌بینی شود.

۳. یکی از مهم‌ترین دلایل به خشونت کشیده شدن تجمعات مسالمت‌آمیز شهروندان، اشکال و ایراد در نظام مجوزدهی برگزاری تجمعات است. بنابراین، نظام حکمرانی ایران نیز باید نگرانی‌های ناشی از ناروایی صدور مجوز برپایی اجتماعات را کنار بزند و با ایجاد فضای سالم، شفاف و ایمن برای بیان جمعی انتقاد و اعتراضات، شرایطی را فراهم کند تا ضمن در امان ماندن از اتهام نقض حقوق بشر و شهروندی (بی‌توجهی به آزادی اجتماعات)، نظم عمومی را نیز به صورت مطلوب پاسداری نماید.

۴. اگر فضای سالم، شفاف و ایمن برای بیان جمعی انتقاد و اعتراض فراهم نشود، زمینه برای فعالیت‌های مخرب زیرزمینی یا تبدیل اعتراض به اغتشاش مهیا می‌شود و هزینه‌های گزافی بر مردم و نظام وارد خواهد آمد، همانند آنچه در سال‌های ۱۳۸۸، ۱۳۹۶، ۱۳۹۸ و ۱۴۰۰ رخ داد. در چنین وضعیتی، بدیهی است نقش گروه‌های معاند در به هم ریختن اوضاع برجسته‌تر می‌شود و آن‌ها خواهند کوشید تا به هر طریق ممکن از کاستی‌ها سوء استفاده کنند. پس نظام حکمرانی باید خود پیش‌گام شود و با نظام‌مندسازی بسترهای ابراز انتقاد و اعتراض، از انباشته شدن عقده‌ها، کینه‌ها و عصبانیت‌ها پیش‌گیری کند.

## فهرست منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب

۱. احمدوند، محمدعلی، **بهداشت روانی**، تهران: پیام نور، چاپ دوم، ۱۳۸۲.
۲. بوزان، باری، **مردم، دولت‌ها و هراس**، ترجمه: مجتبی عطارزاده، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ اول، ۱۳۸۷.
۳. بیاتی، علی، **مسائل حقوقی کنترل اجتماعات**، تهران: دانشگاه علوم انتظامی امین، چاپ اول، ۱۳۹۹.
۴. بیژن، عباسی، **حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین**، تهران: دادگستر، چاپ دوم، ۱۳۹۶.
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، **ترمینولوژی حقوق (جلد ۱)**، تهران: گنج دانش، ۱۳۸۵.
۶. خورسند، آرمان، **جایگاه پلیس در حفظ امنیت اخلاقی (مجموعه مقالات کنکاشی بر جنبه‌های امنیت عمومی و پلیس)**، تهران: دانشگاه علوم انتظامی امین، ۱۳۸۴.
۷. دوفار، ژان، **آزادی‌های گروهی**، ترجمه: علی‌اکبر گرجی ازدریانی، تهران: مجد، ۱۳۹۱.
۸. دهخدا، علی‌اکبر، **لغت‌نامه دهخدا**، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۷۳.
۹. سنجابی، علی‌رضا، **توسعه پدافند داخلی**، تهران: دانشکده فرماندهی و ستاد آجا، ۱۳۷۰.
۱۰. **صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی**، تهران: انتشارات اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱.
۱۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: سمت، ۱۳۸۷.
۱۲. عمید، حسن، **فرهنگ فارسی عمید**، تهران: امیرکبیر، ۱۳۷۷.
۱۳. قاری سید فاطمی، سید محمد، **حقوق بشر در جهان معاصر (جلد ۲)**، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چاپ دوم، ۱۳۸۸.
۱۴. کاتوزیان، ناصر، **فلسفه حقوق (جلد ۱)**، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۷.
۱۵. محمد، معین، **فرهنگ فارسی**، تهران: امیرکبیر، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۷.
۱۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، **درآمدی بر جامعه سیاسی**، تهران: دفتر مطالعات بنیادین حکومتی، شماره مسلسل ۱۴۵۷۸، آذر ۱۳۹۴.
۱۷. مشهدی، علی، **درآمدی بر حقوق مجوزهای دولتی**، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۹۲.
۱۸. هاشمی، سید محمد، **حقوق بشر و آزادی‌های اساسی**، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۹۰.

۱۹. یوسفی، سپیده، پلیس و درگیری اجتماعی، تهران: سازمان تحقیقات و مطالعات ناجا، چاپ اول، ۱۳۹۰.

#### ب) مقاله

۱. اسلامی، مجتبی و حسین درجانی، «امنیت در اسلام» فصل‌نامه نظم و امنیت انتظامی، دوره دوم، تابستان ۱۳۸۸، شماره ۲.
۲. زاهدی مازندرانی، محمدجواد، «ظهور و افول دولت رفاه»، نشریه اقتصاد - تأمین اجتماعی، تابستان ۱۳۷۹، شماره ۱۳۷.
۳. شریفی، رضا، «بررسی ابعاد روان‌شناختی خشونت‌گرایی جمعیت اغتشاش‌گر و روش‌های تأثیرگذاری بر آن»، فصل‌نامه مطالعات بسیج، ۱۳۸۸، شماره ۴۵.

#### ج) پایان‌نامه

۱. بیاتی، علی، «رابطه بین نظم عمومی و آزادی‌های عمومی در فعالیت‌های پلیس»، رساله دکتری، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۹۷.
۲. قاسمی، آرین، «حق بر آزادی تجمع در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، تهران: دانشکده حقوق دانشگاه آزاد، واحد تهران مرکزی، ۱۳۹۲.

## 2-Latin source

### A) Book

- 1-Bailey, J., & Dammert, L. Eds., Public security and police reform in the Americas University of Pittsburgh Press, 2005
- 2-Bingu, R. A., The Anaylisis on Impace of The Public Order Act on The Freedom of Speech, Assembly and Association (Doctoral dissertation, Cavendish University), 2020
- 3-Colliard, Claude-Albert, Libertes publiques, 5eme edition, Precis Delloz, 1975.
- 4-Gabriele, Ganz, understanding public law, London: Fontana perss, 1989.
- 5-Gilije, P.A., Rioting in America. Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press, 1996
- 6-Katz, F. (Ed.), Riot, Rebellion, and Revolution: Rural Social Conflict in Mexico, Princeton University Press, 2014

- 7-Kaufman, L. M., Data security in the world of cloud computing, IEEE Security Privacy, 2009
- 8-King, P., The ideology of order: a comparative analysis of Jean Bodin and Thomas Hobbes, Routledge, 2013
- 9-Künnecke, Martina, Tradition and Change in Administrative Law: an Anglo- German Comparison, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2007
- 10-Mahoney, K. L., Eskilsen, L. A., Jeralds, A., & Camp, S., Public assembly venue management: Sports, entertainment, meeting, and convention venues, Brown Books Publishing Group, 2015
- 11-Small Arms survey, Guns and city, oxford university press, 2007.
- 12-Wadron, J., The rule of international law, Harv. JL & Pub. Pol'y, 2006.
- 13-Zuckert, R. E., Kant, Autonomy and Revolution, In: Humanism and Revolution: Eighteenth-Century Europe and Its Transatlantic Legacy, Universitätsverlag Winter, 2015

## **B) Article**

- 1-Asquith, N. L. & Bartkowiak-Théron, I., “Public Order Policing”, In: Policing Practices and Vulnerable People, Palgrave Macmillan, Cham, 2021, pp. 203-219
- 2-Beinin, J., “Civil Society, Social Movements, and the Arab Uprisings of 2011”, Review of International Affairs, 2011, 9(4), 15
- 3-Cooper, H., Moore, L., Gruskin, S. & Krieger, N., “Characterizing-perceived police violence: implications for public health”, American Journal of Public Health, 2004, 94(7), 1109-1118
- 4-Elsarinda, L. N., Sindiawaty, O. & Pratama, F. A., “The Role of Immigration and Employment Law as a Media for Licensing and Supervision of Foreign Workers in the Republic of Indonesia”, Budapest International Research and Critics Institute (BIRCI-Journal): Humanities and Social Sciences, 2021, 4(3), 5339-5346
- 5-Fayçal, B. Z., “Freedom of Assembly and Peaceful Protestin in the Algerian Law”, AL-Moštansiriyah journal for arab and international studies, 2021, 18(73)
- 6-Francis, J. et al., “Creating sense of community: The role of public space in a peripheral neighbourhood of Barcelona”, Cities, 2012, 21 (3): 215-223

- 7-Gostin, L. O., "Public health, ethics, and human rights: A tribute to the late Jonathan Mann", *The Journal of law, medicine & ethics*, 2001, 29(2), 121-130
- 8-Novello, R. H. & Alvarez, M. C., From the 'Security Caucus' to the 'Bullet Caucus': Police Officers as Congressmen in the São Paulo Legislative Assembly and Discourses on Public Safety, *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 2022, 15, 81-101
- 9-Rhode, D. L., "Virtue and the law: The good moral character requirement in occupational licensing, bar regulation, and immigration proceedings", *Law & Social Inquiry*, 2018, 43(3), 1027-1058



# Defects and misunderstanding of the system of issuing permission for holding assemblings in the administrative law of Iran

Ali Bayati\*

## Abstract:

Countries base their assemblings on two systems, “precautionary” and “preventive.” In the precautionary system, governments restrict the holding of assemblings with conditions (such as prior announcement or prior permission). In the persecution system, the principle is freedom, and citizens can hold assemblings without restrictions. Government intervention begins when demonstrators do not comply with the legal limits set for the protection of public order and other social considerations (including non-harm to the rights of others). In the present study, an attempt has been made to investigate the system of issuing permits for holding assemblings in the administrative law of Iran in order to identify the Defects in front of it. The result indicates that in Iran, many Defects and misunderstanding in the issuance of permission for holding assemblings can be traced. Therefore, the system of prudence and governance must take steps to eliminate them. These measures include cited; The need to pass a comprehensive law on public order, to provide a transparent procedure for permission by the Constitutional Court and the Court of Administrative Justice, to determine specific places for holding assemblings, to develop political parties and associations, and to review and reform the composition of permitting members.

**Keywords:** assemblings, Defects, misunderstanding, system of issuing permission, administrative law.

---

\*. Assistant Professor police University Law Department.

ali.bayati63@yahoo.com