

دیوان عدالت اداری و پاسداشت حق آزادی اجتماعات

فاطمه آقامحمدیان شعرباف^۱

چکیده

آزادی اجتماعات یکی از آزادی‌های اساسی انسان در جامعه است. چراکه هر یک از افراد جامعه این توانایی را دارد که در تعیین سرنوشت سیاسی و اجتماعی خود و جامعه‌اش موثر باشد. بنابراین یکی از آشکارترین جلوه‌های مشارکت مردم در تعیین سرنوشت، تجمعات افراد یا تشکل‌ها است، که آحاد ملت می‌توانند بصورت مدنی و مسالمت‌آمیز اعتراضات، مخالفت‌ها و خواسته‌های خود را مطرح کنند. لذا در این نوشتار کوشش شده است ضمن بیان نظام حقوقی حاکم بر موضوع، رویکرد دیوان عدالت اداری ایران در خصوص پاسداشت حق آزادی اجتماعات مورد بررسی قرار گیرد. اینکه دولت و مقامات عمومی چگونه می‌توانند ضمن پاسداشت حق آزادی اجتماعات از مبدل شدن یک تجمع مسالمت‌آمیز و فاقد وصف مجرمانه به یک تظاهرات خشونت‌آمیز، شورش و حتی قیام علیه حکومت جلوگیری نمایند، مسئله اصلی مقاله است. در این مقاله از روش پژوهش توصیفی-تحلیلی استفاده شده است. سوالی که مطرح می‌گردد این است که نقش دیوان عدالت اداری در پاسداشت حق آزادی اجتماعات چیست؟ که در این خصوص این فرضیه مورد ارزیابی قرار می‌گیرد که پاسداشت حق آزادی اجتماعات از آزادی‌های حقوق شهروندان است. در این راستا مسئولیت تعیین مصادیق و محدوده آزادی و چگونگی پاسداشت برعهده قانونگذار، اجرای آن برعهده قوه مجریه و نظارت بر آن برعهده قوه قضائیه و افکار عمومی است. نتایج مقاله بیانگر آن است که دیوان عدالت اداری در ساماندهی آزادی اجتماعات نه تنها رویکرد روشن و مشخصی ندارد بلکه دچار رویه‌ای پارادوکسیکال و متناقض‌نما گشته است.

واژگان کلیدی: حق آزادی اجتماعات، دیوان عدالت اداری، پاسداشت حق، اعلان مخالفت، قانون اساسی

^۱ کارشناسی‌ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اراک F.ghamohammadian@gmail.com

مقدمه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل سوم، بند ۷، از جمله وظایف دولت جمهوری اسلامی آمده است: «تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حد قانون» (الماسی، ۱۳۹۲: ۱۹) و در بند ۸ آمده است: «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش» (الماسی، ۱۳۹۲: ۱۹). همچنین فصل سوم قانون اساسی به بیان حقوق ملت در ۲۴ اصل (از اصل ۱۹ تا اصل ۴۲) پرداخته است، که از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است.

حقوق و آزادی‌های ملت در این ۲۴ اصل بصورت مفصل و مشخص آمده است. در اصل بیست و هفتم نسبت به تشکیل اجتماعات چنین آمده است: «تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آنکه محل به میانی اسلام نباشد، آزاد است» (الماسی، ۱۳۹۲: ۲۶).

در فصل یازدهم قوه قضائیه، اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی نسبت به تأسیس دیوان عدالت اداری آمده است: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات، و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند» (الماسی، ۱۳۹۲: ۷۰).

تأسیس و تشکیل حزب، گروه، انجمن، سندیکا و ... و تشکیل اجتماعات برای اهداف خاصی که ناشی از دغدغه‌ها و خواسته‌های عمومی و یا صنفی باشد از موارد حقوق بشر است. یکی از راه‌های وصول مطالبات مردم از مسئولان آزادی اجتماعات است که از جمله آزادی‌هایی است که جزء طبیعی‌ترین حقوق بشر بوده است. در گذر تاریخ افراد برای خواسته‌های خود مبادرت به تشکیل گردهمایی و تجمع می‌کردند، تا به بازگو کردن خواسته‌های خود و یا بخشی از افراد جامعه بپردازند.

با سیری در تاریخ بشر و نظرات اندیشمندان (Inazu, 2012)، به اهمیت آزادی اجتماعات بیشتر پی خواهیم برد (کمالوند، ۱۳۴۱: ۸). همچنین برای نخستین بار اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب سال ۱۹۴۸ میلادی (Universal Declaration of Human Rights, 2017)، آزادی اجتماعات را بعنوان حقی بشری به رسمیت شناخت^۱. پس از اعلامیه جهانی حقوق بشر، جامعه جهانی با تصویب میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی ۱۹۶۶م آزادی اجتماعات را بصورت مستقل و جدای از آزادی تشکیلات، مورد شناسایی مجدد قرار داد (مهرپور،

^۱ ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر: «هرکس حق دارد آزادانه مجامع و اجتماع‌های مسالمت‌آمیز را تشکیل دهد. هیچکس را نمی‌توان مجبور به شرکت در اجتماعی کرد».

۱۳۸۳: ۴۳۱-۴۳۸).^۱ ازسوی دیگر در ادامه اسناد حقوق بشر، حرکت کشورها برای التزام هرچه بیشتر به حقوق بشر و ایجاد سازوکارهای مربوط، به شناسایی آزادی اجتماعات پرداخته‌اند.

یکی از دغدغه‌های اساسی دولت‌ها برقراری «نظم عمومی» است. این امر از دیرباز در زندگی اجتماعی انسان‌ها وجود داشته است. نظم عمومی، آسایش جمعی، به هم نخوردن آرامش زندگی مردم، جلوگیری از ورود ترس و اضطراب و وحشت مردم، همگی از اهداف اساسی تشکیل دولت‌ها می‌باشد. این امر از یکسو و دغدغه حقوق و آزادی‌های انسان‌ها و شهروندان یک جامعه، مثل حق: آزادی بیان، آزادی نشر اندیشه، آزادی گفتگو، آزادی اعتراض، آزادی مخالفت، آزادی اجتماعات (تظاهرات، راهپیمایی‌ها، متینگ‌ها) همگی از دغدغه‌های اساسی برای حاکمان و مردم بویژه حقوقدانان می‌باشد.

اما متأسفانه بررسی تاریخی و سوابق سیاسی حکومت‌ها و دولت‌ها نشانگر آن است که در راستای رعایت نظم عمومی و آزادی‌های مردم و شهروندان جامعه، شاهد اعتدال نبوده‌ایم، بلکه آزادی‌های شهروندان قربانی حفظ نظم عمومی شده است. در این مقاله برآنیم تا این چالش را مورد توجه قرار داده و نقش دیوان عدالت اداری در پاسداشت حقوق و آزادی‌های شهروندان بویژه حق برگزاری اجتماعات را مورد کنکاش قرار داده و گام‌های مثبت و یا منفی برداشته شده از سوی دیوان عدالت اداری را مورد بررسی قرار دهیم.

۱- مفهوم و مولفه‌های نظم عمومی

پیش از ورود به بحث لازم است نخست تعریفی از نظم عمومی و آزادی داشته باشیم تا موضوع بحث روشن گردد. «نظم عمومی» جمله‌ای مرکب از دو واژه «نظم» و «عمومی» است.

۱) **نظم:** واژه نظم در کتاب‌های لغت به معنای: (مص م.) آراستن، ترتیب دادن، به رشته کشیدن مروراید، (ا.) کلام موزون و با قافیه. [خوانش: (ن) [ع.]]. «آراستگی»، «انضباط»، «انتظام»، «ترتیب»، «تنظیم»، «سازماندهی»، «سامان»، «قانون»، «قاعده»، «نسق»، «نظام»، «شعر» بکار می‌رود» (دهخدا، ۱۳۷۳: ۱۲۷؛ معین، ۱۳۶۳: ۹۱).

۲) **عمومی:** معنای پسوند عمومی در کتاب‌های لغت چنین آمده است: عمومی. [ع] (ص نسبی) منسوب به عموم (از اقرب الموارد). چیزی که شامل همه گردد. عام. کلی. (ناظم الاطباء). آنچه که متعلق و مربوط به عموم باشد. همگانی. در مقابل خصوصی. (ع) [ع - فا] (ص نسب) منسوب به عموم، همگانی (دهخدا، ۱۳۷۳: ۱۲۷).

^۱ حق تشکیل مجامع مسالمت‌آمیز به رسمیت شناخته می‌شود. اعمال این حق، تابع هیچگونه محدودیتی نمی‌تواند باشد جزء آنچه طبق قانون مقرر شده و در یک جامعه دموکراتیک به مصلحت امنیت ملی یا ایمنی عمومی یا نظم عمومی یا برای حمایت از سلامت یا اخلاق عمومی یا حقوق و آزادی‌های دیگر ضرورت داشته باشد.

(۲۸۱)، نیز نقطه مقابل خصوصی و به معنای فراگیر (غیراختصاصی بودن) مورد استفاده قرار می‌گیرد (احمدی و استانی، ۱۳۴۰: ۱۴۵).

اما از نظر اصطلاحی در سامانه حقوقی کامن‌لا به مفهوم «وضعیت مسالمت‌آمیز و همزیستی اعضا جامعه در غیاب هر نوع عوامل اختلال، تعرض، مزاحمت که مانع زندگی آرام باشد» (Waker, 1980: 1015)، و در سامانه حقوقی رومی-ژرمنی به معنای «نظمی که در جامعه بر اثر اجرای قوانین آمره ایجاد شده و هدف آن تأمین و حفظ افراد، بویژه از حیث خانوادگی، سازمان سیاسی، اقتصادی و اجتماعی» آمده است (کاتبی، ۱۳۸۰: ۲۵۳). این مفهوم در ترمینولوژی حقوقی فارسی به «مجموعه قواعد مربوط به اداره کشور، سازمان‌های حقوقی و حفظ امنیت و اخلاق حسنه که تجاوز از آنها ممکن نیست» تعبیر شده است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۵: ۷۱۷).

افزون بر این، نظم عمومی از حیث تاریخی از دستاوردهای نظام حقوقی رومی-ژرمنی است که در یک قالب حداکثرگرا مفاهیم گوناگونی نظیر «منافع عمومی»، «مصلح عمومی»، «قواعد آمره» و حتی قواعد مربوط به «عفت عمومی» را در بر می‌گرفت، تاحدی که این فراخوانی قلمرو، موجب تداخل معنایی نظم عمومی با مفاهیم فوق می‌گردید. اما مفهوم معاصر و مستقل نظم عمومی حاصل تلاش‌های قانونگذار فرانسه در جریان تدوین قوانین مربوط به انقلاب فرانسه است و از آنجا در ساختار سایر نظام‌های حقوقی (از جمله ایران) سایه افکنده است (King, 2013: 89). از آغاز پیدایش مفهوم نظم عمومی و به‌رغم استناد مکرر دولتمردان بدان، برداشت‌های متفاوت و مبهمی از آن ارائه شده است (Rothstein, 2008: 35).

۳) **مولفه‌های نظم عمومی:** نظم عمومی به مثابه قاعده‌ای بنیادین و برتر دارای عناصر چهارگانه‌ای تحت عنوان «امنیت عمومی»، «آسایش عمومی»، «سلامت عمومی» و «اخلاق عمومی» است.

۴) **امنیت عمومی:** به مثابه مهم‌ترین عنصر نظم عمومی، همواره دستاویزی پرکاربرد برای مشروعیت ورود دولت در منطقه آزاد رفتاری شهروندان و ایجاد محدودیت برای آزادی‌های آنان به شمار می‌رود. لارونی مارتین در خصوص تعریف امنیت می‌گوید که: «امنیت عبارت از تضمین رفاه آتی می‌باشد». این تعریف گرچه برمبنای نگرشی وسیع‌تری از امنیت صورت گرفته اما اینکه امنیت بخودی خود بتواند، باعث تضمین رفاه گردد جای سوال است اما در این امر شکی وجود ندارد که امنیت از لازمه‌های رفاه می‌باشد.

جان ئی، مورز می‌گوید: «که امنیت عبارت از رهایی نسبی از تهدیدات زبان‌بخش می‌باشد». دومینیک داوید می‌گوید: «امنیت عبارت از ایجاد فضایی که در آن فرد یا جمعی خودشان را در وضعیت آسیب‌پذیر احساس نمی‌کنند و تهدید متوجه آنها نیست و فقط ابزار رفع تهدید در اختیار آنها قرار می‌گیرد. چنین فضای امنی را می‌توان به کمک سیاست‌های رفاهی و دفاع نظامی ایجاد و یا تقویت کرد». داریوش آشوری تعریفی که از امنیت ارائه کرده به قرار ذیل می‌باشد: «امنیت در لغت عبارت از حالت فراغت از هرگونه تهدید یا حمله و یا

آمدگی برای رویایی با هر تهدید و حمله می‌باشد که در اصطلاح سیاسی و حقوقی بصورت امنیت فردی، امنیت اجتماعی، امنیت ملی و امنیت بین‌المللی بکار برده می‌شود.

۵) آسایش عمومی: آسایش عمومی را می‌توان به معنای فقدان هرگونه آزار و ناراحتی در جامعه که خارج از حدود متعارف و عادی زندگی در جامعه باشد در نظر گرفت (طباطبائی مومتمنی، ۱۳۸۷: ۲۵۴). برخی از کارشناسان امور حقوقی، بر این اعتقادند که مفهوم نظم و آرامش عمومی قابل تعریف نیست و تعریفی جامع و کامل از نظم عمومی به عمل نیامده و اخلال در نظم و آرامش عمومی بعنوان جرم خاص در قانون تعریف نشده است. جرم انجام یا عدم انجام کاریست که در نظم جامعه اختلال ایجاد کرده و جامعه را به واکنش واداشته است و یکی از جرائم علیه امنیت و آسایش عمومی جرم اخلال در نظم و آرامش عمومی است. تعریف قانونی و مشخصی از اخلال در نظم عمومی وجود ندارد، اما مواد مختلف قانون مجازات اسلامی، مصادیق اخلال در نظم عمومی را تعیین کرده است. مثلاً اگر کسی برخلاف قوانین دینی عمل کرده یا عرف را زیر پا بگذارد می‌تواند مصداق اخلال در نظم و آرامش عمومی باشد. هدف از جرم دانستن این مساله نیز حمایت از منافع عمومی جامعه و حفظ نظم و آرامش جامعه می‌باشد. در قانون مجازات اسلامی تعریف دقیق و مشخصی از این جرم به عمل نیامده و بعنوان جرایم خاص معرفی نشده است و تنها مصادیقی از این جرم در موارد مختلف بیان شده است. در قوانین مجازات اسلامی اصل بر این است که هیچ عملی جرم نیست مگر اینکه قانونگذار آن را ممنوع اعلام کرده باشد. نظم عمومی همان احساس امنیتی است که افراد در جامعه احساس ۱۱۹ می‌کنند. بنابراین اگر عملی مانند سرقت یا ضرب و جرح در جامعه باعث ایجاد ناامنی یا ترس و وحشت شود اخلال در نظم و آرامش عمومی محسوب می‌شود.

۶) سلامت عمومی: سلامت عمومی به معنای استقرار تندرستی فراگیر و بهبود کیفیت زندگی در سه بعد جسمی، روحی و اجتماعی انسان است. بهداشت روان از ملاک‌های مهمی است که هنگام بررسی سلامت یک جامعه، باید به آن توجه کرد زیرا نقش تاثیرگذاری در بهره‌وری و پویایی جامعه دارد. برطبق اساسنامه سازمان بهداشت جهانی، در تعریف سلامت علاوه بر توجه به عدم وجود بیماری و معلولیت باید دارا بودن رفاه از نظر جسمانی، روانی و اجتماعی را نیز جزء ملاک‌های اصلی قرار دهیم. از نظر کاپلان و سادوک، سلامت روان آن حالت بهزیستی است که افراد قادر می‌باشند به راحتی درون اجتماع زندگی کرده و به فعالیت‌هایشان بپردازند و همچنین پیشرفت‌ها و خصوصیات شخصی، برایشان رضایت‌بخش می‌باشد.

۷) اخلاق عمومی: اخلاق عمومی بعنوان یکی از مؤلفه‌های غیرمادی نظم عمومی، مجموعه اصول و ارزش‌های اخلاقی را شامل می‌شود که مورد پذیرش اکثریت افراد یک جامعه بوده و ارتباط تنگاتنگی با اعتقادات و ایدئولوژی حاکم در یک نظام اجتماعی دارد. «اخلاق عمومی» یکی از مهمترین مفاهیم تحدید کننده حقوق

و آزادی‌های بشری است که به‌رغم درج در بسیاری از اسناد و متون حقوق بشر، تعریف دقیق و تبیین شفافی از مفهوم آن و شرایط اعمال محدودیت‌های آن بر حقوق و آزادی‌های فردی صورت نگرفته است. پژوهش حاضر، از میان تلاش‌ها و رویکردهای مختلف در تبیین مفهوم اخلاق عمومی، در پی تعریف و تبیین اصول بنیادینی است که اخلاق عمومی با تکیه بر آن‌ها می‌تواند واجد ظرفیت و صلاحیت تحدید حقوق و آزادی‌های فردی شود. این اصول متشکل از اصل عمومیت، اصل عقلانیت، اصل خودآئینی، اصل آزادی و اصل تسامح هستند که در صورت تأمین می‌توانند شکل‌گیری اخلاق عمومی را بصورت دموکراتیک، کارآمد و موثر تضمین کنند. اما در صورتی که همه یا هر یک از این اصول محقق نشوند، فرایند شکل‌گیری اخلاق عمومی غیردموکراتیک، ناقص و ناکارآمد خواهد بود و این نوع از اخلاق عمومی صلاحیت تحدید حقوق و آزادی‌های فردی را نخواهد داشت.

۸) **نظم عمومی در حقوق اداری:** نظم عمومی، مفهومی کلی است که در ادبیات حقوق عمومی (بوژه حقوق اداری) با مفهوم نیروی انتظامی و پلیس در هم آمیخته و کارکرد آن در گذر زمان و به فراخور تحولات تاریخی، اجتماعی و سیاسی توسعه یافته است.

۲- مفهوم آزادی

۱۲۰

آزادی اجتماعات: پیش از تبیین مفهوم و قلمرو آزادی اجتماعات، اشاره کوتاهی به مفهوم آزادی خواهیم داشت.

«آزادی» عبارت از قدرتی قانونی است که افزون بر اجرای خواسته‌های حکومت، اجرای خواسته‌های مشروع شهروندان را نیز امکان‌پذیر می‌سازد. بر این اساس، آزادی اعم از فردی و عمومی، همواره بعنوان یک قاعده کلی در نظام اجتماعی محترم است، اما چون ضرورت‌های زندگی جمعی مانع از این است که این آزادی به کمال اجرا شود، وظیفه دولت است که شرایطی را فراهم آورد تا این آزادی‌ها با هم جمع شوند. دولت می‌بایست ترتیبی اتخاذ کند که آزادی‌های مردم که در قانون اساسی و منشور حقوق بشر آمده است، بگونه‌ای تحقق یابد که با حقوق سایر شهروندان تعارضی نداشته باشد.

اصولاً مدیریت دولت اقتضا می‌کند که با حسن تدبیر، بستر لازم برای تحقق آزادی‌ها را بدون مزاحمت با حقوق دیگران و نقض قوانین و مقررات، فراهم سازد. حق آزادی اجتماعات یکی از حقوق اساسی شهروندان است. شهروندان می‌بایست بتوانند بدون دغدغه و ترس سخن و طرح و نقد و اعتراض خود را بیان کنند و به گوش مسئولان امر حکومت برسانند.

در سیره عملی و روایات رسول خدا و اهل بیت (ع)، شاهدیم که مردم سخن خود را بدون ترس و واهمی در انتقاد و اعتراض و یا پیشنهاد بیان می‌کردند و حتی خود آن بزرگواران مردم را تشویق به بیان سخن و دغدغه‌هایشان می‌کردند.

پیامبر خدا فرمود: «هرگز پاک و پاکیزه (و سعادت‌مند) نگرده آن امتی، که حق ناتوان بدون ترس و لرز از قدرتمند گرفته نشود» (مجلسی، ۱۴۰۳: ۷۷). بادیه‌نشینانی نزد پیامبر آمد تا طلب‌اش را از او بگیرد، و بر حضرت سخت‌گیری کرد، و گفت: بر تو سخت می‌گیرم تا قرض من را ادا کنی! اصحاب حضرت او را سرزنش کردند و گفتند: آیا می‌دانی با چه کسی سخن می‌گویی؟! گفت: من حق خود را می‌جویم، پیامبر فرمود: مهلت دهید (کاری به او نداشته باشید) شما باید با صاحب حق باشید! سپس شخصی را به نزد «خوله بنت قیس» فرستاد و به او گفت: اگر خرما داری به ما قرض بده تا زمان برداشت خرما برسد و خرما تو را برگردانیم، خوله گفت: پدر و مادرم فدای تو ای پیامبر خدا، می‌پذیرم. راوی گفت: آن زن قرض داد، و پیامبر قرض اعرابی را داد و به او غذا هم داد، اعرابی گفت وفا را به حدش رساندی خدا با تو وفا کند. پیامبر گفت: اینان بهترین مردم هستند، همانا هیچ امتی به پاکی و راستگی نمی‌رسد که شخص ضعیف جامعه حق‌اش را از شخص قوی بدون ترس و لکنت زبان باز نستاند! (الخدیری، ۱۹۸۴).

امیرالمومنین در نامه‌اش به مالک اشتر نخعی (دستورالعمل حکومتی) می‌فرماید: «برای کسانی که به تو نیاز دارند، زمانی معین کن که در آن فارغ از هر کاری به آنان پردازی. برای دیدار با ایشان به مجلس عام بنشین، ۱۲۱ مجلسی که همگان در آن حاضر توانند شد، و برای خدایی که آفریدگار توست، در برابرشان فروتنی نمای و بفرمای تا سپاهیان و یاران و نگهبانان و پاسپانان به یکسو (دور) شوند، تا سخنگویان بی‌هراس و بی‌لکنت زبان، سخن خویش بگویند، که من از رسول خدا بارها شنیدم که می‌گفت: پاک و آراسته نیست امتی که در آن، زیردست نتواند بدون لکنت زبان حق خود را از قوی دست بستاند. پس تحمل‌نمای درشت‌گویی یا عجز آنها را در سخن گفتن، و تنگ‌حوصلگی و خودپسندی را از خود دور ساز تا خداوند درهای رحمت‌اش را به

^۱ باختلاف یسیر: «جاء اعرابی إلى النبي صلى الله عليه وسلم يتقاضاه ديناً كان عليه، فاشتد عليه، حتى قال له أخرج عليك إلا قضيتي فانتهره أصحابه وقالوا ويحك تدرى من تكلم؟ قال إني أطلب حقي»، فقال النبي صلى الله عليه وسلم: «هلا مع صاحب الحق كنتم ثم أرسل إلى خولة بنت قيس فقال لها إن كان عندك نمر فأقرضينا حتى يأتينا تمرنا فنقضيك فقالت نعم بأبي أنت يا رسول الله قال فأقرضته فقضى الأعرابي وأطعمه فقال أوفيت أوفى الله لك فقال أولئك خيار الناس، إنه لا قدست أمة لا يأخذ الضعيف فيها حقه غير متعتع».

روی تو بگشاید و ثواب طاعت‌اش را به تو عنایت فرماید. اگر چیزی می‌بخشی، چنان بخش که گویی تو را گوارا افتاده است و اگر منع می‌کنی، باید که منع تو با مهربانی و پوزش‌خواهی همراه باشد^۱.

۳- قانون اساسی، حقوق و آزادی‌های اساسی و حق برگزاری اجتماعات

نیاز به معاشرت و همدلی با افراد دیگر جامعه، از اساسی‌ترین نیازهای بشر است. خداوند عزوجل «آزادی» را در انسان به ودیعه گذاشت تا انسان بتواند با اختیار خود، در هر زمان و مکانی به انسان‌های دیگر بپیوندد. قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز این حق را برای ایرانیان به رسمیت شناخت تا بتوانند برای تبادل دیدگاه‌ها و بیان مطالبات‌شان، اجتماعات قانونی موقتی تشکیل دهند. براساس اصل ۲۷ قانون اساسی ایران، برای تشکیل اجتماعات موقتی یا عمومی، دو شرط «عدم حمل سلاح» و «عدم اخلال به مبانی اسلام» ضروری است. شاید به همین دلیل باشد که با وجود عدم تصریح قانون اساسی به ضرورت اطلاع وزارت کشور، این امر برای تشکیل راهپیمایی که روشن‌ترین مصداق تشکیل اجتماعات موقتی در کشور ماست الزامی بیان شده است تا بر حصول این دو شرط نظارت شود. به نظر می‌رسد قانونگذار و مجریان قانون برای تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها نباید خلاف صریح قانون اساسی، اطلاع یا دریافت مجوز از وزارت کشور را الزامی کنند و اگر هدف عدم اخلال به نظام و مبانی اسلام را دنبال می‌کنند، شایسته است از راه وضع اصل جدید در این باره یا از راه تفسیر قانونی شورای نگهبان، یا حتی تغییر این اصل، راه را بر ایجاد موانع قانونی اعمال آزادی تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها ببندند.

همانگونه که در مقدمه بیان شد قانون اساسی به صراحت در اصل سوم بند ۷ و ۸ و اصل بیست و هفتم، برخورداری آحاد شهروندان از حق برگزاری اجتماعات را بیان می‌کند. همانگونه که سایر حقوق و آزادی‌ها را در ۲۴ اصل از فصل سوم «حقوق ملت» بیان گردیده است. نمی‌توان مردم را صاحبان حق تعیین سرنوشت خود دانست و از آن طرف برای اعمال حقوق‌اش مانع ایجاد کرد و آزادی‌هایش را سلب کرد! در فصل پنجم قانون اساسی «حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن» اصل پنجاه و ششم می‌گوید: «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خدا است و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچکس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد

^۱ نهج‌البلاغه، نامه ۵۳: «وَأَجْعَلْ لِدَوَى الْحَاجَاتِ مِنْكَ قِسْمًا تَفَرِّغْ لَهُمْ فِيهِ شَخْصَكَ، وَتَجْلِسُ لَهُمْ مَجْلِسًا عَامًا، فَتَتَوَاضَعُ فِيهِ لِلَّهِ الَّذِي خَلَقَكَ، وَتُقْعِدُ عَنْهُمْ جُنْدَكَ وَأَعْوَانَكَ مِنْ أِحْرَاسِكَ وَشَرْطِكَ، حَتَّى يَكَلِّمَكَ مُتَكَلِّمُهُمْ غَيْرَ مُتَتَعِّعٍ، فَإِنِّي سَمِعْتُ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَآلِهِ وَسَلَّمَ يَقُولُ فِي غَيْرِ مَوْطِنٍ: «لَنْ تُقَدَّسَ أُمَّةٌ لَا يُؤْخَذُ لِلضَّعِيفِ فِيهَا حَقُّهُ مِنَ الْقَوَى غَيْرَ مُتَتَعِّعٍ». ثُمَّ احْتَمِلِ الْخُرْقَ مِنْهُمْ وَالْعِيَّ، وَنَحَّ عَنْهُمْ الصَّبِقَ وَالْأَنْفَ يَبْسُطِ اللَّهُ عَلَيْكَ بِذَلِكَ أَكْنَافَ رَحْمَتِهِ، وَيُوجِبُ لَكَ ثَوَابَ طَاعَتِهِ. وَأَعْطِ مَا أَعْطَيْتَ هَنِيئًا، وَأَمْنَعُ فِي إِجْمَالٍ وَأَعْدَارٍ».

را از طریقی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند». متأسفانه ما شاهدیم که به بهانه نظم عمومی و دست آویز قرار دادن آن حقوق و آزادی‌های شهروندان را سلب می‌کنند! مثلاً: در قانون اساسی اصل پنجاه و نهم آمده است که: «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد، درخواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس برسد». پرسش این است که در طول ۴۳ سال و یازده دوره مجلس شورای اسلامی، آیا نمایندگان ملت، یا دولت برخاسته از آرای مردم به هیچ مسئله بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی برخورد نکرده‌اند که این حق ملت را اعمال کنند و به همه‌پرسی بگذارند؟! یکی از حقوق ملت و آزادی‌های آنان «حق آزادی اجتماعات» است. این اجتماعات می‌تواند در تأیید تصمیم دولت و حکومت باشد، یا در مخالفت با تصمیمی، یا در نقد و پیشنهاد و طرح مطالبات مردم باشد. طبیعی است که برگزار کنندگان این اجتماعات باید قوانین مربوطه، نظم جامعه و عدم مزاحمت برای شهروندان را مورد توجه و عمل قرار دهند. اینکه قانون وظیفه برقراری نظم عمومی را به دولت، و دولت به نیروهای انتظامی سپرده است، نافی مسئولیت دولت و نیروهای انتظامی تحت امرش نسبت به رعایت حقوق و آزادی‌های ملت، و بهره‌مندی شهروندان از آزادی‌ها نیست!

۴- چالش‌های ایجاد نظم عمومی و آزادی برگزاری اجتماعات

۱۲۳

آنچه که در ارتباط با اصل ۲۷ قانون اساسی به چشم می‌خورد تصریح بر آزادی عامه مردم در بیان نظرات خود به شیوه جمعی است؛ اما ظهور این آزادی در بستر جامعه با چالش‌هایی مواجه بوده که از جمله آنها وجود شروطی است که در این اصل به آنها اشاره شده و علاوه بر آن ملاحظات سیاسی و امنیتی است که معمولاً دولت‌ها را به سمت محافظه‌کاری می‌کشاند یکی از چالش‌های اساسی در ساماندهی نظم اجتماعی از یکسو، و آزادی برگزاری اجتماعات این است که: حفظ نظم اجتماعی بدون ظابطه و بی‌قید و شرط مشخص، از سوی دولت و مأموران‌اش سبب سلب حقوق و آزادی‌های مصرح در قانون اساسی و قوانین موضوعه است؛ و از آن‌سو اعمال حق و آزادی برگزاری اجتماعات هم بدون قید و شرط، منجر به هرج و مرج و به هم ریختگی نظم جامعه و ایجاد مشکل برای شهروندان می‌شود.

سروسامان دادن به اعمال قانون نظم عمومی و قانون آزادی اجتماعات یکی از چالش‌برانگیزترین گفتمان‌های حقوق اداری می‌باشد. چالش دیگر بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها، و سیاست‌گذاری‌های سلیقه‌ای از سوی دولت-مردان و یا نیروهای انتظامی و امنیتی است! این اعمال سلیقه‌ها گاه چنان واکنشی را در جامعه، نخبگان، رسانه‌های داخلی و خارجی و مجامع بین‌المللی ایجاد می‌کند که هزینه سنگینی را بر کشور تحمیل می‌کند!

۵- نقش و عملکرد پلیس در مسالمت‌آمیز بودن اجتماعات

اقدامات پلیس در ارتباط با آزادی اجتماعات و مسالمت‌آمیز بودن آن بسیار مهم و تأثیرگذار است. قواعد بین‌المللی حقوق بشر، برای تمامی دولت‌ها و نهادهای وابسته به آنها از جمله نهادهای انتظامی و پلیس نیز تعهدآور است.^۱ در این زمینه نیروهای پلیس علاوه بر اینکه در رفتارشان باید اسناد عام حقوق بشر^۲ را لحاظ نمایند، باید اسناد خاصی چون نظام‌نامه رفتار مأموران نیروی انتظامی (Code of Conduct for Law Enforcement Officials, 1979) و اصول اساسی استفاده از زور و سلاح‌های گرم توسط مأموران نیروی انتظامی^۳ را نیز که بطور ویژه آن‌ها را مورد خطاب قرار می‌دهد به مورد اجرا گذارند^۴ مسئولین اجرای قانون از جمله پلیس، باید استانداردهای بین‌المللی حقوق بشر را شناخته و رعایت کنند.^۵

در نظام‌های دموکراتیک، پلیس نهادی است که برای حفظ امنیت عمومی و حقوق افراد بوجود آمده است و نیروهای مجری قانون و حافظ حقوق و آزادی‌های افراد در جامعه هستند. از این جهت، نیروی مردمی، منتخب و مستقل بوده و در قبال تمامی اقدامات‌اش در مقابل مردم و نهادهای نظارتی، مسئول و پاسخگوست. پلیس با اقدامات اداری و انتظامی خود در بحث آزادی اجتماعات، طیف گسترده‌ای از اقدامات مختلف را به اجرا می‌گذارد که این اقدامات تحت عنوان حمایت از اجتماعات مطرح می‌شود. باتوجه به ماهیت آزادی اجتماعات و به دلیل بروز و ظهور آن در حوزه عمومی، این آزادی، اصطکاک شدیدی با بدنه جامعه، نظم عمومی و نظم ترافیکی و آزادی رفت و آمد شهروندان دارد و بدین خاطر به نیروی نیاز دارد که بتواند این امور را تنظیم کند. البته این تنظیم به معنای محدود کردن غیرموجه آزادی اجتماعات شهروندان نخواهد بود بلکه صرفاً جهت تسهیل بهره‌مندی از آن است، بنحویکه با آزادی‌های سایر شهروندان تزاومی نداشته باشد.

۱۲۴

پژوهش‌های علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

^۱ برگرفته از بند ۲ ماده (۲) میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی

^۲ از جمله اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، کنوانسیون بین‌المللی منع شکنجه و دیگر رفتارها یا مجازات‌های بیرحمانه، غیرانسانی و تزدیل (تحقیری- خوارشماری)، کنوانسیون بین‌المللی رفع هرگونه تبعیض نژادی،

کنوانسیون حقوق کودک، کنوانسیون محو کلیه اشکال تبعیض علیه زنان، کنوانسیون بین‌المللی حمایت

از تمامی اشخاص در برابر ناپدید شدن اجباری.

^۳ مصوب هشتمین کنگره سازمان ملل متحد درباره پیشگیری از جرم و رفتار با متخلفان، هاوانا، کوبا ۲۷ اوت تا ۷ سپتامبر ۱۹۹۰.

^۴ مجمع عمومی سازمان ملل متحد با اسناد و توصیه‌نامه‌هایی که تدوین نموده، فرماندهان و مدیران ارشد نیروی پلیس را خطاب قرار داده که اطمینان یابند سیاست‌ها و راهبردهای سازمان پلیس بر محور التزام به حکومت‌داری دموکراتیک، احترام به حقوق بشر و حفظ و رعایت حقوق و آزادی‌های افراد بالاخص آزادی‌های سیاسی تدوین شود.

^۵ پلیس نیروی است مستقل که هرگز نباید در امور سیاسی دخالت کند و باید مجری قانون و دستورهای قضایی باشد. در این خصوص ماده (۱۴) نظام‌نامه رفتار مأموران نیروی انتظامی: «کارکنان نیروی انتظامی بعنوان متولیان تأمین حفاظت و امنیت مراسم، مجاز به فعالیت بر له یا علیه گروه‌ها نبوده و فرماندهان مربوط نسبت به توجیه کارکنان در این زمینه اقدام خواهند نمود».

نظام بین‌المللی حقوق بشر، درخصوص آزادی اجتماعات، به نیروهای پلیس جهت اتخاذ تصمیمات (قبل از برگزاری اجتماعات)، تأمین امنیت تجمعات و کنترل ناآرامی‌ها (هنگام برگزاری) اختیارات بیشتری داده است. لذا تصمیم‌گیری راجع به چگونگی برگزاری اجتماعات، تأمین نظم و امنیت آن و برخورد با اجتماعات غیرقانونی، و کنترل اجتماعات ناآرام با نیروهای پلیس است. بنابراین پلیس نباید با تصمیمات اداری یا اقدامات انتظامی خود باعث محدودیت بیش از حد، نقض و به خشونت کشیده شدن اجتماع مسالمت‌آمیزی شود. چون پلیس و نیروهای انتظامی می‌توانند با تصمیمات خود از ابتدا باعث مسالمت‌آمیز بودن اجتماعی شوند، یا با اقدامات خود در اثنای اجتماعی باعث غیرمسالمت‌آمیز شدن آن شوند.

۶- اخذ مجوز برای استفاده از حق اجتماعات

قانون فعالیت احزاب و آئین‌نامه آن نه تنها بهره‌مندی از آزادی اجتماعات را مشروط به اخذ مجوز از وزارت کشور می‌داند! بلکه این حق را تنها برای گروه‌های مندرج در این قانون شناسایی نموده و از این‌رو افراد عادی را از این آزادی و تشکیل آن محروم کرده است. قانونگذار عادی با تصویب قانون فعالیت احزاب، اخذ مجوز را شرط برگزاری آزادی اجتماعات دانسته و شرایطی را برای اخذ مجوز در نظر گرفته که این شرایط با آوردن عبارت «گروه موظف است» ناظر به گروه‌ها بوده و آزادی اجتماعات به نوعی حق گروه‌ها تلقی شده که موارد اخیر از جمله قیود محدود کننده‌ای است که در تعارض با اصل ۲۷ قانون اساسی بوده و از جمله چالش‌های^{۱۲۵} کنونی سیستم حقوقی ایران است. بنابراین، قانون فعالیت احزاب در دو مورد برخلاف اصل ۲۷ قانون اساسی تصویب شده است: اولاً: ضرورت اخذ مجوز برخلاف اصل ۲۷ است که در این اصل به لزوم اخذ مجوز اشاره‌ای نشده است. اخذ مجوز، موضوع مهمی در بحث آزادی اجتماعات و سیستم حقوقی ایران است و سکوت قانونگذار اساسی را باید دلیل مخالفت آن با لزوم اخذ مجوز دانست. ثانیاً: آزادی اجتماعات، حق تمام شهروندان است و هرکس می‌تواند اقدام به تشکیل اجتماع نماید و اصل ۲۷ نیز این آزادی را حق هرکس دانسته است. هرچند اجتماعات معمولاً توسط گروه‌ها و احزاب ترتیب داده می‌شود، این آزادی منحصر به تشکل‌ها نبوده و باید ناظر به تمامی شهروندان باشد. لذا تصریح قانون فعالیت احزاب به اینکه اجتماعات را حق گروه‌ها می‌داند مغایر با اصل ۲۷ قانون اساسی است.

۷- نقش دیوان عدالت در اعتدال و عدالت

در هیچ‌یک از اصول قانون اساسی به صراحت صلاحیت ارزیابی مطابقت و آئین‌نامه‌های دولتی با قانون اساسی و نهایتاً ابطال آنها به دیوان عدالت اداری داده نشده است، مضافاً اینکه در مورخ ۱۳/۰۸/۱۳۷۰ رئیس وقت

مجلس شورای اسلامی در نامه‌ای به شورای نگهبان با این استدلال که لزوم تطابق مصوبات دولت با قانون اساسی ارزش و اهمیت به مراتب بیشتری از لزوم تطابق این مصوبات با قوانین عادی دارد و باتوجه به عدم پیش‌بینی مقام یا مرجعی برای تمییز و تشخیص تطابق یا عدم تطابق مصوبات با قانون اساسی ضمن اشاره به صلاحیت رئیس مجلس مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی خواستار نظر تفسیری آن شورا در این خصوص شد. شورای نگهبان نیز در نظر تفسیری شماره ۲۱۰۱ مورخ ۱۳۷۱/۰۶/۱۵ چنین مقرر داشت: «کلمه قوانین مذکور در ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی شامل قانون اساسی نمی‌شود».

اما در رد مفروضات فوق و تأیید صلاحیت دادگاه‌ها و دیوان عدالت اداری در تفسیر و استناد به قانون اساسی، نکاتی قابل طرح است:

نخست: اینکه، یکی از وظایف دادرس حذف تناقضات از قوانین است. هنگامی که در یک نظام حقوقی دو قاعده غیرقابل جمع وجود داشته باشند که نتوان آنها را در یک زمان تأیید کرد، با تناقض قوانین مواجه خواهیم بود، در عمل قاعده‌ای که در سلسله مراتب بالاتر قرار دارد می‌بایست بر هنجار فرودین حکومت کند (انصاری، ۱۳۸۷: ۷۸).

دوم: اینکه، شأن قضا می‌طلبد که تخلف از اصول قانون اساسی نیز همانند تخلف از قوانین عادی مورد رسیدگی قضایی قرار گیرد. وقتی حمایت از قوانین عادی، رسالت دستگاه قضایی است. به طریق اولی در مورد قانون اساسی باید این حمایت را الزامی‌تر تلقی کرد. در مورد تخلف دستگاه‌های اداری کشور از قانون اساسی این مسئولیت را باید دادگاه‌های اداری (دیوان عدالت اداری) به انجام رساند. این نوع اعمال صلاحیت دیوان می‌تواند موجبات توسعه تدریجی حقوق اساسی و اداری را در کشور فراهم سازد و رویه قضایی را وسیله‌ای برای ارتقای نظم حقوقی تبدیل نماید (تیلا، ۱۳۸۳). دیوان عدالت اداری در این مواقع نقش اساسی در جهت جلوگیری از بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها، اعمال قدرت و زور، و نقض قوانین و حقوق از سوی دولتمردان و مردم را دارد. با نگاهی به اهداف و وظایف دیوان عدالت اداری نقش اساسی و مهم این نهاد قضایی در اینگونه موارد روشن و بسیار اساسی است. متأسفانه به خاطر جو سیاست زده حاکم بر کشور، دیوان عدالت اداری نتوانسته آنگونه که شایسته است از حقوق و آزادی‌های ملت، بویژه حق برگزاری اجتماعات دفاع کند!

۸- پاسداشت قانون اساسی از چشم‌انداز رویه قضایی دیوان عدالت اداری

بررسی آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به خوبی نشان می‌دهد که، دیوان در آرای متعددی باتوجه به اصول قانون اساسی و تفسیر آن بسیاری از اعمال اداری مغایر با قانون اساسی را باطل نموده است. در ذیل چند نمونه از آرای که دیوان در زمینه صیانت از اصول قانون اساسی صادر کرده است، آورده می‌شود (امامی

و شاکری، ۱۳۹۶: ۸۵-۸۱). با نگاهی به اهداف و وظایف دیوان عدالت اداری نقش اساسی و مهم این نهاد قضایی در اینگونه موارد روشن و بسیار اساسی است.

۸-۱- مالکیت

احترام به مالکیت مشروع اشخاص از جمله حقوقی است که قانون اساسی مطابق اصول ۴۷ و ۴۶ آن را به رسمیت شناخته است. براساس اصول مذکور ضمن آنکه مالکیت مشروع اشخاص محترم می‌باشد، هیچ‌کس نمی‌تواند بعنوان مالکیت نسبت به کسب و کار خود امکان کسب و کار را از دیگری سلب کند. برخی از آرای دیوان که در آن با تفسیر اصول قانون اساسی به مالکیت اشخاص و قاعده تسلیط استناد شده است که در ذیل به دو مورد آن اشاره می‌شود: هیأت عمومی دیوان در دادنامه شماره ۲۱۸ مورخ ۱۳۷۸/۰۴/۰۹ مصوبه شورای شهر شیراز را در خصوص اختصاص قسمتی از املاک متقاضیان تفکیک و افراز، به شهرداری بطور رایگان و وصول مبلغی معادل آن بعنوان هزینه خدمات تفکیک و افراز را به استناد مغایرت با اصل تسلیط و اعتبار مالکیت مشروع ابطال نمود.

- هیأت عمومی دیوان در دادنامه شماره ۲۱۰ مورخ ۱۳۷۲/۱۲/۱۴ ضمن ابطال مصوبه طرح جامع شهر تبریز مبنی بر وقف نمودن ۵ تا ۱۰ درصد از زمین متقاضی تفکیک زمین به شهرداری تأکید نمود، سلب مالکیت مشروع اشخاص برای رفع نیازمندی‌های عمومی بدون تمسک به قانون و یا جلب رضایت مالک خلاف قوانین موضوعه در باب اصل تسلیط در این زمینه می‌باشد.

۸-۲- حق شغل

حق شغل از جمله حقوقی است که قانونگذار اساسی در چند اصل به آن پرداخته است. برای نمونه اصل ۲۲ قانون اساسی شغل اشخاص را از تعرض مصون دانسته است مگر در مواردی که قانون تجویز نماید. همچنین در اصل ۲۸ قانون اساسی نیز انتخاب شغلی که مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نباشد را حق همه دانسته و دولت را موظف به ایجاد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون برای همه افراد نموده است. دیوان عدالت اداری در برخی از آرای خود به شرح ذیل با استناد به اصول مذکور نسبت به ابطال تصمیمات اداری مغایر با این اصول اقدام نموده است. هیأت عمومی دیوان در رأی دادنامه شماره ۱۲۱ مورخ ۱۳۶۹/۰۴/۱۴ بند ۸ صورت جلسه کمیته نظارت بر امور صنفی شهرستان ملایر، مبنی بر ابطال جواز کسب بانوانی که همسران آنها شاغل می‌باشند. را به لحاظ ماده (۴۹) قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۵۹ و اصول ۲۸ و ۲۲ و ۳ قانون اساسی باطل اعلام نمود.

- در جای دیگر، هیأت عمومی در رأی شماره ه/ ۱۴۹۱۶۹ مورخ ۱۳۷۳/۰۳/۲۳ بخشنامه ۱۳۶۴/۰۴/۱۹ فرماندهی پلیس راه ژاندارمری مبنی بر ممنوعیت کارکنان دولت از اشتغال به رانندگی اتوبوس شهری، با استناد به اصل ۲۸ قانون اساسی و اینکه رانندگی اتوبوس بین شهری از نوع مشاغل ممنوعه نیست و اشتغال به آن به لحاظ داشتن شغل دولتی منع شده است را ابطال نمود.

۸-۳- اصل عدم تبعیض افراد در برخورداری از حقوق

مطابق بند (۳) از اصل سوم قانون اساسی دولت موظف است همه امکانات خود را در جهت آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان در تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عالی برای همه بکار گیرد. اصل ۳۰ قانون اساسی نیز تأمین آموزش و پرورش رایگان و تمام وسایل تحصیلات عالی را تا سرحد خودکفایی بطور رایگان از وظایف دولت برشمرده است. همچنین برطبق اصل ۲۰ قانون اساسی همه افراد ملت اعم از زن و مرد بطور یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی ... برخوردارند. در همین ارتباط بند ۴/۴ ماده (۴) مصوبه شورای آموزش پزشکی و تخصصی کشور مورخ ۱۳۷۷/۰۴/۲۸ که حداکثر سن داوطلبان ورود به دوره دستیاری را ۴۰ سال تعیین کرده بود مورد اعتراض شرعی و قانونی شاکیان قرار گرفت. فقهای شورای نگهبان در پاسخ به استعلام دیوان بند مذکور را خلاف احکام شرعی ندانستند، اما هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۲۰۱ مورخ ۱۳۸۳/۰۵/۱۸ با استناد به بند ۳ اصل ۳ و اصول ۲۰ و ۳۰ قانون اساسی ضمن تأکید بر تساوی اشخاص در استفاده از کلیه حقوق انسانی، اجتماعی، فرهنگی و نفی هرگونه تبعیض ناروا در جهت برخورداری از امکانات عمومی از جمله امور اجتماعی و فرهنگی و اینکه سلب یا تحدید حقوقی قانونی اشخاص اختصاص به مقنن دارد، بند مذکور را خارج از حدود اختیارات شورای آموزش پزشکی و تخصصی کشور در وضع مقررات دولتی تشخیص و آن را ابطال نمود.

۱۲۸

۸-۴- حق دادخواهی

براساس اصل ۳۴ قانون اساسی، دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند اینگونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچکس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد. اصل فوق به روشنی مقرر می‌دارد که، هر زیان دیده و متضرر از حق دادخواهی در محاکم صالح برخوردارند. در همین راستا، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۴۲۵ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۲۵ با استناد به اصل ۳۴ قانون اساسی ضمن آنکه طرح شکایت و اقامه دعوا را از جمله حقوق مسلم اشخاص شناخته است. با استناد به برخی مواد قانونی دیگر بخشنامه مورخ ۱۳۸۱/۰۴/۰۴ فرماندهی نیروی انتظامی را که نتیجتاً موجب سلب اراده آزاد افراد مذکور در آن بخشنامه در اعلام گذشت و رضایت از شکایت کیفری خود و ضرورت هماهنگی با واحدهای

حقوقی در این زمینه می‌باشد، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات آن فرماندهی در وضع قواعد آمره دانسته و نهایتاً آن را باطل اعلام نمود.

۸-۵- اصل تفکیک قوا

اصل ۵۷ قانون اساسی سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه را مستقل از یکدیگر معرفی نموده است. بدین ترتیب اصل مذکور، قاعده تفکیک را بعنوان یکی از بنیان‌های حکومت قانون پذیرفته است. اگرچه قانون اساسی نظارت قوا را بر یکدیگر پذیرفته است. اما هیچ‌یک از قوا نمی‌توانند در وظایف و صلاحیت‌های انحصاری یکدیگر مداخله نموده و حریم دیگر قوا را نقض نمایند. بر این اساس دیوان عدالت اداری مطابق اصل ۱۷۰ قانون اساسی می‌تواند مصوبات و آئین‌نامه‌هایی را که خارج از حدود اختیارات مرجع تصمیم‌گیری آن تشخیص داده می‌شود را به استناد اصول قانون اساسی و اصل تفکیک قوا باطل نماید. در این ارتباط آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ابطال مصوباتی که حوزه مقنن وارد شده‌اند، بسیار است. هیأت عمومی دیوان اداری در رأی شماره ۳/۷۵/ه کیفیت اعمال آن تا حد اکثر را مختص قانونگذار دانسته است و لذا ماده (۱۵) آئین‌نامه اجرایی ۱۳۷۴/۰۲/۳۱ هیأت وزیران را خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات در تدوین آئین‌نامه موضوع ماده (۷) قانون مذکور شناخته و نهایتاً آن را ابطال نمود.

۱۲۹ - هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مطابق دادنامه دیگری به شماره ۲۳۶-۲۳۵-۲۳۴ مورخ ۱۳۸۳/۰۶/۱۵ با این استدلال که وضع قاعده آمره در باب تعیین اعتبار آثار آرای قطعی مراجع قضایی و تاریخ اجرای آنها اختصاص به حکم مقنن دارد، مفاد بخشنامه مورخ ۱۳۸۲/۰۹/۲۴ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور را در قسمتی که تاریخ صدور بخشنامه مذکور دانسته است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات آن سازمان تشخیص و نهایتاً ابطال نمود.

- همچنین هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۱۰ مورخ ۱۳۷۳/۰۹/۱۹ چنین بیان داشته است: «نظر به اصل ۵۷ قانون اساسی موضوع تعیین قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران و تأکید بر استقلال آنها از یکدیگر و تبیین وظایف و اختیارات خاص هر یک از سه قوه مقننه، قضائیه و مجریه به شرح اصول مختلف قانون مذکور و اختصاص امر قضا به قوه قضائیه بند ۲ مصوبه مورخ ۱۳۷۲/۰۵/۱۹ شورای تأمین استان کردستان که صدور حکم استرداد زمین و خلع ید از اراضی در سطح استان را موکول به طرح قضیه در کمیسیون سیاسی-امنیتی استان، و یا شورای تأمین هر شهرستان به منظور ایجاد هماهنگی در جهت اجتناب از تبعات گوناگون احکام مزبور کرده است، از مقوله مداخله آشکار قوه مجریه در وظایف و مسئولیت‌ها و اقتدارات خاص قوه قضائیه می‌داند و مغایر اصل تفکیک و استقلال قوا تشخیص داده می‌شود ... و ابطال می‌گردد».

۹- کوتاهی در دفاع از حق آزادی اجتماعات

متأسفانه دیوان عدالت اداری برای ساماندهی میان نظم عمومی و آزادی اجتماعات نتوانسته راه‌حل مشخصی را در پیش بگیرد. نه تنها راه‌حل مشخص و روشنی نداشته، که گرفتار رویه‌ای متضاد و یا حتی متناقض گشته است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، اقدام دولت را در تعیین مکان‌هایی مشخص برای برگزاری اجتماعات را محدود کننده آزادی تجمع تلقی کرده است! از آن طرف گرفتن مجوز برای تجمع و یا راهپیمایی را امری لازم برای شهروندان می‌داند! درست برخلاف صریح اصل ۲۷ قانون اساسی! از سوی دیگر می‌گوید: چون محدودیت‌های وارده بر آزادی تجمع ذکر نشده است، بنابراین محدود کننده آزادی اجتماعات نمی‌باشد! این تناقض در تصمیم‌گیری مناسب و مطابق با قانون اساسی، ممکن است ناشی از جو سیاسی حاکم باشد، امری که برای دستگاه قضا و دیوان عدالت و قضات محترم و شریف شایسته نیست!

شایسته است که هیأت عمومی دیوان هرگونه تصمیم و مصوبه فوق قانون اساسی و محدود کننده حقوق مصرح در قانون اساسی را ابطال نماید، تا هشداری باشد برای مجریان و تصمیم‌گیران که دیوان عدالت اداری پاسداری هوشیار برای حرمت قانون اساسی و حقوق ملت می‌باشد.

نتیجه‌گیری ۱۳۰

برای تحقق آزادی در جامعه، قانونمند بودن و تنظیم روابط دولت و مردم ضروری است. «دادرسی اداری»، یکی از راه‌های تضمین آزادی‌ها می‌باشد، در ایران، هدف از تأسیس دیوان عدالت اداری حراست از حقوق و آزادی‌های شهروندان در برابر تعدیات قدرت بوده است. بی‌تردید نقش نهادهای نظارتی بویژه دیوان عدالت اداری، بر حسن اجرای قوانین، پاسداری از حقوق شهروندان، تحقق عدالت اجتماعی، جلوگیری از اعمال محدودیت‌های سلیقه‌ای، بسیار مهم و تأثیرگذار است. دولت و نهادهای حکومتی بهترین و راحت‌ترین مسیر را جلوگیری از اعمال حقوق و آزادی‌های مردم می‌دانند! به همین جهت با بخشنامه‌ها، آئین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ... مانع از رسیدن مردم به حقوق مصرح در قانون اساسی خود می‌شوند!

دیوان عدالت اداری و قضات شریف باید در دفاع از حقوق مردم از جمله حق آزادی برگزاری اجتماعات همه تلاش خود را بکار گیرند و در برابر موانع غیرقانونی بایستند. سم مهلک استقلال قوه قضائیه و قضات شریف، سیاست زدگی است! مبدا تحت تأثیر جو سیاسی حاکم قرار گیرند و از وظایف و رسالت خود غافل شوند! در این مقاله ضمن آوردن نمونه‌هایی از انجام وظیفه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در پاسداری از قانون اساسی و تحقق حقوق و آزادی‌های ملت، به حق آزادی اجتماعات پرداختم که متأسفانه دیوان نتوانسته آنگونه که شایسته است از این حق مردم دفاع کند. آزادی برگزاری اجتماعات راهپیمایی‌ها و تظاهرات، در هر کشوری

به‌مثابه فیلتری است که می‌تواند خطر بالقوه را از بین ببرد. مردم وقتی راحت بتوانند حرف خود را بزنند، اعتراض و فریاد بزنند، از نظر روانی تخلیه می‌شوند، و جلوی آشوب‌ها، تخریب‌ها، خطرات بیشتر گرفته می‌شود. لذا بعنوان نتیجه‌گیری گلی باید گفت: اولاً رابطه بین نظم عمومی و آزادی اجتماعات اگرچه به ظاهر متضاد و متباین به نظر می‌رسد، اما در باطن و ماهیت وابسته به یکدیگرند، چه آنکه «نظم عمومی» تأمین‌کننده توأمان مصلحت حاکمیت و شهروندان و «آزادی اجتماعات» تأمین‌کننده محض مصلحت شهروندان است؛ بنابراین هرگاه نظم عمومی ایجاب نماید (بویژه در شرایط اضطراری) هیچ حکومتی در وضع قواعد خلاف حق‌ها و آزادی‌های شهروندان تردید نخواهد نمود، زیرا تأمین نظم عمومی خود بزرگترین حق شهروندی برای مردم محسوب می‌گردد. در ثانی رویکرد دیوان عدالت اداری ایران در ساماندهی رابطه میان نظم عمومی و آزادی اجتماعات نه تنها رویکرد روشن و مشخصی ندارد بلکه دچار رویه‌ای پارادوکسیکال و متناقض‌نما گشته است. بدین معنا که برای نمونه اقدام دولت در تعیین مکان‌هایی مشخص برای برگزاری تجمع را تحدید کننده آزادی تجمع تلقی اما برعکس لزوم اخذ مجوز برای راهپیمایی را به‌رغم اینکه در اصل ۲۷ قانون اساسی از جمله محدودیت‌های وارده بر آزادی تجمع ذکر نشده است، تحدید کننده آزادی اجتماعات نمی‌داند. همچنین می‌توان فواید حاصل از پژوهش را به اختصار به شرح زیر برشمرد:

- ۱) پاسداشت نظم عمومی تکلیف دولت و مقامات عمومی و بهره‌مندی از آزادی‌ها حق شهروندان است. در این راستا مسئولیت تعیین مصادیق و محدوده آزادی و چگونگی پاسداشت نظم عمومی برعهده قانونگذار، اجرای ۱۳۱ آن برعهده قوه مجریه و نظارت بر آن برعهده قوه قضائیه و افکار عمومی است.
- ۲) واکاوی عملکرد دولت و تحلیل رویکرد دیوان عدالت اداری ایران در این خصوص ما را به این نتیجه رهنمون می‌سازد که تحدید آزادی‌های شهروندان در جهت مصالح عالی‌تر (پاسداشت نظم عمومی) همواره مورد اتفاق دولت است. اما رویکرد دادرسی اداری می‌بایست، ایجاد تعادل و سازگاری میان آزادی‌های شهروندان و ضرورت نظم عمومی باشد.
- ۳) بدیهی است چنانچه فضای سالم، شفاف و ایمن برای بیان جمعی انتقاد و اعتراض فراهم گردد، زمینه برای فعالیت‌های مخرب زیرزمینی یا تبدیل اعتراض‌های به حق و مسالمت‌آمیز شهروندان به اغتشاش و ناآرامی از میان خواهد رفت یا به حداقل ممکن خواهد رسید. بدین خاطر، نظام تدبیر و حکمرانی (مدیریت سیاسی، اداری و قضایی کشور) نیز اگر در جستجوی راهکارهای خردمندانه برای تضمین آزادی‌های شهروندان و افزایش مشروعیت و کارآمدی نظام اداری است، باید بسترهای عینی لازم را برای اعمال حقوق و آزادی‌های شهروندان را فراهم آورد.

فهرست منابع

فارسی:

- ۱- احمدی واستانی، عبدالغنی (۱۳۴۰)، «نظم عمومی در حقوق خصوصی»، رساله دکتری حقوق، دانشگاه تهران.
- ۲- الماسی، منصور (۱۳۹۲)، *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۱، تهران: انتشارات چتر دانش.
- ۳- امامی، محمد و شاکری، حمید (۱۳۹۶)، «دیوان عدالت اداری و پاسداری از قانون اساسی»، *فصلنامه جستارهای حقوق عمومی*، س ۱، ش ۱.
- ۴- انصاری، باقر (۱۳۸۷)، *نقش قاضی در تحول حقوقی*، تهران: نشر میزان.
- ۵- تیلا، پروانه (۱۳۸۳)، «تفسیر قضایی قانون اساسی در رویه دیوان عدالت اداری»، *مجله پژوهش‌های حقوقی*، ش ۵.
- ۶- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۵)، *ترمیم‌ولوژی حقوق*، ج ۱، تهران: انتشارات گنج دانش.
- ۷- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۳)، *لغت‌نامه دهخدا*، ج ۱، چ ۲، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- ۸- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، *حقوق اداری*، تهران: انتشارات سمت.
- ۹- کاتبی، حسینقلی (۱۳۸۰)، *فرهنگ حقوق: فرانسه - فارسی*، تهران: انتشارات گنج.
- ۱۰- کمالوند، محمدمهدی (۱۳۴۱)، «تحلیل حق بر آزادی اجتماعات در پرتو اسناد بین‌المللی حقوق بشر و تطبیق آن با نظام حقوقی ایران»، *پایان‌نامه کارشناسی ارشد*، دانشگاه مفید.
- ۱۱- معین، محمد (۱۳۶۳)، *فرهنگ فارسی*، چ ۱، تهران: نشر امیرکبیر.
- ۱۲- مهرپور، حسین (۱۳۸۳)، *نظام بین‌المللی حقوق بشر*، چ ۲، تهران: انتشارات اطلاعات.

۱۳۲

عربی:

- ۱۳- الخدری، ابوسعید (۱۹۸۴)، *المحدث: الألبانی، المصدر: صحیح: ابن ماجه، الصفحة أو الرقم*.
- ۱۴- مجلسی، محمدباقر (۱۴۰۳)، *بحار الأنوار الجامعة لدرر أخبار الأئمة الأطهار*، بیروت: مؤسسة الوفاء.

لاتین:

- 15- Code of Conduct for Law Enforcement Officials' (1979). Adopted by General Assembly Resolution 34/169.
- 16- Inazu, John (2012). *Liberty's Refuge: The Forgotten Freedom of Assembly*, Yale University Press.
- 17- King, Pari (2013). *The ideology of order: a comparative analysis of Jean Bodin and Thomas Hobbes*. Routledge.
- 18- Rothstein, Teorell (2008). What is quality of government? A theory of impartial.
- 19- Universal Declaration of Human Rights (1980). UN GA Res. 217A (III) 10 Dec.
- 20- Waker David. M (1980). *The Oxford Companion to Law*. Oxford University Press.