



A Comparative Study of The Normativity of The Right to Assembly in Iran's Legal System and International Human Rights

Roshanak Saberi¹, Zahra Davari Aghdam²

¹ Assistant Prof., Department of Law, Azarbaijan Shahid Madani University, Tabriz, Iran, Email: r.saberi@azaruniv.ac.ir

² M.A. on Criminal Law Graduated of Allameh Tabatabaee University, Tehran, Iran (**Corresponding Author**), Email: z.dalawyer@gmail.com

Abstract

The right to assemble is a natural, shared, and civic activity that is generally accepted both in documentation and in practice, except in exceptional cases. Specifically, the law of countries defines the limits of assembly, and deviation from legal arrangements is unjustifiable. However, due to ambiguities in the laws or a lack of awareness of regulations, the expressing protests by individuals sometimes unintentionally involves criminal actions. Then, transnational documents have established positive and negative obligations for governments to respect this right. Despite the development of certain concepts in these documents to include actions and disorders that are not accepted in any legal system, many instances have also been highlighted regarding the transparency and dissemination of restrictive regulations. In Iran's constitutional law, there is no major limitation foreseen for the right to assembly; however, the use of broad, interpretable, and expandable concepts constrains the exercise of this right. The general and ambiguous concept of not disturbing the foundations of Islam in the Constitution, and subsequently, the bills and legal drafts presented to the Parliament to describe these principles, despite having positive aspects, justify most of the restrictions. Such drafts and bills transfer the same ambiguity to ordinary laws. Therefore, this article, with a descriptive and analytical approach, aims to clarify existing ambiguities and reduce the amount of criminal behavior resulting from citizens' lack of awareness. Finally, through a comparative study, it concludes that enacting appropriate laws and providing sufficient and transparent information prevents concerns about freedom restrictions following participation in assemblies.

Keywords: Right of Assembly, Limitation of The Right, Abuse of The Right, Informing, Citizen's Rights.

Received: 2023/11/05 ; **Revised:** 2024/08/05 ; **Accepted:** 2024/08/26 ; **Published online:** 2025/06/22

How To Cite: Asadijagh Saberi, Roshanak; Davari Aghdam, Zahra (2025). A Comparative Study of The Normativity of The Right to Assembly in Iran's Legal System and International Human Rights, *Comparative Study on Islamic and Western Law*, 12(2), 177-198. <https://doi.org/10.22091/CSIW.2024.10059.2471>

Published by: University of Qom

© The Author(s)

Article type: Research



مطالعه تطبیقی هنجارمندی حق تجمع در نظام حقوقی ایران و حقوق بشر بین الملل

روشنک صابری^۱، زهرا داوری اقدام^۲

^۱ استادیار گروه حقوق، دانشگاه شهید مدنی آذربایجان، ایران، رایانامه: r.saberi@azaruniv.ac.ir

^۲ کارشناس ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)،
z.dalawyer@gmail.com: رایانامه

چکیده

حق تجمع فعالیتی طبیعی، مشترک و شهروندی بوده و جز در موارد استثنائی مقبولیت اسنادی و عملی دارد. مشخصاً حدود آزادی تجمعات در قانون هر کشوری مشخص می‌شود و عدول از ترتیبات قانونی توجیه‌پذیر نیست؛ لیکن بعضاً به دلیل ابهامات موجود در قوانین و یا عدم اطلاع کافی از مقررات، شیوه ابراز اعتراض توسط افراد، ناخواسته با افعال مجرمانه همراه می‌گردد. در این میان اسناد فراملی، تعهدات مثبت و منفی را برای دولت‌ها جهت احترام به این حق بشری مقرر نموده است. در این اسناد، علی‌رغم توسعه برخی مفاهیم به اقدامات و ناهنجاری‌هایی که اصولاً در هیچ نظام حقوقی پذیرفته نیست، موارد بسیاری نیز پیرامون شفافیت و اطلاع‌رسانی مقررات محدودکننده مورد ذکر قرار گرفته است. در حقوق اساسی ایران محدودیت عمده‌ای برای حق تجمع پیش‌بینی نشده است؛ لیکن استفاده از مفاهیم کلی و قابل تفسیر و توسیع‌پذیر، اعمال این حق را در تنگنا قرار می‌دهد. در قانون اساسی مفهوم کلی و مبهم عدم اخلال در مبانی اسلام و متعاقباً طرح‌ها و لوایح قانونی که برای وصف پیش‌گفته به مجلس ارائه شده‌اند، علی‌رغم دارا بودن نکات مثبت، توجیه‌کننده اکثر محدودیت‌ها هستند. چنین طرح‌ها و لوایحی، همان ابهام را به قوانین عادی نیز منتقل می‌کنند. ازاین‌رو، مقاله حاضر با هدف رفع ابهامات موجود و کاهش میزان رفتارهای مجرمانه ناشی از عدم آگاهی شهروندان با روش توصیفی و تحلیلی به بررسی موضوع پرداخته و سرانجام با بررسی تطبیقی موضوع، نتیجه می‌گیرد که وضع قوانین مناسب و وجود اطلاع‌رسانی‌های کافی و شفاف مانع از نگرانی از محدودیت آزادی پس از مشارکت در تجمعات است.

کلیدواژه‌ها: حق تجمع، محدودیت حق، سوءاستفاده از حق، اطلاع‌رسانی، حقوق شهروندی.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۸/۱۴؛ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۰۵/۱۵؛ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۶/۰۵؛ تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۴/۰۴/۰۱
استاد به این مقاله: صابری، روشنک؛ داوری اقدام، زهرا (۱۴۰۴). مطالعه تطبیقی هنجارمندی حق تجمع در نظام حقوقی ایران و حقوق بشر بین الملل، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، ۱۲(۲)، ۱۷۷-۱۹۸. <https://doi.org/10.22091/CSIW.2024.10059.2471>

نوع مقاله: پژوهشی

© نویسندگان

ناشر: دانشگاه قم



مقدمه

حق بر اجتماع، حقی بر یک فعالیت طبیعی انسانی است که بین همه مردم مشترک است. فعالیت‌هایی چون گردهمایی‌ها، مواظظ مذهبی، جشنواره‌ها، رویدادهای ورزشی، کنسرت‌ها یا مدارس از جمله این تجمعات هستند. لیکن در بسیاری موارد افراد برای اینکه توجه رسانه‌ها، بازیگران مهم یا دولت را به خواسته‌های مغفول خود جلب کنند از این حق استفاده می‌نمایند تا نارضایتی خود را به دولت از طریق اعتراض به نقض حقوق اساسی خود، ابراز نمایند. مبرهن است، حق تجمع مسالمت‌آمیز، تظاهرات و اعتراضات، در قانون اساسی اکثر کشورها حمایت شده است. در حقوق اساسی ایران نیز اصل ۲۷ قانون اساسی، حق تشکیل تجمعات آزاد را به رسمیت شناخته و طبق همین اصل قانونی هر کس «بدون حمل سلاح» در صورتی که اقدامش «مخل مبانی اسلام نباشد» می‌تواند از این حق قانونی بهره‌مند گردد. به موجب اصل ۲۶ این قانون، احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی، صنفی و اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده، به شرط عدم نقض «اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساسی» جمهوری اسلامی آزادند.

هنگامی که این تجمعات مسالمت‌آمیز با هدف بیان خواسته‌ای مشترک نادیده گرفته یا سرکوب می‌گردد، شرکت‌کنندگان ممکن است به خشونت یا جرم متوسل شوند تا توجه بیشتری به وضعیت نامناسب خود جلب کنند. نحوه واکنش دولت به تجمعات، بر انتظام، تعقیب و رسیدگی به جرائم منبعث از حق تجمع تأثیر می‌گذارد. در این راستا، ارائه راهبردهای پیشگیرانه و همچنین بررسی عواملی که باید در مراحل صدور حکم در رسیدگی به جرائم ناشی از تجمع، راهپیمایی، اعتراض یا بیانیه‌ها در نظر گرفته شود ضروری است.

در اینجا با عنایت به جرائم مختلف ناشی از حق تجمع در ایران به بررسی تطبیقی آن در اتحادیه اروپا و انطباق آن‌ها با رهنمودهای اسناد بین‌المللی مرتبط می‌پردازیم. تمرکز بر این است که آیا مقررات حاکم بر حق تجمع برای تأمین مسائل فعلی کافی است؟ حقیقت آن است که دولت به‌ویژه نقش مهمی در کمک و آموزش شهروندان در استفاده از حق تجمع مسالمت‌آمیز ایفا می‌کند. با این حال، از آنجا که هیچ‌کس در دنیای کامل زندگی نمی‌کند، دلایل مختلفی برای ترجیح دولت‌ها جهت عدم استمرار برخی تجمعات وجود دارد؛ فلذا بر آوردن دو مهم یعنی تضمین حقوق شهروندان و تأمین مقاصد دولت، مستلزم تقنین و سیاست‌گذاری صحیح و کارآمد در این زمینه است.

۱. مفهوم حق تجمع

وجود هر نوع ابهام در تعریف تجمع، احتمال سوءاستفاده از حق - از سوی ذینفع یا ذینفعان - یا تضییع حق از سوی متعهد یا متعهدان به ادای آن حق را موجب خواهد شد. حق آزادی تجمع، با آنکه همواره

به عنوان حقوق اساسی و بنیادین مورد اشاره قرار گرفته، به دلیل تفسیرهای یک سو به عمل بسیار نقض شده است. فلذا ارائه تعریف از تجمع و شناسایی مشخصه های آن امری ضروری به نظر می رسد. طبق تعریف گزارشگر ویژه ملل متحد «یک تجمع، گردهمایی موقتی و ارادی در مکان عمومی یا خصوصی به منظور یک هدف مشخص است» (زرگری نژاد و رنجبریان، ۱۳۹۵: ۲۰۷-۲۰۸). بدین وصف، تعدد افراد، موقتی بودن، ارادی بودن و هدف دار بودن از مشخصه های بارز امر تجمع است و افراد مشارکت کننده در تجمع، نگرانی مشروع خود را در مورد موضوعات مختلف اجتماعی یا سیاسی همچون محیط زیست، مسکن، مشکلات قومی و نژادی و حقوق سیاسی ابراز می کنند.

بدین بیان، اولاً هیچ تجمعی بدون حضور چند فرد میسر نیست. در این راستا مطابق برداشت و تفسیر برخی کارشناسان که در یکی از آرای دیوان اروپایی حقوق بشر نیز نمود یافته، گردهمایی ها با حضور دو نفره نیز می تواند بیانگر معنای تجمع باشد؛ ثانیاً عنصر زمان در شناسایی مفهوم تجمع تعیین کننده است. به عبارت دیگر زمان مهم ترین وجه تمایز بین دو حق تجمع و تشکل است. در حالی که تجمع ها باید موقتی باشند، تشکل ها اغلب دورهمی های دائمی اند؛ ثالثاً، تجمع به صورت ارادی از جانب شرکت کنندگان انجام می پذیرد و در نهایت افرادی که دور هم گرد می آیند، برای بهره مندی از حق آزادی تجمع بایست نیت و هدف مشترکی داشته باشند (زرگری نژاد و رنجبریان، ۱۳۹۵: ۲۰۹-۲۱۰). فلذا گردهمایی افراد به صورت اتفاقی در یک مکان نمی تواند مصداقی از تجمع به معنای حقوقی به حساب آید. لازم به ذکر است، متن اسناد بین المللی موجود، منعی برای امکان گردهمایی در فضای مجازی قائل نگردیده است، فلذا می توان گفت، امکان یافتن حق بر چنین تجمعی وجود دارد و شرط حضور در یک محیط واقعی، شرط برقراری حق تجمع نیست (زرگری نژاد و رنجبریان، ۱۳۹۵: ۲۱۰-۲۱۱). هم اکنون برخی از این فعالیت ها به صورت برخط و آنلاین انجام می شود.

۲. حدود اعمال آزادی تجمع به تشخیص شهروندان

منظور از آزادی، آزادی قانونی است؛ یعنی آزادی هایی که بر اساس قانون مصوب و قابل اجرا برای مردم شناخته شده است. در واقع این نوعی آزادی منفی است. یعنی قوانین حقوقی حوزه ای را ایجاد می کنند که در آن مردم، توسط دولت، سازمان های دیگر یا شهروندان تا زمانی که آزادی های دیگران را نقض نمی کنند، در اجرای انتخاب های خود محدود نمی شوند. آزادی حقوقی دو بخش دارد: حاکمیت قانون و حقوق ماهوی یا اختصاصی. حاکمیت قانون، نظامی حقوقی است که برخی از اصول با خصوصیات رسمی و شکلی را در بر می گیرد که به نحوه اداره یک جامعه می پردازد. اصول رسمی مربوط به کلیت، وضوح، عمومیت، ثبات و آینده نگری هنجارهای حاکم بر جامعه است (Waldron, 2020: 76). حقوق ماهوی، حقوقی را مشخص می کنند که مداخله و تبعیض را به عنوان مثال در آزادی حرکت و تجمعات

ممنوع یا محدود می‌کند. اگر یک نظام حقوقی با یک نظام اجرایی کارآمد وجود داشته باشد که اصول حاکمیت قانون را رعایت کند و قوانینی مشخص کند که انواع خاصی از رفتارها را مجاز یا نامحدود بداند، این امر باعث حمایت قانونی مشخص و در چارچوب معین می‌شود. سپس شهروندان با این میزان آزادی انتخاب، مطلوبیت زیست مدنی را تجربه می‌کنند. اگر شهروندان از وضعیت ایجاد شده توسط قوانین رضایت داشته باشند، به معنای عدم تمایل به آزادی‌های بیشتر است. لیکن در صورت عدم رضایت، به دنبال آزادی انتخاب بیشتر هستند (Berggren; Bjørnskov, 2023: 5) و این دانه را به هر ترتیب بروز می‌دهند. درواقع رفتار ترجیحی آن‌ها در اعمال حقوقی چون حق تجمع (خشن یا مسالمت‌آمیز) تابع مستقیمی از میزان رضایت آن‌ها از شرایط موجودی است که به واسطه دولت و قانون برای آن‌ها رقم زده می‌شود. در صورت عدم رضایت و افزایش خواسته‌ها ممکن است پاسخ‌ها به اعمال برخی از حقوق چون حق تجمع، نوعی هنجارشکنی شکلی تلقی شود و با تقابل نظامی و انتظامی مواجه شود.

حتی با وجود آزادی تجمع ممکن است افراد به اهدافی که می‌خواهند نرسند و بنابراین حتی از اعمال آزادانه حق تجمع نیز خرسند نباشند و بنابراین علاوه بر آزادی‌های منفی به آزادی‌های مثبت نیز نیاز دارند (شنیده شدن از سوی دولت و دیدن واکنش متناسب و رضایت‌بخش). بدون دومی، ناامیدی و نارضایتی از اجرای حق اول، می‌تواند موجب نوعی آشوب شود که در صورت تکرار مشارکت‌کنندگان به نتایج نامطلوبی برای دولت و حتی سایر شهروندان بینجامد. در این حالت ممکن است شهروندان ناراضی، در تلاش برای رسیدن به اهداف خود، از راه‌هایی استفاده کنند که در جامعه ایجاد تعارض کند؛ واکنش‌هایی که خوشایند دیگران و دولت نباشد.

۳. سازوکارها و تدابیر بین‌المللی و منطقه‌ای مبتنی بر کنترل اعمال حق تجمع

این قسمت به رهنمودها و اصول برگرفته از اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای تمرکز دارد و به‌طور خاص، منشور بین‌المللی حقوق بشر و منشور اروپایی حقوق بشر را بررسی می‌کند. این اصول از مقبولیت جهانی برخوردار بوده و می‌توانند هنگام تسهیل تجمعات به‌کار گرفته شوند. این نظام‌های حقوق بشری، دستورالعمل‌هایی را اتخاذ و منتشر کرده‌اند تا دولت‌های عضو و جامعه مدنی را از مسئولیت خود در قبال حق آزادی تجمع آگاه کنند. این رهنمودها در تعیین کم و کیف محدودیت‌هایی که ممکن است بر حق تجمع مسالمت‌آمیز اعمال شود، اهمیت دارند.

۳-۱. تعهدات مثبت و منفی حقوق بشر جهانی

منشور بین‌المللی حقوق بشر شامل اعلامیه جهانی حقوق بشر است که خود را «خواسته مشترک و دستاورد همه مردم و همه ملت‌ها» معرفی می‌کند. هدف کشورهای عضو از امضای این اعلامیه ترویج

احترام جهانی به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی با همکاری سازمان ملل متحد بوده است (اعلامیه جهانی حقوق بشر، ۱۹۴۸: دیباچه). این اعلامیه^۱ مقرر می‌دارد «هر کس حق دارد از همه حقوق و آزادی‌ها، بدون هیچ‌گونه تمایزی برخوردار باشد» (اعلامیه جهانی حقوق بشر، ماده ۲) و «هر کس حق آزادی اجتماعات و تجمعات مسالمت‌آمیز را داراست» (ماده ۲۰(۱) اعلامیه جهانی حقوق بشر). اعلامیه جهانی حقوق بشر، مبنای دو معاهده الزام‌آور میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی^۲ مصوب ۱۹۶۶ و میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی^۳ مصوب همان سال است. این سه سند شالوده نظام مدرن بین‌المللی حقوق بشر را تشکیل می‌دهند. میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی از مهم‌ترین آن‌هاست. ماده ۲۱ این میثاق اشعار می‌دارد: «حق تجمع مسالمت‌آمیز به رسمیت شناخته می‌شود. هیچ محدودیتی برای اعمال این حق نمی‌تواند اعمال کرد، مگر محدودیت‌هایی که مطابق با قانون وضع شده و در یک جامعه دموکراتیک به نفع امنیت ملی یا عمومی، نظم عمومی یا اخلاق یا حمایت از حقوق و آزادی‌های دیگران ضروری است». بنابراین کشورهایی که طرف میثاق‌اند، موظف به ارتقای حقوق و آزادی‌های بشری هستند (UN General Assembly, 1966: 2). از منظر ماده ۲۱ میثاق، حق تجمع مسالمت‌آمیز را تنها می‌توان با رعایت قوانین یک دولت دموکراتیک محدود کرد یا زمانی که برای یک جامعه دموکراتیک ضرورت داشته باشد و زمانی که نفع امنیت ملی، امنیت عمومی، نظم عمومی، حفاظت از سلامت عمومی، حفاظت از اخلاق و حمایت از حقوق و آزادی‌های دیگران در میان باشد. این محدودیت‌ها ماهیتی کلی دارند. دولت‌ها می‌توانند از اختیار خود برای تفسیر محدودیت‌ها به نفع خود بهره ببرند. با این حال، هرگونه محدودیت در حق تجمع مسالمت‌آمیز باید «ضروری» و «متناسب» باشد. اگر دولت به مفاد میثاق پایبند نباشد، هر کشور دیگر عضو میثاق می‌تواند بیانیه‌ای علیه آن کشور صادر کند (UN General Assembly, 1966: 41(a)). طبق میثاق، کمیته حقوق بشر برای مساعدت در این‌گونه مسائل ایجاد می‌شود (UN General Assembly, 1966: 41(b)). کمیته حقوق بشر تنها در صورتی به این مسائل رسیدگی می‌کند که تمام راه‌حل‌های داخلی موجود به بن‌بست رسیده باشد (Human Rights Committee, 2006: Paras. 2-1 & 7(a)). کمیته می‌تواند زمانی که موضوع با توافق دولت‌های عضو حل نشد، پس از کسب رضایت پیشین دولت‌های عضو برای بررسی موضوع، یک کمیسیون صلح موقت تعیین کند (UN General Assembly, 1966: 42(1)). هنگامی که نقض یک حق بر اساس میثاق محرز گردد، کمیته حقوق بشر می‌تواند به دولت متخلف دستور دهد تا به شاکیان

۱. اعلامیه جهانی حقوق بشر به رغم تصویب توسط مجمع عمومی سازمان ملل متحد، به جهت رویه مستمر دولت‌ها و از حیث منبع عرف در حقوق بین‌الملل الزام آور تلقی می‌گردد.

2. ICCPR

3. ICESCR

راهکارهایی چون بازپرداخت هزینه‌های قانونی، پرداخت جریمه، غرامت، گام‌هایی برای جلوگیری از نقض‌های مشابه حق تجمع و اطمینان از انطباق قوانین با مفاد میثاق ارائه کند.^۱

بنابراین، کمیته حقوق بشر توصیه‌هایی ارائه می‌کند و امیدوار است که دولت متخلف بدان عمل نماید. اگرچه میثاق، امکان ارجاع موضوع توسط افراد و دولت‌ها به کمیته را پیش‌بینی کرده است، لیکن همچنان ممکن است این کمیته اختیار واقعی برای الزام کشورها به انطباق با پیشنهادهای خود را نداشته باشد. این احتمال نیز وجود دارد که دولت‌های عضو توصیه‌ها را نادیده بگیرند.

کمیته حقوق بشر، برای حمایت و ارتقای حقوق بشر در چارچوب اجتماعات مسالمت‌آمیز، یک نظریه کلی در مورد ماده ۲۱ میثاق صادر کرده است (Human Rights Committee, 2020: 1). هدف نظریه کلی ارائه رهنمود مناسب و معتبر به دولت‌های عضو و سایر بازیگران در مورد اقداماتی است که باید برای تضمین رعایت حقوق مورد حمایت در ماده ۲۱ اتخاذ شود. این نظریه معیاری تفسیری است که می‌تواند به عنوان هنجار و استاندارد بین‌المللی مدنظر قرار گیرد.

این سند مقرر می‌دارد که تجمعات ابزار مهمی برای تحقق دموکراسی مشارکتی هستند. بنابراین، دولت‌ها باید اطمینان حاصل کنند که این حق در دسترس همگان است (Human Rights Committee, 2020: 1). به رسمیت نشناختن این حق، نشانه سرکوبی است (Human Rights Committee, 2020: 2). با این حال تجمعات خشونت‌آمیز جایی در ماده ۲۱ ندارند (Human Rights Committee, 2020: 9). خشونت در این نظریه به معنی نیرویی فیزیکی است که احتمال دارد منجر به جراحت یا مرگ یا آسیب شدید به اموال گردد. فلذا صرف هل دادن یا انداختن، یا اختلال در حرکت یا فعالیت‌های روزانه، خشونت محسوب نمی‌شوند (Human Rights Committee, 2020: 15). جالب‌تر اینکه ابراز وجود آنلاین در ماده ۲۱ حمایت می‌شود (Human Rights Committee, 2020: 13). به این ترتیب، مجامع مسالمت‌آمیز می‌توانند به صورت آنلاین برگزار شوند و کشورهای عضو باید از مسدود کردن اتصال اینترنتی خودداری کنند. هرگونه محدودیت در سیستم‌های انتشار اطلاعات باید مطابق با ماده فوق باشد (Human Rights Committee, 2020: 34).

این سند تصریح می‌کند که دولت‌ها باید به برگزاری مجامع مسالمت‌آمیز احترام بگذارند و آن را تسهیل نمایند، محیطی مناسب ترویج دهند، از ایمنی شرکت‌کنندگان محافظت کنند و از پاسخگویی و جبران خسارت قربانیان نقض حقوق بشر اطمینان حاصل کنند (Human Rights Committee, 2020: 21-25).

۱. برای نمونه بنگرید به ابلاغیه‌های ذیل صادره از سوی کمیته حقوق بشر:

Human Rights Committee (2014), Vasily Poliakov v. Belarus, Communication No. 2103/2011, U.N. Doc. CCPR/C/111/D/2103/2011; (2013), Sergey Kovalenko v. Belarus, Communication No. 1808/2008, U.N. Doc. CCPR/C/108/D/1808/2008.

کشورها باید قوانین داخلی خود را منطبق با ماده ۲۱ که چارچوبی برای محدودیت‌های این حق ایجاد می‌کند، وضع کنند تا با هنجارها و معیارهای بین‌المللی حقوق بشر مطابقت داشته باشند (Human Rights Committee, 2020: 36-40). به‌عنوان مثال، نظام عدالت کیفری همچون اعضای پلیس باید به درستی آموزش ببینند، زیرا باید پویایی گروه و اهمیت ارتباط با شرکت‌کنندگان و سازمان‌دهندگان را درک کنند. هدف اعضای پلیس همیشه باید این باشد که اجتماع را طبق برنامه‌ریزی برگزار کنند (Human Rights Committee, 2020: 74-80).

۳-۲. تعهدات مثبت و منفی حقوق بشر اروپایی

دولت‌های اروپایی با هدف حمایت از حقوق و آزادی‌های بشر در اروپا، کنوانسیون اروپایی حقوق بشر را در محدوده اروپا تصویب کرده‌اند. ماده ۱۱ این کنوانسیون حق آزادی تجمعات و تشکل‌ها را به رسمیت می‌شناسد.^۱ برای اطمینان از رعایت حقوق، وظایف و آزادی‌های مندرج در کنوانسیون توسط دولت‌های اروپایی متعهد، دادگاه اروپایی حقوق بشر تأسیس شد (Council of Europe, 1950: 19). هر طرف متعهدی می‌تواند نقض مفاد کنوانسیون توسط هر یک از طرف‌های متعهد دیگر را به دادگاه ارجاع دهد (Council of Europe, 1950: 24). همچنین می‌تواند از افراد حقیقی یا گروه‌ها، درخواست کند که مطالباتی که ادعا می‌کنند قربانی نقض‌های حقوق خود توسط دولت‌های متعهد در آن حوزه‌ها شده‌اند اعلام کنند (Council of Europe, 1950: 34). دیوان تنها پس از پایان یافتن تمام راه‌های تجدیدنظر داخلی می‌تواند به موضوع رسیدگی کند (Council of Europe, 1950: 26). طرف‌های متعهد مکلف به اجرای احکام قطعی دادگاه هستند (Council of Europe, 1950: 46).

رهنمودهای آزادی تجمعات مسالمت‌آمیز توسط کمیسیون ونیز و دفتر نهادهای دموکراتیک و حقوق بشر و سازمان امنیت و همکاری اروپا ایجاد شد (Venice Commission, OSCE & ODIHR, 2020). این دستورالعمل‌ها بر اساس معاهدات بین‌المللی و منطقه‌ای، احکام دادگاه‌های داخلی و بر اساس اصول کلی حقوقی تنظیم شده‌اند که توسط کشورهای اروپایی شرکت‌کننده به رسمیت شناخته شده است. رهنمودها، حداقل معیارهای روشنی را تعیین می‌کنند که مبین آستانه مرعی توسط دولت‌های تنظیم‌کننده حق تجمع مسالمت‌آمیز است (OSCE, ODIHR, 2020: 149-474). این توصیه‌ها برای کمک به

۱. به موجب ماده ۱۱ کنوانسیون ۱. هر کس حق آزادی اجتماعات مسالمت‌آمیز و آزادی اجتماع با دیگران، ازجمله حق تشکیل و عضویت در اتحادیه‌های کارگری برای حمایت از منافع خود را دارد؛ ۲. هیچ محدودیتی برای اجرای این حقوق نباید اعمال شود، مگر آنچه در قانون مقرر شده است و در یک جامعه دموکراتیک به نفع امنیت ملی و عمومی برای جلوگیری از بی‌نظمی یا ارتکاب جرم و برای حمایت از حقوق بشر ضروری باشد. این ماده مانع از اعمال محدودیت‌های قانونی برای اجرای این حقوق توسط اعضای نیروهای مسلح، پلیس یا ادارات دولتی نخواهد شد (Council of Europe, 1950: 11).

دولت‌ها در تسهیل تجمعات ارزشمند است؛ در این سند تأکید شده که دولت‌ها تعهد مثبتی برای تسهیل و حمایت از تجمعات مسالمت‌آمیز دارند (OSCE), (ODIHR), 2020: 22).

رهنمودهای فوق، آزادی تجمعات مسالمت‌آمیز را «گردهم‌آوری عمدی چند نفر در یک مکان در دسترس عموم برای یک هدف مشترک صریح» توصیف می‌کند (OSCE), (ODIHR), 2020: 41). یک مکان در دسترس عمومی، محلهایی است که برای عموم باز بوده و مستقل از مالکیت خصوصی احتمالی، در دسترس همگان هستند (OSCE), (ODIHR), 2020: 12). تجمعات می‌توانند شامل تجمعات سازمان‌یافته، برنامه‌ریزی نشده، خودجوش، ایستا و پویا باشند (OSCE), (ODIHR), 2020: 18). این مجموعه شامل تجمعات آنلاینی است که در اینترنت برگزار می‌شود و حفاظت از آن‌ها تضمین می‌شود. در نتیجه می‌توان از رسانه‌های اجتماعی به‌عنوان ابزاری برای تسهیل گردهمایی‌ها استفاده کرد (OSCE), (ODIHR), 2020: 20). کنوانسیون اروپایی حقوق بشر برای تجمعات آنلاین و آفلاین قابل اجراست. نقش اینترنت و رسانه‌های اجتماعی در بسیج فزاینده مجامع برای اعمال حق مؤثر است (OSCE), (ODIHR), 2020: 20).

تعهد مثبت دولت‌ها برای تسهیل آزادی بیان و تجمع، دربرگیرنده افزایش دسترسی به اینترنت و محافظت از آن نیز هست (OSCE), (ODIHR), 2020: 67-69). برای تجمعات آنلاین، اطلاع‌رسانی به مقامات و اخذ مجوز نیاز نیست. حتی تجمعاتی که با تعداد اندکی از افراد تشکیل می‌شوند یا در ساختمان‌های سرپوشیده تشکیل می‌شوند در برخی از کشورها از اطلاع‌رسانی معاف شده‌اند (OSCE), (ODIHR), 2020: 114-116-117). علاوه بر این راهپیمایی‌ها که وابسته به هیچ نهاد یا سازمانی نیستند، نباید ملزم به ارائه اطلاعیه قبلی به مقامات در مورد هدف خود از راهپیمایی باشند (OSCE), (ODIHR), 2020: 114). مجامع خودجوش نیز بنابر ماهیت خود، باید از هرگونه الزامات اطلاع‌رسانی مستثنا باشند (OSCE), (ODIHR), 2020: 114). اگر یک معترض به‌طور غیرمنتظره توسط شخص یا اشخاص دیگری همراهی شود و اندازه تجمع افزایش یابد، این رویداد، خودجوش تلقی می‌شود (OSCE), (ODIHR), 2020: 114).

کمیسیون اروپایی حقوق بشر، بر این واقعیت تأکید می‌کند که اگر سازمان دهندگان نیت مسالمت‌آمیز داشته باشند، از همه مجامع حمایت می‌شود و رفتار در مجامع باید غیرخشونت‌آمیز باشد (OSCE), (ODIHR), 2020: 46). تجمعاتی که شواهد قطعی و قانع‌کننده‌ای در آن‌ها وجود دارد که سازمان دهندگان قصد استفاده یا تحریک به خشونت قریب‌الوقوع را دارند حمایت نمی‌شوند (OSCE), (ODIHR), 2020: 46). شرکت‌کنندگان مسالمت‌آمیز به دلیل خشونت پراکنده یا هرگونه اعمال زد و خورد دیگر که توسط دیگران در تجمع انجام می‌شود، ملزم به دست کشیدن از حق تجمع خود نیستند (OSCE), (ODIHR), 2020: 46).

رهنمودهای مربوط به آزادی تجمعات مسالمت‌آمیز، در مورد لزوم اطلاع‌رسانی قبلی به مقامات تأکید می‌نماید، البته مقرر می‌کند حق تجمع باید تا آنجا که ممکن است مستلزم اعمال یا رعایت مقررات خاصی نباشد؛ زیرا حق تجمع مسالمت‌آمیز حقی بنیادین است که اصل بر قابلیت اعمال و نه محدودیت آن است (OSCE, (ODIHR), 2020: 21). طبق قوانین بین‌المللی حقوق بشر، اطلاع‌رسانی پیش از برگزاری تجمع الزامی نیست؛ باین حال، اطلاع‌رسانی قبلی، دولت‌ها را قادر می‌سازد تا از برگزاری مسالمت‌آمیز اجتماعات اطمینان حاصل کنند و برگزاری این رویداد را تسهیل نمایند (OSCE, (ODIHR), 2020: 25). در این راستا عموم مردم باید به رویه شکلی، مقررات و رویه‌های پلیسی تشکیل تجمعات دسترسی آسان و عملی داشته باشند (OSCE, (ODIHR), 2020: 26). همچنین مجازات‌های قابل اعمال برای رفتارهای غیرقانونی ارتكابی در حوزه تجمعات، باید ضروری و متناسب باشند. چون ممنوعیت‌های غیرضروری و نامتناسب برای رفتارها در طول تجمع می‌تواند مانع از برگزاری این رویداد شود و تأثیری سرد و مأیوس‌کننده داشته باشد و مانع از حضور شرکت‌کنندگان گردد. چنین ممنوعیت‌هایی ممکن است نقض غیرمستقیم آزادی تجمعات مسالمت‌آمیز باشد. جرائمی چون عدم اطلاع‌رسانی قبلی از وقوع یک تجمع یا رعایت نکردن محدودیت‌های مسیر، زمان و مکان در نظر گرفته شده برای اجتماع، نباید با مجازات زندان یا جریمه‌های سنگین همراه باشد (OSCE, (ODIHR), 2020: 36). با عنایت به تمرکز این رهنمودها به جنبه‌های مختلف و متنوع حق تجمع و گردهمایی، به نظر می‌رسد این سند، یک سند زنده است که با تغییرات در جوامع رشد کرده و به‌روزرسانی‌های دوره‌ای به تکامل آن افزوده است.

۳-۳. هنجارمندی اجرای حق تجمع

اکثر کشورها از حق تجمع مسالمت‌آمیز در قانون اساسی خود حمایت می‌کنند که شامل انواع مختلفی از فعالیت‌های گردهمایی می‌شود، از جمله مجامع برنامه‌ریزی و سازماندهی شده، اجتماعات بدون برنامه و خودجوش، مجامع ایستا (مانند جلسات عمومی، تحصن‌ها و اعتصابات) و پویا (رژه، راهپیمایی و کاروان‌هایی چون پیاده‌روی‌های گروهی به مقصد معین).

در سابقه تقنینی ایران، فصل دوم متمم قانون اساسی مشروطیت، حقوق ملت را به تفکیک بیان داشته و در اصل ۲۱ به حق آزادی اجتماعات اشاره کرده است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در فصل حقوق ملت و اصل ۲۷ این مهم را شناسایی می‌کند. مشروح مذاکرات قانون اساسی به خوبی نشان می‌دهد که اگرچه در خصوص مسائل فنی مربوط به حق و انتخاب واژگان بحث بوده است، با این همه بر سر اصل وجود حق برای شهروندان هیچ بحثی در نگرفته است (زرگری‌نژاد و رنجبریان، ۱۳۹۵: ۲۰۶).

عده‌ای از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، به دلیل رعایت نظم عمومی اعتقاد بر اجازه قبلی جهت برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها داشتند و عده‌ای جهت رعایت نظم عمومی اعلام و اطلاع

قبلی را کافی دانسته و بر آن تأکید می‌کردند و در نهایت عده‌ای اجازه و اعلام قبلی را نوعی محدودیت موسع در نظر گرفته و قائل به آزادی حداکثری در این زمینه بدون وجود قید اعلام یا اجازه قبلی بودند. چراکه اول آنکه اجتماع را شامل مجالس روضه و ختم و عروسی و مسجد نیز دانسته و لزوم اطلاع قبلی به مسئولین را ناممکن و غیرمنطقی تلقی می‌کردند؛ دوم آنکه پیروزی انقلاب اسلامی را زاینده اجتماعات و تظاهرات بیان داشته و معتقد بودند حق تجمع و اصل مربوطه آن بایست بدون چنین قیود و شروطی ذکر گردد؛ فلذا قید مخل به مبانی اسلام را کافی دانسته و در بردارنده همه موارد اعلام می‌داشتند. در نهایت نیز اصل ۲۷ با حذف کلمه مسالمت‌آمیز و اکتفا به قید بدون حمل سلاح و همچنین عدم اخلال به مبانی اسلام به تصویب قوه مؤسس رسید (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۷۱۰-۱۷۹۷-۱۷۹۸).

در این بخش چگونگی مواجهه قانون اساسی ایران با حق تجمع و نحوه تضمین آن بررسی می‌شود. قانون اساسی در اصل ۲۷ محدودیت‌هایی برای حق تجمع در نظر گرفته است که طی دو عنوان اصلی تفکیک شده‌اند: «عدم حمل سلاح» و «عدم اختلال در مبانی اسلام». این اصل مقرر می‌دارد: «تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آنکه مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد است». در خصوص عنوان اول شبهه‌ای به نظر نمی‌رسد، چون از مفهومی دقیق و از واژگانی صریح برخوردار است. لیکن در مورد شرط محدودکننده دوم، به دلیل قابل تفسیر و توسیع‌پذیر بودن آن، نیاز به بحث و ارائه مفهومی معین ضروری به نظر می‌رسد.

در راستای تحقق اصل ۲۷ قانون اساسی، قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده (از این پس قانون فعالیت احزاب) و آیین‌نامه چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی با هدف تنظیم برگزاری تجمعات و تظاهرات عمومی وضع گردید. در ماده شش قانون احزاب حق تجمع آزاد دانسته شده، مگر اینکه مرتکب تخلفات مندرج در این قانون شوند. بدین‌سان این قانون تا حدی و البته باز هم با امکان تفسیر موسع و با عباراتی کلی صورت قانونی و اجرایی به اصل ۲۷ بخشید.

با استناد به چنین قیود و تخلفات مندرج در متن قانون، حق تجمع به راحتی محدود می‌گردد. به عنوان مثال، با «دریافت کمک مالی و تدارکاتی از بیگانگان»، «تلاش برای ایجاد و تشدید اختلاف میان صفوف ملت»، «نقض آزادی‌های مشروع دیگران» و استفاده از بسیاری واژگان کلی دیگر که در صورت عدم ترتب هر یک از بندهای دیگر ماده ۱۶ قانون فعالیت احزاب، می‌توان به راحتی از طریق تفسیر این دو بند (بندهای ج و د قانون فعالیت احزاب) موجبات ممنوعیت تجمع را فراهم کرد. حال آنکه هرگونه تجمع ولو قانونی (با اخذ مجوز و اطلاع‌رسانی قبلی) لاجرم موجب نقض حقوق مشروع سایر شهروندان خواهد شد. چون به هر ترتیب، موجب سد معبر یا سهولت ایاب و ذهاب شهروندان شده و گاه موجب ایجاد

وحشت کاذب و عمومی میان ساکنان مجاور محل اجتماع خواهد شد که بدیهی است از حقوق مشروع شهروندان شمرده می‌شوند که نقض آن‌ها به صورت موقتی و ناخواسته رخ خواهد داد که ممکن است عدم توجه به خواسته‌های تجمع‌کنندگان به درازا کشیده و حتی پس از اخطار و... موجبات دستگیری رهبران^۱ و تعطیلی شخصیت حقوقی گردآورنده را فراهم آورد. از سوی دیگر، اهم تخلفات مندرج در قانون احزاب، در دسته جرائم سیاسی و محل امنیت ملی است که با عنوان «تخلف» از آن‌ها یاد شده است.

طبق ماده ۱۳ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۱۳۹۵ نیز، احزاب دارای پروانه فعالیت در چهارچوب قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران و برابر مفاد این قانون از حقوق و امتیازات زیر برخوردارند: «...خ. برگزاری راهپیمایی‌ها و تشکیل اجتماعات حسب مورد با اطلاع و صدور مجوز وزارت کشور و استانداری...» بر اساس این ماده، برگزاری هرگونه تجمع نیازمند مجوز وزارت کشور است. شرطی که بیش از شروط اصل بیست‌وهفتم قانون اساسی است و درواقع دایره این اصل را محدود کرده است و همان‌طور که تجربه ثابت کرده است، وزارت کشور در بسیاری از موارد از صدور مجوز برای راهپیمایی‌ها خودداری می‌نماید و تلاش شهروندان راه به جایی نمی‌برد. در صورتی که از طرق پیش‌بینی شده در قانون اساسی و قوانین عادی، امکان نظارت بر دولت وجود نداشته باشد و شروط سنگین برای برگزاری تجمعات قرار داده شود، به احتمال زیاد، مردم از راهکارهای قانونی ناامید می‌شوند و اقدام به برگزاری تجمعاتی می‌نمایند که بدون رعایت شروط قانونی باشد. در این صورت این تجمعات یکی از مصادیق نافرمانی مدنی هستند (ارسطا و اکبری، ۱۳۹۶: ۵۵-۵۶).

با استنباط از اصل ۲۷ قانون اساسی، هر شخصی اعم از حقیقی و حقوقی می‌تواند علت یا مشکلی را به سمع و نظر دولت برساند. لیکن باید بدون سلاح بوده و محل مبانی اسلام نباشد. اکثر قوانین اساسی حق تجمع را برای هر شخص در محدوده قضایی خود تضمین می‌کنند. لیکن در قوانین ایران، علی‌رغم عدم محدودیت در قانون اساسی تنها تجمعات اشخاص حقوقی را محترم شمرده و اشاره‌ای به اشخاص حقیقی ندارد. خود عنوان قانون فعالیت احزاب گویای این تفسیر است. عنوان قانون صرفاً «احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده را مخاطب خود قرار داده است. ماده ۵ نیز مقرر می‌دارد منظور از این گروه‌ها همان گروه‌های موضوع اصل ۲۶ قانون اساسی است. بدین معنا که در مورد اصل ۲۷ قانون اساسی مقرر مشخصی وجود ندارد و لذا به صراحت می‌توان گفت هیچ مقرره‌ای برای اطلاع عموم از شیوه اعمال حق تجمع پیش‌بینی نشده است. همچنان که آیین‌نامه چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی نیز در بند (الف) از ماده ۱

همین ترتیبات را تکرار می‌کند و به قانون فعالیت احزاب ارجاع می‌دهد. بسنده کردن به قانون اساسی برای اعمال حق تجمع نیز کافی و وافی به نظر نمی‌رسد. درحالی‌که در قوانین اساسی برخی از کشورها همچون بلژیک (Belgian Constitution, 1831: 26). حق تجمع به کلیه شهروندان اعطا شده و در قوانین به تفصیل تشریح گردیده است.

یکی از بزرگترین چالش‌های نظام تقنینی ایران، در اجرای حق تجمع، نادیده گرفتن قانون توسط تظاهر کنندگان است. حال آنکه قانون فعالیت احزاب به این جنبه از تجمعات اشاره نمی‌کند. این قانون مجازات‌هایی برای شخصیت‌های حقوقی که به‌عنوان یک تشکل صنفی ثبت شده‌اند، تعیین کرده که با توجه به غیرانتفاعی بودن اکثر آن‌ها، لزوم جبران خسارات ناشی از جرائم ارتكابی این گروه‌ها مسکوت مانده و به نظر می‌رسد به قوانین کیفری ارجاع داده است. حال آنکه تخلفاتی چون تجمعات خودجوش به نام گروه‌های مجاز قانونی یا حتی با مسئولیت شخصی شرکت کنندگان که منجر به صدمات جبران‌ناپذیر می‌شوند، عدم توجه به خطاها در حین تظاهرات، مخالفت صریح با قوانین انتظامی، کوتاهی رهبران در کنترل شرکت کنندگان و تفهیم هدف و موضوع تجمع یا حتی ارائه اطلاعات نادرست درباره اهداف قانونی تجمع، ممانعت یا مقاومت در برابر نیروهای انتظامی یا مقامات بالاتر در اعمال اختیارات و در حدود وظایف آن‌ها در صورتی که در ارتباط مستقیم با تجمعات قانونی بوده و منتهی به جرائم انسانی یا مالی شود و تکلیف رهبران این گروه‌ها، مشخص نشده است. این فعالیت‌ها را که در دسته جرائم سیاسی جای نمی‌گیرند، نمی‌توان تحت عنوان کلی افساد فی الارض بررسی کرد. زیرا در بسیاری از موارد، اهداف قانونی افساد فی الارض را برآورده نمی‌کند و بیشتر به احساسات جمعی ناگهانی و کم‌حوصلگی و فشار اجتماعی مستمر بازمی‌گردد که در طول زمان انرژی مضاعفی از قشر معینی گرفته و در نهایت در برهه‌هایی چون تجمع بروز می‌کند.

در نهایت گفتنی است، برای ساماندهی تجمعات مردمی و در جهت تصویب یک قانون مستقل برای حق بر آزادی اجتماعات، ابتدا در سال ۱۳۹۷، طرح اجرای اصل ۲۷ با امضای برخی نمایندگان تقدیم مجلس شد، پس از بررسی‌های انجام شده، طرح تقدیمی بر اساس بند ۴ ماده ۴ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹، به علت عدم تصریح به شروط مندرج در اصل ۲۷ قانون اساسی، با این قانون به‌طورکلی مغایر دانسته شد. همچنین در همین سال، طرح اجتماعات و راهپیمایی‌های مسالمت‌آمیز در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد، هرچند به سرانجام نرسید. سپس در سال ۱۴۰۰ طرحی تحت عنوان «نحوه تشکیل اجتماعات و برگزاری راهپیمایی‌ها» به مجلس ارائه گردید که به تصویب نرسید، علی‌رغم اینکه طرح مورد اشاره برخی ویژگی‌های مثبت، همچون تبدیل نظام مجوزمحور به نظام اطلاع‌محور در بسیاری از موارد، شناسایی حق تجمع برای اشخاص حقیقی علاوه‌بر تجمعات گروهی را دارا بود. لیکن از قیود مندرج در اصل ۲۷ عدول نموده و با استفاده از الفاظ موسع

مانند اخلال در نظام عمومی و مقابله با اساس نظام و... جرم‌انگاری‌های جدیدی را پیشنهاد نموده که منجر به نقض حقوق و آزادی‌های مصرح در قانون اساسی و الزامات حقوق بشری می‌گردید (آقابابی، ۱۴۰۲: ۱۰۶).

سپس در اردیبهشت ۱۴۰۲ لایحه «نحوه برگزاری تجمعات و راهپیمایی‌ها» که با قید یک فوریت در جلسه هیئت‌وزیران تصویب شده بود، تقدیم مجلس شد که هم‌اکنون نیز شکل قانون به خود نگرفته و با وجود اهمیت موضوع آزادی اجتماعات، اعتراضات و راهپیمایی‌ها، با گذشت ماه‌ها خبری از تصویب این لایحه در مجلس نیست. این لایحه نیز با دارا بودن برخی نکات مثبت همچون پیش‌بینی سازوکار مرجع تجدیدنظر جهت اعتراض به تصمیم عوامل وزارت کشور با مضمون مخالفت با برگزاری تجمع، همچنین امکان مراجعه به دیوان عدالت اداری، تعیین ضوابط معین برای عملکرد مجریان، لیکن در برخی موارد می‌تواند منجر به نقض حق تجمع گردد. از جمله اینکه محدودیت‌هایی با عناوین کلی و تفسیرپذیر (بدون تعیین مصادیق مشخص و عینی) بر حق تجمع وارد کرده است، همچون بی‌حرمتی به اصول اعتقادی دین اسلام و یا مغایرت با احکام اسلامی، برهم زدن نظم عمومی، خدشه به استقلال، وحدت ملی و تمامیت ارضی کشور و خدشه به اصول تغییرناپذیر قانون اساسی جمهوری اسلامی. همچنین مواردی که حائز ویژگی‌هایی همچون ایجاد ترافیک، اخلال در خدمات‌رسانی باشد را ممنوع اعلام نموده است. چنین محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های گسترده به نحوی است که گویی به جای فراهم کردن زمینه اجرای اصل بیست‌وهفتم و آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها، در پی ایجاد محدودیت برای حق تجمع است. به هر تقدیر، در حال حاضر قانون اساسی دو قید «منع حمل سلاح» و «مخل نبودن به مبانی اسلام» را مطرح کرده و بر این اساس دو محور مذکور مورد بحث قرار می‌گیرد.

۱-۳-۳. تجمع بدون سلاح

مفهوم «عدم حمل سلاح» صریح و مشخص است. در ایران، تجمعات و راهپیمایی‌ها در صورت مسلح بودن شرکت‌کنندگان، از حمایت اساسی مستثنا هستند. اگر بتوان تجمع افراد مسلح را مسالمت‌آمیز دانست، نباید به نظم عمومی و به‌طورکلی حقوق طبیعی انسان‌ها معتقد بود. در مشروح مذاکرات مجلس بررسی قانون اساسی، عمدتاً حمل سلاح برای اجتماع کنندگان و اشخاصی که راهپیمایی می‌کنند، ذاتاً خطرناک دانسته شده است (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۶۸۵).

عدم امکان حمل سلاح در تجمعات در بند (ی) از ماده ۱۶ قانون فعالیت احزاب نیز تأکید شده و با تصریح به عدم «اختفاء و نگهداری و حمل اسلحه و مهمات غیر مجاز» اجازه حمل ابزار ایجاد ناامنی را نمی‌دهد. مقصود از سلاح و مهمات در این قانون انواع سلاح‌های گرم و سرد جنگی و شکاری اعم از گلوله‌زنی و غیرگلوله‌زنی و مهمات مربوط به آن‌ها است (ماده ۲). اسلحه لیزری و شبه‌سلاح‌هایی که به

دلیل مشابهت و کاربرد، قابلیت جایگزینی سلاح را دارند، تابع احکام سلاح گرم و سلاح‌های آموزشی و بیهوش‌کننده تابع احکام سلاح شکاری می‌باشند (تبصره ماده ۲). لذا مواد محترقه، شیمیایی، بیهوش‌کننده، اشک‌آور و... در زمره این تجهیزات ممنوعه برای تجمعات نیامده‌اند. حال آنکه در اسناد بین‌المللی حمل هر چیزی که متضمن ناامنی و خشونت باشد، مانند اسید و حیوانات خطرناک ممنوع است. فلذا مناسب‌تر بود، برای جلوگیری از سوءاستفاده برخی از گروه‌های مخرب یا ایادی آن‌ها و به ظرافتی که در قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز آمده است، به تفکیک کلیه مواد مضر و خطرناک برشمرده می‌شدند. لذا به‌روزرسانی قانون در این بخش ضروری به نظر می‌رسد. از این‌روست که لایحه نحوه برگزاری تجمعات و راهپیمایی‌ها که به مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است، منظور از سلاح را کلیه مصادیق مواد ۲ و ۳ قانون مجازات اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز مصوب ۱۳۹۰ دانسته است.^۱ لیکن همان‌گونه که گذشت، لایحه موصوف هنوز شکل قانونی نگرفته است.

۲-۳-۳. عدم اخلال به مبانی اسلام

یکی از شرایطی که در قانون اساسی برای تجمع شهروندان ضروری دانسته شده، عدم اخلال تجمعات با مبانی اسلام است. این مفهوم دارای ابهام است و با تفسیر موسع آن، به راحتی حق تجمع محدود می‌گردد. مبانی اسلام، به نظر می‌رسد دستاوردی فقهی است که نیازمند ترجمه فقهی در قالب حقوقی است. برخی از مراجع تقلید مبانی اسلام را مسائل ضروری دینی می‌دانند. خواه در مسائل اعتقادی باشد، مانند توحید و معاد و عصمت انبیا و ائمه معصومین (ع) و امثال آن و خواه در فروع دین و احکام و قوانین اسلام و خواه در مسائل اخلاقی و اجتماعی باشد و منظور از «اخلال» هر کاری است که سبب تضعیف مبانی فوق، یا ایجاد بدبینی و شک و تردید نسبت به آن‌ها شود (مکارم شیرازی، بی‌تا: <https://makarem.ir>).

مخل بودن (حدود اختلال)، مبانی اسلام (نوع و حوزه مبانی) از موضوعاتی کلی، ابهام‌برانگیز و با قابلیت تفسیر بسیار موسع است که به راحتی و البته به‌طور خطرناکی می‌تواند اعمال حق تجمع را محدود و حتی در اکثر موارد ممنوع نماید.

مبانی اسلام، مفهومی است که نه در قوانین و مقررات ایران از آن تعریفی به عمل آمده و نه موارد اخلال به آن تعیین شده است. از سوی دیگر، نهادی غیردینی (کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب) جهت

۱. ماده ۳ قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز مصوب ۱۳۹۰/۶/۷: «اقلام و مواد تحت کنترل عبارت از انواع مواد محترقه، ناریه، منفجره اعم از نظامی و غیرنظامی، شیمیایی، رادیواکتیو، میکروبی، گازهای بیهوش‌کننده، بی‌حس‌کننده و اشک‌آور و شوک‌دهنده‌ها (شوکرها) و تجهیزات نظامی و انتظامی است.»

تشخیص یک امر کاملاً دینی و تخصصی تعیین شده که این امر پیچیدگی موضوع را بیش از پیش نموده است. مطابق کتب اولیه اسلامی، مبانی اسلام عبارت‌اند از توحید و معاد و نبوت که این موارد در اعتقادات تمامی مسلمانان مشترک است. در ادامه مذهب شیعه امامت و عدل را نیز داخل در تعریف مبانی اسلام می‌داند. لیکن میرهن است تا زمانی که این مبانی توسط مراجع ذی‌ربط تدوین نشود و به صورت قانون در نیاید، در حد تفسیر حقوقی می‌ماند (اسلامی و کمالوند، ۱۳۹۳: ۲۱۳).

در مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی درباره همین موضوع بحث‌هایی شده و عناوینی چون محل امنیت و محل اسلام یا محل نظم عمومی مطرح گردیده که اکثریت اعضا با استناد به اصول دیگر قانون اساسی بر این باورند که همین عبارت اخلاص به مبانی اسلام جامع این تعاریف است (جنگجوی خلجان و کلهر، ۱۳۹۶: ۱۱۲). از سوی دیگر، با نظر داشت به مشروح مذاکرات پیداست دغدغه اصلی و عمده نمایندگان در طرح قید عدم اخلاص به مبانی اسلام این است که نباید تجمعی علیه موجودیت اسلام و برای ضربه زدن به اسلام و امنیت نظام صورت گیرد (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۷۱۲). در حقیقت، مؤسسين قانون اساسی بیم آن داشتند برخی فرقه‌ها از جمله بهائیت تجمعاتی علیه اسلام داشته و یا افرادی به نام آزادی پایه‌های دین اسلام را متزلزل نمایند.

در طرح نحوه تشکیل اجتماعات و برگزاری راهپیمایی‌ها و متعاقباً لایحه نحوه برگزاری تجمعات و راهپیمایی‌ها، فرماندار و شورای تأمین شهرستان مشخص اقدامات محل مبانی اسلام اعلام شده‌اند. لیکن باید مواردی چون بیان مطالب الحادی و مخالف موازین اسلامی و لطمه زننده به اساس جمهوری اسلامی، اهانت به اسلام و مقدسات و اهانت به مقام رهبری و مراجع تقلید، تنفر دینی، مذهبی یا قومی و به‌کارگیری خشونت شدید و گسترده را در نظر بگیرند (تبصره ۱ ماده ۶ طرح و ماده ۴ و ۵ لایحه). منظور از مورد اخیر، ارتکاب اعمالی چون قتل، ایراد جراحت شدید و تخریب اموال در ابعاد وسیع است (تبصره ۲ ماده ۶). باین حال، اداره کل تدوین قوانین، مصادیق مندرج در طرح فوق به‌عنوان اعمال محل مبانی اسلام را کافی ندانسته و لزوم تعریف اقدامات محل مبانی اسلام را مطرح کرده است و مصادیق تبصره ۱ ماده ۶ را لزوماً داخل در این مفهوم نمی‌داند.

با این اوصاف و با توجه به اینکه تاکنون مصادیق و مؤلفه‌های مبانی اسلام و اخلاص در آن در هیچ سند قانونی به‌طور مشخص و عینی تعیین نگردیده است، فلذا گام بدوی و مهم‌تر در تضمین حق تجمع، شناسایی دقیق عبارت محل به مبانی اسلام است؛ اینکه مبانی اسلام چیست و چه مواردی را در برمی‌گیرد؟ چه اقداماتی توسط تجمع‌کنندگان می‌تواند مبانی اسلام را مورد تهدید قرار دهد؟ و نکته مهم دیگر اینکه چنین امری بایست توسط صاحب‌نظران متخصص صورت پذیرد که در ایران با توجه به اصل ۹۸ و صلاحیت شورای نگهبان در تفسیر قانون اساسی این موضوع بایست از جانب این نهاد انجام گیرد و

در نهایت به دلیل صبغه دینی موضوع، مرجع صالح به ویژه فقهای شورای نگهبان می باشند.

نتیجه گیری

قواعد بین الملل، مشکلات دولت ها هنگام اجرای حقوق بشر را مورد توجه قرار می دهند و معیار قابل اعتمادی برای سنجش رفتار شرکت کنندگان و رهبران تجمعات هستند. مبانی مشترک این رهنمودها می تواند در ایران برای تسهیل حق تجمع مسالمت آمیز و جلوگیری از خشونت به کار رود و نگرانی از دستگیری پس از مشارکت عمومی را تا حدی مرتفع سازد. از جمله اینکه اسناد بین المللی صرف اختلال در حرکت یا فعالیت های روزانه مردم را غیر مسالمت آمیز محسوب نکرده و معتقد به تساهل در اجتماعات با رعایت حدود معقول قانونی است، قائل به وجود مرجع تجدیدنظر نسبت به تصمیمات اتخاذی از سوی دولت است. تأکید بر اطلاع محور بودن تجمعات به جای مجوز محور بودن و تصریح افزایش دسترسی به اینترنت و رعایت آزادی بیان از دیگر رهنمودهای ذکر شده در اسناد موصوف است. همچنین طبق قواعد بین الملل و رهنمودهای بین المللی ارائه شده، دولت متعهد است اطمینان حاصل کند که مردم به واسطه منابع قابل اعتماد، از رویه ها و ترتیبات ضروری برای تجمعات آگاه می شوند.

قوانین مربوط به تنظیم تجمعات نیز باید شفاف و برای عموم قابل ارزیابی و درک باشند. تسهیل مشارکت در تجمعات مسالمت آمیز می تواند از خشونت جلوگیری، دستگیری تعداد کمتری از شرکت کنندگان را تضمین کند و بر قضاوت دادگاه ها تأثیر بگذارد. هنگام تصمیم گیری برای دستگیری، تعقیب، دفاع یا قضاوت، باید پلیس، دادستان، وکیل و افسر پلیس، به قوانین داخلی خود و همچنین به کارگیری اسناد بین المللی و منطقه ای اشراف داشته باشند، البته به شرطی که خلا قوانین در حد کفایت برای ارجاع و استناد برطرف گردد. این رهنمودها، چارچوب کلی درباره نحوه تدوین حق تجمع در گستره ملی را فراهم می کنند که ثابت نیستند. به عبارت دیگر پویا بوده و به منظور ایجاد روش های جدید تجمع، به عنوان مثال تجمعات آنلاین، در حال تکامل هستند. فلذا قوانین داخلی بایست به گونه ای اصلاح گردند تا اشکال مختلف جدید و پیچیده تجمعات نوظهور را پوشش دهند.

هرچند در رهنمودهای مذکور، حق تجمع حقی بنیادین به شمار آمده که اصل بر قابلیت اعمال و نه محدودیت آن است؛ باین حال این حق در مواجهه با امنیت ملی، امنیت عمومی، نظم عمومی، حفاظت از سلامت عمومی، حفاظت از اخلاق و حمایت از حقوق و آزادی های دیگران با رعایت اقدام «ضروری» و «متناسب» قابل محدودسازی است. قید اقدام ضروری و متناسب نشانگر این است که جرائمی چون عدم اطلاع رسانی قبلی از وقوع یک تجمع یا رعایت نکردن محدودیت های مسیر، زمان و مکان در نظر گرفته شده برای اجتماع، نباید با مجازات زندان یا جریمه های سنگین همراه باشد. لازم به ذکر است ارائه تفسیری مطلوب از محدودیت های حاکم بر حق تجمع جهت تضمین این حق لازم است.

درنهایت، با نظرداشت به ارزش‌های مورد نظر قانون‌گذار اساسی در فصل حقوق ملت و همچنین مبانی و آموزه‌های اسلامی، رهنمودهای پیش‌گفته در تضمین حق تجمع و مرتفع نمودن مشکلات مربوط به اعتراض در ساحت عمومی می‌تواند رهگشا باشد. چه آنکه، خلأ قوانین مستقل برای رفع مشکلات اجتماعی تجمعات احساس می‌گردد. ازاین‌رو، وضع قوانین روشن و شفاف و کارآمد جهت کنترل و تنظیم تجمعات عمومی ضروری است. هدف قوانین اصلاحی یا جایگزین، اصولاً حل مشکلات مربوطه یا به حداقل رساندن آن‌ها، خشم کمتر و احترام بیشتر به حقوق دیگران است. در این طریق نمی‌توان راهبردهای پیشگیرانه را نادیده گرفت. تربیت پلیس جامعه‌محور در کنترل راهپیمایی‌ها و ارزیابی ضابطه‌مندی آن‌ها می‌تواند تغییری در رویکرد پلیس سرکوبگر ایجاد کرده و از برجسب‌زنی بیشتر به مشارکت‌کنندگان جلوگیری کند؛ به‌ویژه آنکه در عمل، بسیاری از اعتراضات ناشی از نواقص در خدمات‌رسانی به شهروندان است. در این راستا تعیین مصادیق مشخص «اخلال به مبانی اسلام» از سوی مرجع صالح آن «شورای نگهبان» و رفع ابهام چندساله از این قید ضرورتی غیرقابل انکار است.

وانگهی روشن‌سازی مفهوم و مصادیق سلاح امری بایسته در وضع قوانین بعدی و تشخیص وصف مسالمت‌آمیز از غیر آن است. از دیگر سو، دولت به‌ویژه نقش مهمی در آگاه‌سازی و آموزش شهروندان و اطلاع‌رسانی در استفاده از حق تجمع مسالمت‌آمیز می‌تواند ایفا نماید. همچنین نهادهای تصمیم‌گیر در اتخاذ تصمیمات اصل لزوم ارائه دلایل تصمیمات اداری را مراعات نموده و اعمال هرگونه محدودیت یا ممنوعیت را به صورت مستدل و شفاف اعلام دارند و البته امکان تجدیدنظر نسبت به چنین تصمیمی فراهم باشد. غلبه اطلاع‌محوری بر مجوزمحوری از دیگر ضروریات حاکم بر حق تجمع در عرصه کنونی است.

سخن آخر تا زمانی که هر شخص به دنبال صلح نبوده و برای آن تلاش نکند، تمام تلاش‌ها برای تضمین حق تجمع و مبارزه با خشونت محکوم به شکست است.

فهرست منابع

- ارسطا، محمدجواد و اکبری، مینا (۱۳۹۶). «تأملی بر جایگاه نافرمانی مدنی در اسناد بین‌المللی، فقه سیاسی شیعه و نظام حقوقی ایران»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، سال چهارم، شماره ۲.
- اسلامی، رضا و کمالوند، محمدمهدی (۱۳۹۳). «چالش‌های آزادی اجتماعات در سیستم حقوقی ایران در پرتو نظام بین‌المللی حقوق بشر»، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۵۰.
- آقابابایی، حسین (۱۴۰۲). «حق اجتماع مسالمت‌آمیز در عرصه عمومی در سنجه شرع و حقوق ایران»، نشریه حقوق بشر، سال هجدهم، شماره ۱.
- جنگجوی خلیجان، فاطمه و کلهر، حسینعلی (۱۳۹۶). «تحلیل آزادی تجمعات و تظاهرات در نظام حقوقی ایران و اسناد بین‌المللی»، نشریه حقوق بشر و شهروندی، سال دوم، شماره ۲، پیاپی ۴.
- زرگری‌نژاد، نسیم و رنجبریان، امیرحسین (۱۳۹۵). «چیستی و چگونگی اعمال حق تجمع مسالمت‌آمیز: تحلیلی بر دستاورد گزارشگر ویژه ملل متحد»، نشریه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۶، شماره ۲.
- مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۰۲). تبیین عبارت (اخلال در مبانی اسلام) در قانون اساسی، پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر حضرت آیت‌الله‌العظمی مکارم شیرازی، دسترسی در سایت <https://makarem.ir/>، اولین مشاهده در تاریخ ۱۴۰۲/۰۲/۲۲.
- اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب ۱۹۴۸.
- آیین‌نامه چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی مصوب ۱۳۸۱.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
- طرح اجرای اصل ۲۷ قانون اساسی ۱۳۹۷.
- طرح اجرای اصل ۲۷ قانون اساسی. پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
- طرح نحوه تشکیل اجتماعات و برگزاری راهپیمایی‌ها ۱۴۰۰.
- طرح نحوه تشکیل اجتماعات و برگزاری راهپیمایی‌ها، اعلام وصول ۱۴۰۰/۲/۲۱.
- قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ و بازنگری ۱۳۶۸.
- قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹.
- قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده مصوب ۱۳۶۰.
- قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲.
- قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز مصوب ۱۳۹۰.
- قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۱۳۹۵.
- لایحه نحوه برگزاری تجمعات و راهپیمایی‌ها ۱۴۰۲.
- میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی ۱۹۶۶.

References

- Berggren, Niclas; Bjørnskov, Christian; 2023, Does legal freedom satisfy? European Journal of Law and Economics, Vol. 55.
- Waldron, Jeremy; Summer 2020 Edition, The Rule of Law, Stanford Encyclopedia of Philosophy, Edward N. Zalta (ed.),
URL = <https://plato.stanford.edu/archives/sum2020/entries/rule-of-law/>, accessed on 2023/05/13.
- Council of Europe; 1950, European Convention on Human Rights.
- Human Rights Committee; 17 September 2020, General comment No. 37 on the right of peaceful assembly (article 21), CCPR/C/GC/37.
- Human Rights Committee; 2006, Hamid Reza Taghi Khadje v. Netherlands, Communication No. 1438/2005, U.N. Doc. CCPR/C/88/D/1438/2005.
- Human Rights Committee; 2013, Sergey Kovalenko v. Belarus, Communication No. 1808/2008, U.N. Doc. CCPR/C/108/D/1808/2008.
- Human Rights Committee; 2014, Vasily Poliakov v. Belarus, Communication No. 2103/2011, U.N. Doc. CCPR/C/111/D/2103/2011.
- UN General Assembly; 1948, Universal Declaration of Human Rights.
- UN General Assembly; 1966, INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS.
- Venice Commission; The Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE); The Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR); 2020, *Guidelines on freedom of peaceful assembly* (3rd EDITION).

Persian Sources

- Arasta, Mohammad Javad, Akbari, Mina. (2017) "Reflections on the Role of Civil Disobedience in International Documents, Shiite Political Jurisprudence, and the Iranian Legal System." Comparative Research in Islamic and Western Law, Vol. 4, No. 2.
- Aghababai, Hossein. (2023) "The Right to Peaceful Assembly in the Public Sphere: A Comparison of Islamic Law and Iranian Law." Human Rights Journal, 18th year, No. 1.
- Islami, Reza, Kamalvand, Mohammad Mehdi. (2014) "Challenges of Freedom of Assembly in the Iranian Legal System in the Context of International Human Rights Law." International Legal Journal, No. 50.
- Jangjou Khalejan, Fatemeh, Kalhor, Hossein Ali (2017) "Analysis of the Freedom of Assembly and Demonstrations in the Iranian Legal System and International Documents." Human Rights and Citizenship Journal, 2nd year, No. 2 (Consecutive Issue 4).
- Zargari Nejad, Nasim, Ranjbariyan, Amir Hossein (2016) "The Nature and Implementation of the Right to Peaceful Assembly: An Analysis of the Special Rapporteur's Report." Journal of Public Law Studies, Vol. 46, No. 2.
- Bill on the Formation of Assemblies and Holding of Rallies, Received on 2021/02/21.
- Bill on the Implementation of Article 27 of the Constitution.

- Makarem Shirazi, Naser. "Explanation of the Phrase 'Disturbance of Islamic Foundations' in the Constitution." Office of Grand Ayatollah Makarem Shirazi, accessed at <https://makarem.ir/>, first viewed on 2023/05/22
- The Constitution of 1979 and its Amendments in 1989.
- Islamic Penal Code of 2013.
- Law on the Penalization of Smuggling of Weapons and Ammunition and Unauthorized Possession of Weapons and Ammunition of 2011.
- Law on the Activities of Political Parties, Associations, and Islamic or Recognized Religious Minority Organizations of 1981.
- Law on the Activities of Political Parties and Groups of 2016.
- Law on the Codification and Clarification of National Laws and Regulations of 2010.
- Regulations on Ensuring the Security of Legal Assemblies and Rallies of 2002.
- Bill on the Implementation of Article 27 of the Constitution of 2018.
- Bill on the Formation of Assemblies and Holding of Rallies of 2021.
- Draft Law on the Holding of Assemblies and Rallies of 2023.
- Detailed Minutes of the Final Review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, Tehran: Publications of the General Directorate of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly, 1985.
- Universal Declaration of Human Rights, 1948.
- International Covenant on Civil and Political Rights, 1966.