

تبیین مسئله

اصل ۲۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اجتماعات و راهپیمایی‌ها را آزاد دانسته و این اطلاق تنها به دو قید «عدم حمل سلاح و عدم اخلال به مبانی اسلامی» مقید شده است. در سال‌های پس از تصویب سازکارهای مختلفی برای اجرای این اصل اتخاذ گشته است. در رویه اجرایی، برخلاف نص اصل، برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها به اخذ مجوز (اطلاع پیشینی برای راهپیمایی‌ها مطابق آیین‌نامه ۱۳۶۱) منوط شده است. در مقابل برخی حقوق دانان نسبت به این رویه معترض بوده، آن را مغایر نص صریح اصل ۲۷ می‌پندارند. پرسش اصلی این است که «این سازکارها تا چه حد با اراده قانون‌گذار اساسی همسو بوده و توانسته است مقصود این قانون‌گذار را به منصفه اجرا درآورد؟» مسئله فرعی گزارش این است که «در وضع کنونی برای اصلاح رویه‌های معیوب و تأمین اراده قانون‌گذار اساسی چه تدابیری باید اندیشیده شود؟»

مقدمه

آزادی از جمله آرمان‌های انسانی است که منابع دینی بر آن تأکید نموده، تحقق آن را در کنار سایر ارزش‌ها، مقدمه رشد و سعادت افراد می‌داند. هر حکومتی که رسالت خود را تکامل و رشد اتباع خود در جنبه‌های مختلف می‌داند، ناگزیر از تضمین و حمایت از ارزش‌هایی چون آزادی است. آزادی انواعی دارد: آزادی فردی و آزادی گروهی. آزادی‌های گروهی خود به انواعی تقسیم می‌شود. یکی از این انواع، آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌هاست^۱ که واجد جنبه عمومی و ارادی بوده و برخلاف آزادی ایجاد تشکل و انجمن، جنبه موقتی دارد.^۲ این آزادی همچنین از جمله آزادی‌های منفی محسوب می‌شود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۲۷ اشعار می‌دارد: «تشکیل اجتماعات

1- Freedom of Assembly

۲- قاسمی، آریسن، گرجی، علی‌کبر، احمدی، سید محمدصادق (۱۳۹۷). صیانت‌گری و مشارکت‌افزایی: واکاوی تأثیر کار ویژه‌های حق بر آزادی تجمع در مناسبات دولت و ملت. فصلنامه پژوهش حقوق عمومی. سال بیستم. شماره ۶۱، ص ۱۴۴.

و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آنکه محل به مبانی اسلام نباشد آزاد است». در اینجا قانون‌گذار اجتماعات و راهپیمایی‌ها را آزاد دانسته و هیچ‌گونه قیدی، جز دو مورد ذکر نکرده است. پیرامون قیود یادشده توضیح آنکه آزادی اجتماعات و اساساً هرگونه آزادی مطلق در تقابل با نظم عمومی قرار می‌گیرد. از این رو حکومت‌ها که علی‌القاعده بار تأمین نظم عمومی را بر دوش خود احساس می‌کنند، همواره سعی دارند تعادلی میان آزادی‌های مشروع افراد و نظم عمومی برقرار کنند.

نظم عمومی؛ مهم‌ترین عامل محدودکننده و در عین حال تضمین‌کننده آزادی اجتماعات

یکی از مفاهیم کلیدی که با توسل به آن آزادی‌های مختلف، از جمله آزادی اجتماعات و راهپیمایی را محدود می‌کنند، نظم عمومی است. نظم عمومی از منابعی سرچشمه می‌گیرد که جنبه مدون یا غیرمدون دارند. منبع مدون نظم عمومی را قوانین و مقررات و منبع غیرمدون آن را اصول و مبانی فرهنگی، اجتماعی و سیاسی یک جامعه تشکیل می‌دهد. نکته حائز اهمیت این است که در اینجا بنا بر یک دیدگاه خاص، ریشه تمامی مواردی که ذیل مفهوم نظم عمومی قرار می‌گیرد، حقوق و آزادی‌های سایر افراد است. همین دیدگاه خاص است که در اسناد بین‌المللی چون اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق حقوق مدنی و سیاسی بازتاب یافته و حقوق و آزادی‌های دیگران را به‌عنوان یکی از موارد محدودکننده آزادی اجتماعات مطرح می‌کند. در حقیقت تأمین این آزادی در عین تضمین نظم عمومی، موجب می‌شود تغییرات درخواستی در بستری قانونی مطالبه و اعمال شود.^۳

البته نظم عمومی تضمین‌کننده اعمال آزادی‌های مزبور است، اما سازکارهای اداری که در راستای تأمین نظم عمومی پیش‌بینی می‌شود نباید حاوی تشریفات غیرضروری، تبعیض ناروا، ناعادلانه یا برخلاف مقتضای ذات این آزادی‌ها باشد.^۴

۳- خلخالی، فرید (۱۳۸۳). نظم عمومی و آزادی تجمع و تشکل. نشریه حقوق اساسی. سال دوم. شماره سوم، صص ۵۱-۵۲.

۴- اسلامی، رضا. کمالوندی، محمد مهدی (۱۳۹۳).

۹۹ البته نظم عمومی تضمین‌کننده اعمال آزادی‌های مزبور است، اما سازکارهای اداری که در راستای تأمین نظم عمومی پیش‌بینی می‌شود نباید حاوی تشریفات غیرضروری، تبعیض ناروا، ناعادلانه یا برخلاف مقتضای ذات این آزادی‌ها باشد. ۶۶

تعهد مثبت دولت در قبال آزادی اجتماعات

بدیهی است اگر اجتماعات سالم، حمایت دولتی را به‌عنوان پشتیبان خود احساس کنند، رغبت بیشتری نسبت به اعمال این آزادی‌های مشروع در قالب قانونی پیدا خواهند کرد؛ در غیر این صورت به‌سوی طرق غیرقانونی اعمال آن‌ها سوق داده می‌شوند.^۵ هر چند آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها از جمله آزادی‌های منفی محسوب می‌شود و مشخصاً از اصل ۲۷ قانون اساسی چنین برداشت نمی‌شود که دولت جمهوری اسلامی بیش از عدم مداخله تعهدی فراتر دارد؛ اما باید گفت این تصویر نادرست است. دولت در حقیقت متعهد به تهیه و تمهید مقدماتی برای تضمین این آزادی‌هاست و همان‌طور که گفته شد ایجاد تعادل میان این آزادی‌ها و نظم عمومی یکی از این تمهیدات شمرده می‌شود.

۱. سازکارهای حمایت از آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها

در راستای ایجاد تعادل میان این دو مؤلفه، یعنی آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها و نظم عمومی سازکارهایی از قرار زیر قابل پیش‌بینی است:

۱. نظام اجازه پیش‌بینی؛
۲. نظام اطلاع پیش‌بینی؛
۳. نظام تعقیب پس‌بینی.

در نظام اجازه پیش‌بینی که می‌توان آن را نماد تفوق نظم عمومی بر آزادی‌ها دانست، افراد برای

جالش‌های آزادی اجتماعات در سیستم حقوقی ایران در پرتو نظام بین‌المللی حقوق بشر. مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۵۰، صص ۲۰۲ و ۲۰۳.

۵- عالی پور، حسن (۱۳۸۶). مدیریت حقوقی اجتماعات اعتراض‌آمیز. فصلنامه مطالعات راهبردی، شماره ۳۶، ص ۳۷۱.