

## Freedom of Assembly and Procession in Iran's Constitutional Law

Mohammad Mahdifar 

Ph.D Student, Public Law, College of  
Farabi, University of Tehran, Qom, Iran

Faezeh Rafatnejhad \* 

Ph.D Student, Public Law, College of  
Farabi, University of Tehran, Qom, Iran

### 1. Introduction

The freedom of assembly and procession is a fundamental civil and political right recognized in numerous human rights documents and legal systems, including that of the Islamic Republic of Iran (IRI). The question arises as to what specific stance the IRI's constitutional law takes on this kind of freedom. In this respect, the current study aimed to clarify the relationship between Principle 27 of the Constitution and other principles. Using a jurisprudential and legal analysis, the research sought to examine the position of Principle 27 within the broader context of the IRI's Constitution. The analysis was to evaluate the right to assembly and procession in the Iranian legal system, offering insights into the ideal legal standard for freedom of assembly and procession.

---

\* Corresponding Author: Rafat.nejad.faeze@ut.ac.ir

**How to Cite:** Mahdifar, M. & Rafatnejhad, F., "Freedom of Assembly and Procession in Iran's Constitutional Law", *The Quarterly Journal of Public Law Research*, Vol. 26, No. 84, 151-188, (2024).  
Doi: [10.22054/QJPL.2024.72918.2886](https://doi.org/10.22054/QJPL.2024.72918.2886).

## **2. Literature Review**

The Persian legal literature provides valuable but limited research on this topic, highlighting a notable gap in analytical approaches to examining the issue. To address this gap, the present study employed an analytical framework grounded in jurisprudential and legal analysis.

## **3. Materials and Methods**

As a qualitative inquiry, the present study used a library research method to collect the data. Moreover, a jurisprudential and legal analysis was conducted to analyze the data and examine the position of Principle 27 within Iran's constitutional law.

## **4. Results and Discussion**

The findings revealed several key insights. First, Principle 27 of the Constitution of the IRI, grounded in religious teachings and aligned with international and regional human rights documents, it recognizes the right to freedom of assembly and procession with minimal restrictions. Second, understanding the absolute right embedded in Principle 27 within Iran's broader legal framework requires a holistic view of the Constitution and an assessment of how it relates to other constitutional principles. The analysis of this relevance revealed the universality of the right to freedom of assembly for all citizens, showing that it extends beyond the two specific restrictions stated in Principle 27. Finally, a review of domestic legal documents and executive procedures revealed contradictions with the theoretical field of constitutional rights in Iran. These legal frameworks, contrary to the constitutional perspective, adopt a permit-based approach that is notably stricter than similar systems in other permit-based legal systems. Moreover, the study advanced the argument that the lack of legislation on the part of the Islamic Consultative Assembly (the Iranian Parliament)—concerning the right of all citizens to hold

assemblies and processions—does not render such gatherings illegal. If an assembly or procession does not conflict with the governing laws within the legal framework of the IRI, it is considered legal under Principle 27 of the Constitution.

## 5. Conclusion

A holistic view of the Constitution requires that the right to freedom of assembly and procession outlined in Principle 27 be considered in conjunction with other constitutional principles. The application of Principle 27, which is subject to two specified restrictions, falls under the jurisdiction of ordinary law tasked with determining issues such as the implementation procedures, conceptual scope, mechanisms for ensuring compliance, and guarantees against violations. In this context, valuable insights can be gained from historical interpretations, such as an analysis of the debates among members of the Assembly of Experts for the Constitution, to reveal the intent behind drafting Principle 27 as well as the historical, political, and social contexts at the time. Additionally, early experiences and real-world implications of either overly broad or overly restrictive interpretations are crucial for establishing the right to assembly and procession. These insights can inform the principles and conditions necessary for relevant legislation that can effectively embody this fundamental right, helping to institutionalize, stabilize, and strengthen it in future legal procedures.


There are several important points to mention. First, the freedom of assembly and procession recognized in the Constitution is incompatible with the permit system. On the one hand, it is essential to uphold the universality of this freedom, which should not require obtaining permission for its exercise. On the other hand, the reluctance of the members of the Assembly of Experts for the Constitution to specify restrictions that would put the fate of assemblies in the hands of the government suggests that it is not feasible to orient Principle 27 of the Constitution toward a permit-based approach through ordinary

law. Second, the right to assemble should not be restricted to a specific group. Principle 27 recognizes the right to assembly as a civil and political right for all citizens. Limiting this right to certain groups, such as legal political parties, contradicts the meaning and rationale of this principle outlined in the Constitution. Third, there should be maximum reservations regarding the prohibition of gatherings. In cases where a gathering or procession conflicts with restrictions such as public order, the legislator should refrain from declaring a ban or dispersing the gathering as the first response; this should only be done as the last resort. It is important to emphasize that the freedom of assembly must be protected to the greatest extent possible. Any restrictions should be imposed only to the extent necessary to manage the situation, rather than resorting to prohibitions as an immediate response. Fourth, clarity in the text of the law is essential. This principle, which generally governs the drafting of legislation, should also apply to laws related to Principle 27. Specifically, any interpretable limitations—such as the cases causing disturbances to the foundations of Islam—should be clearly defined in the law. Failing to do so will undoubtedly create problems for citizens in exercising their rights and may hinder the administrative police and judicial officials in fulfilling their duties. By precisely specifying all processes and avoiding vague language, the rights of all parties can be effectively protected from violations.


**Keywords:** Freedom of Assembly and Procession, Principle 27 of the Constitution, Permit System, Notification System

## جایگاه آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها نظام حقوق اساسی ایران

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده‌گان فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران

محمد مهدی فر 

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده‌گان فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران

فائزه رفعت‌نژاد\* 

### چکیده

آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها از حقوق بنیادین مدنی-سیاسی شهروندان است که در اسناد حقوق بشری و نظام‌های حقوقی از جمله نظام حقوقی ایران، مورد شناسایی قرار گرفته است. جمهوری اسلامی ایران چه جایگاهی برای آزادی مزبور در نظام حقوقی خود پذیرفته است؟ پژوهش کیفی پیش‌رو با روش کتابخانه‌ای به گردآوری داده‌ها پرداخته و با تحلیل فقهی و حقوقی مسئله را مورد واکاوی قرار داده است. یافته‌های پژوهش حکایت از آن دارد که یک-قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۲۷، مبتنی بر آموزه‌های دینی و همسو با اسناد حقوق بشری، این آزادی را با حداقل قیود به رسمیت شناخته است؛ دو-یافتن جایگاه این حق در میان نظام‌های مورد پذیرش نظام جمهوری اسلامی ایران، مبتنی بر نگاه کل‌گرایانه به قانون اساسی و تعیین نسبت آن با مفاد دیگر اصول بوده که این نسبت سنجی، حاکی از عمومیت حق آزادی تجمع نسبت به تمام شهروندان از یک‌سو و محدود بودن آن به دو قید مذکور در اصل ۲۷ قانون اساسی است؛ سه-واکاوی اسناد حقوقی و رویه‌ها نشان از شناسایی مغایرت با ساحت نظری حقوق اساسی ایران دارد؛ چراکه قانون عادی، برخلاف دیدگاه قانون اساسی، رویکرد مجوز محور را - با رویکرد سخت‌گیرانه‌تری به نسبت دیگر نظام‌های حقوقی مجوز محور- گزینش کرده است.

واژگان کلیدی: آزادی اجتماع و راهپیمایی، اصل ۲۷ قانون اساسی، اطلاع‌محوری، مجوزمحوری.

## مقدمه

«تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آنکه مغل به مبانی اسلام نباشد آزاد است.» این تعبیر که همان نص اصل بیست و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است، موضع قانون‌گذار اساسی در برابر حق برگزاری اجتماع و راهپیمایی را روشن می‌کند؛ تعبیری که ترجمان روح حاکم بر مجلس خبرگان قانون اساسی سال ۱۳۵۸ در حمایت از حقوق و آزادی‌ها و نحوه برخورد با آنهاست. همانگونه که در برخی دیگر از اصول قانون اساسی مانند اصول ۳۷، ۳۸ و ۳۹ که بیان‌گر اصل برائت، منع شکنجه و تأکید بر کرامت انسانی است می‌توان امر مذکور را مشاهده نمود؛ روح حاکم بر اصل مزبور را باید پاسداشت حداکثری حقوق شهروندان و بازگذاشتن مسیر نظارت عمومی جهت یافتن حداکثری اختلال‌های حکمرانی از رهگذر شنیدن صدای مردم دانست؛ امری که به گفته برخی از اعضای حاضر در مجلس خبرگان قانون اساسی «خاصیتش برای کشور این است که دردها و ناراحتی‌هایشان را می‌گویند شاید بسیاری از مشکلات را در این راهپیمایی‌ها درک کنیم»؛ به عبارت دیگر می‌توان گفت که اصل ۲۷ در نظرگاه مجلس مزبور، از بهترین راه‌های اجرایی‌سازی اصلی از اصول حقوق عمومی یعنی نظام نظارت و تعادل است. بر همین اساس نیز می‌توان دلیل اکتفا به حداقل قیود محدودکننده را توسط مجلس خبرگان برای اعمال حق برگزاری اجتماع و راهپیمایی فهم نمود که با وجود طرح قیود مختلف در مذاکرات مربوط به تدوین اصل بیست و هفتم، در نهایت صرفاً به دو قید عدم حمل سلاح و اخلال به مبانی اسلام اکتفا گردید.

با این همه در واکاوی زوایای موضوع مورد بحث و تبیین موضع قانون اساسی نسبت به آنها می‌بایست در راستای فهم جایگاه این حق و آزادی شناسایی شده در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با رویکردی کل‌نگرانه به اصول قانون اساسی و روح حاکم بر آن، علاوه بر بررسی مفهومی و اصطلاحی اصل بیست و هفتم مانند مفهوم اخلال به مبانی اسلام، آن را به عنوان جزئی اصلی و مرکزی در ارتباط با مسئله اما نه منفک و گسسته از دیگر اصول قانون اساسی مورد تحلیل قرار داد. در این نوشتار برای بهتر روشن شدن جایگاه آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها در نظام حقوقی ایران، مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی در خصوص اصل بیست و هفتم و در جهت فهم بهتر مفاد آن،

طرح‌های قانونی، قوانین، آیین‌نامه‌ها، آرای دیوان عدالت اداری برای دستیابی به رویکرد و دیدگاه سه نهاد هسته‌ای حکمرانی یعنی مجلس شورای اسلامی، دولت و قوه قضاییه همچنین نظریات شورای نگهبان به عنوان نهاد پاسدار قانون اساسی به همراه واکاوی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک «کل به هم پیوسته» جهت کشف ابعاد مختلف ناظر به اعمال حق برگزاری اجتماع و راهپیمایی مورد تحلیل و بررسی قرار خواهد گرفت. در ادبیات حقوقی بومی، در جستار میان کوشش‌های ارزشمند اما کم‌شمار پیشین پیرامون موضوع مورد بحث، خلأ چنین رویکرد تحلیلی مشاهده می‌شود؛ تحلیلی فقهی و حقوقی که به بازبینی جایگاه اصل ۲۷ در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان جزئی از کل پرداخته و با ابتدای بر آن، وضعیت‌شناسی حق مزبور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و تبیین وضعیت بایسته را مورد بحث و بررسی قرار دهد.

پیش از ورود به اصل بحث و مناقشه در آن، نیاز است تا به برخی مفاهیم داخل در موضوع به لحاظ مفهومی پرداخته شود:

\* آزادی: در میان تعاریف متعدد برشمرده شده برای «آزادی»، می‌توان "رها بودن از قید و بند و حق انجام ارادی خواسته‌ها"<sup>۱</sup> را برگزید؛ چرا که بیشتر تعاریف، به همین معنا رجوع می‌دهند. بر اساس معنای مذکور، آزادی قابل تقسیم به دو قسم آزادی منفی و مثبت است که در قسم نخست، عدم وجود موانع و مزاحمت از سوی دیگران و در قسم دوم امکان عمل به اراده مورد تأکید است.<sup>۲</sup>

اعلامیه حقوق بشر و شهروند مصوب ۲۶ آگوست ۱۷۸۹ فرانسه در تعریف خود از آزادی اینگونه آورده است که:

«آزادی عبارت است از قدرت انجام دادن هرگونه عملی که به دیگری صدمه نزند»؛ این تعریف از آزادی را نیز می‌توان به هر دو قسم ذکر شده برگرداند؛ چرا که اعمال حق خود (حق آزادی) نباید منجر به سلب حق دیگران و به تعبیری ایجاد مانع برای اعمال آزادی دیگر افراد گردد.

۱. حسن عمید، فرهنگ عمید، چاپ ششم (تهران: انتشارات امیرکبیر، ۱۳۸۹) ص ۱۷.

۲. محمدعلی موحد، در هوای حق و عدالت از حقوق طبیعی تا حقوق بشر، مجموعه حقوق سیاسی و قضائی، چاپ اول (تهران: انتشارات کارنامه، ۱۳۸۱) ص ۱۷.

\* اجتماع: در معنای لغوی، اجتماع به معنای دور هم جمع آمدن و انجمن شدن<sup>۱</sup> بوده و در معنای اصطلاحی آنکه گسسته از معنای لغویش نمی‌باشد، به گردآمدن موقت گروهی از افراد برحسب قرار یا دعوت قبلی و در محل معین گفته می‌شود<sup>۲</sup>؛ در حقیقت زمانی که ذینفع بودن جمعی از افراد جامعه در یک امر معین توسط آنان شناسایی شده و ایشان دارای دیدگاهی انتقادی نسبت به قدرت سیاسی غالب، تصمیمات سیاسی موثر آن و فشارهای وارده بر خود بوده و قصد مقاومت در برابر آن را داشته باشند<sup>۳</sup> یا آنکه پیشنهادهای مثبت یا تأیید یک رویکرد و اقدام دولت در یک موضوع خاص مدنظرشان باشد و همچنین زمانی که رویکرد توصیه‌محوری خاصی را نسبت به عملکرد حکومت اتخاذ نمایند از اجتماع بهره‌مند می‌شوند. به عبارت دیگر وجود صفت «اندیشمندی» در اجتماعات، وجه تمایز میان آنها و گروه‌های تماشاچی برخی رخدادهای فرهنگی یا ورزشی و جزء آن است.<sup>۴</sup>

\* راهپیمایی: راهپیمایی در حقیقت، مصداقی خاص از اجتماع و واجد همان مؤلفه‌های تعریف مزبور است؛ با این تفاوت که به صورت سیال در معابر عمومی برگزار می‌شود؛ البته برخی نویسندگان مواردی چون برگزاری در فضای باز، طلبکارانه و اعتراضی بودن، معطوف به عمل بودن و نه محیط بحث و تبادل نظر نیز اشاره کرده‌اند<sup>۵</sup> که از نظر این نوشتار نباید به عنوان جزء مقوم راهپیمایی شمرده شوند؛ چراکه بدون آنها نیز عنوان مذکور به لحاظ عرفی، صدق معنا می‌کند.

۱. محمد معین، فرهنگ فارسی، جلد ۱، چاپ سوم (تهران: انتشارات کتاب راه نو، ۱۳۸۶) ص ۷۶.

۲. منوچهر طباطبائی موتمنی، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، چاپ ششم (دانشگاه تهران: موسسه انتشارات و چاپ، ۱۳۸۲) ص ۹۱.

۳. سیدمحمد هاشمی، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، چاپ اول (تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۴) ص ۴۲۲.

۴. همان، ۴۲۱.

۵. ژان دوفار، آزادی‌های گروهی (آزادی تجمع، آزادی تظاهرات، آزادی انجمن، آزادی سندیکایی)، ترجمه علی اکبر گرجی از ندریانی، چاپ اول (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۰) ص ۱۰.



## ۱. مبانی فقهی آزادی اجتماع و راهپیمایی

حق آزادی اجتماع و راهپیمایی، پیوندی عمیق با حق آزادی بیان دارد به نحوی که بدون به رسمیت شناختن آن نمی‌توان آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها را ادعا نمود؛ چراکه اعمال این دو حق آزادی، طریقی برای بیان دیدگاهی است که شهروندان تمایل دارند به نحو گروهی آن را ابراز نمایند. از سویی دیگر اجتماع کردن حتی اگر با سکوت همراه باشد، نوعی بیان و ابراز است.<sup>۱</sup> برخورداری از چنین حقی دارای مبانی فقهی و دینی متعددی است که در ادامه بنا به اقتضای متن به تعدادی از آنها اشاره می‌شود:

### ۱-۱. حجیت قطع

«حجیت قطع» یکی از بنیادین‌ترین مباحث علم اصول فقه است که ریشه و مبانی سایر ادله مانند ظنون معتبر نیز به آن ختم می‌شود. اصولیان بر این امر اتفاق دارند که «قطع» حجت بوده و انسان بر اساس آن می‌تواند عمل نماید.<sup>۲</sup> تطبیق عمل نمودن به این حجت در این بحث، تبعیت نکردن از تصمیمات ناصواب دولت است؛ بنابراین اقدام افراد به بیان دیدگاه، از رهگذر اجتماع و راهپیمایی که برخاسته از یقین به ناصوابی تصمیمات مقامات است اقدامی بر اساس «حجت شرعی» باید ارزیابی گردد. از این جهت تفاوتی بین دو قسم قطع - طریقی و موضوعی - وجود ندارد؛ زیرا همان‌گونه که برخی از اصولیان به درستی تصریح کرده‌اند در موارد «قطع طریقی» حتی شارع مقدس نیز از عمل بر اساس آن منع نمی‌کند<sup>۳</sup> و در موارد «قطع موضوعی» نیز با حصول یقین، شخص موظف خواهد بود که مطابق آن عمل نماید.<sup>۴</sup>

بر این اساس در صورت یقین به ناصوابی یک تصمیم دولتی، چه اینکه از موارد غیر شرعی باشد که تمام موارد آن از مصادیق قطع طریقی هستند و چه آنکه از امور شرعی باشد خواه از مصادیق قطع طریقی یا موضوعی باشد، بیان دیدگاه توسط شهروندان در

۱. فرید خلخالی، «نظم عمومی و آزادی تجمع و تشکل»، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، (۱۳۸۳)، ص ۵۲.

۲. ابوالحسن مشکینی اردبیلی، کفایه‌الاصول، جلد ۳، چاپ اول (قم: نشر لقمان، ۱۴۱۳) ص ۱۳۹.

۳. مرتضی بن محمد امین انصاری، فرائد‌الاصول، جلد ۱، الطبعة السابعة (قم: جماعه المدرسين فی الحوزه العلمیه بقم، مؤسسه النشر الإسلامی، ۱۳۹۴) ص ۳۱.

۴. محمد حسینی، الدلیل الفقہی، الطبعة الأولى (دمشق: مرکز ابن ادریس الحلی للدراسات الفقہیہ، ۲۰۰۷) ص ۲۴۵.

قالب اجتماع یا راهپیمایی به دلیل حجتی که برای آنان حاصل شده است (قطع)، مجازند که دیدگاه خود را بیان نموده تا از این رهگذر امید داشته باشند مقامات مربوطه در شیوه نادرست اتخاذی خود تجدیدنظر نمایند.

## ۲-۱. امر به معروف و نهی از منکر

یکی دیگر از مستندات قابل مراجعه در موضوع مورد بحث، عمومیت ادله «امر به معروف و نهی از منکر» است. دلیل مذکور را می‌توان یکی از روشن‌ترین دلایل فقهی در مسئله دانست که به موجب آن، عمل اجتماع‌کنندگان و راهپیمایان در برخی از حالات - وجود شرایط و جوب امر به معروف و نهی از منکر - دارای حکم و جوب خواهد بود.

با مراجعه به ادله امر به معروف و نهی از منکر در میابیم که فریضه مذکور منحصر به شیوه خاص نبوده و مراتب مختلفی از عدم رضایت قلبی تا کارزار با ستمکار را شامل می‌شود؛ بنابراین اجتماع و راهپیمایی برای بیان دیدگاه اعتراضی و انتقادی به شیوه‌ای مسالمت‌آمیز در عمل به این فریضه الهی، جزء مراتب میانی آن به شمار می‌رود. همچنین فارغ از بحث تکلیفی آن، باید توجه داشت که تمام آثار تکوینی مترتب بر امتثال یا ترک فریضه امر به معروف و نهی از منکر که در روایات نیز به آنها اشاره شده است، همواره باید مورد لحاظ جامعه و حکومت باشد. به‌عنوان نمونه می‌توان به روایتی که از امام رضا علیه السلام نقل شده است توجه نمود: «یا آنکه به معروف امر می‌کنید و از منکر نهی می‌نمایید یا اینکه شروران بر شما مسلط می‌گردند؛ در این صورت اگر نیکان شما دست به دعا شوند، دعایشان مستجاب نخواهد شد».<sup>۱</sup>

مضاف بر آنکه به سبب اقامه فریضه امر به معروف و نهی از منکر است که خداوند متعال، امت مسلمان را برترین امت‌ها دانسته است: «شما بهترین امتی بودید که برای مردم پدیدار شدید: به کار پسندیده فرمان می‌دهید و از کار ناپسند باز می‌دارید».<sup>۲</sup>

از این رو باید همواره به مقوله اجتماعات و راهپیمایی‌هایی که با رویکرد اعتراضی و با هدف تذکر به حکمرانان در ادای معروف و ترک منکر برپا می‌شود با نگاهی مثبت و به

۱. محمد بن حسن حر عاملی، تفصیل وسائل الشیعه إلى تحصیل مسائل الشریعه، جلد ۱۶، چاپ دوم (قم: موسسه آل

البيت (علیهم السلام) لإحياء التراث، ۱۴۱۶) ص ۱۱۸.

۲. آل عمران/۱۱۰.

مثابه ابزاری برای اعمال نظارت درونی امت اسلامی نگریست؛ نظارت درونی که می‌توان آن را از آیه شریفه «و اگر خداوند، بعضی از مردم را به وسیله بعضی دیگر دفع نمی‌کرد، زمین را فساد فرامی‌گرفت»<sup>۱</sup> مستفاد نمود.

### ۳-۱. النصيحة لأئمة المسلمين

به همین نحو در مورد قاعده «النصيحة لأئمة المسلمين» نیز می‌توان استناد نمود. توضیح آنکه چون واژه «النصيحة» به معنای خیرخواهی است؛<sup>۲</sup> بنابراین ترکیب «النصيحة لأئمة المسلمين» به معنای خیرخواهی برای پیشوای مسلمانان است که در نصوص دینی مورد سفارش قرار گرفته است؛ به‌عنوان نمونه از پیامبر گرامی اسلام صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَآلِهِ نقل شده است که فرمود: سه چیز است که قلب هیچ مسلمانی در خصوص آن خیانت نمی‌ورزد: خالص نمودن عمل برای خداوند متعال، خیرخواهی برای پیشوایان مسلمانان و همراهی با جماعت مسلمین.<sup>۳</sup>

مفهوم «النصيحة لأئمة المسلمين» در قالب مفهومی «دعوت به خیر» که در اصل ۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مورد تأکید قرار گرفته است، همانطور که از کلام امیرالمومنین علی علیه السلام نیز برمی‌آید، از جمله حقوق الهی است که حاکم و مردم بر یکدیگر دارند به نحوی که ایشان می‌فرمایند:

«در میان حقوق الهی، بزرگترین حق، حق رهبر بر مردم و حق مردم بر رهبر است، حق واجبی که خدای سبحان، بر هر دو گروه لازم شمرد و آن را عامل پایداری پیوند ملت و رهبر، و عزت دین قرار داد. پس رعیت اصلاح نمی‌شود جز آن که زمامداران اصلاح گردند و زمامداران اصلاح نمی‌شوند جز با درستکاری رعیت».<sup>۴</sup>

۱. بقره/۲۵۱.

۲. محمد بن مکرّم ابن منظور، لسان العرب، المجلد ۲، الطبعة الثامنة (بيروت: دارالفکر للطباعة و النشر و التوزيع، ۱۴۱۲) ص ۶۱۶.

۳. محمد بن یعقوب کلینی، الکافی، جلد ۲، چاپ دوم (قم: موسسه علمی فرهنگی دار الحدیث، ۱۳۸۷) ص ۳۳۶.  
۴. نهج البلاغه، خطبه ۲۱۶.

بنابراین این حق با مبداء تشریعی الهی، مبین وجهی از نظارت همگانی است<sup>۱</sup> که با جنبه عمومی و همگانی خود، تابع وقوع موضوع یا حالتی اعم از ترک واجب یا ارتکاب حرام نبوده و وظیفه‌ای است که مستمرا جاری بوده و بر عهده آحاد مردم است. به دیگر عبارت، بدون اشکال می‌توان نتیجه گرفت که در حکومت خواه دینی و خواه غیردینی، زمامدار در برابر مردم مسئول و تحت نظارت آنان است.<sup>۲</sup> راهپیمایی و برپایی تجمعات، از نمودهای بیرونی و مسالمت‌آمیز از فراخوانی حاکم و حکومت اسلامی به امر خیر می‌باشد که همانگونه که گفته شد - برخلاف امر به معروف و نهی از منکر - متوقف بر وقوع حالت خاصی از جانب حکومت و سردمداران آن نبوده و می‌تواند در همان هنگام صورت پذیرد. خلاصه آنکه که امر مذکور به مقتضای اطلاقی که دارد همانند امر به معروف و نهی از منکر می‌تواند در قالب‌های مختلفی از جمله موضوع این نوشتار تحقق یابد.

#### ۴-۱. حق بر اعتراض

خداوند در آیه ۱۴۸ سوره نساء می‌فرماید: «خداوند دوست ندارد کسی با سخنان خود بدی‌ها را اظهار کند مگر آن کسی که مورد ستم واقع شده باشد، خداوند شنوا و دانا است.» آیه کریمه به حکم عام تشویق بندگان به بازگو نکردن بدی‌های دیگران و گفتار پسندیده، استثنائی ذکر می‌کند که در واقع همان وضعیت مورد ستم واقع شدن است. در این صورت اشخاص می‌توانند با غیبت کردن از ظالم و بازگویی ستم‌های وی، به اعتراض پرداخته و از این رهگذر جهت احقاق حق خویش اقدام نمایند.<sup>۳</sup> در حقیقت قرآن کریم «حق اعتراض» را برای مظلوم شناسایی کرده است تا از رهگذر آن وی بتواند با علنی کردن ظلم روا شده و متوجه ساختن افکار عمومی به آن، ستم را از خویش دور کرده و حق خود را باز پس گیرد.

۴. مصطفی جعفری‌پیشه، «بررسی پارادکس نظارت و مشروعیت سیاسی»، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره ۳۳، (۱۳۸۳)، ص ۴۵.

۵. محمدجواد ارسطو، تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران، چاپ دوم (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۸) صص ۴۹۰-۴۹۲.

۳. علی مشکینی اردبیلی، اصطلاحات الأصول و معظم أبحاثها، جلد ۴، چاپ اول (قم: نشر الهادی، ۱۳۷۴) ص ۱۸۳.

حال اگر استدلال مذکور را در کنار برخی دیگر از آموزه‌های دینی مدنظر قرار دهیم، نتیجه‌ای بالاتر از صرف به حق بودن اعتراض به دست می‌آید و آن، «تکلیف» به اعمال امر مزبور است. توضیح آنکه در روایات نقل شده از اهل بیت (ع)، هنگام رخداد ستم در کنار «ظالم» افرادی نیز مورد نکوهش قرار گرفته‌اند و آنها اشخاصی هستند که در مقابل ظلم وارده سکوت اختیار کرده‌اند که رضایتمندان از ظلم نامیده می‌شوند؛ به عنوان مثال امام صادق (ع) نه تنها ظالم و کمک کننده به او، بلکه شخصی که به آن ظلم راضی است را نیز به عنوان شریک معرفی می‌نماید.<sup>۱</sup>

بر این اساس سکوت در برابر ظلم و عدم اعتراض با فرض تمکن از آن، به دلیل اندراج تحت عنوان «رضایت به ظلم» سبب می‌شود که واکنش به ستم و اعتراض به آن را به مثابه تکلیف برای افراد شناسایی نامیده و آن را فراتر از یک حق که اعمالش جایز است به شمار آورد. خلاصه آنکه از آیه ۱۴۸ سوره نساء می‌توان جواز اعتراض و نیز پس از جمع با سایر ادله فقهی، لزوم آن را نیز در برخی حالات استفاده کرد.

در آخر می‌توان به این مهم توجه داد که یکی از اهداف الهی برای بعثت انبیاء بر اساس نص صریح قرآن کریم، برپایی عدالت در زمین توسط مردم است: «ما رسولان خود را با دلایل روشن فرستادیم و با آنها کتاب (آسمانی) و میزان (شناسایی حق از باطل و قوانین عادلانه) نازل کردیم تا مردم قیام به عدالت کنند».<sup>۲</sup> توجه به این آیه کریمه در کنار یکی از سنت‌های پایدار الهی یعنی: تغییر ندادن وضعیت جوامع بی‌آنکه آنان اقدام نمایند<sup>۳</sup> این نتیجه را به دست می‌دهد: اجتماع و راهپیمایی به مثابه: الف- روشی برای دادگستری در زمین و بازگرداندن عدالت و ب- یکی از راه‌های محقق کننده هدف کلان الهی از بعثت انبیاء، مورد رضایت شارع مقدس می‌باشد.

فراتر از تمامی موارد پیش گفته اهمیت حق مزبور از تأمل در جایگاه حقوق متقابل حکومت و جامعه در نظام حق‌ها قابل استفاده است؛ امیرالمومنین علیه‌السلام می‌فرماید: «آنگاه خداوند از حقوق خود حقوقی را بر بعض مردم نسبت به بعض دیگر واجب گرداند

۱. کلینی، همان ص ۳۰.

۲. حدید/۲۵.

۳. رعد/۱۱.

و آن حقوق را در جهات و حالات با هم برابر قرار داد و بعضی را در برابر بعضی دیگر واجب نمود و بعضی واجب نگردد مگر به انجام حقی که در برابر آن است و بزرگ‌ترین چیزی که از این حقوق واجب فرمود حق حاکم بر رعیت و حق رعیت بر حاکم است، این فریضه‌ای است که خداوند برای هر یک نسبت به دیگری واجب نموده<sup>۱</sup> است. نتیجه آنکه جایگاه برتر حقوق عمومی در اندیشه علوی از یک سو و نقش نظارت و توازن بخشی اجتماع و راهپیمایی برای پاسداشت آن حق والا از سوی دیگر، اهمیت بحث را بسیار روشن می‌نماید.<sup>۲</sup>

## ۲. جایگاه اصل ۲۷ میان سایر اصول قانون اساسی

بحث مشارکت شهروندان در گستره اداره عمومی کشور، به‌عنوان عالی‌ترین جلوه حق حاکمیت مردم، آنچنان که ضمن اصل ۵۶ قانون اساسی ایران مورد لحاظ قرار گرفته؛ برآیندی از حق تعیین سرنوشت ایشان و حاکمیت بر سرنوشت اجتماعی خویش است که نشأت گرفته از حق حاکمیت الهی و در طول آن است؛ حق برپایی و تجمع و راهپیمایی، در امتداد حق مشارکت در اداره امر عمومی و به‌عنوان تجلی‌گاه مهم آن، از حقوق منفی مردم و اصول جدانشدنی حاکمیت ملی و مولفه مهم جامعه دموکراتیک بوده که تحقق آن در فضای دموکراسی مشارکتی نیازمند بستری مناسب است و آن تنها در شرایطی حادث می‌گردد که یک توافق جمعی مبتنی بر اعتماد دوسویه میان شهروندان و دولت موجود بوده که ضمن آن، شهروندان بتوانند منافع خود را بصورت قانونی و مسالمت‌آمیز پیگیری کنند؛ این مهم جز با نقش حمایتی دولت در تضمین و مقابله با نقض آنها، به نحوی که اصول متعدد قانون اساسی نیز موید آن می‌باشد امکان‌پذیر نیست.

آزادی برگزاری اجتماعات مسالمت‌آمیز، نخستین بار در اصل ۲۱ قانون اساسی مشروطه مصوب ۱۲۸۶ و متمم آن به رسمیت شناخته شد. همچنین ایران در سال ۱۳۴۷ با پیوستن به کنوانسیون بین‌المللی رفع هرگونه تبعیض نژادی، مصوب ۱۹۶۵ به نحو بین‌المللی، حق آزادی برگزاری تجمعات مسالمت‌آمیز که در ماده ۵ سند مذکور قیده شده

۱. محمد مهدی‌فر، موسوعه *روایی حقوق عمومی*، جلد ۲، چاپ اول (قم: انتشارات مکتب اندیشه، ۱۴۰۱) صص ۱۲-۱۳.

۲. برای مطالعه بیشتر پیرامون مبانی دینی رک: همان، صص: ۱۱۴-۱۱۸، ۱۲۴-۱۲۶، ۱۷۰-۱۷۲، ۲۷۲.

را به رسمیت شناخت. پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز این حق با عنوان آزادی برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها در سال ۱۳۵۸ در اصل ۲۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جای گرفت. همانگونه که از مفهوم این اصل برمی‌آید، اعمال این حق بجز دو قید پیش‌بینی شده «عدم اخلال به مبانی اسلام» و «عدم حمل سلاح»<sup>۱</sup> مشروط و منوط به هیچ محدودیت دیگری نبوده و نیست. این محدودیت، اصولی و منطقی بوده بر پایه حفظ و ابقای اساس و بنیان جمهوری اسلامی ایران و استقرار نظم و امنیت در جامعه و حفظ آن از گزند خشونت و تنفر وضع گردیده است؛ چنانچه چنین محدودیت‌هایی در قوانین اساسی برخی کشورهای دیگر نیز به چشم می‌خورد.<sup>۲</sup>

در هر حال برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها از حقوق بنیادین مدنی سیاسی بوده و دارای پشتوانه اساسی به موجب اصل ۲۷ می‌باشد و مستفاد از اصل ۹ قانون اساسی، حتی بواسطه وضع قوانین و مقررات نیز نمی‌توان آزادی‌های مشروع را به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور سلب نمود. در این خصوص بر مبنای آنچه در بند ۲ ماده ۲۲ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی سیاسی و سایر اسناد بین‌المللی آمده است شناسایی این حق نیازمند ملیس شدن به الفاظ قانونی در کشورهای عضو نبوده اما این کشورها می‌توانند به اقتضا و مصلحت امنیت ملی یا ایمنی عمومی، نظم عمومی یا برای حمایت از سلامت یا اخلاق عمومی یا حقوق و آزادی‌های دیگران، محدودیت‌هایی را بر اعمال آن به موجب قانون

---

۱. شایان ذکر است که رعایت این دو قید در همه حال بر افراد جامعه اسلامی در جهت حفظ حکومت و زیست مسالمت‌آمیز ضروری بوده اما تاکید قانونگذار در این اصل، حاکی از اهمیت موضوع یعنی تضمین سلامت و امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌ها از یک سو و حفظ سلامت و نظم و امنیت جامعه از سوی دیگر است. بنابراین هرچند این دو قید در قوانین عادی نیز مشاهده می‌گردد - به نحوی که مطابق ماده ۴ «قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز مصوب ۱۳۹۰» حمل هرگونه سلاح جرم‌انگاری گردیده - اما قانونگذار اساسی از باب اهمیت بحث، تذکر این مهم را به قوانین عادی موکول نکرده است؛ برای مطالعه بیشتر رک. به: عبدالرضا علیزاده و ریحانه صالحی، «آزادی تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها در پرتو اصل ۲۷ قانون اساسی ایران»، حقوق اسلامی، دوره ۱۴، شماره ۵۲، (۱۳۹۶)، صص ۱۳۵-۱۳۷.

۲. به عنوان مثال ماده ۸ قانون اساسی آلمان مقرر می‌دارد: «هرکس از آزادی بیان، بویژه از آزادی مطبوعات و آزادی تجمعات، به منظور مبارزه با اساس نظام دموکراسی سوء استفاده کند این حق اساسی از او سلب خواهد شد». رک. به: Michael Hamilton, "Freedom of Assembly, Consequential Harms and the Rule of Law: Liberty-limiting Principles in the Context of Transition", Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 27, No. 1 (2007), pp. 75-100.

وضع کنند. با این حال، همانگونه که از ماده ۱۳ منشور حقوق شهروندی نیز قابل استنباط است، محدودیت‌ها می‌بایست صورت فرعی و استثنایی داشته و نباید به گونه‌ای باشند که اعمال حق را خالی از محتوا کنند؛ در ادامه به برخی اصول قانون اساسی که ارتباط ویژه‌ای با این محدودیت‌ها داشته، پرداخته و نسبت میان این اصول و اصل ۲۷ بیان می‌شود:

### ۱-۲. اصول ۲، ۴ و ۱۲ قانون اساسی

در این اصول، صراحتاً بر ابتدای پایه‌های ایمانی نظام جمهوری اسلامی ایران بر اصول و ارکان الهی دین اسلام، وضع قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی تأکید شده و دین اسلام به عنوان رسمی بصورت الی‌الابد و غیر قابل تغییر در قانون اساسی عنوان گردیده است؛ بدین سبب طبیعتاً ذکر تعبیر «عدم اخلال به مبانی اسلام» به عنوان یکی از شروط و قیود محدودکننده برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها در اصل ۲۷ توجیه پذیر است. به رغم تبیین منظور قانونگذار اساسی از قید دوم یعنی «سلاح» توسط قانون عادی<sup>۱</sup> و توانایی او در قانونگذاری در عموم مسائل مصرح در اصل ۷۱ قانون اساسی، چنین کوششی در تبیین مفهومی «مبانی اسلام» به نحو تقنینی صورت نگرفته است؛ هر چند در مصوبه ۱۳۸۰/۰۴/۱۲ شماره ۱۵۱۱.دش شورای عالی انقلاب فرهنگی با عنوان «سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در حوزه مطبوعات»، مبانی اسلام در حوزه مطبوعات را «ضروری دین در اعتقادات، اخلاقیات، احکام، شعائر و مناسک دین» و اخلال در مبانی اسلام را عمل یا بیان یا اثری می‌داند «که در اعتقاد یا التزام عملی جامعه به ضروریات اسلام ایجاد رخنه و تزلزل نماید و یا موجب هتک حرمت اسلام، ضروریات دینی و شعائر و مقدسات آن شود». از سوی دیگر در استفتائی که از آیت الله مکارم شیرازی در خصوص مقصود از «مبانی اسلام» شده بود، ایشان آن را به «مسائل ضروری دینی، خواه در مسائل اعتقادی باشد، مانند توحید و معاد و عصمت انبیا و ائمه معصومین علیهم السلام و امثال آن، و خواه در فروع دین و احکام و قوانین اسلام، و خواه در مسائل اخلاقی و اجتماعی باشد» دانسته‌اند.<sup>۲</sup> در مورد موارد بالا می‌توان گفت که تبیین شورای عالی انقلاب فرهنگی از

۱. ماده ۲ قانون «مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیر مجاز».

۲. تبیین عبارت (اخلال در مبانی اسلام) در قانون اساسی: makarem.ir



اصطلاح مزبور در مقام تقنین نبوده و به جهت آنکه جایگاه مصوبات این نهاد در تناسب با قوانین عادی مشخص نمی‌باشد، قابل اتکا نیست؛ همچنین مبانی اسلام از موضوعات فقهی اختلافی است که نیازمند تعیین دقیق حدود و ثغور آن بوده و موجه است که این تبیین بر اساس فتوای معیار صورت پذیرفته و لذا شورای نگهبان به‌عنوان مفسر قانون اساسی به این مهم اهتمام ورزد.

### ۲-۲. اصل ۹ قانون اساسی

چنانچه پیشتر اشاره شد، مطابق ذیل این اصل، آزادی‌های مشروع را نمی‌توان به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور سلب نمود؛ همچنان که مطابق صدر اصل ۹، هیچ فرد یا گروه یا مقامی حق ندارد به نام استفاده از آزادی به استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، نظامی و تمامیت ارضی ایران کمترین خدشه‌ای وارد کند؛ بنابراین استقلال و تمامیت ارضی ایران از موارد محدود کننده‌ای است که به درستی، اطلاق اصل ۲۷ قانون اساسی را مقید نموده است. مبانی فقهی حقوقی آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها و همچنین شروطی همچون مسالمت آمیز بودن آن و امنیت ملی و نظم عمومی در اسناد بین‌المللی، حاکی از موجه بودن وضع این قید می‌باشد. تجمعات خشونت آمیزی که به دنبال ایجاد شرایط مخاطره‌آمیز در مرزهای یک کشور بوده یا تهدیدی علیه استقلال و وحدت ارضی یک کشور محسوب شده، به هیچ عنوان واجد وصف «حق» و «آزادی» قرار نگرفته و حمایت‌های ملی و بین‌المللی را نیز به دنبال ندارد؛ چه آنکه دولت‌ها اصولاً چنین تجمعاتی را جرم‌انگاری کرده و قادر به پراکندن و متفرق ساختن آنها می‌باشند.

### ۲-۳. اصل ۴۰ قانون اساسی

به موجب اصل ۴۰، حقوق و آزادی‌های دیگران از جمله محدودیت‌های اعمال حق برگزاری است: «هیچکس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد»؛ پس ذکر این نکته که مستفاد از عموم و اطلاق این اصل، هم دولت و هم شهروندان در اعمال حقوق خویش می‌بایست منافع دیگر افراد جامعه را مد نظر قرار دهند، با تطبیق اصل مذکور در محل بحث، در می‌یابیم که دیگر افراد جامعه نیز همانند برگزارکننده تجمع یا شرکت کنندگان در آن از حقوقی همچون آزادی بیان،

آزادی در پیگیری منافع و مطالبات مشروع، اظهارنظر و ابراز عقیده و تمایل به محترم شمرده شدن عقاید و باورهای دینی و غیردینی خود و عدم تعرض به آنان برخوردار بوده<sup>۱</sup> و از این رو ترویج تنفر و گفتار اهانت آمیز در برگزاری یک اجتماع یا راهپیمایی، سخنرانی، سردادن شعار و نمایش پلاکارد و اعلامیه و ایراد بیانیه در طول آنکه موجب «اضرار به غیر» و «تجاوز به منافع عمومی» به واسطه تحریک افراد و اقشار مختلف و برهم خوردن نظم عمومی گردد، از ممنوعیات در آزادی بیان و به تبع آن، آزادی تجمعات و مطبوعات بوده و جمله مواردی است که دولت‌ها بواسطه تعهدات اخلاقی و همچنین التزامات بین‌المللی (ماده ۴ کنوانسیون بین‌المللی رفع هرگونه تبعیض نژادی ۱۹۶۵؛ ماده ۲۰ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی سیاسی)، موظف به جلوگیری و جرم‌انگاری آن می‌باشند. روشن است که این اقدام دولت‌ها در جهت محافظت از حقوق افراد و نظم عمومی جامعه، باید به نحو مضیق و دقیقی صورت پذیرد تا به هر بهانه‌ای موجب تحدید حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان (از جمله حق آزادی تجمعات) نگردیده و موجبات سوءاستفاده قدرت‌ها را در تضییع حقوق ایشان فراهم ننماید.

#### ۲-۴. اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی

ماهیت اصلی اجتماعات و راهپیمایی‌ها در راستای چانه‌زنی با دولت و سیاست‌های آن، مطالبه‌گری و بیان اعتراض و نارضایتی است؛ بنابراین دولت‌ها ممکن است چندان تمایلی به برگزاری این تجمعات نشان نداده و حتی در مقابل برخی از آنها خصوصاً اقشاری که به لحاظ قدرت عمومی در اقلیت قرار دارند، رویکردهای تحدیدآمیز سختگیرانه‌ای داشته باشند به گونه‌ای که به سلب و یا غصب این حق خدادادی منجر شود. شواهد تاریخی، گواه بر رجحان برخی گروه‌های بشری بر دیگران به دلیل اتصاف به اوصافی است که غیراکتسابی و غیرارادی است؛ خفه کردن یک صدا و یک عقیده، حتی اگر با موافقت افکار عمومی صورت پذیرد، عملی ناحق و ناروا بوده و قدرتی که انجام این کار را اجازه

۱. علی سلیمی و علی اکبر گرجی از ندریانی و عسگر جلالیان، «صلاحیت‌گزینشی ماموران انتظامی در مدیریت آزادی اجتماعات»، جامعه سیاسی ایران، دوره پنجم، شماره ۲، (۱۴۰۱)، ص ۱۴۲۲.

دهد به گفته استوارت میل، از اصل و ریشه ناپاک است.<sup>۱</sup> بنابراین تاکید اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی که در بخش حقوق ملت آمده‌اند، بر لغویت تبعیضات منفی و ناروای قومی، نژادی و جنسیتی و گسترش مفاهیمی همچون عدالت و برابری در اعمال حقوق انسانی و شهروندی - مطابق اصل حاکمیت قانون- که متأثر از مبانی انسان‌شناختی قرآن کریم و نیز اسناد عام و خاص بین‌المللی نظیر اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، کنوانسیون بین‌المللی رفع همه اشکال تبعیض نژادی و ... حاکی از اهتمام قانونگذار اساسی مبنی بر مقابله همه‌جانبه با عوامل موثر در تکرار این تجربه تاریخی ناگوار است. بر مبنای این اصول، «مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند، از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ و نژاد و زبان و مانند اینها، سبب امتیاز نخواهد بود» و «همه افراد ملت اعم از زن و مرد، یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند» بنابراین تبعه‌ی ایران، از حیث حقوق انسانی با یکدیگر برابر دانسته شده و طبیعت، قوم و قبیله، نژاد، جنسیت، رنگ پوست و هر امری که به طبیعت ایشان مربوط باشد، موجب تفاضل ایشان نخواهد شد. شایان ذکر است که این تساوی، معنای یکسان‌انگاری را افاده نمی‌کند بلکه تساوی حقوق عادلانه و برابر در مقابل شرع و قانون را ناشی می‌گردد؛<sup>۲</sup> بنابراین دولت‌ها موظفند ترتیبات لازم را جهت اعمال این حق توسط افراد و اقشار مختلف جامعه به عمل آورده و از اتخاذ تدابیر و دیدگاه تبعیض‌آمیز در حمایت از تجمعاتی که همسو و همراه با سیاست‌ها و اصول حکمرانی ایشان بوده و در مقابل، اعمال این حق را از سوی تجمعاتی که در اعتراض و مطالبه‌گری جدی برگزار می‌گردند محدود و یا منتفی می‌کند پرهیزند. به عبارت دیگر باید دو اصل ۱۹ و ۲۰ را از اصول حمایت‌گر اعمال حداکثری اصل ۲۷ دانست.

---

۱. جان استوارت میل، رساله درباره آزادی، ترجمه جواد شیخ‌الاسلامی، چاپ پنجم (تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۸۵) ص ۵۹.

۲. عبدالرضا لطفی و رضا دهقانیان، «اصل برابری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات معرفتی در دانشگاه اسلامی، دوره بیست و سوم، شماره ۴، (۱۳۹۸)، ص ۷۷۱.

## ۷۹-۲. اصل

به موجب این اصل، دولت در شرایط استثنایی مانند جنگ و شرایط نظیر آن، بر اساس مصوبه مجلس قادر است با برقراری محدودیت‌های ضروری که مدت آن نمی‌تواند بیش از ۳۰ روز باشد، اعمال برخی حقوق را که ممکن است با امنیت، نظم و سلامت عمومی در تقابل باشد را به تاخیر بیندازد. اما واگذاری مدیریت وضعیت‌های استثنایی به حکومت‌ها، بی‌آنکه مبتنی بر قواعد مناسب باشد می‌تواند حقوق و آزادی‌های افراد جامعه را در معرض مخاطرات بسیار جدی قرار دهد. بر همین اساس نیز نمایندگان مردم در مجلس خبرگان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هنگام تصویب اصل مورد بحث، تلاش کردند که از یک سو وضعیت‌های استثنایی گریزناپذیر را مورد شناسایی قرار داده و از سوی دیگر با در نظر گرفتن سازوکار مندرج در اصل ۷۹، از تعدی به حقوق و آزادی‌های افراد ممانعت حداکثری به عمل آورند.

در متن پیش‌نویس اولیه اصل ۷۹، تنها سازوکار به رسمیت شناخته شده، وضعیت حکومت نظامی برای شرایط جنگی است و جز آن تمهیدی برای دیگر شرایط اندیشیده نشده بود. در ادامه و در گروه تهیه پیش‌نویس قبل از جلسه صحن رسمی مجلس خبرگان قانون اساسی، اصل مزبور به اینصورت تغییر می‌یابد: «اصل ۶۶- برقراری حکومت نظامی ممنوع است ولی در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای ملی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید.» بنابراین از یک سو علاوه بر وضعیت جنگی، شرایط استثنایی دیگر نیز مورد توجه قرار گرفته و از سوی دیگر «برقراری حکومت نظامی ممنوع» دانسته می‌شود. در عین حال برخی خبرگان حاضر در صحن نگرانی‌های جدی خود را از یک سو در مورد واژه «ولی»، ابراز کرده چراکه تصور استثناء‌پذیر بودن ممنوعیت حکومت نظامی را به ذهن‌ها ممکن ساخته و از یک سو نیز بعضی از نمایندگان، مبهم بودن «شرایط اضطراری نظیر آن» را مورد نقد قرار دادند.

پس از بحث و تبادل نظر، اشکال نخست به نحو پیشنهادی یکی از نمایندگان اصلاح شده<sup>۱</sup> اما ایراد دوم که همان ابهام و پردامنه بودن واژه «شرایط اضطراری نظیر آن» است،

۱. صورت مشروح مذاکرات قانون اساسی، چاپ اول (تهران: روابط عمومی مجلس شورای اسلامی روابط عمومی،

تغییری نکرد؛ احتمال می‌رود دلیل آن، از یک طرف اطمینان یافتن از برقرار نشدن حکومت نظامی و از طرف دیگر، منوط بودن برقراری محدودیت‌های پیشنهادی دولت به تصویب توسط مجلس و پس از آن، نظارت شورای نگهبان طبق اصل ۷۲ باشد. به عبارت دیگر قانونگذار اساسی، با توجه به حضور قوه مقننه در فرآیند تصویب وضعیت اضطراری و اعتماد فراوانی که به آن دارد، امکان سوء استفاده از این واژه را معتنا به تلقی نمی‌کند. روشن است اصل تصویب وضعیت اضطراری معمولاً همراه با محدود ساختن آزادی‌های مشروعی است که در حالت عادی افراد از آن بهره‌مند هستند مانند آزادی رفت و آمد و آزادی برپایی اجتماعات و راهپیمایی‌ها؛ بنابراین جمع بین اصل ۷۹ با دیگر اصول بدین صورت خواهد بود که محدودیت‌های در نظر گرفته شده برای وضعیت اضطراری باید مطابق با اصل تناسب باشند؛ یعنی در تصویب محدودیت‌ها لازم است به همان میزان که برای مدیریت وضعیت پیش آمده ضروری و اجتناب‌ناپذیر است اکتفا شود و الا مشمول ممنوعیتی می‌گردد که قانونگذار اساسی در اصل ۹ اینگونه از آن برحذر داشته است: «... هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور آزادی‌های مشروع را، هر چند با وضع قوانین و مقررات، سلب کند.»

### ۳. آسیب‌شناسی اعمال حق در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

از مسائل چالش برانگیز در مسئله حق برگزاری اجتماعات، رویکرد بایسته اتخاذی دولت‌ها در مورد اعمال این حق می‌باشد؛ به این تعریف که در بسیاری از کشورها، اعمال این حق مطلق بوده و نیازی به دخالت دولت، پیش یا پس از برگزاری ندارد؛ به عبارت دیگر از آن رو که این آزادی در زمره آزادی‌های منفی قرار دارد بنابراین با عدم دخالت دولت محقق می‌گردد. در حقیقت دخالت دولت تنها در راستای تضمین اجرای حق و تلاش در راستای تحقق آن با در نظر گرفتن جوانب برگزاری و اتخاذ رویکردهای حمایتی است. با این حال اقتضانات نظم، امنیت و سلامت عمومی در عمل موجب شده تا دیدگاه‌های متفاوتی در طرق اجرا و اعمال این حق و تشریفات اداری مربوط به آن و همچنین ابعاد محدودکننده برگزاری وجود داشته باشد:

### ۳-۱. رویکرد اطلاع قبلی

در این دیدگاه، برگزارکننده تجمع یا متقاضیان برگزاری به جهت امکان دولت در پیش‌بینی جوانب و عواقب محتمل ناشی از تجمع در حال برگزاری و آماده‌سازی مقدمات اعمال این حق، مطابق با قانون مکلف به مطلع ساختن مقامات ذی‌ربط از زمان و مکان برگزاری و دیگر مقتضیات اداری مربوط با آن هستند.<sup>۱</sup> این شیوه ضمن آنکه محدودیتی هرچند جزئی بر اعمال حق مزبور است؛ از معقولانه‌ترین شیوه‌ها در اجرایی‌سازی آن بوده و شهروندان تنها موظف به در جریان قراردادن مقامات و نه کسب اجازه از ایشان می‌باشند. نظام بین‌المللی حقوق بشر نیز این شیوه را برای تشکیل تجمعات، مشروع و نافذ تلقی می‌کند.<sup>۲</sup>

### ۳-۲. رویکرد تعقیب پسینی

در این سیستم، هیچ سازوکار محدودکننده‌ای در قبال برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها وجود نداشته و آزادترین رویکرد، به لحاظ اعمال حق مزبور است. محدودیت‌های مرتبط با این سیستم از قبیل امکان تعقیب قضایی، تنها پس از برگزاری و به جهت تضییع حقوق دیگر افراد و یا ارتکاب عناوین مجرمانه بر افراد بار می‌شود.<sup>۳</sup>

### ۳-۳. رویکرد مجوز محوری

این سیستم، سختگیرانه‌ترین و محدودکننده‌ترین رویکرد نسبت به اجرای حق آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌هاست. در این شیوه، اعمال حق برگزاری تجمعات، منوط به کسب اجازه قبلی از مسئولان و مقاماتی است که به موجب قانون تعیین می‌گردند. نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در عمل تاکنون این رویکرد را با سازوکار سختگیرانه و

---

۱. فاطمه جنگجوی‌خلجیان و حسینعلی کلهر، «تحلیل آزادی تجمعات و تظاهرات در نظام حقوقی ایران و اسناد بین‌المللی»، حقوق بشر و شهروندی، شماره ۲، (۱۳۹۶)، صص ۱۱۸-۱۱۹.

۲. محمدطاهر صفرزاده عربی و علی شکرالهی، «چالش‌های فراروی آزادی تجمعات و اعتراضات در جمهوری اسلامی ایران»، حقوق بشر و شهروندی، شماره ۱، (۱۳۹۵)، ص ۲۰۶.

۳. سیداحمد حبیب‌نژاد و سیده‌زهرا سعید، «بررسی حقوقی آزادی تحصن در نظام جمهوری اسلامی ایران با نگاهی تطبیقی به آزادی تجمع»، حقوق تطبیقی، شماره ۱، (۱۳۹۸)، ص ۲۳.

محدود‌کننده خاصی اتخاذ کرده است چرا که در قوانین عادی، این حق برای افرادی ثابت است که واجد شرایط معینی باشند؛ بطور مثال مستفاد از ماده ۶ قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده و ماده ۳۲ آیین‌نامه اجرایی آن مصوب سال ۱۳۶۰، این حق نه برای تمامی شهروندان بلکه تنها برای گروه‌های شناخته شده در قوانین نام برده ثابت بوده و اعمال آن نیز منوط به شرایط مقرر در آن‌هاست.

آیین‌نامه چگونگی تامین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی مصوب ۱۳۸۱/۰۶/۳۱ هیئت وزیران نیز از جمله مواردی است که اخذ مجوز از فرمانداری محل و ارائه تعهداتی به ایشان - مطابق ماده ۶ این آیین‌نامه - را تنها شرط قانونی بودن اجتماعات تلقی می‌نماید. امری که صراحتاً مخالف مفهوم و منطوق اصل ۲۷ قانون اساسی است. در تأیید تحلیل پیش گفته می‌توان به نظریه‌های شورای نگهبان در این مورد از جمله نظریه شماره ۲۹۹۰ ناظر به مغایر قانون اساسی دانستن قانون مزبور استناد کرد که در ادامه بررسی می‌شود.

### ۱-۳-۳. شیوه رسیدگی به درخواست برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها در

#### ایران و بررسی قوانین موجود

آنچه از مفاد اصل ۲۷ قانون اساسی و مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی تدوین قانون اساسی در می‌یابیم، آن است که برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها بجز دو قید ذکر شده در متن اصل و شروطی که در سایر اصول قانون لحاظ شده، متوقف و مقید به هیچ قید دیگری نبوده به نحوی که در متن قانون، اعمال این حق حتی منوط به سازوکار قوانین عادی برای تعیین شرایط و ضوابط آن نشده است؛ به همین جهت بود که شورای نگهبان در مصوبه شماره ۲۹۹۰ خود، ضمن ایراداتی که به این مصوبه گرفت، با اشاره به اطلاق اصل ۲۷، شرط اخذ مجوز در برگزاری اجتماعات را که در تبصره ۲ ماده ۶ قانون فعالیت

احزاب مصوب ۱۳۶۰ آمده بود را مغایر با اصل ۲۷ دانسته و آن را به مجلس اعاده نمود. هر چند که در کمال تعجب این تبصره، بدون رعایت نظر شورا نهایتاً به تصویب رسید.<sup>۱</sup> باری، در ایران گروه‌ها اعم از احزاب، اتحادیه‌ها، انجمن‌ها و تشکل‌هایی که به موجب قانون تشکیل می‌شوند، درخواست خود مبنی بر تشکیل اجتماع یا راهپیمایی را تقدیم مرجع متولی رسیدگی به درخواست‌ها که در حقیقت کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب بوده تقدیم کرده و وزارت کشور برای مبنای نتیجه این رسیدگی، اجازه برگزاری را صادر می‌کند. این درحالی است که مهم‌ترین آفات جلسات رسیدگی به درخواست‌ها در کمیسیون مذکور، ترکیب افراد و مقامات تشکیل دهنده آن است. کمیونی که اعضای آن را تماماً مقامات سیاسی و نمایندگان نهادهای دولتی تشکیل داده و در وزارت کشور، یکی از دستگاه‌های اجرایی حکومت مستقر می‌باشد، چگونه می‌تواند در خصوص برگزاری تجمعاتی که اغلب ماهیت سیاسی داشته و حاوی اعتراضات و مطالباتی نسبت به دولت و سیاست‌های اجرایی آن می‌باشد بی‌طرف عمل کند؟! از سوی دیگر، این کمیسیون سیاسی به جهت آنکه خالی از اعضای دارای درجه اجتهاد است، چگونه می‌تواند با رویه‌ای نامشخص و از پیش تعیین نشده، در رابطه با تجمعی که هنوز تشکیل نشده و درخواست برگزاری آن، برای اولین بار تقدیم کمیسیون گردیده، در خصوص مصادیق مخل به مبانی اسلام تصمیم‌گیری کند؟! البته که این مهم یعنی ابراز نظر مجتهد نیز صرفاً می‌تواند ناظر به وصول اعلامیه‌هایی باشد که موضوع آنها مخل مبانی اسلام است. بنابراین همانطور که پیشتر نیز گفته شد، اولویت اصلی، تفسیر و تدقیق معنای "مبانی اسلام" است تا تطبیق مصادیق با آن، با اشکالات کمتری مواجه شود.

با این وصف، صلاحیت‌های کمیسیون ماده ۱۰ قانون فعالیت احزاب همچنین در «قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۰۴ و «آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۳ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» مصوب ۱۳۹۷/۰۲/۲۳ افزایش و مورد

۱. تبصره ۲ ماده ۶ قانون فعالیت احزاب، سابق بدین شرح بود: «تشکیل اجتماعات و راهپیمایی طبق اصل ۲۷ آزاد است ولی برگزاری آن در پارک‌ها، میداين و معابر عمومی منوط به کسب مجوز از وزارت کشور است». این تبصره نهایتاً بدین شکل به تصویب رسید: «برگزاری راهپیمایی‌ها با اطلاع وزارت کشور بدون حمل سلاح در صورتی که به تشخیص کمیسیون ماده ۱۰ مخل به مبانی اسلام نباشد و نیز تشکیل اجتماعات در میداين و پارک‌های عمومی با کسب مجوز از وزارت کشور آزاد است».



تأکید قرار گرفته است؛ در این قانون و آیین‌نامه با شناسایی صلاحیت کمیسیون در رابطه با بررسی و رسیدگی به درخواست‌ها، حق احزاب در برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها با صدور مجوز وزارت کشور و همچنین جزئیات شیوه برگزاری اعم از بازه زمانی ارائه درخواست تا برگزاری، موضوع و ماهیت آن، زمان، مکان و سخنران یا سخنرانان مراسم و همچنین نحوه صدور فراخوان و تغییرات احتمالی نسبت به هر یک از این موارد و ضروریات مرتبط با تامین امنیت مراسم ضوابطی پیش‌بینی گردیده است. از سوی دیگر در آیین‌نامه مذکور با وضع شرایط محدود‌کننده دیگری، اقدام به تحدید مضاعف حق آزادی برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها نموده و بر اطلاق اصل ۲۷، تقیید دیگری وارد کرده است؛ در این مصوبه، تعیین محل‌هایی برای برگزاری تجمعات توسط مقامات صالح پیش‌بینی شده به این مضمون که: «شوراهای تأمین، محل‌های مناسبی را برای برگزاری تجمع یا راهپیمایی تعیین می‌کنند و سعی می‌شود مراسم در این محل‌ها برگزار گردد. محل‌های تعیین شده داخل شهرها خواهد بود و ویژگی‌های دیگر آن بوسیله دبیرخانه شورای امنیت کشور به شوراهای تأمین اعلام می‌شود و در هر صورت به پیشنهاد احزاب متقاضی و تایید شورای تأمین، می‌توان تجمع را در محل دیگری برگزار نمود». همانطور که پیش‌تر بیان گردید، آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها در اصل ۲۷ مطلق بوده و تقییدات دیگری که فارغ از اصول قانون اساسی و بواسطه قوانین عادی، بر آن بار می‌گردد خالی از توجیه حقوقی است.

به نظر نگارندگان، باید توجه داشت که انقلاب اسلامی ایران، خود نتیجه و مولود اجتماعات و راهپیمایی‌های اعتراضی مردم ایران در واکنش و اعتراض به رژیم پهلوی بود؛ نکته‌ای که مورد تاکید اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بوده و اساساً یکی از دلایل مهمی بود که سبب مطلق نهادن اصل ۲۷ و بسنده کردن به دو قید مذکور در آن گردید؛ در هرحال این مصوبه در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۸/۰۶/۲۶، مورد ایرادات مهم و قابل‌اعتنایی قرار گرفت و نهایتاً به علت مغایرت با اصل ۲۷ و ماده ۱۱ قانون نحوه فعالیت احزاب ۱۳۹۴ ابطال گردید.

### ۲-۳-۳. تامین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌ها

مطابق آنچه پیشتر ذکر شد؛ حق برپایی اجتماعات و راهپیمایی از جمله حقوقی است که نیازمند حمایت دولت در جهت اعمال آن است. توضیح آنکه اگرچه در لایه اول، دولت در مواجهه با این حق، واجد تعهدی سلبی است؛ به این معنا که در قدم اول، خود نمی‌تواند مانع اعمال آن گردد یا آنکه شرایطی را ایجاد نموده که اعمال آن را مختل سازد. اما در لایه دوم، دولت دارای وظایفی در جهت سهولت برپایی اجتماعات و راهپیمایی‌هایی است<sup>۱</sup> که بر اساس قوانین و سازوکارهای قانونی خود تشکیل شده و واجد ویژگی «مسالمت آمیز بودن» می‌باشد. در این رابطه مداخله حمایتی دولت، هم سلامت برگزاری را تضمین نموده و هم سایر مداخلاتی را که ممکن است از سوی دیگر شهروندان در جهت عدم استیفای حق مزبور صورت پذیرد را ممنوع می‌سازد.

در این خصوص یعنی تضمین سلامت و تامین امنیت برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها، وظایفی نیز برعهده شهروندان متقاضی برپایی است که در زیر شرایط و حالات مربوطه بررسی می‌شوند:

برخلاف ظهور اولیه اصل ۲۷ که ممکن است سبب گردد ویژگی عدم حمل سلاح در تجمعات، صرفاً ناظر به هنگامه «تشکیل» تصور شود، قید مذکور اعم از آن بوده و تامین کننده ویژگی مسالمت آمیز بودن آنها چه در حین تشکیل و چه در اثنای برگزاری است. در حقیقت، حمل سلاح در تجمعات نه تنها آن را از حالت مسالمت آمیز بودن خارج ساخته، بلکه مورد تضمین و حمایت هیچ یک از اسناد داخلی و بین‌المللی حقوق بشر نیست؛ باید توجه داشت که چنین تجمعی هرچند متصف به وصف غیر قانونی است و مراجع مسئول باید مانع از برگزاری و یا ادامه آن شوند؛ اما در تحقق این وصف بنا به نص اصل ۲۷ قانون اساسی، احراز مسلحانه بودن «اجتماع و راهپیمایی» شرط است و نه فرد یا افراد شرکت کننده در آن به نحوی که اتصاف مزبور را محقق نماید؛ با این توضیح که حمل اسلحه در تجمعات، در صورتی که در سطح وسیعی صورت گیرد به نحوی که بتوان آن جمعیت را مسلح و آن تجمع را غیرمسالمت آمیز نامید، ممنوع و غیرقانونی تلقی

---

۱. رضا اسلامی و محمد مهدی کمالوند، «چالش‌های آزادی اجتماعات در سیستم حقوقی ایران در پرتو نظام بین‌المللی حقوق بشر»، مجله حقوق بین‌المللی، شماره ۵۰، (۱۳۹۳)، ص ۱۹۲.

می‌گردد؛ اما اگر این اقدام - حمل سلاح - توسط یک یا چند نفر محدود از افراد حاضر صورت پذیرد، نمی‌توان به آسانی، ویژگی مسلحانه بودن را به آن منتسب نموده و اصل تجمع را مغایر با اصل ۲۷ دانست. لازمه توجه به این مطلب از آن‌رو است که از یک سو تا حد امکان نسبت به اصل اعمال آزادی تمکین شود و تحدید آن به نحو حداقلی و به قدر ضرورت محقق شود و از سوی دیگر به محض ورود یک یا چند فرد مسلح که چه بسا خارج از افراد برگزار کننده و معترضین شرکت کننده در تجمع هستند اصل تجمع را از وصف قانونی بودن خارج نسازد.

دیگر مطلب شایسته توجه آن است که مسالمت‌آمیز بودن تجمعات را نباید به «عدم حمل سلاح» در آنها محدود دانست؛ هر تجمع خشونت‌آمیزی که برگزارکنندگان و شرکت‌کنندگان آن، با توسل به زور و اعمال خشونت‌آمیز که امنیت جامعه را به خطر انداخته و موجب ایجاد آشوب و ناآرامی در خیابان‌ها، معابر و میادین کشور گردد، از حمایت قانون خارج می‌گردد. حفاظت از اجتماعات و راهپیمایی‌ها و برخورد با تجمعات غیرقانونی و غیرمسالمت‌آمیز به موجب بند ۳ ماده ۹ قانون نیروی انتظامی، در مرحله اول با نیروی انتظامی است؛ نهایتاً نیز دستگاه قضایی است که به اقدامات صورت گرفته در این رابطه و اتهامات وارده رسیدگی می‌کند. عمومیت عنوان مسالمت‌آمیز بودن در اینجا، اقتضا می‌کند تا برخورد مامورین انتظامی به عنوان عاملان حکومت در محافظت از جامعه و برقراری نظم و پاسداری از امنیت نیز با تساهل و تسامح همراه بوده و با تلاشی دو سویه در راستای تامین امنیت جامعه و حمایت از اعمال آزادی تجمعات، ضمن اتخاذ رویکرد بی‌طرفانه، اقدامات خود را بر اساس ملاحظات فنی به نحوی فرماندهی کند که ناخواسته منجر به التهاب اجتماع یا راهپیمایی منجر نشود؛ یکی از لوازم این امر نیز برگزاری دوره‌های آموزشی برای نیروهای پلیس و استفاده از نیروهای مجرب و آموزش دیده در نوع و نحوه برخورد با اینگونه تجمعات و تعیین و تدوین دستورالعمل‌های لازم و در این رابطه می‌باشد.

البته مسالمت‌آمیز بودن در اینجا مسلماً به این معنی نخواهد بود که چنانچه اجتماعی فاقد این ویژگی باشد، دولت‌ها مجازند تا فارغ از تعهدات حقوق بشری خود به هر نوع

اقدامی در جهت جلوگیری از آنها اهتمام ورزند.<sup>۱</sup> در هر حال هر چند عملکرد نیروی پلیس به عنوان حافظان نظم و امنیت جامعه، برخورد اقتدارمنشانه ایشان در مواجهه با مصادیق عناوین مجرمانه را می‌طلبد، اما اقتضای اجتماعات و راهپیمایی‌ها که اغلب اعتراضی و مطالبه‌گرا هستند، آن است که تا حد امکان از برخوردهای قاطع با شرکت‌کنندگان آن جلوگیری شود. این امر در اسناد حقوق بشری داخلی نیز پیش‌بینی گردیده است؛ ماده ۱۳ منشور حقوق شهروندی در این رابطه، هرگونه اقدام که به نام تامین امنیت، متعرض حقوق و آزادی‌های مشروع شهروندان می‌گردد را ممنوع اعلام کرده است. به عبارت دیگر به صرف ارتکاب جرائم مشهود در سطح محدود و توسط یک یا چند نفر، پراکندن تجمع و متفرق ساختن تمامی افراد حاضر در آن نباید به عنوان نخستین گزینه در دسترس مطرح گردد. در حقیقت پراکندن و متفرق کردن تجمعاتی که مطابق قوانین شکل گرفته، باید محدود به رخداد موارد ممنوع و عدم رعایت محدودیت‌های برشمرده شده در قوانین باشد. همچنین ضروری است تا چنین اقدامی محول به تصمیم و تشخیص فرمانده انتظامی حاضر در تجمع بعد از اعلام اخطار به برگزارکننده و شرکت‌کنندگان در مرحله اول، اعطای فرصت مناسب به ایشان برای متفرق شدن در مرحله دوم و سپس اتخاذ عملکرد متناسب در جهت پراکندن و متفرق ساختن اجتماع یا راهپیمایی در حال برگزاری باشد.<sup>۲</sup>

- 
۱. سارا جوزف و دیگران، *میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی دعوی، آموزه‌ها، تفاسیر، چاپ اول* (تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۵) ص ۱۳۶.
  ۲. در این زمینه می‌توان به پیش‌نویس قانون آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها مرکز پژوهشی مینا؛ ارائه شده در کمیسیون امور داخلی و شوراهای مجلس شورای اسلامی؛ آبان ۱۴۰۱ اشاره کرد که رویکرد مذکور را مورد توجه قرار داده است: «ماده ۱۳- در موارد گسترده وقوع جرائم مشهود، فرمانده انتظامی محل مکلف به عمل به ترتیب ذیل می‌باشد:
    ۱. اخطار به متقاضی برگزاری همراه با ارائه دلایل توجیهی خود به وی، جهت مدیریت اجتماع یا راهپیمایی.
    ۲. در صورت عدم حضور متقاضیان در زمان اخطار یا امتناع آنان از عمل به اخطار مزبور و یا عدم امکان مدیریت فضا توسط وی، فرمانده انتظامی موظف به صدور اخطار به‌ای عمومی مبنی بر توقف و پراکندگی جمعیت است.
    ۳. در صورت عدم توقف و پراکندگی جمعیت پس از گذشت مهلت زمانی مناسب، فرمانده انتظامی موظف است اقدامات مناسب در توقف یا پراکندگی اجتماع یا راهپیمایی را در پیش گیرد.
 تبصره ۱- عدم حضور متقاضی یا ترک عامدانه عمل به دستور فرمانده انتظامی محل مطابق مراتب فوق، موجب مسئولیت ایشان خواهد شد. رسیدگی به این تخلف تابع مواد (۴)، (۵) و (۶) «قانون جرائم سیاسی مصوب ۱۳۹۵/۰۲/۲۰» می‌باشد.
 تبصره ۲- مراتب فوق مانع از برخورد قانونی توسط نیروی انتظامی با مرتکبین جرائم مشهود نمی‌باشد.

## نتیجه‌گیری

آزادی تجمعات، از لوازم حاکمیت دموکراسی، پابندی به اصول آن و همچنین پاسداری از حقوق و آزادی‌های بنیادین فردی و جمعی است. دولت‌ها این حق را که بروز و ظهور آن عموماً بصورت حرکت‌های اعتراضی، مطالبه‌گرانه و نقادانه می‌باشد، نباید به مثابه تهدیدی صرف بر حاکمیت، امنیت و نظم و آرامش عمومی تلقی کنند. اعمال این حق، مصالح فراوانی به دنبال دارد که مهمترین آن ایجاد یک بستر برای مشارکت فعال - و نه منفعل شهروندان- و تعامل مستقیم ایشان با حکومت است؛ زمانی که واسطه‌گری نظام نمایندگی، بروکراسی اداری و عدم دسترسی عادلانه و برابر عمومی به ابزار رسانه گروهی، شهروند را مایوس از ارتباط کارآمد با دولت سازد؛ هنگامی که معرفی از جانب دولت ترک شده یا منکری توسط آن ارتکاب یافته و همچنین در حالتی که تضییع حق و یا فساد سیاست تصویب شده یا در دست تصویب، آنچنان آشکار و مهلک است که مصلحت انجمنی یا عمومی، مخالفت صریح و اعتراض ناملازم شهروندان را می‌طلبد، مدارا و همراهی دولت و ارگان‌های دولتی با ایشان در فراهم ساختن بستر و همچنین تسهیل شرایط اعمال حق اعتراض به شیوه اجتماع یا راهپیمایی و تضمین آن، افزایش اعتماد و اطمینان به حکومت را ناشی شده که نهایتاً به تقویت و استحکام پایه‌های مشروعیت حاکمیت می‌انجامد. حال آنکه مقاومت و جلوگیری از تحقق این آزادی بنیادین که تقریباً در تمامی اسناد حقوق بشری به رسمیت شناخته شده و نیز واجد صبغه دینی و اسلامی است، در تضاد مبنایی با مفهوم آزادی بوده و تضییع آن حقی است که سرچشمه آن حق خداوند متعال بر انسان‌ها است. این استدلال در پی دستیابی به رویکردی است که نه اطلاق و نامحدودیت ناموجه این حق و نه تضییق و تقیید بیش از حد آن را که نهایتاً به غضب و سلب حق مزبور می‌انجامد پیگیری کرده و سازوکار اجرایی‌سازی آن را از طریق وضع قوانین عادی تعیین و تبیین نماید.

با این همه، از دیدگاه این متن، عدم قانونگذاری مجلس شورای اسلامی ناظر به حق برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها به نحوی که مخاطب آن تمام شهروندان باشند، اعمال

---

تبصره ۳- در موارد ارتکاب گسترده جرائم خشونت‌آمیز فیزیکی به نحوی که فرمانده انتظامی محل قادر به کنترل وضعیت جز از طریق پراکندن اجتماع یا راهپیمایی نباشد می‌تواند راساً بدون طی مراتب فوق اقدام نماید.»

آن را از وصف قانونی بودن ساقط نمی‌کند؛ اجتماع یا راهپیمایی در حال برگزاری، اگر با قواعد بایسته حاکم بر آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران تعارضی نداشته باشد، به موجب اصل ۲۷ قانون اساسی، واجد وصف حقوقی و قانونی است.

به هر صورت، اقتضای نگاه کل‌گرایانه به قانون اساسی آن است که حق آزادی اجتماعات و راهپیمایی مصرح در اصل ۲۷، نباید منقطع از سایر اصول در نظر گرفته شود؛ اعمال این اصل که خود دارای دو قید محدودکننده می‌باشد در قالب تعیین اموری چون چگونگی اجرا، مفهوم، سازوکارهای احراز رعایت و ضمانت اجرای تخطی از آنها بر عهده قانون عادی است؛ به گونه‌ای که اعمال این حق، مینا و اصل قرار گرفته و محدودیت‌های وضع شده منحصر به شرایط خاص و وضعیت‌های استثنایی مصرح در قانون باشد.<sup>۱</sup> در این رابطه استفاده از تفسیر تاریخی و تحلیل مذاکرات اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی با در نظر داشتن وقایع عینی و پیامدهای ناشی از اتخاذ رویکرد بشدت موسع و یا بشدت مضیق ناظر به اجرای حق مزبور، توجه به اصولی و شروطی را در اهتمام به وضع قانون در این رابطه نتیجه می‌دهد که بتوانند این حق بنیادین را هرچه بهتر در رویه‌های تقنینی متعاقب نهادینه ساخته و در جهت تثبیت و تقویت آن اقدام کنند:

**اول** - عدم اتخاذ رویکرد مجوزمحوری: آزادی اجتماع و راهپیمایی به رسمیت شناخته شده در قانون اساسی، با رویکرد مجوزمحوری سازگاری ندارد؛ از یک سو می‌توان به عمومیت و اطلاق این آزادی تمسک نمود که اعمال آن منوط به قید دریافت مجوز نشده است. از سوی دیگر نیز خودداری اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی از ذکر قیودی که بخواهد به هر نحوی سرنوشت برگزاری اجتماع را به دولت واگذار کند، حاکی از آن است که نمی‌توان با قانون عادی، اصل ۲۷ قانون اساسی را به سمت مجوزمحوری سوق داد.

**دوم**. عدم تحدید امکان اعمال این حق به گروهی خاص: اصل ۲۷، اجتماع و راهپیمایی را به عنوان یکی از حقوق مدنی سیاسی برای تمام شهروندان به رسمیت شناخته است لذا

---

۱. نسیم زرگری نژاد و امیرحسین رنجبریان، «چیستی و چگونگی اعمال حق تجمع مسالمت‌آمیز: تحلیل بر دستاورد گزارشگر ویژه ملل متحد»، مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۶، شماره ۲، (۱۳۹۵)، ص ۲۱۴.

محدود نمودن آن به برخی گروه‌ها مانند احزاب قانونی، مغایر با مفهوم و منطوق این اصل در قانون اساسی است.

**سوم.** تحفظ حداکثری بر مجاز دانستن برگزاری: در موارد تلاقی برگزاری اجتماع و راهپیمایی با محدودیت‌هایی چون نظم عمومی، قانون‌گذار نباید اصل و بنای اولیه را بر اعلام ممنوعیت یا تفرق تجمع در حال برگزاری گذارد، بلکه باید این امر را به‌عنوان آخرین راهکار مورد توجه قرار دهد؛ بنابراین، آزادی اجتماع به‌عنوان یک اصل، تا حد امکان باید مورد تحفظ قرار گیرد و اعمال محدودیت به‌میزان مدیریت ضرورت پیش آمده، مقدم بر ممنوعیت است.

**چهارم.** شفاف بودن متن قانون: این اصل که به صورت کلی بر نگارش قوانین حاکم است، بر قانون ناظر به اصل ۲۷ نیز به طریق اولی باید حاکم باشد؛ بدین ترتیب محدودیت تفسیرپذیر آن یعنی اخلال به مبانی اسلام، توسط قانون می‌بایست تبیین گردد. امتناع از این امر یقیناً هم شهروندان را در مقام اعمال حق و دادخواهی با مشکل روبرو خواهد کرد و هم پلیس اداری و ضابط قضایی را به خطا در انجام وظیفه نزدیک می‌کند. در حالیکه با مشخص کردن دقیق تمام فرایندها و با به‌کارگیری الفاظ تفسیرناپذیر، می‌توان هر دو طیف را از تخلف مصون داشت.

### تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

### ORCID

Mohammad Mahdifar



<https://orcid.org/0000-0001-8475-5395>

Faezeh Rafatnejad



<https://orcid.org/0009-0008-9269-9512>

### منابع

#### کتاب‌ها

- ارسطو، محمدجواد، تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران، چاپ دوم (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۸).

- استوارت میل، جان، رساله درباره آزادی، ترجمه جواد شیخ الاسلامی، چاپ پنجم (تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۸۵).
- جوزف، سارا و دیگران، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی دعاوی، آموزه‌ها، تفاسیر، چاپ اول (تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۵).
- دوفار، ژان، آزادی‌های گروهی (آزادی تجمع، آزادی تظاهرات، آزادی انجمن، آزادی سندیکایی)، ترجمه علی اکبر گرجی ازندریانی، چاپ اول (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۰).
- طباطبائی مومنی، منوچهر، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، چاپ اول (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۲).
- عمید، حسن، فرهنگ عمید، چاپ ششم (تهران: انتشارات امیرکبیر، ۱۳۸۹).
- معین، محمد، فرهنگ فارسی، چاپ سوم (تهران: انتشارات ادنا: کتاب راه نو، ۱۳۸۶).
- مشروح مذاکرات مجلس خبرگان، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول (تهران: روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴).
- مهدی‌فر، محمد، موسوعه روایی حقوق عمومی، چاپ اول (قم: انتشارات مکتب اندیشه، ۱۴۰۱).
- موحد، محمدعلی، در هوای حق و عدالت از حقوق طبیعی تا حقوق بشر، مجموعه حقوق سیاسی و قضائی، چاپ اول (تهران: نشر کارنامه، ۱۳۸۱).
- هاشمی، سیدمحمد، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، چاپ اول (تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۴).

## مقاله‌ها

- اسلامی، رضا و کمالوند، محمدمهدی، «چالش‌های آزادی اجتماعات در سیستم حقوقی ایران در نظام بین‌المللی حقوق بشر»، حقوق بین‌المللی، شماره ۵۰، (۱۳۹۳).
- جعفریشه، مصطفی، «بررسی پارادکس نظارت و مشروعیت سیاسی»، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره ۳۳، (۱۳۸۳).
- جنگجوی خلجان، فاطمه و کلهر، حسینعلی، «تحلیل آزادی تجمعات و تظاهرات در نظام حقوقی ایران و اسناد بین‌المللی»، حقوق بشر و شهروندی، شماره ۲ (پیاپی ۴)، (۱۳۹۶).
- حبیب‌نژاد، سیداحمد و سعید، سیده زهرا، «بررسی حقوقی آزادی تحصن در نظام جمهوری اسلامی ایران با نگاهی تطبیقی به آزادی تجمع»، دو فصلنامه حقوق تطبیقی، شماره ۱، (پیاپی ۱۱۱)، (۱۳۹۸).



- خلخالی، فرید، «نظم عمومی و آزادی تجمع و تشکل»، حقوق اساسی، سال دوم، شماره ۳، (۱۳۸۳).
- زرگری نژاد، نسیم و رنجریان، امیرحسین، «چیستی و چگونگی اعمال حق تجمع مسالمت‌آمیز: تحلیل بر دستاورد گزارشگر ویژه ملل متحد»، مطالعات حقوق عمومی، دوره چهل و ششم، شماره ۲، (۱۳۹۵).
- سلیمی، علی و گرجی ازندریانی، علی اکبر و جلالیان، عسگر، «صلاحیت‌گزینشی ماموران انتظامی در مدیریت آزادی اجتماعات»، جامعه سیاسی ایران، دوره پنجم، شماره ۸، (۱۴۰۱).
- صفرزاده عربی، محمدطاهر و شکرالهی، علی، «چالش‌های فراروی آزادی تجمعات و اعتراضات در جمهوری اسلامی ایران»، حقوق بشر و شهروندی، شماره ۲، (۱۳۹۵).
- علیزاده، عبدالرضا و صالحی، ریحانه، «آزادی تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها در پرتو اصل ۲۷ قانون اساسی ایران»، حقوق اسلامی، شماره ۵۲، (۱۳۹۶).
- لطفی، عبدالرضا و دهقانان، رضا، اصل برابری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات معرفتی در دانشگاه اسلامی، شماره ۴، (۱۳۹۸).

## الکتب

- ابن منظور، محمد بن مکرم، *لسان العرب*، الطبعة الثامنة (بیروت: دار الفکر للطباعة و النشر و التوزیع، ۱۴۱۲).
- انصاری، مرتضی بن محمدامین، *فرائد الأصول*، الطبعة السابعة (قم: جماعة المدرسين فی الحوزة العلمية بقم، مؤسسه النشر الإسلامی، ۱۳۹۴).
- حر عاملی، محمد بن حسن، *تفصیل وسائل الشیعة إلى تحصیل مسائل الشریعة*، الطبعة الثانية (قم: مؤسسه آل‌البت (علیهم السلام) لإحياء التراث، ۱۴۱۶).
- حسینی، محمد، *الدلیل الفقھی*، الطبعة الأولى (دمشق: مرکز ابن ادریس الحلی للدارسات الفقھیة، ۲۰۰۷).
- کلینی، محمد بن یعقوب، *الکافی*، چاپ اول (قم: مؤسسه علمی فرهنگی دار الحدیث، سازمان چاپ و نشر، ۱۳۸۷).
- مشکینی اردبیلی، ابوالحسن، *کفایه الاصول*، چاپ اول (قم: لقمان، ۱۴۱۳).
- مشکینی اردبیلی، علی، *اصطلاحات الاصول و معظم أبحاثها*، چاپ اول (قم: نشر الهادی، ۱۳۷۴).

## الوثائق الدولية

- الميثاق العربي لحقوق الإنسان؛ تونس: ۲۳ مايو، ۲۰۰۴.

## Referenc

- Michael Hamilton, "Freedom of Assembly, Consequential Harms and the Rule of Law: Liberty-limiting Principles in the Context of Transition", Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 27, No. 1, (2007).

## In Persian

### Books

- Amid, Hasan, *Farhange Amid*, Sixth Edition (Tehran: Amirkabir, 2010). [In Persian]
- Arasta, Mohammad Javad, *Analysis of the Foundations of the System of the Islamic Republic of Iran*, Second Edition (Tehran: Majd, 2019). [In Persian]
- *Constitutional Negotiations*, First Edition (Tehran: Islamic Council of Public Relations, 1985). [In Persian]
- Dufar, Jean, *Group Freedoms (Freedom of Assembly, Freedom of Demonstration, Freedom of Association, Freedom of Trade Union)*, Translated by Ali Akbar Gurji Azandriani, First Edition (Tehran: Majd, 2010). [In Persian]
- General Department of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Council, *Annotated Discussions of the Council of Experts*, First Edition (Tehran: Public Relations of the Islamic Council, 1985). [In Persian]

- Hashemi, Seyed Mohammad, *Human Rights and Basic Freedoms*, First Edition (Tehran: Mizan Publishing House, 2004). [In Persian]
- Joseph, Sara et al., *International Covenant on Civil and Political Laws, Laws, Doctrines, Interpretations*, First Edition (Tehran: Shahr Danesh Legal Studies and Research Institute, 2016). [In Persian]
- Mahdifar, Mohammad, *Ahadith Encyclopaedia of Public Law*, First Edition (Qom: Maksat Andisheh, 2022). [In Persian]
- Mehrpour, Hossein, *International Human Rights System*, First Edition (Tehran: Information, 2007). [In Persian]
- Movahed, Mohammad Ali, *Dar Havaye Hagh va Edalat, From Natural Rights to Human Rights, Collection of Political and Judicial Rights*, First Edition (Tehran: Karnameh, 2001). [In Persian]
- Moin, Mohammad, *Farhang Farsi*, Third Edition (Tehran: Edna: Ketabe Rahe No, 2006). [In Persian]
- Stuart Mill, John, *On Liberty*, Translated by Javad Shaykh al-Islami, Fifth Edition (Tehran: Scientific and Cultural Publishing Company, 2015). [In Persian]
- Tabatabai Motmani, Manouchehr, *Public Freedoms and Human Rights*, First Edition (Tehran: Tehran University Press, Tehran University, Publishing and Printing Institute, 2002). [In Persian]

## Articles

- Alizadeh, Abdolreza and Salehi, Rehane, "Freedom to form Assemblies and Marches in the Light of Article 27 of the

Constitution of Iran”, Islamic Law, Vol. 52, Spring, (2017). [In Persian]

- Eslami, Reza & Kamalvand, Mohammad Mahdi, “The Challenges of Freedom of Assembly in Iran's Legal System in Light of the International Human Rights Standards”, Journal of International Law, No. 50, (1393). [In Persian]
- Habibnejad, Seyed Ahmed & Saeed, Seyedah Zahra, “Legal Examination of the Freedom of Sit-in in the System of the Islamic Republic of Iran with a Comparative View of the Freedom of Assembly”, Comparative Law, No. 1, (2018). [In Persian]
- Jafarpisheh, Mustafa, “Surveillance of the Paradox of Monitoring and Political Legitimacy”, Islamic Government, Vol. 33, (2013). [In Persian]
- Jangjovi Khaljan, Fatemeh & Kalhor, Hossein Ali, “Analysis of Freedom of Assemblies and Demonstrations in Iran's Legal System and International Documents”, Human Rights and Citizenship, 4, Vol. 2 , No. 1, (1396). [In Persian]
- Khalkhali, Farid, “Public order and Freedom of Assembly and Association”, Constitutional Rights, Second Year, (2004). [In Persian]
- Lotfi, Abdolreza & Dehghanian, Reza, “The Principle of Equality in the Constitution of the Islamic Republic of Iran”, Epistemological Studies Quarterly in Islamic University, 23, Vol. 4, (2018). [In Persian]
- Safarzadeh Arabi, Mohammad Taher & Shekarlahi, Ali, “Challenges to Freedom of Assemblies and Protests in the Islamic Republic of Iran”, Human Rights and Citizenship, 2, Vol. 1, No.1, (2016). [In Persian]

- Salimi, Ali, Gorji Azandriani, Ali Akbar & Jalalian, Asgar, “Freedom of Association and the Selectivity of Agents”, *Journal Iranian Political Sociology*, Vol. 5, No. 8, (2022). [In Persian]
- Zargarinejad, Nasim & Ranjbarian, Amir Hosein, “The Right to Freedom of Assembly: An Analysis of the Performance of Un's Special Rapporteur”, *Public Law Studies*, Vol. 46, No. 2, (2015). [In Persian]

### **Document**

- Draft Law on Freedom of Assemblies and Marches, Mabana Research Center, Presented in the the drafting group for freedom of assembly and marches of the Internal Affairs Commission and Councils of the Islamic Council of the Islamic Parliament of Iran, (2022). [In Persian]

### **In Arabic**

#### **Books**

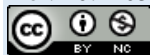
- Al-Hurr al-Amili, Muhammad Bin Hasan, *Wasa'il al-Shia*, Second Edition (Qom: Al-Al-Bayt (Peace be upon him) Foundation for Revival of Tradition, 1416). [In Arabic]
- Ansari, Morteza bin Mohammad Amin, *Faraed al-Osool*, 7th Edition (Qom: Jamaat al-Madrasin fi Al-Hawza Al-Alamiya Boqm, Al-Nashar al-Islami Foundation, 2014). [In Arabic]
- Ibn Manzoor, Muhammad Ibn Makram, *Lisan Al Arab*, 8th Edition (Beirut: Dar al-Fikr for Printing and Publishing and Al-Nashar and Al-Tawziyeh, 1412) .[In Arabic]
- Hosseini, Muhammad, *Al-Dalil Al-Fiqhi*, First Edition (Damascus: Ibn Idris Al-Hali Center for Al-Darsaat Al-Fiqhih, 2007). [In Arabic]

- Kulayni, *Muhammad ibn Ya'qūb, Al-Kafi*, First Edition (Qom: Dar al-Hadith Scientific and Cultural Institute, Publishing Organization, 2007). [In Arabic]
- Meshkini Ardabili, Ali, *The Term Principle in Osul, and Moazzam Abhaseha*, 1st Edition (Qom: Al-Hadi Publishing House, 1374). [In Arabic]
- Meshkini Ardabili, Abul Hasan, *Kefayeh al-Asul*, First Edition (Qom: Luqman, 1413). [In Arabic]

---

**استناد به این مقاله:** مهدی‌فر، محمد و رفعت‌نژاد، فائزه، «شناسایی جایگاه آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها در نظام حقوق اساسی ایران»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۶، شماره ۸۴، (۱۴۰۳)، ۱۵۱-۱۸۸.

Doi: 10.22054/QJPL.2024.72918.2886



The Quarterly Journal of Public Law Research is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License