

# سیاست

**محمد رضا فارسیان، حقوقدان، در گفت و گویا «ایران جمعه»:**

## چه الزاماتی برای برگزاری تجمعات باید مد نظر قرار گیرد؟



**سارا عاقلی**

دبیر گروه سیاست  
Sarah.agheli@gmail.com



اعتراض در جریان است، اما نه فقط در ایران. در کشورهای مختلف بویژه کشورهای اروپایی. برای زمستان سخت پیش روی اروپا که جنگ اوکراین آن را رقم زده. فارغ از موضوع اعتراض، شکل برپایی تجمعات اعتراضی موضوع چالش برانگیز نظام های حقوقی دموکراتیک است. اعتراضاتی که در عین به رسمیت شناختن، حقوق شهروندی برای بیان اعتراض، امنیت آنان را قربانی نکند. تصاویر اعتراضات در قلب اروپا نشان از برگزاری اعتراض و برخورد سخت و همزمان نیروی پلیس دارد. اظهارات وزیر کشور فرانسه و شهردار لندن مبنی بر لزوم نقش آفرینی پلیس بدون ممانعت در پی شلوغی های اخیر در کشور و شهرشان نشان از اهمیت موضوع امنیت دارد. اهمیتی که با هیچ اصل حقی حتی آزادی در بیان اعتراض قابل معاوضه نیست، نسبت دو موضوع حق اعتراض و برقراری امنیت باعث شد تا بر قوانین برگزاری تجمعات اعتراضی در دیگر کشورها مروری تطبیقی داشته باشیم. سپس درباره جایگاه حق اعتراض در نظام حقوقی مردم سالار از جمله جمهوری اسلامی با **محمد رضا فارسیان، حقوقدان و مدرس دانشگاه** به گفت و گو بنشینیم.

در کشورمان بارها پیش آمده که موضوعی مورد اعتراض اقشاری از مردم باشد. اما زمانی که می خواهند دست به اعتراض بزنند اولین مسأله بستر اعتراض و چگونگی انجام آن است. این در حالی است که اصل ۲۷ قانون اساسی نگاه بسیار آزاده ای نسبت به برپایی اعتراضات دارد. تحلیل شما در این باره چیست؟

اصل ۲۷ قانون اساسی مبنی بر حق اعتراض مردم با مشقت فراوان و با حضور شخص دکتر بهشتی به نتیجه رسید. این اصل می گوید که تشکیل اجتماعات و راهپیمایی ها بدون حمل سلاح به شرط آنکه محل به مبانی اسلام نباشد، ممکن است. در واقع این اصل، آزادی برپایی تجمعات را به مردم داده و برای آن دو شرط لحاظ کرده. یکی عدم حمل سلاح و دیگری محل نبودن در مبانی اسلام. کلمه «تظاهرات» به معنی آشکار کردن است. در نظام حقوقی، تظاهرات یعنی آشکار کردن انتقادات و اعتراضات مردمی برای کاهش هزینه های نظام سیاسی. یعنی یک نظام سیاسی باید محلی را برای اعتراضات مردم چه با جنبه عرفی و چه شرعی ایجاد کند. در واقع اعتراضات نیاز به قالب دارد. ایجاد سازگار برای برپایی تجمعات، در اکثر نظام های حقوقی دنیا دارای سابقه است. مثال آن راهپیمایی هایی است که به مناسبت ایام عاشورای حسینی در کشورهای غربی مانند انگلستان یا منتهن آمریکا برگزار می شود.

این تظاهرات یکسری اقدامات پیشینی دارد و یکسری اقدامات پسینی. در اقدامات پیشینی گروه شناسنامه داری که مشخص است چه کسانی هستند باید به مرجع مربوطه مراجعه کرده و درخواست برگزاری تجمعات را ارائه دهد. پرسشنامه ای در اختیار افراد قرار می گیرد که در آن از موضوع تجمعات، تعداد افراد، زمان برگزاری تجمعات، شعارها، اعلامیه ها و بیانات حین تجمعات سؤال می شود. یعنی ریز به ریز اتفاقاتی که قرار است در تجمعات اتفاق بیفتد پرسیده می شود. سپس این موضوع در یک شورایی به بحث گذاشته می شود تا مجوز آن صادر شود. به عبارت بهتر صدور مجوز تحت شرایط خاصی که مورد تأیید آن شورا است، انجام می شود. در عین حال ممکن است با بخشی از موارد موجود در تجمعات مخالفت شود. برای مثال از میان ۱۰ شعار، ۸ مورد آن تأیید شود. اگر شعاری با نظام حقوقی کشور برگزارکننده سازگاری نداشته باشد، حذف می شود.

برگزاری اعتراض در کشورهای غربی آزاده تر و صرفاً با اقدامات پسینی تصور می شود. برای این حالتی که تشریح کردید مثال بزنید.

نظام های سیاسی در غرب، شرعی

و دینی نیست. اگر قرار باشد امری با موضوع دینی در آنجا اتفاق بیفتد برای آن نظام سیاسی غیرمنتظره تلقی می شود. نمونه آن راهپیمایی های مربوط به عاشورای حسینی است. مصداق دیگر آن برمی گردد به تجمعات کارگران متروی فرانسه یا تجمعات رانندگان تاکسی در لندن. تجمعات این افراد با حضور اتحادیه های مربوط به آن صنف انجام می شود. مسئول آن اتحادیه به نهاد مربوطه مراجعه و اعلام می کند که ما می خواهیم به این علت یک تجمعات اعتراضی داشته باشیم. مثلاً به علت کاهش دستمزدها.

کما اینکه ما در

کشور خودمان

هم

شاهد چنین اعتراضاتی بودیم. مثل تجمعات اعتراضی معلمان به کم بودن میزان دستمزدها. آن تجمعات در نهایت به طرح رتبه بندی معلمان منجر شد. یعنی ما شکلی از تجمعات را داشتیم که نتیجه تقنینی بر جای گذاشته. همانطور که اشاره کردید در اینجا نقش اتحادیه مهم است. در واقع یک نهاد واسط بین مردم و حکومت تجمعات را پیش می برد. این در حالی است که نقش تشکل ها در کشور ما بخوبی احصا نمی شود.

موضوع راهپیمایی ها در اکثر نظام های حقوقی مردم سالار در جهان دارای سابقه است. در نظام حقوقی ما نیز از بعد از مشروطه مردم به دنبال این بودند که تجمعات خود را

به عنوان یک حق در قانون مطرح کنند. اما در دوران پهلوی با سرکوب مواجه شدند. در دوران انقلاب اسلامی با تدبیری که مقنن قانون اساسی آن را اندیشید، در اصل ۲۷ قانون اساسی حق برپایی تجمعات به عنوان یک الزام قانونی جلوه پیدا کرد.

اولین قانونی که حول محور اصل ۲۷ قانون اساسی شاهد آن هستیم، قانون فعالیت احزاب، جمعیت ها و انجمن های سیاسی و صنفی و انجمن های اسلامی و اقلیت های دینی شناخته شده است. این قانون معروف به «قانون احزاب» است که در شهریور سال ۶۰ به تصویب رسید. طبق این قانون برپایی راهپیمایی ها با اطلاع وزارت کشور بدون حمل سلاح در صورتی که به تشخیص کمیسیون ماده ۱۰ محل به مبانی اسلام نباشد و همچنین تشکیل اجتماعات در میادین و پارک های عمومی با کسب مجوز از وزارت کشور آزاد است.

یعنی قانونگذار عادی در مجلس از ابتدا و با وجود شرایط سخت سیاسی در دهه ۶۰، حواسش به تجمعات بوده و برای آن پهنه و مرکزیتی در نظر گرفته. قانون احزاب در سال ۹۵ مجدد در تشخیص مصلحت نظام یک مصوبه ای را گذراند. پس الزامات قانونی برگزاری اجتماعات در نظر گرفته شده. باید پرسید مشکل کجاست و چرا در طول این سال ها برای برگزاری اجتماعات باید هزینه های بسیاری پرداخت شود.

قانون اساسی، برگزاری تجمعات را در محدوده تشکل ها نمی بیند. اما وقتی قوانین عادی ما چنین محدوده ای را تعریف می کنند، مشکل ایجاد می شود و قانون اساسی از رویکرد آزاده خود ساقط می شود. به عبارت بهتر قوانین عادی دشواری های دیگری را به قانون اساسی افزوده.

اصل ۲۷ تبصره ای ندارد و غیر از دو شرط گفته شده الزام دیگری در نظر نگرفته اما علت اینکه قانونگذار عادی چنین تبصره ای را ایجاد می کند و اصل ۲۷ را به قانون احزاب گره می زند به علت تجربه در این حوزه است. تجربه قانونگذاری که در سایر کشورها نیز قابل ملاحظه است. در واقع هیچ کشوری نمی تواند به یک گروه بی هویت و غیرشناسنامه دار در منظر عمومی اجازه واکنش اعتراضی بدهد، چون ممکن است آن اعتراض به اغتشاش کشیده شود و ایجاد هزینه کند. در آن صورت دولت با هیچ گروه مشخصی روبه رو نیست که بتواند آن هزینه های عمومی ناشی از خسارت را مطالبه کند.

کما اینکه در اتفاقات اخیر شاهد بودیم که دولت اعلام کرد کسب و کارهای مجازی که در جریان اغتشاشات اخیر دچار خسارت و آسیب شدند، در صورت

شکایت از طریق مجرای حقوقی، از طرف دولت به عنوان متولی امر عمومی، جبران خسارت می شوند.

اما سؤال اصلی اینجاست که چرا دولت باید این خسارات را جبران کند؟ مگر دولت این خسارت ها را وارد کرده؟

در کشورهای دیگر برای رهایی از این منجلاب که پرداخت هزینه خسارت ها به گردن دولت نیفتد، قانونی می گذارند تا برپایی اعتراضات تنها در صورت وجود گروه های شناسنامه دار ممکن شود.

کدام مرجع باید حفظ یا آشوب در

نظم عمومی را تشخیص دهد؟

وزارت کشور؟

بله. در قانون احزاب نیز ذکر شده که کمیسیون ماده ۱۰ مستقر در وزارت کشور، مرجع تشخیص است. در واقع این نهاد است که تشخیص می دهد برگزاری تجمعات با موضوعات مختلف عرفی و شرعی، محل نظم عمومی هست یا خیر. مرز احترام به همه تجمعات تا جایی است که نظم عمومی را مختل نکند. دقیقاً به همین دلیل است که قانون اساسی، منع حمل سلاح را لحاظ کرده. چون اگر در تجمعی سلاح حمل شود قطعاً براساس یک تدبیر عقلایی تبدیل به اغتشاش خواهد شد.

به غیر از ممنوعیت حمل سلاح، عدم تداخل با مبانی اسلام یکی دیگر از شروط اسلام است. یکی از مبانی اسلام، اخلاقیات است. اینکه گروهی در جامعه به راه بیفتد و شعارهای رکیک سر دهد، به مذهب، عقاید مذهبی و کتاب مقدس مردم توهین کند، محل مبانی اسلام است.

مرجع تشخیص این مؤلفه که مورد تأکید قانون اساسی است، نیز وزارت کشور است؟

مجوزدهی وزارت کشور یک مدل مشخصی دارد. مدل آن در سایر کشورها نیز به همین صورت است.

وزارت کشور خطاب به گروه های برگزاری تجمعات باید بگوید که به شما مجوز داده می شود تا در یک بازه زمانی مشخص، در یک محدوده مکان مشخص با شعارهای معین حق اعتراض دارید. اما اگر گروه برگزارکننده خارج از توافق خود با وزارتخانه عمل کند، وزارت کشور باید جلوی آن را بگیرد. خروج از چهارچوب تعیین شده یعنی خروج از نظم عمومی.

حالا اگر در تجمعات برگزار شده آسیبی به اموال عمومی وارد شد، وزارت کشور باید با ضابط انتظامی خود، مانع آن اعتراض شود چون مصداق اخلال در نظم عمومی است. به عبارت بهتر نقشه کامل برگزاری

یک تجمع اعتراضی باید روی میز وزارت کشور باشد. از زمان و مکان گرفته تا شعارها و سخنرانان. ضمن اینکه در تمام نظام های حقوقی دنیا چنین سازگاری به علت حفظ امنیت جامعه پیش بینی شده است.

ممکن است وزارت کشور دقیقاً با اشراف به اینکه یک تجمع محل مبانی اسلام است به آن مجوز ندهد. سؤالی که اینجا پیش می آید این است که آیا وزارت کشور قانوناً امکان تشخیص و پیش بینی غیراسلامی بودن یک تجمع را دارد؟

اعطای مجوز برگزاری اجتماعات و راهپیمایی ها طبق قانون احزاب با وزارت کشور است. تشخیص اینکه کدام تجمع، شایستگی مجوز دارد و کدام خیر نیز با وزارت کشور است. ضمن آنکه اعضای کمیسیون ماه ۱۰ متنوع و متکثر است. از نهاد های فرهنگی گرفته تا امنیتی. نظر این اعضا ضامن حفظ نظم عمومی است که از آن سخن گفتیم.

چون قانونگذار عادی این طور پیش بینی کرده که بالاخره یک نهادی باید برای تشخیص وضعیت برگزاری تجمعات در نظر گرفته شود. آن هم این است که فلسفه این اعضا ضامن حفظ نظم عمومی است که از آن سخن گفتیم. چون قانونگذار عادی این طور پیش بینی کرده که بالاخره یک نهادی باید برای تشخیص وضعیت برگزاری تجمعات در نظر گرفته شود. آن هم این است که فلسفه این اعضا ضامن حفظ نظم عمومی است که از آن سخن گفتیم.

چون قانونگذار عادی این طور پیش بینی کرده که بالاخره یک نهادی باید برای تشخیص وضعیت برگزاری تجمعات در نظر گرفته شود. آن هم این است که فلسفه این اعضا ضامن حفظ نظم عمومی است که از آن سخن گفتیم.

چون قانونگذار عادی این طور پیش بینی کرده که بالاخره یک نهادی باید برای تشخیص وضعیت برگزاری تجمعات در نظر گرفته شود. آن هم این است که فلسفه این اعضا ضامن حفظ نظم عمومی است که از آن سخن گفتیم.



### تفاوت کمیسیون ماده ۱۰ با شورای تأمین استان ها

وظایف شورای تأمین استان ها اعم از کمیسیون ماده ۱۰ است. دامنه فعالیت کمیسیون ماده ۱۰ در این موضوع صرفاً رد یا تأیید اعطای مجوز به برگزاری تجمعات است. اما شورای تأمین وظیفه دارد همه موضوعاتی را که حول امنیت یک استان وجود دارد بررسی کند. به عبارت بهتر شورای تأمین بازوی اجرایی کمیسیون نیست. در کمیسیون ماده ۱۰ افرادی از وزارت کشور، نهادهای انتظامی، امنیتی و قضایی عضویت دارند. همچنین باید از نهاد های فرهنگی به علت سببیه ای که در تشخیص اخلال در نظم عمومی دارند نیز دعوت شود. اما در شورای تأمین استان ها افرادی مانند نماینده ولی فقیه و نمایندگان از سپاه و وزارت اطلاعات حضور دارند. جلسات این نهاد در استان ها با حضور استاندار برگزار می شود و در شهرستان ها با حضور فرماندار. شورای تأمین هم اعضا و هم وظایف عام تری دارد. برای مثال اگر اغتشاشی در یک استان در جریان باشد، وظیفه اوست که وضعیت را مدیریت کند. اما در مرحله ابتدایی که تازه قرار است به اعتراضات مجوز داده شود، کمیسیون ماده ۱۰ ورود می کند. ضمن آنکه وقتی وزارت کشور به تشکلی مجوز برگزاری تجمع می دهد، نیروی انتظامی و شهرداری ها باید وظایف خود را در این حیطه انجام دهند. یعنی یک مجموعه ساختارهایی باید در صحنه حاضر باشند تا برگزاری تجمع اعتراضی ممکن شود.



اولین قانونی که حول محور اصل ۲۷ قانون اساسی شاهد آن هستیم، قانون فعالیت احزاب، جمعیت ها و انجمن های سیاسی و صنفی و انجمن های اقلیت های دینی شناخته شده است. این قانون معروف به «قانون احزاب» است که در شهریور سال ۶۰ به تصویب رسید