

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «طرح نحوه تشکیل اجتماعات و برگزاری راهپیمایی‌ها»

#### مقدمه

این طرح در صدد رفع خلأ قانونی موجود درباره «اجتماعات و برگزاری راهپیمایی‌ها» و تحقق اصل بیست‌وهفتم قانون اساسی است. بر اساس این اصل «تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آنکه مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد است». با توجه به اینکه پس از گذشت حدود چهار دهه از تصویب قانون اساسی، هنوز قانون مستقلی جهت اجرای اصل بیست‌وهفتم قانون اساسی تصویب نشده است و امر تشکیل اجتماعات و برگزاری راهپیمایی‌ها، غالباً توسط آیین‌نامه‌های مصوب هیئت وزیران اداره و تنظیم می‌شود، خلأ قانونی در این زمینه مشهود است و قانونگذاری در این خصوص ضرورت دارد.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۷۸

شماره چاپ:

۱۱۱۹

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۷/۲۲

ارجاع این طرح به اصل بیست‌وهفتم در مقدمه توجیهی و تأکید آن بر این موضوع که «از منظر حقوقی نیازی به اخذ مجوز در این خصوص نیست» و نیز اشاره آن به اظهار نظر شورای نگهبان در خصوص مغایرت کسب مجوز از وزارت کشور برای برگزاری این نوع اعتراضات، همه در ابتدا نشان از آن دارد که طرح، رویکردی متفاوت نسبت به سال‌های گذشته که رویکردی مجوز محور بوده و هست، اتخاذ کرده و بستری مطمئن و کارآمد برای اعتراض‌های قانونی فراهم کرده است، حال آنکه مواد طرح این را نمی‌رساند.

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفا تر: مطالعات سیاسی

مطالعات حقوقی

#### اظهار نظر کارشناسی

#### کلیات طرح

چند نکته در خصوص کلیات این طرح حائز اهمیت است:

#### - اتخاذ رویکرد «اخذ مجوز» بر خلاف نص صریح اصل بیست‌وهفتم

این طرح همچنان که در مقدمه توجیهی نیز اشاره کرده است، رویکرد «لزوم اخذ مجوز» را ناقض اصل بیست‌وهفتم قانون اساسی می‌داند و بر همین اساس تحقق آن را در تغییر رویکرد جستجو می‌کند. اما این رویکرد در تدوین طرح رعایت نشده است. این طرح اقتباس کاملی از آیین‌نامه «چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی مصوب ۱۳۸۱/۶/۳۱ هیئت وزیران» است که با رویکرد اخذ مجوز تدوین شده و سال‌ها سایه سنگین خود را بر این حوزه گسترده است. رویکرد و روح این طرح به گونه‌ای است که در چرخشی ۱۸۰ درجه‌ای نسبت به مقدمه توجیهی و اصل بیست‌وهفتم قانون اساسی بر ضرورت اخذ مجوز در بندها و مواد گوناگونی از جمله در تعریف «مجوز» در ماده (۲) و در مواد (۸) و (۱۳) تأکید کرده است.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۶۱۵۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۸/۲۹

شایان ذکر است که به لحاظ اجرا و اعمال محدودیت نسبت به آزادی اجتماعات، از جمله لزوم یا عدم لزوم کسب مجوز، نظام‌های حقوقی به سه دسته تقسیم شده‌اند: ۱. نظام اخذ مجوز پیشینی ۲. نظام اطلاع‌رسانی پیشینی ۳. نظام تعقیب پسینی.

هریک از نظام‌های مذکور سازوکار خاص خود را ایجاد کرده که بی‌شک رویکرد مسئولین و حاکمان در انتخاب هر یک از این نظام‌ها بسیار تأثیرگذار است. در نظام اخذ مجوز پیشینی جهت بهره‌گیری از حق آزادی راهپیمایی‌ها و اجتماعات باید از یک مرجع یا مقام خاص کسب اجازه کرد. این رویکرد بیش‌ترین محدودیت را در اعمال این حق ایجاد می‌کند. «نظام اطلاع‌رسانی پیشینی» محدودیت کم‌تری ایجاد می‌کند و قانون، افراد را مکلف می‌کند که جهت بهره‌مندی از این آزادی، مرجع یا مقامات ذی‌ربط را مطلع کنند، ولی لزومی به کسب اجازه نیست. این نظام فقط صرفاً اطلاع بوده و اخذ مجوز را برای اجتماعات لازم نمی‌داند. «نظام تعقیب پسینی» سازوکاری بسیار باز است که فقط در صورت اضرار به غیر می‌توان از آزادی جلوگیری و اعمال محدودیت کرد. کشورها رویکرد یکسانی در قبال آزادی تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها ندارند، ولی بیش‌تر کشورهای اروپایی، غالباً نظام اطلاع‌رسانی پیشینی و تعقیب در صورت اضرار را دنبال می‌کنند. نظام بین‌المللی حقوق بشر نیز جهت تشکیل اجتماعات، اطلاع پیشینی را مناسب دانسته و از کشورها می‌خواهد که قوانین خود را با این نظام تنظیم کنند.

در مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی در بحث آزادی تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، در رویکردی کاملاً مغایر با اصول متعدد قانون اساسی، از جمله اصل بیست‌وهفتم، سال‌ها از «نظام اخذ مجوز پیشینی» پیروی شده است. سیستم اخذ مجوز پیشینی نافذ سیستم تعقیب پسینی نیست و در صورت تخلف افراد، امکان تعقیب قضایی نیز وجود دارد. مهم‌ترین محدودیتی که در این نظام وجود دارد اجازه قبلی است و بدین خاطر بسیاری از شهروندان در ابتدای امر از اعمال این حق منصرف می‌شوند. این نظام در بطن خود محدودیت‌های دیگری نیز مانند شرایط درخواست‌کنندگان، شرایط اعمال حق و آزادی و نحوه اجرا دارد. در اینجا به ایرادهای اساسی رویکرد اخذ مجوز که رویکرد رایج در مقررات و آیین‌نامه‌های نظام حقوقی ایران است، اشاره می‌شود:

**اولاً** «مجوز» ابزاری برای برخورد‌های جناحی و سیاسی است و در عمل نیز کم‌تر دیده شده است که مجوزی برای گروه یا افرادی جهت برگزاری مراسم اعتراض‌آمیز از جمله راهپیمایی، تجمع، تحصن یا اعتصاب داده شده باشد. این رویکرد اگر می‌توانست کارساز باشد، با وجود آیین‌نامه مذکور نیز می‌توانست و نیازی به تدوین و تصویب قانون در این حوزه نبود. سال‌ها، کارکرد عمده آیین‌نامه مذکور، بر خلاف عنوان آن، ممانعت از برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها بوده و تحت شرایط آن، از صدور مجوز برای اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی امتناع شده است. معمولاً دلایل چندی برای امتناع از صدور مجوز وجود دارند:

**انگیزه‌های سیاسی:** در صورتی که متقاضیان مجوز (برگزارکنندگان مراسم) از جناح یا جناح‌های مخالف و رقیب کسانی باشند که به عنوان مقام مسئول در جایگاه صادرکنندگان مجوز هستند، مجوزی صادر نخواهد شد. همچنین در مواردی که علت برگزاری مراسم اعتراض و انتقاد به هیئت حاکمه و به ویژه به سیاست‌ها و برنامه‌های دولت باشد، از آنجا که دولت صادرکننده مجوز است، انتظار امتناع و کارشکنی جدی برای صدور مجوز را باید داشت.

**نگرانی از تبعات احتمالی:** مجوزدهندگان حتی اگر به ضرورت و حقانیت برگزاری مراسم باور داشته باشند به دلیل تبعات و مشکلات بعدی که در جریان برگزاری یا پس از برگزاری ممکن است دامنگیرشان شود، رغبتی به صدور چنین مجوزهایی ندارند و در زمانی که خود سکان اداره این امور را برعهده دارند تلاش می‌کنند که از پذیرفتن مسئولیت چنین رویدادهایی شانه خالی کنند. در دموکراتیک‌ترین کشورها نیز مسئولان تأمین امنیت اعتراضات مسالمت‌آمیز برحسب وظیفه و اجبار قانون تن به چنین مراسم‌هایی می‌دهند نه برحسب اختیار.

**انگیزه‌های فسادانگیز:** اشخاص حقیقی و حقوقی که هدف اعتراض‌های موضوع این طرح هستند با اعمال فشار و آوردن استدلال‌های حق به جانب و حتی با دادن وعده و وعیدهای مالی و غیره می‌توانند در تصمیم‌گیری‌های صادرکنندگان مجوز دخالت کنند.

**ثالثاً** اتخاذ رویکرد اخذ مجوز در اعمال حق تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها به دلیل عدم اجرای آن، بستری مطمئن برای اعتراض‌های غیرقانونی را فراهم می‌کند. هرچند به دلیل مصلحت‌سنجی‌های مقطعی می‌توان از اجرای اصل بیست‌وهفتم جلوگیری کرد، اما این مسئله می‌تواند به متراکم شدن نارضایتی و انفجار یکباره این اعتراضات در قالب یک شورش اجتماعی کمک کند. بنابراین باید اجازه داده شود که مردم به تدریج اعتراضات خود را در قالب راهپیمایی‌ها بیان کنند و از این طریق هم نارضایتی به تدریج از بین برود و هم نظام از مزایای مثبت آن که دقت مسئولین نسبت به پیامدهای تصمیمات و اقدامات خود است برخوردار شود.

بنابراین باید گفت که با وجود شرط «اخذ مجوز» در واقع نه مجوزی صادر خواهد شد و نه مراسمی برگزار خواهد شد و همچنان مشکل به همان شکل سابق باقی خواهد ماند. به نظر می‌رسد به منظور تحقق اهداف اصل بیست‌وهفتم و نیز برای پاسخ به نگرانی‌ها و مسائل امنیتی که در چنین رویدادهایی ممکن است برای نظام و کشور ایجاد شود، لازم است رویکرد بینابینی یعنی رویکرد «اعلام» اتخاذ شود. با این رویکرد هم حق افراد و گروه‌ها برای تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها تحقق پیدا می‌کند و هم برگزارکنندگان مسئولیت خود را می‌پذیرند.

#### **- عدم به رسمیت شناخته شدن اعتراض در طرح**

موضوعات این طرح از جمله راهپیمایی، تجمع، تحصن و اعتصاب بیش‌تر به منظور اعتراض به وضعیتی است که برای عده‌ای یا حداقل بخشی از مردم به وجود آمده است و یا اعتراض به سیاست‌ها و یا کمبودها و نواقصی است که در حوزه‌ای وجود دارد. در هر حال هدف اولیه و اصلی این حرکت‌ها «اعتراض» است و لذا باید در این طرح اعتراض به رسمیت شناخته شود. در این طرح در تعاریفی که در مورد راهپیمایی، تجمع، اعتصاب و تحصن ارائه شده است از مفاهیم «بیان دیدگاه‌ها»، «خواسته‌ها» و «اهداف مشخص» اشاره شده است. هر چند «اعتراض» به عنوان یک مفهوم خاص می‌تواند داخل در این مفاهیم عام باشد، اما هیچ کدام از این مفاهیم لزوماً به معنی «اعتراض» نیستند و بنابراین می‌توان گفت که در این طرح ماهیت اعتراض‌آمیز بودن این مراسم به رسمیت شناخته نشده است. بنابراین می‌توان با دقت‌تر کردن تعاریف نفس اعتراضات قانونی را پذیرفت.

## – عدم پیش‌بینی الزام‌ها و تعهداتی برای مرجع صادرکننده مجوز

در این طرح، الزامی برای مرجع صادرکننده مجوز مبنی بر این که در هر حال باید پاسخ قطعی (صدور مجوز یا عدم صدور مجوز با ذکر دلایل) به درخواست‌ها داده شود، وجود ندارد. این موضوع پیش‌بینی نشده است که اگر مرجع صادرکننده مجوز، نسبت به صدور مجوز اقدام نکرد در حالی که دلایل کافی برای چنین امتناعی نداشته باشد، متقاضیان به چه مرجعی باید شکایت کنند و چه نوع مجازات‌هایی بر کار خلاف قانون چنین مرجعی باید اعمال شود. لذا شایسته است که مرجع بی‌طرفی غیر از مرجع صادرکننده مجوز، به عنوان مرجع شکایات پیش‌بینی شود.

## مواد طرح

### ایرادهای شکلی

این طرح از لحاظ اصول نگارش قانون و نیز از نظر ویرایشی، ایرادهای فراوانی دارد که نکات آتی، برخی از این ایرادها است:

۱. ماده (۱) این طرح که هدف از این مصوبه را مطرح کرده است، اصولاً باید در مقدمه توجیهی این طرح بیان شود و ذکر آن به عنوان یکی از مواد طرح از لحاظ اصول قانون‌نویسی دارای ایراد است؛ لذا پیشنهاد می‌شود که یا اساساً ماده (۱) این طرح حذف شده و مفاد آن به انتهای مقدمه توجیهی طرح منتقل شود یا در صورت اصرار بر حفظ آن در قالب یکی از مواد این طرح، عبارات آن بدین صورت اصلاح شود: «در راستای اجرای اصل بیست‌وهفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، تشکیل اجتماعات و برگزاری راهپیمایی‌ها و نظارت بر اجرای آنها طبق مفاد این قانون صورت می‌گیرد».

۲. در بند «۲» ماده (۲) این طرح، با توجه به اینکه «تجمع و گردهمایی» به «اقدام» افراد اطلاق می‌شود و نه به خود «افراد»، پیشنهاد می‌شود که واژه «اقدام» پیش از واژه «مجموعه‌ای» افزوده شود.

۳. قسمتی از عبارات ماده (۵) این طرح، تکرار عبارات ماده (۳) طرح است و لذا پیشنهاد می‌شود که ماده (۵) در ماده (۳) ادغام شود. همچنین عبارت «اطلاع از برگزاری مراسم» نیز باید به عبارت «اعلام برگزاری مراسم» به فرمانداری محل اصلاح شده و در بند «۴» این ماده، عبارت «گروه مربوطه» به «متقاضی یا متقاضیان» اصلاح شود.

۴. در ماده (۲۳) این طرح، عبارت «فرد یا گروه» به «فردی یا جمعی» اصلاح شود.

### ایرادهای ماهوی

۱. یکی از ایرادهای اساسی این طرح آن است که صلاحیت تصمیم‌گیری در خصوص درخواست تشکیل اجتماعات و برگزاری راهپیمایی‌ها را از «کمیسیون احزاب» موضوع ماده (۱۰) «قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» مصوب ۱۳۹۵/۸/۸ سلب کرده و این امر را به طور کلی به وزارت کشور (استانداری‌ها و فرمانداری‌ها) سپرده است که با توجه ذی‌نفع بودن قوه مجریه در این تصمیم‌گیری، چنین اقدامی نه‌تنها مشکلات موجود را رفع نمی‌کند، بلکه بر آنها می‌افزاید.

۲. در خصوص تعریف «راهپیمایی» در ماده (۲) این طرح، ذکر این نکته لازم است که اگر راهپیمایی به صورت «فردی» متصور است، «تجمع» و به ویژه «تحصن» نیز به صورت «فردی» متصور بوده که سوابق تاریخی فراوانی هم دارد و لذا این امر یا باید در هر دو آورده شود یا اینکه در هیچ کدام ذکر نشود که پیشنهاد می‌شود امکان «فردی» بودن از تعریف «راهپیمایی» حذف شود؛ زیرا این ویژگی هم با مواد دیگر همین طرح تعارض دارد و هم با ویژگی لزوم «سازمان‌یافته بودن» راهپیمایی همخوانی و تناسب ندارد. همچنین در تعریف «راهپیمایی» اشاره به «شهروند یا شهروندان» ضرورتی ندارد و از آنجا که ممکن است تعریف قانونی آن با ابهام مواج شود، پیشنهاد می‌شود که این عبارت حذف شده و واژه «سازمان‌یافته» به «سازمان‌یافته‌ای» اصلاح شود.

۳. با توجه به اینکه در عنوان طرح، اصطلاح «اجتماع» به کار رفته و در مواد مختلف آن نیز از تقاضای برگزاری «اجتماع» سخن رفته است، استفاده از اصطلاح «تجمع و گردهمایی» در قسمت تعاریف ماده (۲)، موجب ایجاد تعارض و ابهام می‌شود و لذا پیشنهاد می‌شود که در ماده (۲) هم از همان اصطلاح «اجتماع» به جای «تجمع و گردهمایی» استفاده شود.

۴. تعاریف مذکور در ماده (۲) این طرح در خصوص «راهپیمایی»، «تجمع و گردهمایی» و «تحصن» با یکدیگر همپوشانی و تداخل دارد. با توجه به اینکه طبق این تعاریف، تفاوت تعریف «تحصن» و «تجمع و گردهمایی» صرفاً در این است که مدت زمان «تحصن» بیش از نصف یک روز است، ولی مدت زمان «تجمع و گردهمایی» مطلق بوده و اعم از کم‌تر یا بیش‌تر از نصف یک روز را شامل می‌شود، پیشنهاد می‌شود که تعریف تحصن به صورت مجزا حذف شده و صرفاً به صورت عبارتی در انتهای تعریف «تجمع و گردهمایی» بدین شرح افزوده شود: «به گردهمایی و تجمعی که مدت زمان آن بیش از ۱۲ ساعت باشد، «تحصن» اطلاق می‌شود.» ذکر این نکته لازم است که تغییر عبارت «نصف یک روز» به «۱۲ ساعت» در عبارت پیشنهادی، به دلیل ابهام عبارت «نصف یک روز» صورت گرفته است.

۵. موضوع «اعتصاب» به طور کلی از موضوع این طرح خارج است و باید در طرحی مجزا مطرح و تنظیم شود. ضمن آنکه با توجه به اینکه بر اساس اصل «لزوم استمرار خدمات عمومی»، امکان تجویز مطلق اعتصاب در مشاغل عمومی و دولتی محل تردید است، به نظر می‌رسد این امر باید به مشاغل غیر عمومی و غیردولتی محدود شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود که مفاد مرتبط با بحث «اعتصاب» به طور کلی از این طرح حذف شود و به طور مجزا در قالب اصلاحیه‌ای بر «قانون کار» مطرح شود. در صورت اصرار بر حفظ این موضوع در این طرح به دلایل مختلف از جمله تعهدات بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر شناسایی حق اعتصاب، به دلیل اینکه از یک طرف این موضوع تا به حال در ادبیات قانونی تعریف نشده و در تعداد معدودی از قوانین صرفاً به آن اشاره شده است و لزومی به تعریف آن وجود ندارد و از طرف دیگر احتمال دارد تعریف آن حساسیت‌زا بوده و سایر مفاد طرح را تحت الشعاع قرار دهد، پیشنهاد می‌شود که اساساً تعریف آن به صورت مجزا مطرح نشود و در ضمن مواد طرح به آن اشاره شود. همچنین با توجه به اینکه «اعتصاب» لزوماً در «مکان» خاصی انجام نمی‌شود و صرف «خودداری دسته‌جمعی از انجام وظیفه»، اعتصاب تلقی می‌شود، پیشنهاد می‌شود که عبارت «که باید در مکان مرتبط صورت پذیرد» از انتهای تعریف «اعتصاب» حذف شود.

۶. اصطلاح «مراسم» در مواد مختلف این طرح ذکر شده، ولی تعریفی از آن صورت نگرفته است و لذا لازم است این اصطلاح به نحو مقتضی در قسمت «تعاریف» تبیین شود تا با ابهام روبه‌رو نشود.

۷. مواعد قانونی مذکور در تبصره «۱» ماده (۳) و مواد (۸)، (۱۳) و (۱۴) این طرح جهت ارائه درخواست متقاضی و پاسخ مرجع ذی‌ربط، با یکدیگر تناسب نداشته و بعضاً در فروضی تداخل هم پیدا می‌کند و لذا باید به نحو مقتضی اصلاح شود.
۸. در تبصره «۴» ماده (۳) به «نمایندگان مذکور در ماده (۱)» اشاره شده است در حالی که در ماده مذکور صحبتی از نمایندگان یا متقاضیان نشده است. استنباط می‌شود که منظور این تبصره نمایندگان متقاضیان برگزاری مراسم باشد که در این صورت نیز، ضرورتی برای تعیین حداکثر نیست و بهتر است حذف شود.
۹. الزامات بندهای «۵»، «۶» و «۷» ماده (۵) ناقض آزادی‌های مصرح قانون اساسی است. محدودیت‌های مربوط به سخنران، موضوع سخنرانی، شعارها، متن دست نوشته‌ها و پرچم‌ها اولاً بر اساس قوانین عادی دیگر مصادیق محتوای مجرمانه آنها احصا شده است ثانیاً ایجاد تحدید پیشینی، مغایرت آشکار با قانون اساسی و اصول اساسی آن مثل آزادی بیان و حقوق شهروندی و ... دارد.
۱۰. در ماده (۸) این طرح، عبارت «صدور مجوز لازم» به «پاسخ به درخواست متقاضی یا متقاضیان» اصلاح شود تا با اختیار فرمانداری در پاسخ مثبت یا منفی به درخواست تشکیل اجتماع یا برگزاری راهپیمایی تناسب داشته باشد.
۱۱. در ماده (۱۰) این طرح، عبارت «راهپیمایی‌های ملی و همگانی» ابهام دارد و باید تعریف شود.
۱۲. در ماده (۱۱) اشاره به «حداقل یک صد نفر» شده است. بر این اساس این ابهام وجود دارد که آیا افراد زیر یک صد نفر حق اعتراض به کارفرما یا تحصن و اعتراض‌های از این قبیل را ندارند؟ در حالی که در این طرح به راهپیمایی‌های فردی و سایر اعتراضات فردی اشاره شده است.
۱۳. تبصره «۱» ماده (۱۳) در واقع این اختیار را به استانداری داده است که مسئولیت صدور مجوز را از خودش سلب کند و به عهده وزارت کشور بگذارد. بر اساس چنین تبصره‌ای، مرجع صدور مجوز در واقع به سه جا تکثیر می‌شود که هر کدام می‌تواند مسئولیت را بدون هیچ دلیلی به عهده دیگری بگذارد و از خودش سلب مسئولیت کند.
۱۴. بندهای «۱» و «۴» تبصره «۳» ماده (۱۳) این طرح واجد ابهام است و باید تبیین شود.
۱۵. در تبصره ماده (۱۵) این طرح، با توجه لزوم استقلال نسبی مرجع تجدیدنظر نسبت به مرجع تصمیم‌گیر، پیشنهاد می‌شود که مرجع بی‌طرفی ترجیحاً دادگاه‌های دادگستری با حضور هیئت منصفه برای چنین اعتراضاتی در نظر گرفته شود.
۱۶. ماده (۱۷) این طرح و تبصره‌های آن، کپی‌برداری ناقصی از مواد (۸)، (۹)، (۱۰) و (۱۱) «آیین‌نامه چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی» مصوب ۱۳۸۱/۶/۳۱ هیئت وزیران است که ایرادهایی را ایجاد کرده است و لذا پیشنهاد می‌شود که متن همان مواد آیین‌نامه مذکور جایگزین ماده (۱۷) طرح شود.
۱۷. حکم ماده (۱۸) این طرح مبنی بر تکلیف فرمانداران به «تجهیز» مکان مشخصی برای برگزاری گردهمایی‌ها در مراکز استان‌ها و شهرهای بالای دو میلیون نفر جمعیت، شائبه ایجاد بار مالی داشته و به دلیل معلوم نشدن طریق تأمین هزینه جدید، دارای ایراد احتمالی مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.
۱۸. حکم تبصره ماده (۱۸) این طرح، محدودکننده حقوق متقاضیان است و در صورتی که مکان پیشنهادی آنان برای برگزاری مراسم، مناسب باشد، دلیلی برای رد درخواست ایشان و منحصرکردن برگزاری مراسم در مکانی خاص وجود ندارد

و شائبه مغایرت با اصل بیست و هفتم قانون اساسی را به همراه دارد؛ بنابراین پیشنهاد می‌شود که این تبصره حذف شود. در صورت اصرار بر حفظ تبصره ماده (۱۸)، باید گفت که این تبصره با اصل ماده (۱۸) طرح تناسبی ندارد و ابهام ایجاد کرده است؛ زیرا در ماده (۱۸)، تجهیز مکان مشخص، به «گردهمایی‌ها» مربوط است و نه «راهپیمایی‌ها» و اساساً چنین امری در خصوص راهپیمایی‌ها که در «مسیر» و نه «مکان» مشخص انجام می‌شود، معنا ندارد؛ لذا در تبصره ماده (۱۸) طرح، واژه «راهپیمایی» و «مسیر» به ترتیب به «گردهمایی» و «مکان» اصلاح شده و واژه «جایگزین» حذف شود.

۱۹. ماده (۱۹) مبنیاً بر ایراد تبصره ماده (۱۸) حذف شود، ولی تبصره آن می‌تواند حفظ شده و جایگزین اصل این ماده شود؛ با این ملاحظه که اولاً با توجه به اینکه مرجع تصمیم‌گیری در خصوص مجوز تشکیل اجتماع و برگزاری راهپیمایی، «استانداری» است، نمی‌توان «شورای تأمین شهرستان» را مرجع تصمیم‌گیری در خصوص موضوع این ماده قرار داد و ثانیاً مدت «یک سال» مذکور در این ماده بسیار موسع است و ممکن است به تضييع حقوق متقاضیان منجر شود و لذا باید مدت بسیار محدودتری برای این استثنا در نظر گرفته شود تا از حالت استثنایی خارج نشود.

۲۰. در ماده (۲۰) و تبصره‌های آن، با توجه به اینکه اصطلاح «گروه» در این قانون تعریف نشده و مبنای تعریف متقاضی یا متقاضیان، شخص یا اشخاص قرار داده شده است، واژگان «گروه» و «گروهی» و «گروه‌های» به ترتیب به «شخص» و «شخصی» و «اشخاص» اصلاح شود.

۲۱. حکم ماده (۲۲) در خصوص مسئولیت تضامنی، با توجه به سوابق نظرات فقهای شورای نگهبان، شائبه ایراد مغایرت با موازین شرع را به همراه دارد.

۲۲. در ماده (۲۳) طرح، علاوه بر قانون مجازات اسلامی باید به قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز (مصوب ۱۳۹۰/۰۶/۰۷) نیز اشاره شود؛ زیرا در ارتباط با استفاده از سلاح، در قانون مجازات اسلامی فقط به موضوع محاربه و بغی (مواد (۲۷۹) و (۲۸۷)) پرداخته شده است، و حمل و نگهداری آن در قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز مورد جرم انگاری قرار گرفته است. بنابراین پیشنهاد می‌شود صدر ماده مذکور به این صورت اصلاح شود:

حمل یا استفاده از هر گونه سلاح یا مهمات غیرمجاز به وسیله شرکت‌کنندگان (شخص یا اشخاص) موجب مجازات مطابق قوانین و مقررات مربوط است. در صورتی که سلاح یا مهمات مذکور مجاز باشند، مرتکب به جزای نقدی از ۱۰ تا ۲۰ میلیون ریال محکوم می‌شود. چنانچه مرتکب شخص حقوقی باشد به یک یا دو مورد از مجازات‌های مندرج در ماده (۲۰) قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شود.

۲۳. پیشنهاد می‌شود تبصره ماده (۲۳) حذف شود. زیرا اولاً ماده (۶) قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز برای حمل سلاح مجازات تعیین کرده و بهتر است در خود ماده به این قانون ارجاع داده می‌شود؛ در نتیجه نیازی به تعیین مجازات جداگانه نیست. ثانیاً مشخص نیست مجازات مذکور در بند «۱» این تبصره ناظر بر خود حمل‌کنندگان سلاح می‌باشد یا گروهی که اقدام به گردهمایی کرده است. مضافاً اینکه اشخاص حقوقی و گروه‌های متخلف موضوع این طرح را می‌توان بر اساس مجازات‌های احصا شده در ماده (۲۰) قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۹۲ مجازات کرد. زیرا تمامی مجازات‌های مذکور در ماده (۲۳) طرح در ماده (۲۰) قانون مجازات اسلامی نیز ذکر شده است.

۲۴. در این قانون ضمانت‌اجراهای مشخصی برای تکالیف و تعهدات دو طرف (متقاضیان و مراجع قانونی ذی‌ربط) تعیین نشده است و مواد (۲۴) و (۲۵) این طرح نیز نمی‌تواند در این زمینه کارآمد و وافی به مقصود باشد.

۲۵. تعارضات این مصوبه با مفاد «قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» مصوب ۱۳۹۵/۸/۸ باید به نحو صریح تعیین تکلیف شود تا باعث شکل‌گیری تفاسیر مختلف و مشکلات اجرایی بعدی نشود.

### نتیجه‌گیری

همان‌طور که در بررسی کلیات طرح ذکر شد این طرح با اقتباس کامل از آیین‌نامه «چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی» (مصوب ۱۳۸۱/۶/۳۱) تدوین شده و رویکرد «اخذ مجوز» آن را حفظ کرده است و با توجه به انتقال مرجع صدور مجوز از کمیسیون ماده (۱۰) قانون احزاب به استانداری‌ها و وزارت کشور، به نوعی این رویکرد را تقویت نیز کرده است؛ در حالی که مقدمه توجیهی این طرح به درستی نسبت به چنین رویکردی موضع انتقادی دارد. این طرح در صورت تصویب، آیین‌نامه‌ای را که سال‌ها مانع تحقق اهداف اصل بیست‌وهفتم قانون اساسی و همواره مورد انتقاد بوده است تبدیل به قانون می‌کند؛ با این تفاوت که قدرت و اقتدار بیشتری در مقایسه با قبل به آن می‌بخشد و به این ترتیب امکان هر نوع رویداد قانونی را منتفی کرده و فضا را برای رویدادهای غیرقانونی مستعد و فراهم می‌سازد.

**لذا تصویب کلیات این طرح توصیه نمی‌شود.**

