

مبانی حقوقی و منشور اخلاقی اعتراضات مدنی

نویسنده: دکتر سید کمال‌الدین محمد رفیعی^۱

تاریخ دریافت: ۸۸/۹/۱۰

تاریخ پذیرش نهایی: ۸۸/۱۱/۹

فصلنامه مطالعات بسیج، سال دوازدهم، شماره ۴۴، پاییز ۱۳۸۸

چکیده

حفظ نظم و امنیت عمومی یکی از اساسی‌ترین پیش‌شرط‌های زندگی جمعی در همه جوامع انسانی به شمار می‌رود و از این رو، مهم‌ترین وظیفه دولت‌ها همواره برقراری نظم و امنیت در شرایط عادی و فوق‌العاده بوده است. از سوی دیگر، امکان اعتراض فردی و گروهی به برخی سیاست‌ها و برنامه‌ها، امروزه در بسیاری از جوامع ملی به رسمیت شناخته شده و از تضمین‌های کافی برخوردار شده است؛ حقی که تحت عنوان آزادی تجمعات و راهپیمایی‌ها هم در حقوق بین‌الملل و هم در قوانین داخلی کشورها بازتاب دارد. این مقاله تلاش می‌کند تا تعارض مسئولیت دولت‌ها در برقراری نظم و امنیت از یک طرف و آزادی اعتراضات مدنی مردم از سوی دیگر را در قالب یک تحلیل حقوقی به نسبت مختصر به تصویر بکشد و نشان دهد که چگونه می‌توان تعارض بین آنها را رفع کرد.

واژگان کلیدی:

نظم، امنیت عمومی، قانون، تجمع، آزادی.

۱. پژوهشگر حقوق امنیت دانشگاه جامع امام حسین (ع).

مقدمه

زندگی بشر جز در اجتماع امکان‌پذیر نیست و زندگی اجتماعی نیز بدون حداقلی از نظم و انتظام، امکان تحقق نمی‌یابد. نظام حقوقی؛ یعنی مجموعه وسیع قواعد و مقررات رسمی و غیر رسمی، یکی از مهم‌ترین ارکان حیات جمعی آدمیان به شمار می‌رود. هیچ جامعه‌ای در طول تاریخ وجود نداشته و ندارد که برای خود قواعد و هنجارهایی را ایجاد نکرده باشد؛ قواعد و هنجارهایی که اولاً، حد و مرز رفتارهای جمعی را مشخص و معین می‌سازند، ثانیاً، با نوعی اجبار و ضمانت اجرا، حمایت و پشتیبانی می‌شوند. حقوق در واقع در همه جوامع در پی نظام‌مند کردن، الگو بخشیدن و تعیین حدود رفتارهای انسانی و به منظور تحقق نظم و عدالت، به مثابه هدف متعالی نظام حقوقی است.

دولتها برای انجام کارکردهای منظم و کارآمد خود، به ویژه در عرصه برقراری نظم و امنیت، اساساً بر نظام حقوقی متکی‌اند و تدابیر و سیاستهای خود را از رهگذر نظم حقوقی تحقق می‌بخشند. اگر در گذشته تهدید بزرگ دولتها عموماً از خارج از مرزها و علیه تمامیت ارضی و استقلال سیاسی آنها متصور بود و از این رو، بزرگ‌ترین مسئولیت حکومتها را دفع این گونه تهدیدها شکل می‌داد؛ در جوامع امروزی، سامان دادن به زندگی جمعی مملو از تعارض و تضاد منافع و دیدگاهها در درون جامعه، دغدغه اصلی و مسئولیت خطیر هر دولت به شمار می‌رود. در این جاست که نظام حقوقی، اهمیت خود را باز می‌یابد و کارکرد اصیل خود را به نمایش می‌گذارد.

بدون شک یکی از مظاهر تمدن امروز بشر، امکان حقوقی بیان نظرات و دیدگاههای متعدد و مختلف درباره همه ابعاد زندگی جمعی در قلمرو داخلی و خارجی دولتهاست. هیچ جامعه‌ای را نمی‌توان یافت که درون آن درباره همه مسائل و موضوعات اجتماعی، وحدت نظر وجود داشته باشد. بدین ترتیب، چه به دلیل اختلاف آرا و عقاید، چه به سبب منافع متعدد و متعارض و چه به علت تجارب و دیدگاههای متفاوت، جوامع مردم‌سالار پذیرفته‌اند که اعضای جامعه به طرق و شیوه‌های گوناگون، به بیان آزادانه نظرات و عقاید خود بپردازند. از این رو، فارغ از ساز و کارهای مشارکت مستقیم و

غیرمستقیم مردم در اداره امور جامعه و در جهت تحقق اصل حق تعیین سرنوشت، برگزاری راهپیمایی و تظاهرات برای اعلام موضع و نظر پیرامون رویدادها و وقایع زندگی سیاسی - اجتماعی، اصل پذیرفته شده‌ای در بسیاری از نظامهای سیاسی است و حق برپایی تجمّع، به یکی از مهم‌ترین حقوق سیاسی برای افراد و گروهها بدل شده است.

در عین حال باید به این نکته مهم توجه داشت که وجود حداقلی از نظم و انتظام از یک سو و استقرار و تداوم امنیت و سلامتی اجتماعی از سوی دیگر، پیش شرط اصلی اعمال و اجرای هر گونه حقوق انسانی، از جمله حق برپایی تظاهرات و تجمّع به شمار می‌رود. از این رو، نمی‌توان انتظار داشت که افراد و گروهها بتوانند در هر شرایطی و بدون هیچ گونه محدودیت و قید و بندی، دست به تجمّع بزنند و نسبت به هر امری ابراز عقیده و نظر کنند. بدین سبب است که دولتها و نهادهای ذی‌ربط آن با مسئولیت خطیر، پیچیده و دشواری روبه‌رو هستند. از یک سو آنها بنا به علل و دلایل مختلفی پذیرفته‌اند که از حق برپایی تجمّع و تظاهرات برای افراد و گروهها صیانت و حمایت کنند و از سوی دیگر، مسئولیت بزرگی در زمینه پاسداری از نظم و امنیت و نیز سلامت و ارزشهای اخلاقی جامعه بر دوش دارند. این دو وظیفه در برخی از موارد با یکدیگر ناهم‌ساز می‌شود و نهادهای مسئول را دچار چالش و معضل می‌کند. هنر دولتها البته همواره آن است که با ساز و کارهای از پیش اندیشیده‌ای، چنان جمعی بین این دو مسئولیت به عمل آورند که هیچ کدام فدای دیگری نشود. چنین امری زمانی امکان تحقق می‌یابد که دولتها حق برپایی تجمّع و تظاهرات را در چارچوبهای حقوقی مشخص و مدوّتی به نظم و قاعده در آورند و اعضای جامعه نیز بپذیرند که این حق خود را مانند سایر حقوق سیاسی - اجتماعی، در چارچوبهای به رسمیت شناخته شده اعمال و اجرا کنند.

مطالعه اجمالی قوانین و مقررات بین‌المللی و موازین داخلی کشورها نشان می‌دهد که آزادی بدون قید و شرطی در مورد برگزاری اعتراضهای مدنی در هیچ جامعه‌ای وجود ندارد و انواعی از محدودیتها و ممنوعیتها در زمینه برپایی تظاهرات و تجمّع، وضع و

اعمال می‌شود؛ امری که در این مقاله مختصر به گونه‌ای مقدماتی مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد. در این بررسی، ابتدا مبانی حقوقی و سپس محدودیتها و ممنوعیتهاى ناظر بر حق اعتراضات مدنی مطالعه می‌شود.

اعتراضات مدنی در حقوق بین‌الملل

اعتراضات مدنی در حقوق بین‌الملل از آن رو مورد بررسی قرار می‌گیرد که دولتها با عضویت در معاهدات ذی‌ربط، الزامات ناشی از آنها را می‌پذیرند و از زمان تصویب، به تعهدات الزام‌آور آنها بدل می‌شود.

عمده‌ترین مقررات ناظر بر اعتراضات مدنی در چارچوب اسناد بین‌المللی حقوق بشر طرح و پیگیری می‌شود و البته برخی از آنها نیز در حقوق بین‌المللی کار نمود یافته است. چنانکه به طور مثال، حق تشکیل تجمعات، پیوند وثیقی با توانایی کارگران برای تضمین موقعیت و جایگاه سیاسی - اقتصادی‌شان یافته است. در واقع؛ استانداردهای سازمان بین‌المللی کار، حق ویژه کارگران و کارفرمایان را در جهت تشکیل سازمانها و چانه‌زنی جمعی، به رسمیت شناخته است. به طور کلی این حق را می‌بایست در پیوستگی و ارتباط با حقوق ذیل فهمید و مورد ارزیابی قرار داد:

- حق تشکیل انجمنها؛
 - حق عضویت یا عدم عضویت در سازمانها و انجمنها؛
 - حق عضویت در اتحادیه‌های صنفی.
- به هر حال، حق آزادی اجتماعات و انجمنها در بسیاری از معاهدات بین‌المللی و منطقه‌ای مورد حمایت قرار گرفته است؛ البته اعتراض عمومی، نماد نیرومندی از این حق به شمار می‌رود. در ادامه به برخی از این اسناد اشاره می‌شود.

ماده ۲۰ اعلامیه جهانی حقوق بشر (www.hrea.org)

این اعلامیه یکی از قطعنامه‌های مجمع عمومی ملل متحد (۱۹۴۸) است که به خودی خود الزام‌آور نیست، اما به مرور زمان تبدیل به بخشی از حقوق عرفی شده است. ماده ۲۰ این اعلامیه، حق تشکیل جمعیتها و مجامع مسالمت‌آمیز به طور آزادانه را مقرر داشته است.

ماده ۸ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

ماده ۸ این سند، حق تشکیل اتحادیه‌ها، کنفدراسیونهای بین‌المللی و نیز حق فعالیت آزادانه (جز آنچه به موجب قانون برای مصالح امنیت ملی یا نظم عمومی یا حفظ حقوق و آزادی‌های دیگران ضرورت داشته باشد) و حق اعتصاب را برای همه افراد به رسمیت شناخته است. بدیهی است آزادی این گونه فعالیتها، به معنی به رسمیت شناخته شدن حق اعتراض در چارچوبهای قانونی و مشروع است.

ماده ۲۱ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی

این ماده اعلام می‌دارد حق تشکیل مجامع مسالمت‌آمیز به رسمیت شناخته می‌شود. اعمال این حق، تابع هیچ گونه محدودیتی نمی‌تواند باشد جز آنچه طبق قانون مقرر شده و در هر جامعه مردم‌سالار به مصلحت امنیت ملی یا ایمنی عمومی یا نظم عمومی یا برای حمایت از سلامت یا اخلاق عمومی یا حقوق و آزادی‌های دیگران ضرورت داشته باشد. ماده ۲۲ همین معاهده نیز حق اجتماع آزادانه با دیگران را، از جمله تشکیل اتحادیه‌های صنفی برای حمایت از حقوق خود، به رسمیت شناخته است.

برخی از معاهدات بین‌المللی دیگری که این حق را مقرر داشته‌اند عبارتند از:

- کنوانسیون راجع وضعیت پناهندگان (ماده ۱۵)؛

- کنوانسیون حقوق کودک (ماده ۱۵)

- اعلامیه در مورد حمایت از مدافعان حقوق بشر.

افزون بر معاهدات بین‌المللی، برخی از مهم‌ترین توافقنامه‌های منطقه‌ای نیز حق برپایی تجمعات و تشکلهای را مورد تأیید قرار داده‌اند. به طور مثال به موارد ذیل می‌توان اشاره داشت:

مواد ۱۰ و ۱۱ منشور آفریقایی حقوق انسانی و مردم

این سند به عنوان یک معاهده منطقه‌ای حقوق بشری، در ماده ۱۰، آزادی انجمنها و در ماده ۱۱، آزادی تجمعات را شناسایی کرده و مورد حمایت قرار داده است. منشور آفریقایی حقوق و رفاه کودکان، انجمنهای آزاد و تجمعات آرام و مسالمت‌آمیز را حق

کودکان آفریقایی دانسته است. نکته مهم اینکه بر خلاف انتظار، قاره آفریقا دست کم در عالم نظر، نظام نسبتاً مفصلی درباره حقوق بشر پدید آورده است که به رسمیت شناخته شدن حق اعتراض، یکی از مظاهر آن به شمار می‌رود. صد البته در عالم عمل، فاصله زیادی با حقوق موضوعه وجود دارد.

مواد ۱۵ و ۱۶ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر

کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر در ماده ۱۵، حق تجمع و تظاهرات و در ماده ۱۶، حق تشکیل انجمن را به رسمیت شناخته است. بر این اساس، دولت‌های آمریکایی نیز پذیرفته‌اند که شهروندان آنها بتوانند در قالب برپایی تجمعات یا تشکیل انجمنها و مجامع، به بیان نظرات و دیدگاههای خود اقدام کنند یا اعتراض خود را به گوش دیگران برسانند.

ماده ۱۱ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر

ماده ۱۱ این سند که نام کنوانسیون حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی را بر خود دارد، آزادی تجمعات و انجمنها را مورد حمایت قرار داده است. البته در اروپا، اسناد دیگری نیز این حقوق را به رسمیت شناخته‌اند؛ از جمله مواد ۵ و ۶ منشور اجتماعی اروپا که حق کارگران و کارفرمایان را در زمینه تشکیل فدراسیونهای محلی، ملی و بین‌المللی مقرر داشته و از حق چانه‌زنی جمعی دفاع کرده و دولت‌ها را ملزم ساخته است ساز و کارهای مشورتی و داوری در این زمینه‌ها را ایجاد کنند.

ماده ۱۲ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا نیز حق انجمنها و تجمعات را به رسمیت شناخته است. افزون بر آن، منشور جامعه اروپا در مورد حقوق اجتماعی بنیادین کارگران، حقوق کارگران و کارفرمایان در تشکیل انجمنها، در مذاکره و در انعقاد جمعی موافقتنامه‌ها را به تفصیل بیان کرده و حق اعتصاب در چارچوب محدودیتهای قانونی مندرج در مقررات ملی را مورد حمایت قرار داده است.

مجموعه این اسناد نشان‌دهنده آن است که بسیاری از دولت‌ها حق برپایی تجمعات و تظاهرات را برای شهروندان خود به رسمیت شناخته‌اند و درج این حق در اسناد بین‌المللی

و منطقه‌ای، گویای آن است که اعطای حق برگزاری اجتماعات مسالمت‌آمیز، یک تعهد الزام‌آور بین‌المللی محسوب می‌شود. البته همچنان که در بخشهای بعدی خواهد آمد، این حق در اسناد بین‌المللی نیز حقی مطلق و نامحدود نیست و اعمال آن، چارچوبها و محدودیتهای متعددی را می‌طلبد.

اعتراضات مدنی در حقوق داخلی

نگاهی به قوانین داخلی کشورها نشان می‌دهد که امروزه بسیاری از دولتها، دست کم در اسناد مکتوب و رسمی، امکان اعتراض یا اظهار نظر در امور مختلف سیاسی - اجتماعی از سوی شهروندان خود را به شیوه‌ی برپایی اجتماعات یا تشکیل مجامع و گروهها پذیرفته‌اند. افزون بر آن، انجام راهپیمایی‌ها یا برگزاری نشستها و اجتماعات، چهره‌ی غالب حیات سیاسی در برخی از کشورهای جهان محسوب می‌شود. به طور مثال، هنگام حمله‌ی مسلحانه‌ی آمریکا و مؤتلفانش به عراق، گسترده‌ترین تظاهرات خیابانی در بسیاری از کشورها نمود اساسی افکار عمومی جهانی علیه سیاستهای مداخله‌جویانه‌ی آمریکا بود. به همین ترتیب، در زمان حمله‌ی ددمنشانه‌ی رژیم اشغالگر قدس به نوار غزه، یکی از وسیع‌ترین اعتراضات عمومی در سطح جهان شکل گرفت و موجبات محکومیت بی‌سابقه‌ی این رژیم را ابتدا در نزد افکار عمومی و سپس در شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد فراهم آورد.

افزون بر اعتراض به سیاستهای منطقه‌ای و جهانی برخی دولتها، اعتراضات داخلی نیز در سالهای گذشته نقش مؤثری در زندگی سیاسی مجامع داشته است. این گونه تجمعات، لزوماً تحولات دگرگون‌ساز را مورد هدف قرار نمی‌دهند. به طور مثال، تظاهرات چندین ساله‌ی سیاهان آمریکا، تنها برخورداری آنان از حقوق برابر با سفیدپوستان را مطالبه می‌کرد. همچنین، اجتماعات معترضان جنگ در آمریکا بود که دولت این کشور را وادار به عقب‌نشینی از ویتنام کرد.

صد البته باید افزود که انجام تظاهرات، لزوماً چهره‌ای اعتراضی به سیاستهای رسمی

را ندارد و همچنان که خواهیم دید ممکن است صرفاً شیوه‌ای برای بیان عقاید یا روشی در جهت برخی درخواستهای صنفی و گروهی باشد. به هر حال، برپایی تجمّع برای هر هدفی، در حال حاضر در بسیاری از نظامهای حقوق داخلی مورد تأکید قرار گرفته و شایان ذکر است که در هیچ جامعه‌ای، برخورداری و اعمال این حق، مطلق و نامحدود شمرده نشده است. با توجه به این نکته، در ادامه ابتدا مبانی حقوقی اجتماعات و سپس محدودیتها و شروط اعمال و اجرای آن در حقوق داخلی برخی کشورهای جهان مورد بررسی قرار می‌گیرد.

آفریقای جنوبی به عنوان کشوری که برپایی تجمّعات و اعتراضات در آن، سرانجام به احقاق حقوق سیاهان و سرنگونی رژیم آپارتاید انجامید، بسیار طبیعی است که قدر این حق را بشناسد و اعمال و اجرای آن را تضمین کند. بر این مبنا بوده که این کشور حق برپایی تظاهرات را در قانون اساسی اش تضمین کرده است. بخش ۱۷ قانون اساسی این کشور تحت عنوان لایحه حقوق، مقرر می‌دارد که هر کسی حق دارد به طور مسالمت‌آمیز و بدون حمل سلاح، در تجمّعات، تظاهرات و اعتصابات شرکت یا دادخواهی کند. این حقوق در قانون مقررات ناظر بر گردهمایی‌های سال ۱۹۹۳ تفصیل بیشتری یافته است. به طور مثال، در مقدمه این قانون گفته شده است که هر کسی حق تجمّع آزادانه با دیگران و بیان نظرات و آرای خود را در هر مسئله‌ای در عموم دارد و باید در انجام این امور از حمایت دولت برخوردار شود. همین مقدمه در ادامه می‌افزاید که اعمال این حق می‌بایست به طور مسالمت‌آمیز و با رعایت حقوق دیگران انجام شود.

در کانادا نیز حق آزادی تجمّع در قانون اساسی تضمین شده است. منشور کانادایی حقوق و آزادی‌ها که بخش اول قانون اساسی این کشور محسوب می‌شود، این حق را مقرر داشته است. حق آزادی تجمّع، هم در قانون اساسی اول جمهوری ایرلند (ماده ۹) و هم در قانون اساسی فعلی (ماده ۴۰) تضمین شده است. این ماده بر آن است که دولت، آزادی اعمال حق شهروندان در زمینه تجمّع مسالمت‌آمیز و بدون اسلحه را مشروط به نظم و اخلاق عمومی تضمین می‌کند.

آزادی تشکل در قانون اساسی پاکستان هم تضمین شده است. ماده ۱۷ این قانون مقرر می‌دارد که هر یک از شهروندان، مشروط به محدودیتهای معقول مندرج در قانون بر مبنای منافع حاکمیت یا تمامیت پاکستان، نظم یا اخلاق عمومی، حق ایجاد انجمن یا اتحادیه را دارند. حق آزادی تجمع نیز در قانون اساسی پاکستان تضمین شده است. ماده ۱۶ این قانون مقرر می‌دارد هر کدام از شهروندان حق تجمع مسالمت‌آمیز بدون حمل اسلحه را دارد، مشروط به محدودیتهای معقول مندرج در قانون و بر مبنای منافع نظم عمومی. همان‌گونه که مشخص است، محدودیت ناظر بر آزادی تشکل با محدودیت مربوط به آزادی تجمع تفاوت زیادی دارد؛ چنانکه محدوده‌های آزادی تشکل، مواردی چون حاکمیت یا تمامیت پاکستان، نظم یا اخلاق عمومی است؛ در حالی که محدوده آزادی اجتماعات، تنها نظم عمومی است.

ماده ۱۷ قانون اساسی جمهوری ایتالیا نیز بیان می‌دارد که: شهروندان دارای حق تجمع مسالمت‌آمیز و بدون حمل سلاح هستند. برای نشستها، از جمله آنها که در اماکن قابل ورود برای عموم برگزار می‌شوند، هیچ‌گونه اعلان قبلی نیاز نیست. اما برای نشستهایی که در فضاهای عمومی برگزار می‌شوند، ارائه اعلان قبلی به مقامات پلیس ضرورت دارد؛ مقاماتی که می‌توانند این‌گونه نشستها را صرفاً به دلایل معقول امنیتی یا سلامتی عمومی ممنوع سازند.

ماده ۳۱ قانون اساسی فدراسیون روسیه (۱۹۹۳) مقرر داشته است که: شهروندان روسیه دارای حق تجمع مسالمت‌آمیز بدون حمل سلاح و برگزاری نشستها، راهپیمایی‌ها، تظاهرات و اعتصابات هستند. در حال حاضر، قانون ناظر بر نشستها، راهپیمایی‌ها، تظاهرات، رژه‌های عمومی و اعتصابات (Federal Law of the Russian Federation No.54-FZ) سال ۲۰۰۴ مقرراتی را در خصوص اعمال و اجرای این حق تضمین شده در قانون اساسی در بر دارد. ماده ۲ این قانون، برگزاری تجمعات مسالمت‌آمیز، گردهمایی‌ها، راهپیمایی‌ها، نشستها، تظاهرات و اعتصابات را اقدامی آزاد و مسالمت‌آمیز برای شهروندان روسیه، احزاب سیاسی و سایر تشکلهای عمومی و مذهبی دانسته که می‌تواند نمایانگر بیان آزاد

آنها و حرکت در جهت شکل دهی به افکار عمومی و مطالبات عموم در زمینه مسائل مختلف مربوط به زندگی سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و نیز درباره مسائل سیاست خارجی باشد.

ماده ۶۲ قانون اساسی مجارستان مقرر می‌دارد که جمهوری مجارستان حق تجمع مسالمت آمیز را به رسمیت می‌شناسد و اعمال آزادانه این حق را تضمین می‌کند. اما مجارستان را می‌توان یکی از معدود دولتهایی به شمار آورد که در زمینه برگزاری تجمعات، قانون خاص تصویب کرده‌اند. قانون آزادی اجتماعات که در سال ۱۹۹۸ انتشار یافت، مهم‌ترین سند ناظر بر تشکیل انواع تجمعات به شمار می‌رود. قانون آزادی تجمعات مجارستان پس از تأیید حق تجمع، اعلام می‌دارد که حق تجمع می‌تواند به شکل گردهمایی مسالمت آمیز، راهپیمایی و تظاهرات اعمال شود که در آن شرکت کنندگان فرصت می‌یابند عقیده خود را آزادانه بیان کنند. تجمع کردن (به صورت راهپیمایی یا تظاهرات) شیوه خاصی از بیان عقیده و رویکرد به شمار می‌رود. اهمیت این امر در ویژگی‌هایی از جمله موارد ذیل است:

- شرکت کنندگان در این فرایند، عقاید خود را در پیوستن با دیگران بیان می‌کنند؛
- هر کدام از شرکت کنندگان، عقاید خود را شخصاً و از طریق حضور فیزیکی خود بیان می‌کنند، نه به طور غیر مستقیم و از طریق نماینده؛
- این فرایند معمولاً از رهگذر اشغال بخشی از یک مکان عمومی صورت می‌گیرد؛
- تجمعات با هدف جلب توجه عموم و اعمال فشار انجام می‌گیرند. (www.tasz.hu)

فارغ از اینها، مقررات فرعی داخلی نیز برخی جنبه‌های برگزاری اجتماعات را مورد توجه قرار داده‌اند که مهم‌ترین آنها فرمان وزیر داخلی (کشور) راجع به وظایف پلیس در مورد تضمین نظم اجتماعات است.

آزادی اجتماعات در آمریکا ریشه در لایحه حقوق این کشور دارد. ماده ۱ این سند حق مردم را برای برگزاری تجمع مسالمت آمیز و دادخواهی از حکومت به دلیل ایراد خسارت تضمین کرده است. در اصلاحیه اول قانون اساسی، آزادی اجتماعات همچنان

مورد تأکید قرار گرفت. در عین حال، به سبب اهمیت فراوان رویه‌های قضایی در نظام حقوقی آمریکا، بخش مهمی از مقررات ناظر بر اعمال حق برپایی تجمع، به آرا و تصمیمات محاکم این کشور باز می‌گردد. یکی از این آرا به پرونده‌ای مربوط می‌شود که در سال ۱۹۳۷ در نزد دیوان عالی ایالات متحده مطرح شده بود. در این پرونده، یکی از اعضای حزب کمونیست این کشور نسبت به ممانعت دولت از برگزاری یک تجمع اعتراضی، شکایت کرده بود. دولت بر این اعتقاد بود که هر گونه اقدام و روش غیرقانونی تغییر سیاسی یا صنعتی، ممنوع شمرده می‌شود. دیوان سرانجام چنین رأی داد که اجتماعات مسالمت‌آمیز برای موضوعات و مباحث قانونی نمی‌تواند جرم تلقی شود. (<http://law.jrank.org>)

البته طی سالهای بعدی که سیاهان آمریکا برای حقوق مدنی خود مبارزه می‌کردند، تجمعات آنها از سوی مخالفان (برخی سفیدپوستها) به خشونت کشیده می‌شد و دادگاههای ایالت‌های جنوبی نیز تظاهرکنندگان را به دلیل نقض آرامش محکوم می‌کردند. ولی در برخی موارد دیوان عالی، تصمیم مخالفی اتخاذ می‌کرد.

در مالزی حق تجمع مسالمت‌آمیز و بدون حمل اسلحه در قانون اساسی (ماده ۱۰) به رسمیت شناخته شده و در عین حال، در همین قانون، اعمال این حق منوط و مشروط به محدودیتهایی چون امنیت ملی یا نظم عمومی شده که می‌بایست از رهگذر قانون مصوب پارلمان پیش‌بینی شود.

قانون اساسی اوکراین (مصوب ۱۹۹۶) در ماده ۳۹ خود اعلام می‌دارد که شهروندان این کشور حق اجتماعات مسالمت‌آمیز و بدون حمل اسلحه دارند و می‌توانند با اطلاع قبلی به مقامات مسئول، به برپایی نشستها، تظاهرات، راهپیمایی و حرکات دسته‌جمعی اقدام کنند. همین ماده در ادامه می‌افزاید: محدودیتهای اعمال این حق می‌تواند از سوی دادگاه و بر اساس قانون و تنها مبتنی بر ملاحظات امنیت ملی و نظم عمومی، با هدف جلوگیری از اختلال و ارتکاب جرائم و نیز حفظ سلامتی جمعیت به عمل آید.

ماده ۳۴ قانون اساسی ترکیه مقرر می‌دارد که هر فردی حق برپایی بدون اسلحه و

مسالمت آمیز نشست و تظاهرات بدون نیاز به اخذ مجوز را دارد و در ادامه می‌افزاید که تشریفات، شروط و رویه‌های حاکم بر اعمال این حق در قانون مقرر خواهد شد. این قانون، در حال حاضر قانون نشستها و تظاهرات نام دارد که مقرراتی را در خصوص برخی محدودیتها و ممنوعیتهای اعمال این حق پیش‌بینی کرده است.

ماده ۵۷ قانون اساسی لهستان، آزادی تجمعات مسالمت آمیز و حق مشارکت افراد در آن را به رسمیت شناخته شده، اما در ادامه گفته که از رهگذر قانون، ایجاد محدودیت بر این حقوق و آزادی‌ها امکان‌پذیر است. ماده ۵۹ نیز آشکارا حق اتحادیه‌های صنفی برای سازماندهی اعتصابات یا سایر اشکال اعتراض را به رسمیت شناخته است.

همان گونه که اشاره شد در تمامی این دولتها، اعمال و اجرای حق برپایی اجتماعات یا تشکیل گروه و انجمن، منوط و محدود به شروط و قیودی است که بعضاً در همان متون قانونی مورد اشاره واقع شده است. این بدان معناست که این حق و آزادی نیز مانند همه دیگر حقوق فردی و اجتماعی، در هیچ جامعه‌ای، مطلق و نامحدود نیست. آنچه اهمیت دارد این است که از یک سو اغلب دولتها نه تنها این حق را پذیرفته‌اند، بلکه تعهد و مسئولیت دارند اعمال و اجرای بدون تبعیض آن را تضمین و تسهیل کنند. از سوی دیگر، مردم و گروههای اجتماعی نیز پذیرفته‌اند که برای برخورداری از جامعه‌ای امن، منظم، سالم و اخلاقی باید حدود و قیود حاکم بر این آزادی را بر خود هموار کنند. بدون تردید، انتفاع مردم از حقوق و آزادی‌های مشروع زمانی امکان‌پذیر است که بسترهای لازم اجتماعی وجود داشته باشد و همگان، چارچوبها و محدوده‌های اخلاقی و حقوقی پذیرفته‌شده را رعایت کنند. برای تحقق جامعه‌ای برخوردار از حقوق و آزادی‌ها، دولتها نیز مسئولیتهایی دارند که برقراری نظم و امنیت، حفظ سلامتی عمومی و پاسداری از ارزشهای اخلاقی، مهم‌ترین آنها به شمار می‌رود. بدین منظور در بخش بعدی به برخی از مقرراتی اشاره می‌شود که حق برپایی اجتماعات را در کشورهای مختلف در چارچوب مفاهیم پیش‌گفته، محدود و مقید کرده‌اند.

محدودیت‌های ناظر بر برپایی اجتماعات

ضرورت وضع و ایجاد محدودیت بر آزادی اجتماعات هم در مهم‌ترین اسناد بین‌المللی مورد توجه و تصدیق واقع شده و هم در نظام‌های حقوق داخلی؛ به طوری که فراگیرترین معاهدات جهانی حقوق بشر؛ یعنی هر دو میثاق بین‌المللی حقوق، به صراحت چند محدودیت مشخص را پیش‌بینی کرده و مجاز دانسته‌اند که عبارتند از:

- مسالمت‌آمیز بودن اجتماعات و فعالیتها؛
- مصالح امنیت ملی یا ایمنی عمومی؛
- ملاحظات نظم عمومی؛
- سلامتی عمومی؛
- اخلاق عمومی؛
- حقوق و آزادی‌های دیگران.

جالب توجه اینکه کنوانسیون اروپایی حقوق بشر نیز در ماده ۱۱ (پیش‌گفته) خود تقریباً همین محدودیتها را به رسمیت شناخته است. این محدودیتها بر اساس عبارت‌پردازی کنوانسیون عبارتند از:

- مصالح امنیت ملی یا ایمنی عمومی؛
- جلوگیری از بی‌نظمی و ارتکاب جرائم؛
- حفاظت از اخلاق و سلامتی؛
- حفظ حقوق و آزادی‌های دیگران.

مواد ۱۵ و ۱۶ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر نیز موارد مشابهی را به عنوان محدودیت‌های اعمال حق تجمع در نظر گرفته است:

- امنیت ملی؛
- ایمنی عمومی یا نظم عمومی؛
- حفظ سلامتی یا اخلاق عمومی؛
- حفظ حقوق و آزادی‌های دیگران.

این اشتراک در مفاهیم و عبارت‌پردازی در زمینه محدودیت‌های پذیرفته‌شده به هیچ

وجه تصادفی نیست. این امر مهم است که در همین اسناد، اعمال برخی از حقوق و آزادی‌های دیگر نیز با همین محدودیتها روبه‌روست. از این رو، می‌توان نتیجه گرفت که حفظ چنین مصالحی در عرف عمومی جهانی، پیش شرط اساسی بقا، تداوم و سلامتی هر جامعه‌ای است که بنا دارد برای شهروندان خود، زمینه‌های واقعی برخورداری از حقوق و آزادی‌های مشروع را فراهم آورد. با توجه به این محدودیتها، صلاحیت دولتها در حقوق بین‌الملل در زمینه وضع و اجرای مقرراتی در خصوص مدیریت و کنترل اجتماعات و تظاهرات مردمی در چارچوب امنیت ملی و نظم عمومی جامعه، پذیرفته شده است. همین ضرورت‌های ملی و مسئولیتهای حکومتی بوده است که همزمان یا پیش از آن، نظامهای حقوق داخلی را نیز وادار به وضع و اجرای موازین مفصل‌تری برای حفظ تعادل بین حقوق و آزادی‌های مشروع مردم از یک سو و حفظ مصالح ملی از سوی دیگر کرده است. در ذیل به برخی از مقررات داخلی در این زمینه اشاره می‌کنیم.

همان گونه که پیش‌تر گفته شد، مجارستان قانون خاصی را برای مدیریت اجتماعات تدوین و تصویب کرده است. این قانون، برخی محدودیتهای کلی وارد بر حق تجمع را بدین ترتیب بر می‌شمارد که: این حق نمی‌تواند به شکل رفتارهای مجرمانه اعمال گردد؛ یا مشوق رفتار مجرمانه باشد؛ یا به آزادی دیگران لطمه وارد کند. همچنین مقرر شده است که تنها شهروندان مجارستان و شهروندان سایر کشورهایی که مقیم مجارستان محسوب می‌شوند، از حق تجمع برخوردارند. در ادامه، یکی از شرایط برگزاری تجمعات آن است که سازمان‌دهندگان آن، مقامات پلیس را سه روز قبل از برگزاری، از جزئیات آن آگاه کنند.

به علاوه مقرر شده است که پلیس مجارستان می‌تواند در صورت وجود تنها یکی از شرایط زیر، برگزاری تجمع را ممنوع کند:

۱. احتمال برود که برگزاری تجمع مخاطره‌ای جدی برای فعالیت نمایندگان (پارلمان) داشته باشد؛
۲. متضمن خطری مشابه برای وظایف معمول دادگاهها باشد.
۳. احتمال داشته باشد اختلالی غیرمعمول بر ترافیک وارد کند.

البته سازمان‌دهندگان تجمع می‌توانند از تصمیم مقامات پلیس شکایت کنند و این تصمیم در دادگاه، قابل تجدید نظر و نقض است. هیچ یک از شرکت‌کنندگان حق حمل سلاح را ندارند و سازمان‌دهندگان در قبال هر گونه ایراد خسارتی مسئولند. به علاوه، مکلفند در زمان تعیین شده، تجمع را ترک کنند.

افزون بر آن، سازمان‌دهندگان تجمعات مکلفند در صورتی که شرکت‌کنندگان، قانونی بودن آن را نقض کنند و هیچ راه دیگری برای اعاده نظم وجود نداشته باشد، تجمع را فسخ کنند. در ادامه گفته شده است پلیس مجارستان حق و مسئولیت دارد در صورت وجود برخی شرایط، تجمع را لغو (پراکنده) کند:

۱. اعمال این حق، با ممنوعیهای مندرج در این قانون (پیش گفته) در تضاد باشد؛

۲. تجمع‌کنندگان، سلاح حمل کنند؛

۳. تجمع با جزئیات مندرج در نامه سازمان‌دهندگان منافات داشته باشد.

در مالزی مقررات مربوط به تشکیل تجمعات، اکنون در متن قانون پلیس به تصویب رسیده و مورد تجدید نظر واقع شده است. بر اساس این قانون، برگزاری هر گونه تجمع، نیازمند مجوز پلیس است و پلیس در مورد تعیین زمان و مکان تجمع، صلاحیت دارد. شایان ذکر است در هنگام درخواست مجوز، این پلیس ناحیه است که می‌تواند پس از اینکه قانع شد تجمع مورد نظر، ناقض امنیت مالزی یا بر هم زننده نظم عمومی نیست، مجوز لازم را صادر کند. این بدان معناست که اولاً، برای برگزاری تجمعات، محدودیت وجود دارد؛ ثانیاً، اصل بر وجود این محدودیتهاست، مگر آنکه خلاف آن ثابت شود و ثالثاً، صلاحیت پلیس عملاً بر حقوق مردم در زمینه برگزاری تجمع، اولویت دارد. این امر البته بر اساس معیارهای حقوقی، چندان مورد پذیرش نیست. به هر حال، بر اساس تفسیر پلیس، این نیرو است که با در نظر گرفتن شرایط ذیل، در مورد صدور مجوز اقدام می‌کند:

- اوضاع و احوال حاکم؛

- ترکیب نژادی؛

- شرایط جاری در مکانی که قرار است تجمع در آن برگزار شود؛
- اینکه تجمع، هیچ تهدیدی را متوجه امنیت و نظم عمومی کشور نمی‌کند.
- برگزاری تجمع در اماکن خصوصی نیازمند مجوز نیست، اما در عین حال پلیس می‌تواند در سه وضعیت، تجمع را متوقف کند:
- هنگامی که این اقدام، اشخاصی را مورد هدف قرار دهد که خارج از آن مکان خصوصی هستند؛
- زمانی که این اقدام سبب جلب دست کم ۲۰ نفر از خارج از مکان خصوصی شود؛
- هنگامی که این اقدام احتمالاً امنیت مالزی را با خطر روبه‌رو کند یا منجر به اختلال در آرامش عمومی شود.
- متخلفان از این مقررات، مجرم شناخته می‌شوند.
- همین قانون، تجمعات را در صورتی غیر قانونی می‌داند که بدون مجوز پلیس برگزار شود؛ یا اینکه سه یا چند نفر بدون توجه به دستور پلیس (صادر بر اساس مقررات قانون پلیس) در تجمع شرکت کنند.
- اصلاحات سال ۱۹۸۸ این قانون، تضيیقات بیشتری را برای برگزاری تجمعات پیش‌بینی کرده است؛ از جمله اینکه: درخواست صدور مجوز باید از سوی یک سازمان یا سه فرد (به صورت جمعی) ارائه شود و اینکه سازمانهای به ثبت نرسیده در چارچوب حقوق مالزی، حق درخواست برگزاری تجمع را ندارند.
- همان گونه که گفته شد، ماده ۳۹ قانون اساسی اوکراین، ضمن شناسایی حق برگزاری اجتماعات، در ادامه می‌افزاید: محدودیتهای اعمال این حق می‌تواند از سوی دادگاه و بر اساس قانون و تنها مبتنی بر ملاحظات امنیت ملی و نظم عمومی، با هدف جلوگیری از اختلال و جرائم و نیز حفظ سلامتی جمعیت به عمل آید.
- در اوکراین قانون خاصی راجع به برگزاری اجتماعات تصویب نشده؛ اما در قوانین دیگر، مقرراتی در خصوص این موضوع وجود دارد. برای مثال، قانون کیفری این کشور

را می‌توان نام برد که در ماده ۲۷۹ آن، راه‌بندان و اشغال برخی مراکز مهم (فرودگاهها، خطوط راه آهن، ایستگاهها و ...) را به عنوان مصادیقی از نقض نظم عمومی و در ماده ۲۹۴، ایجاد آشوب را به عنوان یک اقدام ضد امنیتی، جرم معرفی کرده و برای آنها مجازات مقرر داشته است. قانون جرائم اداری این کشور نیز دربرگیرنده مقرراتی در خصوص برگزاری اجتماعات است. ماده ۱۸۵ این قانون در بندهای ۱ و ۲ خود، به طور مشخص نقض رویه‌های حاکم بر برگزاری انواع اجتماعات را مورد توجه قرار داده است. البته دیوان قانون اساسی اوکراین نیز به هنگام تفسیر مواد مربوط به قانون اساسی، موازینی را در خصوص برپایی اجتماعات اعلام داشته است که در جای خود اهمیت دارد. از جمله می‌توان به تفسیر این دیوان در زمینه لزوم اعلام قبلی تجمع از سوی سازمان‌دهندگان به نهادهای مسئول اشاره کرد.

قانون نشستها و تظاهرات ترکیه، مقرراتی را در خصوص برخی محدودیتها و ممنوعیتهای اعمال این حق پیش‌بینی کرده است. بدون تصریح، عمده این محدودیتها با هدف کنترل نظم وضع شده‌اند. افزون بر این قانون خاص، سایر اسناد قانونی نیز دربردارنده مقرراتی در مورد برپایی اجتماعات هستند که از جمله آنها می‌توان به قانون اختیارات و مسئولیتهای پلیس یا قانون آیین دادرسی کیفری این کشور اشاره کرد. موضوع قابل توجه اینکه، در سالهای اخیر شکایاتی از سوی برخی شهروندان ترکیه علیه دولت این کشور در زمینه تفسیر و اجرای موازین مربوط به معاهدات اروپایی در نزد دیوان اروپایی حقوق بشر طرح شده که تصمیمات آن، هم برای دولت و هم برای شهروندان ترکیه (و سایر دولتهای اروپایی) الزام‌آور تلقی می‌شود.

در قانون اساسی جمهوری ایرلند گفته شده است که مقررات قانونی می‌توانند در صورتی که تجمعاتی موجب نقض صلح شوند یا مخاطره و آسیبی را متوجه عموم سازند، ممنوعیت یا کنترل آنها را مقرر دارند. البته اعمال محدودیتها یا ممنوعیتها نباید موجب تبعیضهای سیاسی، مذهبی یا طبقه اجتماعی باشند.

همان گونه که پیداست، با وجود به رسمیت شناخته شدن حق تجمع، قانون اساسی

ایرلند این حق را نامحدود نمی‌داند و اعمال آن را منوط و مشروط به نگرانی‌هایی چون نظم و اخلاق عمومی می‌سازد. پیرو محدودیتهای مصرّح (اما کلی) قانون اساسی در مورد حق تجمع، قوانین موضوعهٔ بعدی، گارد صلح^۱ جمهوری ایرلند را صلاحیت داده‌اند تا در شرایط خاصی تجمّعات را ممنوع کنند. برخی از این شرایط عبارتند از:

- قانون جرائم علیه دولت (۱۹۳۹)، هر گونه تجمع یا حرکت دسته‌جمعی از سوی سازمانهای غیر قانونی یا به نمایندگی از آنها یا ترتیب یافته از جانب آنها یا در هماهنگی با آنها را ممنوع کرده است. همین قانون، فرمانده گارد صلح را مجاز دانسته است که تجمّعات و حرکت‌های دسته‌جمعی واقع در نیم مایلی پارلمان را ممنوع کند.

- قانون ترافیک جاده‌ای ۱۹۶۱ هر گونه اقدامی را که ممکن است موجب قطع رفت و آمد شود، ممنوع کرده است که از جمله آنها می‌توان تظاهرات را نام برد.

- اصلاحیهٔ قانون جرائم علیه دولت، هر گونه تجمع یا حرکت دسته‌جمعی را که مستقیم یا غیر مستقیم موجب مداخله در فرایند دادرسی می‌شود، به عنوان تجمع غیر قانونی معرفی کرده است.

البته قوانین دیگری نیز در این زمینه وجود دارد که مجال طرح همهٔ آنها در این مقاله نیست. در پاکستان، افزون بر محدودیتهای مقرر در قانون اساسی، آیین‌نامهٔ حفظ نظم عمومی، مقرراتی را در زمینهٔ کنترل یا جلوگیری از تشکیل مجامع پیش‌بینی کرده است. بخش ۱۴۴ مجموعهٔ آیین دادرسی کیفری، هر گونه تجمع بیش از ۴ نفر را منوط به اجازهٔ پلیس کرده و اعلام داشته که رئیس پلیس می‌تواند تجمع بیش از ۵ نفر یا حمل اسلحه را ممنوع کند و توقیف بازدارنده را بر مبنای احتمال اختلال در نظم عمومی مقرر دارد. بخش ۱۸۸ همین قانون، محدودیتهایی بر آزادی تجمع و نیز پیگرد قانونی بنا به دلایلی چون اختلال عمومی را مجاز دانسته است.

1. Garda Siochana

بر اساس اصلاحیه اوت ۲۰۰۱ بر قانون مقابله با تروریسم^۱، نهادهای مجری قانون می‌توانند اقداماتی قانونی را علیه فعالیتهای ضد دولتی از جمله برگزاری نشستها، تجمعات یا اعتصابها انجام دهند. آیین حفظ نظم عمومی سال ۲۰۰۲، هر گونه سخنرانی عمومی را که ممکن است موجب ترس یا اخطار غلط به عموم شود، ممنوع کرده است. همین سند در سال ۲۰۰۰ همه نشستهای عمومی را که موجبات صدمه به سلامت عمومی یا لطمه به حفظ نظم عمومی می‌شوند، ممنوع می‌سازد.

همان گونه که گفته شد، مواد ۵۷ و ۵۹ قانون اساسی لهستان ضمن پذیرش حق برگزاری اجتماعات، در ادامه به طور مشخص از «حفاظت از منافع عمومی» به عنوان دلیلی برای محدودسازی یا ممنوعیت اعمال حق اعتراض نام برده است. (The Constitution of the Republic of Poland)

همچنان که در قانون اساسی پیش‌بینی شده، قانون خاصی در مورد حق تشکیل تجمعات به تصویب رسیده که شرایط و محدودیتهای اعمال آن را مشخص کرده است (ACT of 5 July 1990, Law on Assemblies). ماده ۲ این قانون به صراحت اعلام می‌دارد که محدودیتهای وارد بر آزادی تجمعات، تنها در چارچوب قانون و بر اساس ضرورتهای ناشی از حفظ امنیت دولت یا نظم عمومی، سلامتی و اخلاق عمومی یا حقوق و آزادی‌های سایر افراد و نیز حفظ حرمت کسانی که در جنگ با نازی‌ها کشته شده‌اند، امکان‌پذیر است. بند ۲ ماده ۳ شرکت حمل‌کنندگان مواد آتشزا، مواد منفجره یا سایر ابزارهای خطرناک را ممنوع شمرده است.

در ماده ۸ گفته شده است که مقامات در دو حالت می‌توانند تجمعات عمومی (در محیط باز و آزاد) را ممنوع کنند:

۱. در صورتی که اهداف تجمع یا واقعیات پیرامون آن، علیه مفاد این قانون یا در نقض قانون جزا باشد؛
۲. در صورتی که برگزاری تجمع، مخاطره‌ای را متوجه زندگی یا سلامتی افراد یا اموال با ارزش کند.

1. Anti-Terrorism Act

در مواد بعدی نیز تصمیم به ممنوعیت را طی شرایطی، قابل دادخواهی و اعتراض دانسته است. در مواد بعدی این قانون، شرایط و وظایف و مسئولیتهایی برای رهبران و سازمان‌دهندگان تجمعات در نظر گرفته شده که بدون تردید به منظور حفظ نظم عمومی و نیز امنیت و سلامتی تجمعات در نظر گرفته شده است. ماده ۱۲، مقامات عمومی را دارای این صلاحیت برشمرده است که در صورت نقض برخی شرایط مندرج در این قانون یا سایر قوانین جزایی، تجمع را پراکنده سازند.

مجموعه مقررات اداری فدراسیون روسیه، برخی محدودیتهای اعمال این حقوق را چنین برشمرده و برای آنها مجازات مشخص مقرر داشته است. از جمله اینکه، بخش ۲۰ این قانون به جرائم ضد نظم و امنیت عمومی اختصاص یافته و ماده ۲۰(۱) آن ذیل عنوان رفتارهای مختل‌کننده، برخی مصادیق آن را شکستن نظم عمومی به شکل بی‌احترامی به عموم از طریق زبان توهین‌آمیز در اماکن عمومی، تهمت به اشخاص یا تخریب و ایراد صدمه به اموال دیگران برشمرده است. بند ۳ همین ماده، به نمایش درآوردن نشانه‌ها و نمادهای فاشیسم به قصد تعمیم این علائم را نیز به عنوان جرم معرفی کرده و برای آن مجازات تعیین نموده است.

افزون بر مقررات فوق، همان‌گونه که گفته شد روسیه جزء معدود کشورهایی است که در مورد تظاهرات و راهپیمایی و اعتصاب، دارای قانون خاص است. براساس این قانون برخی محدودیتها و ممنوعیتهای برپایی اجتماعات عبارت است از ممنوعیت افرادی با شرایط ذیل به عنوان دعوت‌کننده تظاهرات، تجمع، اعتصاب و... (ماده ۵ همین قانون):

۱. کسانی که از طرف دادگاهها به طور قانونی فاقد حق یا صلاحیت شناخته شده یا به حکم دادگاه در زندان به سر می‌برند؛
۲. هر حزب سیاسی یا انجمن عمومی یا مذهبی، یا بخشهای منطقه‌ای و زیربخشهای آنها که فعالیت آنها معلق یا ممنوع شده است.

در ادامه، این قانون برخی شرایط و وظایف را هم برای سازمان‌دهندگان و هم برای مشارکت‌کنندگان در این تجمعات در نظر گرفته که حسن اجرای آنها دقیقاً در جهت

حفظ نظم و امنیت عمومی خواهد بود. این بدان معناست که نه تنها اصل اجرای این حقوق در صورت تعارض با نظم و امنیت عمومی، با محدودیت و ممنوعیت روبه‌روست، بلکه شیوه تحقق آنها نیز منوط و مبتنی بر شرایط و تعهداتی است که حفظ نظم و امنیت را در پی دارد. همچنان که طی مواد ۱۳ و ۱۴، مقامات اجرایی و نیروهای امنیت داخلی، به صراحت در جهت نظم و امنیت دارای حقوق و وظایفی در مورد کنترل انواع تجمعات و اعتصابات شناخته شده‌اند.

ماده ۱۵ نیز آشکارا یکی از شرایط تعلیق اجرای این حقوق از سوی مقامات اجرایی یا نیروهای امنیت داخلی را نقض قانون و نظم عمومی، از سوی شرکت کنندگان دانسته است. ماده ۱۶ نیز شرایطی را برای پایان بخشیدن به تظاهرات و تجمعات و اعتصابات بر می‌شمرد که از جمله می‌توان به ایراد تهدید واقعی به زندگی و سلامتی شهروندان یا اموال سایر افراد و اشخاص حقوقی، ارتکاب اعمال خلاف قانون از سوی شرکت کنندگان یا نقض عامدانه مقررات این قانون از سوی سازمان‌دهندگان این حرکت‌های جمعی.

در انگلستان نیز برپایی اجتماعات با محدودیتهایی روبه‌روست. قانون نظم عمومی ۱۹۸۶ انگلستان در مقدمه خود، هدف تصویب این قانون را جرم‌انگاری رفتارهایی که با نظم عمومی ارتباط دارند، کنترل حرکات جمعی و تجمعات، کنترل تحریک دشمنی‌های نژادی، اخراج برخی مجرمان از رویدادهای ورزشی و جرم‌انگاری ایجاد آلودگی در کالاها بر می‌شمرد. برخی از جرائم معرفی شده این قانون عبارتند از: اغتشاش و آشوب، بی‌نظمی خشونت‌بار، نزاع و سلب آرامش، ایجاد ترس یا تحریک به خشونت، اذیت و آزار و ایجاد پریشانی یا دادن اخطار غلط. بسیاری از این گونه جرائم، همانها هستند که اغلب ممکن است در ارتباط با اجتماعات و راهپیمایی‌ها یا سایر اشکال حرکت‌های اعتراضی رخ دهند.

به هر حال، در این قانون، مقررات خاصی در مورد شرایط برگزاری تجمعات (از جمله وظایف سازمان‌دهندگان تجمعات) و نیز صلاحیتها و اختیارات پلیس برای کنترل

انتظامی انواع اجتماعات، تدوین و تصویب شده است. به عنوان مثال، سازمان‌دهندگان در اغلب موارد باید در زمینه تجمّع مورد نظر، اطلاعیه قبلی به پلیس ارائه کنند. پلیس نیز اختیار دارد بر تجمّعات، قبل و در حین برگزاری، شروطی را تحمیل کند. این شروط هنگامی که زمان، مکان، شرایط و مسیر تجمّع به گونه‌ای باشد که مقامات پلیس اعتقاد داشته باشند برای اهداف ذیل ضروری است، موجه شمرده شده است:

- جلوگیری از بی‌نظمی شدید عمومی، صدمه شدید به اموال یا لطمه جدی به زندگی اجتماعی؛

- اینکه هدف سازمان‌دهندگان، ترساندن دیگران به منظور وادارسازی آنها به انجام کاری یا بازداشتن از انجام کاری خاص باشد که حق انجام یا عدم انجام آن را دارند.

این قانون، در عین حال تعدادی از رفتارهای مجرمانه مربوط به این حرکتهای دسته‌جمعی را نیز تعریف و تعیین می‌کنند؛ از جمله: نزاع، سلب آرامش مردم، اذیت و آزار و ...

البته در برخی قوانین، برگزاری تجمّع در اطراف برخی اماکن و ساختمانها، محدود به کسب مجوز یا اصولاً ممنوع شده؛ چنان که در بعضی موارد، ورود تظاهرکنندگان به اماکن و ساختمانهای خاصی، جرم‌انگاری شده است. به علاوه، نیروی پلیس به منظور تسلط بر اوضاع و کنترل انتظامی تجمّع (در جهت حفظ یا اعاده نظم و آرامش)، اختیاراتی برای توقف و پراکنده کردن تجمّع و نیز توقیف و بازرسی یا دستگیری و تعقیب افراد دارد؛ اختیاراتی که در عین حال می‌توان از آنها به دادگاهها شکایت کرد و محاکم می‌توانند به آنها رسیدگی قضایی کنند.

افزون بر اسناد مذکور، قوانین دیگری به ویژه در سالهای اخیر و در پرتو تهدیدهای تروریستی در انگلستان به منصفه ظهور رسیده‌اند که در جای خود اهمیت فراوانی دارند. از جمله این مقررات می‌توان به قانون (مقابله با) تروریسم (سال ۲۰۰۰)، بخش شصتم قانون دادرسی کیفری و نظم عمومی (سال ۱۹۹۴) و قانون رفتارهای ضد اجتماعی (سال

۲۰۰۳) اشاره کرد که حاوی مقرراتی دربارهٔ انواع محدودیتها و شرایط ناظر بر برگزاری تجمعات یا انواعی از اختیارات مقامات قضایی و پلیس در برخورد با تجمع کنندگان، متخلفان و عناصر مشکوک به فعالیتهای ممنوعه‌ای است که ممکن است در جریان برپایی تجمع به وقوع بپیوندد. همچنین باید افزود که محاکم انگلستان نیز آرای متعددی دربارهٔ جنبه‌های مختلف برگزاری تجمعات صادر کرده‌اند که در تفسیر و اجرای حق تجمع بسیار با اهمیت تلقی می‌شود. (www.liberty-human-rights.org.uk/)

مفهوم‌شناسی محدودیتهای ناظر بر اجتماعات

پس از بررسی محدودیتهای ناظر بر آزادی اجتماعات در حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی کشورها، در این بخش از مقاله، ضروری است برخی از مهم‌ترین محدودیتها از نظر مفهومی، مورد مطالعه قرار گیرند. این امر از آن رو ضرورت دارد که مشخص می‌سازد چرا و چگونه دولتها با وجود پذیرش کلی آزادی برپایی اجتماعات، این محدودیتها را بر آن بار کرده‌اند و چرا افراد و گروههای مردم می‌بایست به این قیود و شروط تن در دهند. مفاهیم مورد بررسی عبارتند از: نظم عمومی، اخلاق عمومی، امنیت ملی و سلامتی عمومی.

۱. نظم عمومی

به طور کلی نظم عبارت است از وجود نوعی آرایش و ترتیب خاص در روابط جمعی انسانها که در نتیجه و غایت خود، به ایجاد امنیت و آرامش خاطر نیز منتهی می‌شود. در فرهنگ حقوقی، «نظم عمومی» به عنوان کلی‌ترین و عمومی‌ترین قواعد نانوشته‌ای به شمار می‌رود که برای یک زندگی مشترک بشری در چارچوب حوزه‌ای مشخص از اعتقادات اجتماعی و اخلاقی حاکم بر زمانی مشخص، پیش‌فرضی لازم‌الاجرا و ضروری به شمار می‌رود. (BVerfGE 69, 3151 BvR 233, 341/81)

از آنجا که بقا و تداوم حیات جمعی انسان به استقرار حداقلی از نظم وابسته است،

بدیهی است که یکی از نخستین مسئولیتهای هر دولت، ایجاد نظم و انتظام در جامعه است که از رهگذر تمهیدات مشخصی صورت می‌پذیرد. یکی از مهم‌ترین و اصلی‌ترین این تمهیدات، تدوین و تصویب قواعد و مقررات رسمی و تضمین و حمایت از اعمال و اجرای آنهاست.

به دلیل نزدیکی و ارتباط وثیق بین اجتماع و حقوق، بسیاری از صاحب‌نظران و اندیشمندان، نظم عمومی، نظم اجتماعی و نظم حقوقی را یکی دانسته‌اند. به‌طور مثال از قول «مالوری» گفته شده است که «نظم عمومی» از دو واژه «نظم» و «عمومی» تشکیل یافته است. نظم؛ یعنی تعادل پیوندها و وضع منظم اشیا نسبت به یکدیگر که دولت آنها را در حقوق تحقق‌ی خود تضمین می‌کند. نظم، اصلی است که به موجب آن حقوق از شر بی‌ترتیبی‌ها سالم می‌ماند. واژه عمومی نیز به معنای پیوندهای جامعه و مردم است. به دیگر سخن؛ نظم عمومی یعنی نظم در جامعه (ساکت، ۱۳۸۱، ص ۴۵۵) که البته از رهگذر سازمانهای حقوقی هر جامعه، وجود عینی پیدا کرده است. به هر حال، آنچه مهم است اینکه آدمی برای امکان‌پذیری زندگی جمعی و تنظیم و تسبیق هزاران هزار رابطه‌ای که در غیر این صورت به هرج و مرج، درگیری و خشونت دائم منجر می‌شد، تسلیم قانون شد و از رهگذر آن، برای متعلدیان به نظم و قانون نیز مجازاتی را مقرر کرد.

شایان ذکر است که اصطلاح «نظم عمومی»^۱ که از حقوق فرانسه ریشه گرفته است، به نگرانی‌هایی درباره تهدیدها نسبت به ساختار جامعه اشاره دارد که کلیت جامعه را با مخاطره روبه‌رو می‌سازد. این مفهوم در حقوق فرانسه، مجموعه‌ای از شرایط - قانونگذاری، اجرایی و قضایی - را در بر می‌گیرد که کارکردهای عادی و تنظیم‌شده حکومت را موجب می‌شوند (CY564-Unctad-v1 November 29, 2004). به طور خلاصه، گفته شده است که در فرانسه، نظم عمومی یعنی حفظ حاکمیت قانون در وضعیت مشخص. لذا هر گونه اختلال در این وضعیت که موجبات بروز خشونت، اغتشاش و ناآرامی عمومی را فراهم می‌آورد، مستقیماً مفهوم نظم عمومی را پیش

1. Order Public

می‌کشد (www.JeanMonnetProgram.org). از این رو، به خوبی می‌توان دریافت که چگونه و در چه شرایطی برخی رفتارهای اجتماعی از جمله برپایی اجتماعات اعتراضی ممکن است نظم عمومی را مختل کند. بدین سبب دولت‌ها ناگزیر شده‌اند محدودیتهایی را بر این اساس، بر حق برگزاری اجتماعات و تظاهرات، وضع و تحمیل کنند.

اما باید به این نکته نیز توجه داشت که پاسداری از نظم عمومی در بسیاری از جوامع، از رهگذر قواعد و مقررات حقوقی صورت می‌پذیرد. از این رو، نظم عمومی در عالم حقوق، مفهوم شناخته‌شده‌ای با کارکردهای معین و مشخصی است. چنانکه در تعریف این مفهوم گفته شده است: «قوانین مربوط به نظم عمومی، قوانینی است که هدف از وضع آن حفظ منافع عمومی باشد و تجاوز بدان، نظامی را که لازمهٔ حسن جریان امور اداری یا سیاسی یا اقتصادی یا حفظ خانواده است بر هم زند». (کاتوزیان، ۱۳۶۸، ص ۱۲۹)

تعریف دیگری بر آن است که «می‌توان نظم اجتماعی را مفهوم کلی قابل انطباق بر امنیت عمومی و صیانت و حیات و آزادی فردی و اجتماعی و نوامیس و اموال دانست. بنابر این، هر گاه عملی امنیت عمومی و حیات و شرافت و آزادی و ناموس و اموال دیگری را مورد تعرض قرار دهد، نظم اجتماعی را بر هم زده است. ... استقرار آرامش، امنیت، صلح و سازش و مهیا کردن امکانات برقراری روابط اقتصادی، اجتماعی، حقوقی، سیاسی و فرهنگی و حفظ حقوق جامعه از تعرضات و متوقف کردن ارتکاب اعمال غیر مجاز را نظم عمومی گویند». (محمودی جنگی، بی‌تا)

بدین ترتیب است که «نظم عمومی» به همان معنایی که گفته شد، باعث می‌شود دسته‌ای از قواعد و قوانین در مرتبه‌ای بالاتر قرار گیرند و از ضمانت اجرای مؤثرتری برخوردار شوند. وقتی می‌گویند قاعده‌ای مربوط به نظم عمومی است، مقصود این است که آن قاعده در شمار اصولی است که مسیر حرکت دولت و جامعه را تعیین می‌کند. طبیعی است در جامعه‌ای منظم، اشخاص نباید توانایی آن را داشته باشند که با تراضی خود، به طور مستقیم یا غیر مستقیم، این نظم را بر هم زنند. بنابر این، در بیان یکی از مهم‌ترین اوصاف نظم عمومی، می‌توان گفت نظامی است که رعایت آن به پیروی همگان وابسته است. (کاتوزیان، ۱۳۷۲، ص ۱۵۹)

در مجموعه قواعد و مقررات حقوقی هر جامعه، دسته‌ای از قواعد هستند که به دلیل ارتباطشان با نظم عمومی از ویژگی خاصی برخوردار می‌شوند. گرچه همه قواعد حقوقی آمره و اجباری محسوب می‌شوند و اجرای آنها از طرف دولت تضمین شده است، اما برخی از این قواعد از درجه اجبار بیشتری برخوردارند؛ یعنی گاه جهات و مبانی قانون به اندازه‌ای در نظر قانونگذار مهم است که افراد نمی‌توانند بر خلاف آن با هم تراضی کنند (کاتوزیان، ۱۳۶۸، ص ۱۶۵). این قواعد که عنوان قواعد آمره را بر خود دارند، طبق نظریه عمومی، قواعدی هستند که مستقل از اراده طرفین اجرا می‌شوند، به نحوی که انحراف از آنها جایز نیست. (دل وکیو، ۱۳۸۰، ص ۶۴)

۲. اخلاق عمومی

همان گونه که گفته شد این مفهوم یکی از اصلی‌ترین پایه‌هایی است که ممنوعیتها و محدودیت‌های ناظر بر آزادی اجتماعات بر آن استوار شده است. در تعریف اخلاق آن را «...مجموع رفتارهای تجویزی مورد قبول در یک دوره و در یک جامعه مشخص و کوشش افراد برای سازگاری با این تجویزها و پیروی از آنها معرفی کرده‌اند (معمدتزاد، بی‌تا). در تعریف این مفهوم همچنین گفته شده که اخلاق به معنای میزان سازگاری با اصول اخلاقی (به ویژه اخلاق نیکو و پسندیده) است (The Concise Oxford Dictionary, 2008). البته هر چند ارزشهای اخلاقی جهان‌شمولی وجود دارند، اما باید توجه داشت که از نظر جامعه‌شناختی، مفهوم اخلاق به ارزشهای حاکم بر هر جامعه ارتباط می‌یابد. از این رو، ارزشهای حاکم بر جوامع مختلف یا در زمانهای مختلف، با یکدیگر تفاوت دارند. این توضیح از آن رو ضرورت دارد که وضع و اعمال محدودیت بر برخی حقوق و آزادی‌ها در جوامع مختلف با یکدیگر تفاوت دارد و یکی از علل عمده آن، همین تفاوت در ارزشهای اخلاقی است.

مفهوم اخلاق کمتر در قوانین رسمی دولتها مورد تعریف قرار گرفته، ولی یکی از معدود اسناد حقوقی، اخلاق عمومی را نظامی از نرّمهای اخلاقی و قواعد رفتاری تعریف

می‌کند که بر اساس ارزشهای فرهنگی و سنتهای معنوی و مفاهیمی چون: نیکی، شرافت، کرامت، تکالیف مدنی، وجدان و عدالت، در هر جامعه‌ای مستقر شده است.

این نکته نیز اهمیت دارد که اخلاق و ارزشهای اخلاقی اگر چه اصالتاً برای تهذیب و تعالی انسانها طرح و پیگیری می‌شوند، اما در عین حال، نقش اجتماعی آنهاست که برای کارکرد عمومی دولتها و نهادهای رسمی اهمیت ویژه دارد. از این منظر، ارزشها وسیله‌ای برای تحقق همبستگی اجتماعی هستند؛ اشخاص و گروهها حول محور ارزشهای والای اجتماعی جمع می‌شوند و ارزشهای مشترک، مایه وحدت و یکپارچگی آنهاست و به‌طور کلی می‌توان گفت که ارزشهای مشترک در ردیف مهم‌ترین عوامل ایجاد و حفظ همبستگی اجتماعی هستند (نیک‌گهر، ۱۳۶۹، ص ۲۹۳). بدین ترتیب، دولتها که مسئولیتی اساسی برای حفظ انسجام ملی دارند، همواره خود را مکلف می‌دانند که از اخلاق و ارزشهای اخلاقی پاسداری کنند. از این رو، حتی در حقوق بین‌الملل نیز پذیرفته شده است که دولتها می‌توانند در صورت مغایرت تعهدات بین‌المللی‌شان با برخی از مظاهر اخلاق عمومی داخلی، از عمل به تعهد خودداری ورزند.

به طور مثال، اخلاق عمومی، یکی از استثنائات کلی قواعد سازمان تجارت جهانی در جهت آزادسازی تجاری است که قبلاً نیز عیناً در موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت وجود داشت. این بدان معناست که دولتهای عضو این دو نهاد بین‌المللی، با وجود تعهد و تکلیفشان در زمینه عدم وضع یا عدم اجرای محدودیتهایی بر تجارت و بازرگانی، می‌توانند بر مبنای «اخلاق عمومی» جامعه خود، از این تعهد استنکاف بورزند و تعهد خود را در مواقع برخورد با اخلاق عمومی، به حالت تعلیق درآورند. شرط اخلاق عمومی چنان اهمیت داشته است که در سالهای اخیر، به طور روزافزونی از سوی دولتهای عضو سازمان تجارت جهانی مورد استناد قرار گرفته است؛ چنانکه بین سالهای ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۴ دست کم دوسوم دولتهای عضو به چنین دلیلی دست یازیده‌اند (Marwell, 2006, P.802-840). همچنین ماده ۳۶ معاهده رم (معاهده‌ای که در سال ۱۹۵۷ جامعه اقتصادی اروپا را بنیان نهاد) حق هر دولتی را برای انجام اقداماتی بر اساس اخلاق عمومی به رسمیت می‌شناسد.

نکته در خور توجه اینکه، هم در نظام حقوق بین‌الملل و هم در نظامهای حقوق داخلی، مفهوم نظم عمومی پیوند وثیقی با اخلاق و ارزشهای اخلاقی یافته است. یکی از مهم‌ترین عواملی که تأثیر بسزایی در ماهیت و صورت نظام حقوقی هر جامعه دارد، بدون تردید اخلاق و ارزشهای اخلاقی - انسانی حاکم بر آن جامعه است. جامعه‌شناسان به‌طور کلی، ضمن یادآوری اینکه حقوق به جای آنکه تعیین‌کننده باشد، خود تعیین می‌شود، به این مسئله اساسی اشاره داشته‌اند که حقوق در خدمت تحکیم نظم اجتماعی و راه زندگی‌ای است که به وسیله آیینهای اخلاقی و سیاسی یا به واسطه تغییرات غیر ارادی ساخت اجتماعی به وجود آمده‌اند (باتامور، ۱۳۷۰، ص ۲۹۶). با توجه به چنین امری؛ یعنی به سبب اختلاط و در هم آمیختگی نظم و امنیت با ارزشهای اخلاقی بوده که مفهوم عام‌تری شکل گرفته است که از آن به نظم عمومی تعبیر می‌شود؛ یعنی نظم عمومی فراتر از نظم ساده اجتماعی است و اخلاقیات و ارزشهای اخلاقی را نیز در بر می‌گیرد که در مرحله بعد، از جانب نظم حقوقی هر جامعه، مستقر و حفاظت می‌شود.

بنابراین، دولت‌ها برای حفاظت از نظم عمومی نه تنها اراده و آزادی افراد را محدود یا قراردادهای مغایر را باطل اعلام می‌کنند، بلکه نگاهی مختصر به همه جوامع در همه زمانها نشان می‌دهد که رفتارهای مغایر با نظم اجتماعی و اخلاق حسنه همواره با واکنش اجتماعی شدیدتری روبه‌رو می‌شود و اساساً با توجه به مفهوم نظم عمومی و اخلاق اجتماعی است که شاخه مهمی از حقوق هر کشور، تحت عنوان حقوق جزا یا حقوق کیفری، بدین مسئله اختصاص می‌یابد و جرم‌انگاری^۱ یکی از وظایف خطیر نظام قانونگذاری در همه کشورهاست.

همین همبستگی نظم عمومی و ارزشهای اخلاقی باعث شده است که در مجموعه قواعد و مقررات همه جوامع، حتی جامعه بین‌المللی، نوعی سلسله‌مراتب قواعد حقوقی به وجود آید و موازین ناظر بر نظم و اخلاق عمومی از ماهیتی آمرانه و تحکمی برخوردار شوند. بدین ترتیب، می‌توان درک کرد که چرا دولت‌ها در برخی موارد، اعمال و اجرای برخی حقوق و آزادی‌ها را ممنوع یا محدود می‌سازند.

1. Criminalization

۳. امنیت ملی

یکی از صاحب‌نظران، امنیت ملی را به‌طور عینی به معنای «فقدان تهدید نسبت به ارزشهای مکتسبه و به‌طور ذهنی به مفهوم فقدان ترس از حمله به این‌گونه ارزشها می‌داند. نویسنده دیگری، از جمله اهداف امنیت ملی را ایجاد شرایط مساعد ملی و بین‌المللی جهت حفظ یا بسط ارزشهای حیاتی ملی بر می‌شمرد. تعریف دیگری، امنیت ملی را حفاظت جامعه از لطمه خوردن به نهادها و ارزشهای بنیادی آن تلقی می‌کند» (ماندل، ۱۳۷۷، ص ۴۹). به‌طور کلی می‌توان گفت امنیت ملی زمانی محقق می‌شود که جامعه از هر گونه ترس و آسیبی رهایی یابد؛ یعنی دولت بتواند انواع تهدیدهای متصور علیه خود را دفع کند و جامعه نیز خود را در ایمنی و سلامتی حس کند.

همان‌گونه که از این تعاریف به دست می‌آید، اساساً امنیت ملی در نسبت با «تهدید» تعریف و تضمین می‌شود. از این رو، شایسته است به مفهوم تهدیدهای امنیت ملی نگاهی مختصر افکنده شود. یکی از تعاریف تهدید امنیت ملی، آن را هر گونه نشانه، حادثه یا شرایطی می‌داند که توان ایجاد خسارت و ضرر علیه یک دارایی را داشته باشد (کارل لویز، علی عبدالله خوانی، ۱۳۸۶). در عین حال، یکی از صاحب‌نظران، تهدیدهای امنیت ملی را اقدام یا سلسله رویدادهایی می‌داند که به شکل مؤثر و در دوره زمانی به نسبت کوتاهی، خطر افت کیفیت زندگی برای ساکنان یک کشور را پیش آورد و نیز با خطر جدی کاهش طیف خط‌مشی‌هایی که حکومت یک کشور یا واحدهای غیر حکومتی خصوصی موجود در یک کشور می‌توانند میان آنها دست به انتخاب زنند همراه باشد. با توجه به این تعریف، می‌توان دریافت که تهدید، اصولاً هر گونه شرایط یا رویدادی است که موجودیت یا منافع حیاتی کشور را با خطر روبه‌رو سازد. البته تهدیدها از حیث بُعد، دارای تقسیم‌بندی خاصی هستند: تهدیدهای سیاسی؛ تهدیدهای اقتصادی؛ تهدیدهای نظامی؛ تهدیدهای اجتماعی؛ تهدیدهای زیست‌محیطی و ... آنچه برای این مقاله اهمیت دارد و به نظر می‌رسد دولتها بر اساس آن، محدودیتهایی را بر حقوق و آزادی‌های افراد تحمیل می‌کنند، عمدتاً به تهدیدهای سیاسی بازمی‌گردد.

تهدیدهای سیاسی را می‌توان همان تهدیدهایی دانست که عناصر سه‌گانه دولت؛ یعنی ایده، سازمان و منافع دولت را با خطر مواجه می‌سازند. به عبارت دیگر؛ هر تهدیدی که هویت، موجودیت، یا منافع دولت خاصی را در معرض خطر قرار دهد، تهدیدی سیاسی است (افتخاری، ۱۳۸۵، ص ۱۶۵-۱۶۴)؛ مانند کاهش انسجام سیاسی، تجزیه‌طلبی و خودمختاری، کاهش حاکمیت دولت، کاهش کارآمدی حکومت، تضعیف مشروعیت حکومت و ...

به هر حال، یکی از مبانی مشروع ایجاد محدودیت بر برخی حقوق و آزادی‌ها، همان چیزی است که برخی صاحب‌نظران از آن تحت عنوان «حق امنیت» نام می‌برند که دولت‌ها به طور سنتی بر مبنای آن، بعضی از آزادی‌ها را در مواقع اضطراری به حالت تعلیق درمی‌آورند. این دیدگاه البته ریشه در نگاه هابسی دارد که وظیفه دولت‌ها را اساساً حفاظت از شهروندان در برابر تهدیدها می‌داند. (Levinson, 2005, P.1)

اعتراضات مدنی در حقوق ایران

در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی، هنگام سخن از فرایند پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی، دو بار از کلمه اعتراض، یک بار از کلمه معترضان، یک بار از کلمه اعتصاب و یک بار هم از اصطلاح تظاهرات خیابانی استفاده شده است. همچنان که پیداست، قانونگذاران اساسی با توجه به سابقه تاریخی اعتراضات و تظاهرات سیاسی در تاریخ انقلاب، نقش مهمی برای آزادی تجمعات قائل شدند. به طور کلی، بسیاری از حقوق شناخته شده انسانی آشکارا در متن قانون اساسی به رسمیت شناخته شده و فراتر از آن در اصل سوم، دولت جمهوری اسلامی ایران موظف شده است همه امکانات خود را برای تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون و مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش به کار برد.

در عین حال، اصل هشتم چنین مقرر کرده است که در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده

مردم نسبت به یکدیگر؛ دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. با توجه به این اصل، تشکیل تجمّعات را دست کم برخی موارد می‌توان از مصادیق امر به معروف و نهی از منکر شمرد. بر این اساس، مردم یا گروههایی از مردم حق دارند در صورت برخورد با پدیده‌هایی که احتمالاً آنها را منکر تلقی می‌کنند، به برپایی تجمّع اعتراضی اقدام کنند یا برای تشویق و تحریض دولت یا سایر گروهها، به انجام اعمالی که معروف می‌پندارند، تظاهرات کنند.

اما از این صریح‌تر، اصل بیست و هفتم قانون اساسی است که تشکیل اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها را، بدون حمل سلاح و به شرط آنکه مخل به مبانی اسلام نباشد، آزاد اعلام کرده است. در واقع؛ آزادی اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها، یکی از حقوق مسلم انسانی است که در قانون اساسی مترقی جمهوری اسلامی مورد شناسایی قرار گرفته و بر آن تأکید شده است. بر مبنای این اصل، تنها دو محدودیت مصرّح در مورد اعمال و اجرای این حق وجود دارد که عبارتند از حمل سلاح و اختلال در مبانی اسلام.

در عین حال، باید توجه داشت که فارغ از دو محدودیت مذکور، شروط و محدودیتهای دیگری نیز وجود دارد که در جای خود حائز اهمیتند. به طور مثال، بخشی از اصل نهم همین قانون اعلام می‌دارد 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. بنابر این، گر چه بعید است انجام تظاهرات و راه‌پیمایی از سوی مردم یا گروههایی از آنها به تنهایی بتواند استقلال یا تمامیت ارضی کشوری را با مخاطره و خدشه روبه‌رو سازد، اما چنین محدودیتی در مورد تمامی حقوق و آزادی‌های به رسمیت شناخته شده وجود دارد و تظاهرکنندگان باید این شرط اساسی را مورد توجه قرار دهند.

به همین ترتیب، اصل چهلم همین قانون اعلام می‌دارد که هیچ کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیلهٔ اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد. اساساً در بسیاری از نظامهای حقوقی این یک اصل پذیرفته شده است که هیچ کس نمی‌تواند از حق خود

چنان بهره‌برداری کند که موجب ضرر و زیان دیگران شود. این امر نه تنها در مورد حقوق و آزادی‌های سیاسی، بلکه در مورد سایر حقوق نیز مصداق دارد. به طور مثال، ایجاد سر و صدای زیاد در محیط منزل (ملکی یا اجاره‌ای) گر چه از جمله حقوق انتفاعی آنها به شمار می‌رود، ولی امروزه به منزله ایجاد مزاحمت برای همسایگان، قابل تعقیب و مجازات است. به همین دلیل، برگزاری تجمعات و انجام راهپیمایی‌ها نیز می‌تواند مورد محدودیت قرار گیرد. این بدان معناست که تظاهرکنندگان نمی‌توانند به بهانه یا از رهگذر تظاهرات و تجمّع، موجبات ضرر و زیان دیگران را فراهم کنند. شایان ذکر است ضرر و زیان در این موارد اعم از زیان مادی و معنوی است و نباید آن را محدود به زیانهای اقتصادی یا فیزیکی کرد. چه بسا حیثیت و حُسن شهرت افراد یا گروههایی در این گونه فعالیتهای اجتماعی و سیاسی، لطمه و خسارت ببیند. این گونه محدودیتها البته همان گونه که در بخشهای قبلی بیان شد، تحت عنوان نظم عمومی می‌تواند مورد توجه قانونگذار واقع شود و در چارچوب قوانین موضوعه، به گونه‌ای تفصیلی و دقیق، اعلام و اعمال گردد.

شایان ذکر است که در زمینه برخی فعالیتهای سیاسی و صنفی، از جمله برگزاری تجمعات و راهپیمایی‌ها، یک قانون خاص تحت عنوان «قانون فعالیت حزب، جمعیتها، انجمنهای سیاسی و صنفی و انجمنهای اسلامی یا اقلیت‌های دینی» به تصویب رسیده که در عین حال، دارای یک آیین‌نامه اجرایی نیز هست. با توجه به متن این قانون، برگزاری برخی تجمعات، نیازمند دادن اطلاع به وزارت کشور و برگزاری برخی دیگر از تجمعات نیازمند اخذ مجوز از این وزارتخانه است. در حال حاضر بین حقوقدانان در مورد غیر قانونی شمرده شدن تجمعات بدون مجوز، اختلاف نظر اساسی وجود دارد که در جای خود قابل بحث است. اما از آنجا که انجام این گونه تجمعات در قوانین موضوعه، جرم‌انگاری نشده است تنها می‌توان بر آن بود که اگر این گونه تجمعات با سایر اعمالی همراه شود که در قوانین جاری به منزله جرم تعریف شده و برای آنها مجازات مشخصی مقرر شده باشد، از جهت آن گونه جرائم، قابل تعقیب و مجازات خواهند بود.^۱ برای

۱. این موضوع نیازمند تحقیق مفصل و جداگانه‌ای است که در حال حاضر از سوی نویسنده در حال انجام است.

مثال، افترا و توهین و هتک حرمت اشخاص (ماده ۶۰۹ قانون مجازات اسلامی)، اضرار به غیر یا تشویش اذهان عمومی (ماده ۶۹۸ قانون مجازات اسلامی)، اخلال نظم و آسایش و آرامش عمومی (ماده ۶۱۸ قانون مجازات اسلامی) و ... از جمله جرائمی هستند که ممکن است در حین برپایی تجمعات و راهپیمایی‌ها (بدون مجوز و با مجوز) به وقوع بپیوندند که البته در چارچوب آیین دادرسی کیفری و در صورت احراز و اثبات همه ارکان و عناصر جرم، قابل تعقیب و مجازات خواهند بود. آنچه اهمیت دارد اینکه، در جمهوری اسلامی، هم اصل حق برگزاری تجمعات به رسمیت شناخته شده و هم محدودیت‌های متعارف ناظر بر آن مانند بسیاری از جوامع قانونمند دیگر مورد توجه قرار گرفته است.

سخن پایانی

با توجه به آنچه در متن مقاله مورد اشاره قرار گرفت، به خوبی می‌توان دریافت که اعتراضات مدنی امروزه در بسیاری از جوامع، چه در قوانین اساسی و چه در قوانین موضوعه، به رسمیت شناخته شده و برای آن در برخی از کشورها تضمینات اساسی و مؤثری نیز اندیشیده شده است. در عین حال، این حق نیز مانند همه دیگر حقوق و آزادی‌ها زمانی می‌تواند امکان اعمال و اجرا شود که در چارچوب‌های اخلاقی و قانونی مدوئی، محدود و مشروط شود. سلامت جامعه زمانی تضمین می‌شود که هیچ حق و حقوقی، پایه اضرار به دیگران یا مبنایی برای تجاوز به مبانی اخلاقی پذیرفته شده نباشد و همگان بپذیرند حقوق و آزادی‌های خود را تنها در چارچوب آن گونه محدودیت‌ها به اجرا بگذارند. این محدودیت‌ها البته می‌بایست به گونه‌ای برابر نسبت به همه افراد و گروه‌ها به مورد اجرا گذاشته شود تا احساسی از عدالت در همه آحاد جامعه پدیدار شود؛ احساسی که در نهایت، رضایت عمومی مردم را رقم می‌زند و می‌تواند دوام و بقای جامعه و حکومت را فراهم آورد؛ امری که به خوبی مورد توجه تدوین‌کنندگان قانون اساسی جمهوری اسلامی قرار گرفته و در طول حیات ۳۰ ساله این نظام، همواره مورد عنایت سطوح عالی نظام قرار داشته است. بدون تردید، دوام جمهوری اسلامی در

سالهای گذشته با وجود همه خصوصیت‌های آشکار و پنهان و تمامی تلاش‌های نظامی و غیر نظامی دشمنان، بر رضایت خودانگیخته مردمی استوار بوده است که نظام را از خود دانسته و برای آن جانفشانی کرده‌اند.

رمز ماندگاری این نظام، درک متقابل بین مردم و مسئولان است که هم مردم دارای حقوق و آزادی‌های مشروع شمرده شده‌اند و هم مسئولان نظام برای پاسداری و حراست از جامعه و شهروندان، خود را دارای مسئولیت‌های خطیری دانسته‌اند که در چارچوب اختیارات و تکالیف آنها، در جهت حفظ نظام و حراست از امنیت و آسایش عمومی به اجرا درآمده است.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع

۱. افتخاری، اصغر (۱۳۸۵)؛ کالبدشکافی تهدید، تهران، دانشکده و پژوهشکده فرماندهی و ستاد و علوم دفاعی، مرکز مطالعات دفاعی و امنیت ملی.
۲. باتامور، تی.بی (۱۳۷۰)؛ جامعه‌شناسی، ترجمه سیدحسن منصور و سیدحسن حسینی کلجاهی، تهران، امیرکبیر.
۳. دل و کیو (۱۳۸۰)؛ فلسفه حقوق، ترجمه جواد واحدی، تهران، میزان.
۴. ساکت، محمدحسین (۱۳۸۱)؛ دیباچه‌ای بر دانش حقوق، مشهد، نشر نخست.
۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی.
۶. قانون فعالیت احزاب، جمعیتها، انجمنهای سیاسی و صنفی و انجمنهای اسلامی یا اقلیتهای دینی.
۷. قانون مجازات اسلامی.
۸. کاتوزیان، ناصر (۱۳۶۸)؛ مقدمه علم حقوق، تهران، به‌نشر - مدرس، چ دوازدهم.
۹. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۲)؛ حقوق مدنی؛ قواعد عمومی قراردادها (جلد اول)، تهران، به‌نشر.
۱۰. لویپر، کارل (۱۳۸۶)، تهدیدات امنیت ملی، مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، ترجمه: علی عبدالله خانی، تهران.
۱۱. الماسی، نجادعلی (بی‌تا)؛ تعارض قوانین، تهران، مرکز نشر دانشگاهی.
۱۲. ماندل، رابرت (۱۳۷۷)؛ چهره متغیر امنیت ملی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۱۳. محمودی جنکی، فیروز (بی‌تا)؛ «امنیت و ناامنی از دیدگاه سیاست جنایی»، بانک اطلاعات قوانین کشور، بانک مقالات حقوقی: www.Ghavanin.com
۱۴. معتمدنژاد، محمد کاظم (بی‌تا)؛ اصول اخلاقی حرفه روزنامه‌نگاری: زمینه‌های تاریخی، مقررات‌گذاری‌های ملی و پژوهشهای جهانی، نقل از: <http://magiran.com/article.asp>

۱۵. نیک گهر، عبدالحسین (۱۳۶۹)؛ **مبانی جامعه‌شناسی**، تهران، رایزن، چ دوم.
16. Act III on Freedom of Assembly. Adopted on 24 January 1998.
 17. African Charter on Human and Peoples' Rights.
 18. American Convention on Human Rights.
 19. Anti Social Behaviour Act 2003.
 20. Bill of Rights of the United States Constitution:
<http://law.jrank.org/pages/12432/Freedom-Assembly-Further-Readings.html>
 21. Brokdorf decision of the Federal Constitutional Court of Germany (1985) BVerfGE 69, 3151 BvR 233, 341/81
 22. Canadian Charter of Rights and Freedoms.
 23. Charter of Fundamental Rights of the European Union.
 24. Code of Administrative Offences, N. 8073-X of 7 December 1984.
 25. Code of Administrative Offences of the Russian Federation, N.195-FZ of December 30, 2001.
 26. Code on Criminal Procedure
 27. Community Charter of Fundamental Social Rights of Workers.
 28. Constitution Act of 1982.
 29. Constitutional Court of Ukraine.
 30. Criminal Code, N.2341-III of 5 April 2001.
 31. Decision of the Constitution Court of Ukraine, the Case on Advance Notice on Peaceful Assemblies, 19 April 2001, Case N.1-30/2001
 32. Decree of the Minister of Interior No. 15/1990 (V.14).
 33. Federal Law, N.54-FZ of June 19, 2004 on Rallies, Meetings, Demonstrations, Marches and Picketing.
 34. European Social Charter.
 35. Federal Law of the Russian Federation, N.54-FZ "On Meetings, Rallies, Demonstrations, Marches and Pickets".
 36. Freedom of Assembly and Association, Human Rights Education Associates: <http://www.hrea.org/learn/index.html>
 37. HCLU Freedom of Assembly, Policy Paper, Hungarian Civil Liberties Union, WWW.TASZ.HU, March 2004.
 38. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR).
 39. International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).
 40. Kurt, Jurgen (2008). **Adjudging the Exceptional at International Law: Security, Public Order and Financial Crisis**, New York, NY 10012, Jean Monnet Working Paper 06/08, NYU School of Law: www.JeanMonnetProgram.org.
 41. Law no.2559 on the Duties and Powers of the Police.
 42. Levinson, Sanford (2005). **Constitutional Norms in a State of**

- Permanent Emergency**, *Paper Delivered* on March 28. as the Sibley Lecture at the University of Georgia Law School.
43. Maintenance of Public Order Ordinance.
 44. Marwell, Jeremy C (2006). **Trade and Morality: the WTO Public Morals Exception after Gambling**, New York University Law Review, Vol. 81, P.802, May.
 45. Meetings and Demonstration Marches Act.
 46. Offences Against the State Act, 1939.
 47. Patents: Ordre Public and Morality, CY564-Unctad-v1 November 29, 2004.
 48. Police Act, 1967, Act 344 (revised 1988).
 49. Public Order Act, 1986.
 50. Regulation of Gatherings Act, 1993.
 51. Road Traffic Act, 1961.
 52. Section 17 of the Bill of Rights.
 53. Section 60 of the Criminal Justice and Public Order Act, 1994.
 54. The Concise Oxford Dictionary, 2008.
 55. The Constitution of the Russian Federation, Adopted on 25 December 1993, with Amendments of 09.01.1996, 10.02.1996 and 09.06.2001.
 56. The Constitution Trorism Act, 2000.
 57. The Law of Ukraine On Protection of Public Moral Date o Entry into Force:December 26, 2003
 58. The Right of peaceful protest, <http://www.liberty-human-rights.org.uk/>
 59. Treaty of Rome, art. 36, Mar. 25, 1957, 298 U.N.T.S.
 60. U.S. Federal Constitution.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی