

چیستی و چگونگی اعمال حق تجمع مسالمت‌آمیز: تحلیلی بر دستاورد گزارشگر ویژه ملل متحد

نسیم زرگری نژاد^۱، امیرحسین رنجیریان^{۲*}

چکیده

اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق حقوق مدنی و سیاسی، بر وجود حق بر تجمع مسالمت‌آمیز برای شهروندان فارغ از مکان تجمع و محتوای آن صحنه گذاشته است. با این همه، تجمع به هنگامی که در عرصه عمومی برپا می‌شود و شکل تظاهرات به خود می‌گیرد، ممکن است چندان مطلوب دولت‌ها نباشد. چراکه با احتمال بروز اختلال در روند عادی امور، ممکن است برای دیگر شهروندان ایجاد مشکل کند؛ ضمن آنکه تجمع مسالمت‌آمیز ابزاری است برای اعتراض به سیاست‌های دولت. از این رو، روشن شدن مبانی حق شهروندان در برگزاری تجمع و همچنین بررسی امکان اعمال محدودیت بر این حق در وضعیت‌های خاص، به شناساندن و ایفای بهتر تعهدات بین‌المللی در این زمینه کمک می‌کند. تلاش جهانی برای تبیین این حق اگرچه به سال‌ها پیش از اقدام شورای حقوق بشر برمی‌گردد، درک مشترک از حق آزادی تجمع شهروندان پس از توجه شورا به این وضعیت‌ها بیشتر شده است.

واژگان کلیدی

اعلامیه جهانی حقوق بشر، تظاهرات، حق آزادی تجمع، شورای حقوق بشر، گزارشگر ویژه، مسالمت‌آمیز، میثاق حقوق مدنی و سیاسی.

۱. کارشناسی‌ارشد حقوق بین‌الملل، دانشگاه تهران، تهران.

Email: n.zargarinejad@gmail.com

۲. استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران (نویسنده مسئول).

Email: aranjbar@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۰۸/۲۱، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۱۱/۱۸

«اینک مسائل حقوق بشر یک حالت بین‌المللی یا ماورای ملی پیدا کرده است. از این نظر دولت امروزی باید مانند خانه شیشه‌ای باشد که هر کس بتواند درون آن را بنگرد و ببیند که چه می‌گذرد و آیا جریان امور در داخل آن با معیارهای بین‌المللی مطابقت دارد یا نه. نمی‌توان گفت که دولتی در سطح بین‌المللی تعهدات مربوط به حقوق بشر را بپذیرد اما آن را در سطح ملی نادیده بگیرد. این دو سطح باید با هم مرتبط و هم‌تراز باشند»

محمدعلی موحد، در *هوای حق و عدالت*، نشر کارنامه، ۱۳۸۱، ص ۴۸۱.

مقدمه

شاید شورای حقوق بشر به هنگام تصویب قطعنامه ۲۱/۱۵ در سال ۲۰۱۰ و ایجاد مأموریت موضوعی سه‌ساله برای گزارشگر ویژه حق آزادی تجمع مسالمت‌آمیز و تشکل به‌واسطه آن (Human Rights Council, 2010, para.5)، هرگز گمان نمی‌برد که تنها چند ماه بعد تظاهرات و تجمع‌هایی بزرگ در خاورمیانه و شمال آفریقا شکل بگیرد و با وجود تلفات بسیار تظاهرکنندگان بتواند به عمر بسیاری از حکومت‌های غیردموکراتیک پایان دهد. قطعنامه شورا نخستین قطعنامه جامعی بود که در عرصه بین‌المللی توانست اندکی از ابهام‌های موجود در زمینه حق آزادی تجمع بکاهد. اما نه قطعنامه شورا و نه تعیین گزارشگر ویژه به حال معترضان در کشورهای عربی سودی نداشت و مانع از تضييع حقوقشان نشد. در واقع، نقض حق آزادی تجمع با توسل به تفاسیری که دولت‌ها را در سرکوب، حق به جانب می‌ساخت و پافشاری مردم بر تغییر حکومت‌ها بعد از سرکوب‌های گسترده، بیش از آنها سابقه داشت که تنها با یک قطعنامه بتوان مانع از آن شد.

در این میان، نخستین گزارش گزارشگر ویژه که در سال ۲۰۱۲ منتشر شد (Report of Special Rapporteur of Freedom of Peaceful Assembly and of Association, 2012: para 12-81)، بیشتر تلاش برای تبیین چیستی و چگونگی اعمال حق آزادی تجمع بود و با وجود نیاز ضروری که برای تبیین حق جهت اصلاح عملکرد دولت‌ها احساس می‌شد، توانایی استناد به بسیاری از شاهد مثال‌های عینی را که بهترین مدارک نقض حق بودند، از دست داد. درحالی‌که در همان دوره، دیگر گزارشگران موضوعی حقوق بشر از رابطه میان حقی که موضوع مأموریتشان بود و به‌هنگام تظاهرات نقض شده بود، بهره بیشتری بردند.^۱ به‌طور کلی، این حق همانند دیگر حقوق بشر، در سطح بین‌المللی مورد شناسایی و حمایت

۱. برای نمونه ن.ک:

Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, 2011: para.12-23 and, Report of the Special Rapporteur on Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 2011: para.14 and 40.

قرار گرفته است. در عین حال دولت‌ها حق دارند در حالت‌های استثنایی محدودیت‌هایی را در اعمال این حق به اجرا بگذارند. به دیگر سخن، دولت‌ها براساس حقوق بین‌الملل به رعایت این حق متعهدند، ولی می‌توانند بنا به اوضاع خاص، اعمال این حق را محدود یا در مواردی معلق کنند که خود این اعمال محدودیت، باید با پیروی از ضوابط حقوق بین‌الملل باشد. پژوهش حاضر درصدد است تلاش جهانی برای تبیین حق آزادی تجمع، به‌ویژه تلاش‌های گزارشگر ویژه ملل متحد را بررسی و تحلیل کند. بدین منظور در گفتار اول، از مبانی حق گردهمایی شهروندان که در زبان حقوقی حق تجمع خوانده می‌شود، سخن می‌گوییم. سپس در گفتار دوم، به اوضاع ویژه که موجب محدودسازی و تعلیق موقت اعمال این حق می‌شود، خواهیم پرداخت.

مبانی حق تجمع و تلاش برای تعریف آن

پیشینه

شماری از نویسندگان بر این باورند که نخستین بار قانون اساسی آمریکا از حق بر تجمع یاد کرده است که تجمع سیاسی مردم آمریکا زمینه‌ساز یادکرد این حق شده است (Rosenfeld & Sajo 2012:951). حال آنکه برخی دیگر با استناد به فرایند امضای منشور کبیر^۱ بریتانیا در سال ۱۲۱۵م توسط پادشاه انگلستان، نخستین تجمع سیاسی را تجمع بارون‌ها در آن سال می‌دانند (Rohde, 2005: 1). به هر حال، نخستین متونی که آشکارا به حق بر تجمع اشاره کرده‌اند، قانون اساسی ایالت پنسیلوانیا در ۱۷۷۶^۲ و با اندک فاصله‌ای نخستین اصلاحیه منشور حقوق آمریکا در سال ۱۷۹۱^۳ است (همان) همزمان در اروپا نیز اول دولتی که حق بر تجمع را شناسایی کرد، فرانسه بود که در قانون اساسی ۱۷۹۱ به بیان حق بر تجمع پرداخت. (The Constitution of 1971 National Assembly, Title 1:para.6)^۴.

بدین ترتیب آنچه از بررسی نخستین قوانین اساسی برمی‌آید، حضور بی‌چون‌وچرای حق آزادی تجمع در این قوانین است. در واقع تا پیش از اعلامیه جهانی حقوق بشر و حتی مدت‌ها پس از تدوین آن، مهم‌ترین استناد شهروندان برای بهره‌مندی از حق، تضمین‌های مندرج در قوانین ما در نظام‌های حقوقی بود.^۵

1. Magna Carta

2. Pennsylvania Constitution of 1776, article 16. «مردم حق گردهمایی با یکدیگر دارند...»

3. First Amendment of United States Constitution

«کنگره نمی‌تواند هیچ قانونی... نسبت به محدود کردن حق مردم برای تجمع مسالمت‌آمیز وضع کند»

۴. برای مطالعه بیشتر ر.ک: آرلت هیمن-دوآ، ۱۳۸۲: ۵۴-۵۶.

۵. نگاهی به تاریخ معاصر کشورمان مؤید همین ادعاست. فصل دوم متمم قانون اساسی مشروطیت، حقوق ملت را به تفکیک بیان داشته و در اصل بیست‌ویکم به حق آزادی اجتماعات اشاره کرده است. قانون اساسی جمهوری

در سطح جهانی، نخستین سند در حمایت از حق شهروندان برای گردهمایی، اعلامیه جهانی حقوق بشر است که در ماده بیستم بر حق آزادانه هر کس بر تجمع مسالمت‌آمیز صحه می‌گذارد. ماده ۲۱ میثاق حقوق مدنی و سیاسی با اندک تفاوت در شیوه بیان، اما کما بیش متضمن همان مفهوم و همسو با اعلامیه^۱، می‌گوید: «حق تشکیل تجمع‌های مسالمت‌آمیز به رسمیت شناخته می‌شود». واژه «شناسایی» و اثر حقوقی‌ای که به بار می‌آورد - به واسطه تفاوت آن با سایر مواد میثاق - موجب شده است تا برخی مفسران گمان برند که این عبارت‌پردازی تعهد ضعیف‌تری را برای دولت‌ها نسبت به تعهدات آنها در سایر مواد ایجاد کرده است (Detrick, 1999:263). حال آنکه واژه شناسایی در مواد ۲ و ۵ میثاق نیز به کار رفته است و به‌ویژه ماده ۲ از تعهد هر دولت نسبت به حقوق شناخته‌شده در میثاق سخن می‌گوید. بنابراین صرف نظر از تفاوت در عبارت‌پردازی، دولت‌ها نسبت به تمامی حقوق مندرج در میثاق تعهد دارند.

دیگر عهدنامه‌های دربردارنده حق آزادی تجمع نیز کمابیش در عبارت‌پردازی مشابه میثاق‌اند. برای مثال، کنوانسیون اروپایی حقوق بشر که یکی از قدیمی‌ترین پیمان‌های بین‌المللی متضمن این حق محسوب می‌شود و در ماده ۱۱ حق آزادی تجمع را به همین شیوه مورد حمایت قرار داده است و تنها تفاوت جزئی و قابل چشم‌پوشی‌ای با ماده ۲۱ میثاق دارد.^۲ سایر پیمان‌ها و اسناد حقوق بشری^۳، که حق آزادی تجمع را به رسمیت شناخته‌اند، تعهدی

اسلامی ایران نیز در فصل حقوق ملت و اصل بیست‌وهفتم این مهم را شناسایی می‌کند. مشروح مذاکرات قانون اساسی به‌خوبی نشان می‌دهد که اگرچه در خصوص مسائل فنی مربوط به حق و انتخاب‌واژگان بحث بوده است، با این همه بر سر اصل وجود حق برای شهروندان هیچ بحثی در نگرفته است. ن.ک: مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۳: ۶۸۳.

۱. در واقع در تفاوت عبارت‌پردازی میثاق با اعلامیه جهانی حقوق بشر اهمیت زیادی نهفته است. دولت‌هایی که خواهان عبارت‌پردازی ماده ۲۱ به شکل فعلی بودند، تأکید داشتند که حق آزادی تجمع از سوی شهروندان به دولت‌ها اعطا نمی‌شود، بلکه چنین حق بنیادینی تنها مورد شناسایی قرار می‌گیرد.

Report of Secretary-General to General Assembly. 1955 Para.139.

۲. ماده ۱۱ کنوانسیون بدین شرح است: ۱- هر کس از حق آزادی تشکیل تجمع مسالمت‌آمیز و آزادی تشکیل انجمن با دیگران برخوردار است که حق تشکیل و مشارکت در اتحادیه‌های کارگری را به‌منظور حفظ منافع شخص شامل می‌شود. ۲- هیچ محدودیتی در تحقق این حقوق غیر از محدودیت‌های مقرر قانونی و محدودیت‌هایی که در یک جامعه مردم‌سالار در راستای حفاظت از منافع امنیت ملی یا امنیت عمومی جهت ممانعت از ایجاد هرج‌ومرج و ارتکاب جنایت، جهت حفظ سلامت یا اخلاقیات یا به‌منظور حمایت از حقوق و آزادی‌های دیگران لازم و ضروری تشخیص داده می‌شوند، نباید اعمال شود. این ماده از تحمیل محدودیت قانونی بر سر اعمال این محدودیت‌ها توسط اعضای نیروهای مسلح، پلیس و مقامات اجرایی کشور ممانعت به‌عمل نمی‌آورد.

۳. در مجموع یازده سند بین‌المللی، حق آزادی تجمع را شناسایی و حمایت کرده است. برای دیدن فهرست

افزون بر میثاق حقوق مدنی و سیاسی ایجاد نکرده‌اند. از این‌رو، در تبیین حق بر همان میثاق حقوق مدنی و سیاسی به‌عنوان مهم‌ترین مبنای تعهد دولت‌ها تکیه می‌کنیم.

مفهوم «تجمع»

نخستین شرط لازم برای بهره‌مندی از هر حق، روشن بودن ماهیت و گستره آن است. هر ابهام، احتمال سوء استفاده از حق - از سوی ذی‌نفع یا ذی‌نفعان - یا تضییع حق از سوی متعهد یا متعهدان به ادای آن حق را موجب خواهد شد. ابهام در حقوقی چون حقوق مدنی و سیاسی که یک سوی آن همواره دولت‌ها ایستاده‌اند، ممکن است در عمل به نقض همیشگی حق منجر شود؛ چراکه مصادیق نامطلوب اعمال حق را با تفسیر از دایره تعهد خود خارج می‌دانند. حق آزادی تجمع، با آنکه همواره از حقوق اساسی عنوان شده، به دلیل همین تفسیرهای یکسویه در عمل بسیار نقض شده است. شاید به همین سبب نخستین مطلبی که گزارشگر ویژه ملل متحد برای حق آزادی تجمع مسالمت‌آمیز و تشکل به آن توجه می‌کند، ارائه تعریف از تجمع است. با این حال، ادعای آنکه تعریف گزارشگر ویژه بر تلاش‌های چندین ساله نهادهای مختلف تکیه بسیار دارد، بیراه به نظر نمی‌رسد. به همین سبب ناچار از بررسی رویه قضایی نهادهای مختلف که به این حق پرداخته‌اند، هستیم. نخستین تلاش جهانی برای تطبیق یک مصداق عینی بر مفهوم تجمع، به تنها رأی کمیته حقوق بشر پیرامون این موضوع برمی‌گردد.

۱. دریافت کمیته حقوق بشر. کمیته حقوق بشر به‌عنوان مرجع شکایات فردی از نقض میثاق حقوق مدنی و سیاسی، در تمام دوران فعالیت خود تنها در یک پرونده فرصتی برای تبیین بیشتر ماهیت حق داشت که یافته‌های آن در همان یک رأی نیز مورد انتقاد قرار گرفته است که به شرح آن خواهیم پرداخت. از سویی دیگر، با توجه به تحولات سال‌های اخیر بعد از تجمع‌های اعتراضی در دولت‌های عربی به‌نظر نمی‌رسد معیارهای موجود در آن پرونده بتواند راهنمایی برای اکنون باشد. در پرونده کیونما علیه فنلاند^۱، خواهان و چند تن دیگر در میان جمعیتی که روبه‌روی کاخ ریاست جمهوری جمع شده بودند، اقدام به انتشار اعلامیه کردند و در کنار آن، بنری را بالا بردند که محتوای تمام آنها انتقاد از وضعیت حقوق بشر دولتهایی بود که در حال برگزاری جلسه بودند. در حالی که دولت فنلاند اقدام آنها را تجمع می‌خواند، خواهان مدعی بود که عمل وی اعمال حق آزادی بیان بوده است.^۲ کمیته با نظر داشت شرایط خاص

اسنادی که متضمن حق آزادی تجمع و تشکل هستند، ن.ک:

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/InternationalStandards.aspx>, last visited: (12, December, 2015.)

1. Auli Kivenmaa

۲. از آنجا که هدف از تجمع‌های سیاسی در بسیاری از موارد اظهار نظر سیاسی است، مرز میان حق آزادی بیان و حق آزادی تجمع در این موارد خیلی روشن نیست. به نظر برخی نویسندگان، حق بر تجمع سیاسی، یک

پرونده، عمل آنها را حق آزادی تجمع ندانست، بدان سبب که گردهمایی افراد در مراسم استقبال از سران دولت‌ها که فنلاند پیش از آن اعلان کرده بود، نمی‌تواند مظهر یک تظاهرات باشد (Human Rights Committee, 1990: para.9.1). حال آنکه به نظر می‌رسد معیاری در نظر مخالف یکی از اعضا در این پرونده آمده است، امروزه مناسب‌تر جلوه می‌کند. به بیان عضو مخالف، عمل خواهان و همراهانش قابل تمایز از سایر افرادی است که در مراسم حضور داشته‌اند و نیت آنها از حضور در مراسم صرفاً همان توزیع اعلامیه و برافراشتن بنر بوده است (Ibid, 2.5-2.7)؛ هدفی که از هدف سایر افراد حاضر در مراسم متمایز است. در واقع نیت و عمل متمایز آنها از هدف و عمل سایر افراد حاضر در یک تجمع که برنامه آن از پیش اعلام شده بود، می‌توانست به عمل آنها وصف تجمعی مستقلی ببخشد.

همان‌گونه که پیداست با تنها رأی موجود در آرای کمیته نیز کار زیادی از پیش نمی‌رود. حتی ارجاع به آن، در آرای نهادهای منطقه‌ای با مخالفانی روبه‌روست، چراکه استنباط کمیته را به واسطه بی‌توجهی دیگر مراجع، عملاً کنار گذاشته می‌پندارند (European Courts of Human Rights, 2012, para.16).

۲. تعریف گزارشگر ویژه ملل متحد. در نخستین گزارش گزارشگر ویژه در سال

۲۰۱۲م، تجمع بدین صورت تعریف شده است:

«یک تجمع، گردهمایی موقتی و ارادی در مکان عمومی یا خصوصی به منظور یک هدف مشخص است» (Report of Special Rapporteur, op.cit, para. 24.1).

از تعریف گزارشگر ویژه چنین استنباط می‌شود که برای هر تجمع، نخست یک گردهمایی لازم است. اما برای آنکه به کنار هم آمدن افراد وصف تجمع گیرد، شرایط دیگری لازم است که در واقع همین شرایط «موقتی بودن» و «ارادی» وجه تمایز گردهمایی که تحت عنوان حق آزادی تجمع مورد حمایت قرار می‌گیرد، با سایر گردهمایی‌هایی است که حقوق دیگر مندرج در میثاق در پی تضمین آن‌اند. از سوی دیگر، تعریف گزارشگر ویژه این عقیده را که منظور از تجمع مذکور در ماده ۲۱، با توجه به سابقه تاریخی حمایت از تجمع‌ها، صرفاً تجمعی است که در صدد ابراز عقاید سیاسی است، رد می‌کند. پیش از گزارشگر ویژه، مفسر میثاق معتقد بود که تجمعی مورد حمایت ماده ۲۱ میثاق است که به منظور بحث و اعلام ایده‌ها باشد.^۲

آزادی دوازدهمی است که هر دو حق را در بردارد. بنابراین به نظر می‌رسد در چنین حالتی در صورت پراکندگی

یک تجمع هر دو حق نقض می‌شوند (قاری سید فاطمی، ۱۳۸۸: ۱۲۰).

۱. از این پس، به جای نام کامل گزارش‌گر ویژه، به گزارش بسنده می‌شود.

۲. میان نظر مفسر میثاق حقوق مدنی و سیاسی و یکی از نویسندگان که در صدد تفسیر ماده مربوط در اعلامیه جهانی حقوق بشر اختلاف جزئی دیده می‌شود. نواک، مفسر میثاق معتقد نیست که با توجه به خاستگاه حق آزادی تجمع افراد باید به منظور بحث یا اعلام ایده‌های سیاسی خود جمع شوند تا عنوان تجمع قابل اطلاق بر

۱.۲. **گردهمایی.** روشن است که هیچ تجمعی بدون حضور چند فرد میسر نیست. اما توجه به حداقل افرادی که می‌توانند یک تجمع را شکل دهند، ضروری به نظر می‌رسد. در واقع اگرچه پذیرش این مسئله که دو نفر می‌توانند یک تجمع را شکل دهند تا حدی دشوار است، برداشت و تفسیر برخی کارشناسان که در یکی از آرای دیوان اروپایی حقوق بشر نیز نمود یافته، بیانگر امکان پذیرش گردهمایی‌های دونفره است. دیوان اروپایی حقوق بشر در رأی تاتار و فابر علیه مجارستان، با این پرسش روبه‌رو شد که آویزان کردن لباس‌های آلوده در اطراف پارلمان توسط دو نفر مصداق حق آزادی تجمع است یا حق آزادی بیان؟ دیوان با مدنظر قرار دادن راهنمای تجمع‌های مسالمت‌آمیز که پیش از آن توسط سازمان همکاری و امنیت اروپا تدوین شده بود (Venice Commission, 2010: para.29) امکان وقوع تجمع دونفره را منتفی ندانست؛ اما افزود که با توجه به زمان بسیار کوتاه عمل و تعداد کم آنها تلقی تجمع از این رویداد دشوار است (European Court of Human Rights, Case of Tatár and Fáber v. Hungary, 2012: para.29). اشاره به تعداد در استنباط دیوان حاکی از آن است که هنوز در مورد اینکه حضور دو تن در یک مکان بتواند اعمال حق آزادی قلمداد شود، آشنایی‌زدایی نشده است و تعداد می‌تواند در آنکه یک رویداد مصداقی از تجمع باشد یا خیر، مؤثر واقع شود.

۲.۲. **موقتی و ارادی بودن تجمع.** افرادی که دور هم گرد آمده‌اند، برای بهره‌مندی از حق آزادی تجمع باید نیت و هدف مشترک داشته باشند. چنین شرطی، مهم‌ترین عامل تمایز یک تجمع در معنای ماده ۲۱ میثاق با مواقعی است که افراد به‌صورت اتفاقی در یک مکان در کنار هم حضور یافته‌اند. به دیگر سخن، گردهمایی باید در راستای بیان یا پیگیری یک هدف مشترک باشد تا مصداقی از حق آزادی تجمع محسوب شود.

با این حال، شرط مذکور تعریف تجمع را مانع از حضور آشکالی از گردهمایی که تحت لوای دیگر حقوق مندرج در میثاق تحت حمایت‌اند، نمی‌کند. در این معنا، یک سازمان یا یک حزب سیاسی نیز با این شرط می‌تواند مصداقی از تجمع باشد، چراکه افرادی را به‌منظور هدفی مشترک گرد هم آورده است. حال آنکه حق دیگری به نام حق آزادی تشکل، قصد حمایت از چنین گردهمایی‌هایی را دارد. در چنین شرایطی، عنصر زمان در دو حق آزادی تجمع و تشکل

آنها باشد. بلکه تنها لازم است بحث‌ها از حوزه صرفاً خصوصی فراتر رود و عمومی شود. او معتقد است تجمع‌ها با هدفی غیر از بحث و اعلام ایده، چون تجمع‌های خانوادگی یا مذهبی در چارچوب دیگر مواد میثاق قابل حمایت است. حال آنکه در تفسیر ماده ۲۰ میثاق نویسنده دیگری معتقد است تسلط ماهیت سیاسی حق آزادی تجمع نباید سبب شود که رابطه عمیق حق بر تجمع با سایر حقوق مدنی و سیاسی به‌ویژه آن دسته از حقوق که در فضای خصوصی اعمال می‌شوند، نادیده انگاشته شود. تعریف ارائه‌شده توسط گزارشگر ویژه، به نظر دوم نزدیک‌تر است. در واقع مهم نیست که مردم از گردهمایی خود چه هدفی دارند. مهم آن است که هدفی مشترک را پی گیرند. ن.ک: Scheinin, martin, 1999: 417 and Nowak, Manfred. 2005: 484.

مشخص‌ترین وجه تمایز بین دو حق است. درحالی‌که تجمع‌ها باید موقتی باشند؛ تشکل‌ها اغلب دوره‌مایی‌های دائمی‌اند (هاشمی، ۱۳۹۱: ۴۲۷؛ قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۹: ۱۵۲).

شرط موقتی بودن از جنبه دیگری نیز دارای اهمیت است. در زمان برپایی تظاهرات یا راهپیمایی، به‌ناچار حقوق سایر شهروندان تحت تأثیر اعمال این حق قرار می‌گیرد. برای مثال، امکان ندارد تظاهراتی بدون هیچ‌گونه اختلال در حق آمدوشد شهروندان برپا شود. چنانچه قائل به لزوم موقتی بودن تجمع نباشیم، دسترسی به معبری عمومی و متعلق به همگان از دیگر شهروندان ستانده می‌شود و عملاً اعمال یک حق دستاویزی برای محرومیت دیگران از حقوقشان قرار می‌گیرد. با این حال به‌نظر می‌رسد، شرط مذکور بی‌ابهام نیست. مرزی که از آن پس ادامه تجمع دیگر فاقد وصف موقت خواهد بود، روشن نیست. اگرچه براساس رویه قضایی دیوان اروپایی حقوق بشر مدت زمان دقیقی تعیین نمی‌شود، توجه دیوان به زمان و مکان هر تظاهرات یا میزان خطر آن برای نظم عمومی، برای تعیین اینکه مداخله دولت و پراکنده ساختن تجمع، نقض حق بوده است یا خیر، نشان می‌دهد که زمان کافی برای اعمال حق باید با دقت به اوضاع و احوال خاص هر پرونده تعیین شود. دیوان گاهی جمعی چندساعته را برای اعمال حق کافی دانسته است (European Court of Human Right, 2008: para.42) و گاهی مداخله در جمعی چندماهه را نقض حق تشخیص داده است (European Court of Human Right, 2002: para.39).

اهمیت عنصر زمان در تظاهراتی که به تغییر نظام سیاسی یک کشور می‌انجامد، بیشتر از هر جا روی می‌نماید. سقوط یا استعفای یک حکومت با تظاهراتی چندساعته ممکن نیست. گردهمایی مردم و اعتراض به حکومت، روزها و گاهی ماه‌ها به طول می‌انجامد. توجه به سایر عوامل در هر رویداد برای تعیین وصف ضروری در این‌گونه تظاهرات اهمیت افزون دارد.

دیگر نکته مهم که مرتبط با فناوری‌های جدید قابل طرح است، امکان گردهمایی در فضای مجازی است. آیا دایره حق آزادی تجمع می‌تواند به‌حدی افزایش یابد که عضویت در شبکه‌های اجتماعی اینترنتی به‌منظور اشتراک‌گذاری ایده‌ها و نظرها، مصداقی از تجمع باشد؟ پاسخ به چنین پرسشی بسیار دشوار است. رابطه حق آزادی تجمع و اینترنت تاکنون بیشتر از منظر سازماندهی تظاهرات مورد توجه واقع شده است: Report of Special Rapporteur, 2013: (paras72-73). در واقع یکی از راه‌های شکل دادن یک تظاهرات اطلاع‌رسانی از طریق اینترنت است که در وقوع تظاهرات در کشورهای تونس، مصر، یمن و بحرین در سال ۲۰۱۱م بسیار مؤثر واقع شد. هر گونه مسدودسازی یا اختلال در اینترنت در چنین موقعیت‌هایی نه تنها نقض حق آزادی دسترسی به اطلاعات محسوب شد، بلکه به‌سبب آنکه یکی از مهم‌ترین راه‌های اعمال حق را با محدودیت مواجه می‌کرد، نقض حق آزادی تجمع بود. با این حال استفاده از اینترنت در چنین شرایطی تنها به‌منظور برپایی یک تجمع واقعی است، حال آنکه در فرض

پیش رو اساساً این پرسش مطرح است که تجمع کاربران اینترنتی در فضای مجازی همانند تجمع افراد گرداگرد هم در محیط واقعی است؟ متن اسناد مورد ارزیابی ما، به ظاهر منعی برای امکان یافتن حق بر چنین تجمعی در بر ندارد. در واقع شرط حضور در یک محیط واقعی، شرط برقراری حق نیست. تجمع همان‌گونه که گزارشگر ویژه نیز اشاره می‌کند، گونه‌های متفاوتی را شامل می‌شود. (Report of Special Rapporteur, 2012: para 24)

۳. دشواری تمییز تجمع از سایر وضعیت‌های مشابه. یگانه شرطی که هر تجمع باید داشته باشد تا آن را مستحق احترام و تضمین دولت کند، «مسالمت‌آمیز بودن» تجمع است.^۱ اگرچه منظور از آن نیز روشن نیست، با تأملی کوتاه می‌توان دریافت که منظور از آن حالتی بیش از صرف حمل نکردن سلاح است؛ چنانکه کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر هم تنها «حق آزادی تجمع مسالمت‌آمیز، بدون اسلحه» را محترم می‌شمرد.^۲

مفسر میثاق حقوق مدنی و سیاسی، وصف مسالمت‌آمیز را با توجه به معنای عرفی آن، «فقدان خشونت» می‌داند و جدا از مغایر دانستن حمل سلاح با چنین شرطی، هر گونه حمله فیزیکی به افراد یا ارباب آنها و تخریب اشیا و به آتش کشاندن خودروها را مثال‌هایی از کاربرد خشونت می‌نامد (Nowak, 2005: 487). با این همه، آنچه از جمع آرای دیوان اروپایی حقوق بشر و گزارش‌های گزارشگر ویژه در خصوص وصف مسالمت‌آمیز برمی‌آید، لزوم تفسیر موسع از شرط مسالمت‌آمیز است (Report of Special Rapporteur, op.cit: para.25). در واقع نمی‌توان چنان تفسیر مضیقی ارائه داد که براساس آن، صرف ارتکاب هر خشونت پراکنده و انفرادی بتواند حق اکثریت جمعیتی را که به آرامی در حال اعمال حق خود هستند، تضییع کند. به‌ویژه زمانی که اشخاصی غیر از شرکت‌کنندگان در تجمع دست به خشونت می‌زنند و دلیل اقدامشان نامطلوب بودن محتوای تجمع در نظر آنهاست، تأکید بر این اصل اهمیت بیشتری نیز می‌یابد. بر هم زدن تجمع در چنین حالتی تنها به سود همان آشوبگران و در راستای رسیدن آنها به مقصود خویش است.

گزارشگر ویژه حقوق بشر، با عنایت به وظیفه خود در راستای تبیین بیشتر حق، تجمع‌های مسالمت‌آمیز را دسته‌ای از گردهمایی‌ها می‌داند که خشن نباشند و شرکت‌کنندگان هم نیت

۱. برخی نویسندگان مسالمت‌آمیز بودن را در کنار سه شرط دیگر، موقت بودن، سازمان‌یافتگی و هدفمند بودن گذاشته‌اند. با این حال به نظر می‌رسد همان‌طور که پیشتر بیان شد، سه شرط گفته‌شده عوامل تشکیل یک تجمع‌اند و بدون آنها اساساً تجمعی شکل نمی‌گیرد. در حالی که وصف تمایزکننده یک تجمعی که مورد حمایت ماده ۲۱ میثاق است یا خیر، تنها همان مسالمت‌آمیز بودن یا نبودن تجمع است (اسلامی، رضا، کمالوند، محمد مهدی، ۱۳۹۳: ۱۹۰ و ۱۹۳).

۲. ماده ۱۵ کنوانسیون بیان می‌کند که: «حق آزادی تجمع مسالمت‌آمیز بدون [حمل] سلاح محترم است...»

مسالمت‌آمیز داشته باشند. در خصوص نیت، روشن است که فرض اولیه بر نیت برگزاری و شرکت مسالمت‌آمیز است (Ibid). با این حال، آنچه گزارشگر ویژه در توضیح چپستی تجمع‌های مسالمت‌آمیز بیان کرده است، پیشتر در بسیاری از آرای دیوان اروپایی تأیید شده بود و از این حیث نظر او متکی به رویه قضایی است. برای مثال، نخستین پرونده‌ای که توجه به ویژگی مسالمت‌آمیز تجمع را پایه‌گذاری کرد، پرونده جی در مقابل آلمان در کمیسیون اروپایی بود. اگرچه عمل شرکت‌کنندگان در یک تحصن مطابق قانون آلمان غیرقانونی بود، کمیسیون با توجه به رفتار غیرخشونت‌آمیز آنها، تحصن را مسالمت‌آمیز خواند (European Human Rights Commission, 1989:6). در پرونده استانکو و سازمان مقدونیه متحد ایلیندین در مقابل بلغارستان، دیوان اروپایی حقوق بشر باز هم ابتکار مناسبی به خرج داد. با آنکه بلغارستان با اتکا به تظاهرات قبلی این سازمان و مدارکی دال بر مسلح بودن برخی از اعضای سازمان تردیدی در امکان ممنوعیت تظاهرات آنها نداشت، ارزیابی دیوان این بود که اعضای سازمان هر کدام عقاید مختلفی دارند و لزوماً اوضاع و احوالی که دولت نشان داده است، نمایانگر هدف غالب سازمان نیست. حتی بیانیه‌های سازمان که به باور دولت بلغارستان لحن توهین‌آمیز و ضد بلغاری داشت، در نزد دیوان دعوت به بحث‌های عمومی و فشار سیاسی خوانده شد. بیان واژه‌هایی چون آزادی، مبارزه یا مقاومت از نظر دیوان مساوی با تحریک به خشونت و مقاومت مسلحانه و شورش نبود. در واقع همان‌طور که دیوان در آرای دیگر نیز به درستی نشان داده است، محتوای سخنانی که در یک تظاهرات بیان می‌شود، هر اندازه هم که تحریک‌آمیز جلوه کند، مادام که به عمل خشونت‌آمیز بیرونی منجر نشده است، نمی‌تواند نشانی از خشونت باشد (European Court of Human Rights, 2001: paras 66 & 101).

در مقابل، در آرای دیوان مواردی از خشونت عینی که زایل‌کننده وصف مسالمت‌آمیز باشد نیز به چشم می‌خورد. در پرونده پروتوپایا در مقابل ترکیه، دیوان مداخله پلیس و سپس پراکنده‌سازی تظاهرات را نقض ماده ۱۱ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر ندانست. شاکی پرونده در تظاهرات ضد ترکیه در منطقه نیکوزیا که جزء مناطق حائل ملل متحد محسوب می‌شد، شرکت کرد و اندکی بعد دستگیر شد. دولت ترکیه علت دستگیری را گذر از منطقه حائل و ورود به منطقه تحت کنترل ترکیه-قبرس دانست که با اعمال خشونت‌آمیزی چون شکستن سد دفاعی ملل متحد و جایگاه نظارتی نیروهای پاسدار صلح در قبرس به وقوع پیوسته بود. صدمه شدید به نظم عمومی و تخریب اشیا بی‌تردید اعمالی بود که با مسالمت‌آمیز بودن قابل جمع نبود (European Court of Human Rights, 2009: para 109).

براساس آنچه گفته شد، پاره‌ای اوضاع و احوال یا احتمال بروز خشونت نمی‌تواند دلیلی برای محروم ساختن مردم از حقشان به برگزاری تجمع باشد. یکی از بهترین نمونه‌ها، جایی است که دو تظاهرات، خواهان برپایی در کنار یکدیگر در یک مکان و زمان هستند و باور شرکت‌کنندگان

دو تظاهرات نیز در تقابل با یکدیگر است. در چنین حالتی که تظاهرات متقابل^۱ خوانده شده است، احتمال بسیار بالای تنش و درگیری وجود دارد. با وجود این، نمی‌توان حق یکی از دو تظاهرات را به صرف آنکه احتمال تنش زیاد است، تزییع کرد.

امکان محدودسازی و تعلیق حق تجمع

حق آزادی تجمع، اگرچه بارها حقی اساسی خوانده شده است، براساس میثاق حقوق مدنی و سیاسی و چند عهدنامه دیگر منطقه‌ای امکان وضع محدودیت و تعلیق آن وجود دارد.

امکان وضع محدودیت

ماده ۲۱ میثاق امکان محدود کردن حق تجمع را همانند برخی دیگر حقوق مندرج در میثاق در نظر گرفته است. از شیوه عبارت‌پردازی میثاق و هم از تفسیرهای نهادهایی چون شورای حقوق بشر، حصری بودن موارد شمرده‌شده، روشن می‌شود. چنانکه شورا در مقدمه قطعنامه ۱۵/۲۱ که به تأسیس مأموریت برای گزارشگر ویژه انجامید، به‌صراحت می‌گوید که حق آزادی تجمع تنها هدف محدودیت‌هایی واقع می‌شود که براساس حقوق بین‌الملل و به‌ویژه حقوق بشر وضع شده باشد (Human Rights Council, 2010). شورا از دولت‌ها می‌خواهد هر محدودیتی برای حق در نظر می‌گیرند، مطابق حقوق بین‌الملل بشر باشد. گزارشگر ویژه نیز در تأیید آن می‌افزاید که مفهوم «آزادی» در حق آزادی تجمع باید یک اصل باقی بماند و محدودیت‌ها همواره استثنا تلقی شوند. سپس با قیاس از تفسیر کلی شماره ۲۷ کمیته حقوق بشر می‌گوید که محدودیت‌ها نباید به اصل حق صدمه بزنند (Report of Special Rapporteur, op.cit: (para.15).

براساس ماده ۲۱ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، محدودیت‌ها بر حق آزادی تجمع باید ۱. مطابق قانون باشد، ۲. وضع محدودیت برای جامعه دموکراتیک ضروری باشد. از مواردی که برای جامعه دموکراتیک ضروری دانسته شده است، نظم عمومی، امنیت عمومی، امنیت ملی، اخلاق و سلامت عمومی و حقوق و آزادی‌های دیگران است.

۱. **مطابقت با قانون.** اگرچه میثاق حقوق مدنی و سیاسی و کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر از عبارت مطابقت با قانون استفاده کرده‌اند، کنوانسیون اروپایی حقوق بشر که پیش از تصویب میثاق تدوین شد، از عبارت «تصریح توسط قانون»^۲ استفاده می‌کند. با این حال با توجه به تفسیرهای بعدی دیوان اروپایی حقوق بشر از ماده ۱۱ کنوانسیون این تفاوت چندان مهم جلوه نمی‌کند. چه آنکه دیوان از «قانون» تفسیر موسع می‌کند و آن را شامل هنجارهایی

1. Counter-Demonstration
2. Prescribed by law

می‌داند که «با چنان دقت کافی تنظیم شده باشند که شهروندان را قادر سازد نتایج یک عمل را تا اندازه‌ای که در یک اوضاع و احوال منطقی است، پیش‌بینی کنند» (European Court of Human Rights, 1991: para 45).

اصلی که همواره باید دولت‌ها را به وضع قانون متناسب برای اعمال محدودیت رهنمون کند، همانا از میان نرفتن جوهره حق در صورت محدودسازی حق است. به سخن رساتر، دولت‌ها باید رابطه میان حق و محدودیت بر آن را که مساوی رابطه اصل و استثناست، رعایت کنند. از این‌رو، قانون نباید به گونه‌ای باشد که اعمال حق در استثنا قرار گیرد (Human Rights Committee, 1999: para 13). همچنان‌که مطابق نص ماده ۲۱ میثاق، قانون باید تنها در راستای همان هدف مشروع که این ماده می‌گوید، وضع شود. ضمن آنکه در محدودسازی، تبعیضی هم در کار نباشد. البته ماده ۲۱ در زمینه منع از تبعیض‌آمیز بودن محدودیت قانونی سخنی نگفته است. اما اگر پرسیده شود که دولت می‌تواند در اوضاع یکسان اجازه برپایی یک تجمع را که مخالفتی با محتوای آن ندارد بدهد و تجمعی دیگر را با استناد به قانون محدود سازد؟ پاسخ روشن خواهد بود. جدا از تصریح به تبعیض‌آمیز نبودن قانون در اصول سیراکوزا - که از مهم‌ترین مستندات تفسیر محدودیت‌های مجاز در میثاق است - با استناد به ماده ۲۶ میثاق می‌توان حکم قضیه را روشن دانست (Committee On Economic, Social and Cultural Rights, 1985: para. 13). ماده ۲۶ میثاق برخلاف دیگر مقررات مرتبط با اصل عدم تبعیض به تبعیض بر مبنای عقاید سیاسی نیز اشاره دارد. بدین روی دولت‌ها موظف‌اند در وضع و اجرای قوانین رفتار مساوی داشته باشند.^۱

افزون بر آنچه گفتیم، در خصوص محدودسازی حق تجمع بر مبنای قانون دو نکته به‌طور خاص شایسته توجه است: یکی آنکه یکی از رایج‌ترین شیوه‌های به‌ظاهر قانونی برای محدود کردن اعمال آزادانه حق تجمع، شرط کسب مجوز برای برپایی تجمع است. این محدودیت

۱. این نکته با توجه به قوانین دولت‌ها در گزارش سال ۲۰۱۴م بررسی شده است. گزارش نشان می‌دهد که بسیاری از قوانین معمولی که حق آزادی تجمع را محدود می‌کنند، تبعیض‌آمیزند. به استناد آن، برخی از قوانین به قصد تبعیض تدوین نشده‌اند، اما در رویه تنها علیه برخی افراد اعمال شده‌اند یا آنکه خود محدودیت‌ها علی‌الظاهر تبعیض‌آمیز نیستند، اما در عمل تنها حقوق دسته‌ای از افراد و نه همگان با وضع آنها محدود می‌شود. نمونه‌ای از این دست از قوانین که در گزارش هم به آن اشاره شده، عدم اجازه برپایی تظاهراتی است که افراد در آن صورت خود را به گونه‌ای پوشانده‌اند. با این توجیه که پوشاندن صورت در راهپیمایی‌ها احتمال وقوع خشونت را تشدید می‌کند و چون هویتشان نامعلوم می‌ماند، مجازاتشان ممکن نیست. حال آنکه با کمی تأمل معلوم می‌شود که چنین قوانینی می‌توانند حق تنها برخی گروه‌ها را تحت تأثیر قرار دهند. برای مثال حق زانی که در پوشش خود از نقاب استفاده می‌کند یا افرادی که از نقاب‌های نمادین بهره می‌جویند تا اعتراضشان را با شیوه پوششان نشان دهند. برای مطالعه بیشتر ر.ک: گزارش گزارشگر ویژه حق آزادی تجمع مسالمت‌آمیز و تشکل، ۲۰۱۴، بندهای ۳۶-۲۲.

مبنای توجیه‌پذیری دارد؛ اما در عمل، به مهم‌ترین دستاویز شماری از دولت‌ها برای ممانعت از اعمال آزادانه حق بر تجمع تبدیل شده است، چراکه دولت‌ها به‌سادگی با عدم صدور مجوز راه را برای برپایی تجمع می‌بندند. دو دیگر، اعلام دولت به ممنوعیت کامل برگزاری یک تجمع است. امکان‌پذیری وضع این هر دو محدودیت، هرچند مطابق قانون، باز بدان معنا نیست که دولت می‌تواند اعمال حق را به کلی محدود یا منتفی کند.

۱.۱. شرط اطلاع قبلی یا کسب مجوز؟ منطق اطلاع یا کسب مجوز قبلی از دولت، توانا ساختن مقامات دولتی و آمادگی برای تدبیرهای مناسب به‌منظور حمایت از همان نظم عمومی، ایمنی عمومی، امنیت ملی، اخلاق و سلامت و حقوق و آزادی‌های دیگران است. بنابراین چنین محدودیتی پیش از آنکه به نفع دولت باشد، به سود افراد است و محدودیتی مشروع تلقی می‌شود. با این همه، حق تجمع همواره به‌سبب سوء استفاده از این شرط نقض می‌شود. فرض کلی دولت‌ها به‌طور عادی این است که تجمع‌های «بدون مجوز» و در نتیجه به گمان آنها غیرقانونی را تنها به‌سبب غیرقانونی بودن می‌توان پراکنده کرد. حال آنکه تنها شرط لازم برای برخورداری از حق بر تجمع - به شرحی که پیشتر گفتیم - احراز وصف مسالمت‌آمیز آن است. به‌عبارت دیگر، مداخله نیروهای امنیتی برای پراکنده کردن تجمعی که مسالمت‌آمیز اما بدون مجوز است جایی ندارد؛ چراکه چنین مداخله‌ای نه محدودیتی ضروری به‌شمار می‌آید و نه متناسب. از همین رو، از جمله نوآوری‌های گزارشگر ویژه در گزارش‌های اول انتخاب شرط «اطلاع قبلی» به‌جای لزوم کسب مجوز به‌عنوان بهترین رویه دولت‌هاست که با هدف این محدودیت سازگارتر به‌نظر می‌رسد. در واقع کافی است دولت‌ها مطلع شوند که جمعی از شهروندان قصد برپایی تجمع در مکان و زمان خاصی را دارند (Report of Special Rapporteur, opcit: para.28). مابقی تکلیف دولت‌هاست مبنی بر آنکه راه‌های مناسب را برای تسهیل فرایند اعمال حق به‌کار گیرند.^۱ گزارشگر ویژه در گزارش‌های بعدی از این نظر نیز فراتر می‌رود و حتی اطلاع قبلی را نیز تنها برای تجمع‌های گسترده که احتمال اختلال در آنها محتمل است، لازم می‌بیند. به باور او، در چنین فرضی هم تنها لازم است سازمان‌دهنده تظاهرات به یک مرجع اصلی اطلاع دهد و نباید وی را مجبور کرد که به چند مرجع اعمال حق خود را اطلاع‌رسانی کند (Ibid, 2013:para 52).

۱. رویه قضایی دیوان نیز مؤید همین مطلب است. در بسیاری از آرا که اوضاع و احوال به‌گونه‌ای بوده است که دولت‌ها می‌توانستند وقوع تظاهرات را پیش‌بینی کنند و نیروهای خود را برای آن آماده سازند، مداخله دولت صرفاً با توجیه عدم اطلاع قبلی یا کسب مجوز مورد قبول نیفتاده است. تنها یک نمونه، می‌توان به پرونده گولر و انجل در مقابل ترکیه اشاره داشت که ویدئوهای ضبط‌شده از روز تظاهرات حاکی از آن بود که نیروهای پلیس و همگی مجهز به کلاه، ماسک ضد گاز پیش از شروع تظاهرات در محل حضور داشته‌اند و در نتیجه واکنش آنها به تظاهرات بدون تمهیدات قبلی نبوده است. European court of Human Rights, 2011: para.29

این نکته مهم را باید در نظر داشت که تجمع‌های خودجوش و بدون برنامه قبلی^۱، در هر حالت استثنایی بر شرط اطلاع قبلی است. تجمع بدون برنامه قبلی، تجمعی است که در نتیجه واکنش فوری به یک رویداد، سخنرانی یا برپایی تجمعی دیگر برپا می‌شود. در واقع چنین تجمعی یا اصلاً سازمان‌دهنده ندارد که بخواهد وقوع تظاهرات را از قبل به مراجع صلاحیت‌دار اطلاع دهد یا سازمان‌دهنده آن مشخص نیست یا توانایی اطلاع قبلی را به دلیل ماهیت خاص تجمع ندارد. عقیده گزارشگران ویژه حقوق بشر در این زمینه به وجود تعهد دولت در تضمین این حق است که نه تنها باید اجازه برپایی تجمع‌های بدون برنامه قبلی را بدهد، بلکه در قوانین داخلی خود نیز آنها را به‌عنوان استثنا در نظر بگیرد (Ibid, 2012: paras 29-30 & Report of the Special rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary execution, 2011: para. 40).

۱. ۲. ممنوعیت کامل تجمع. قانون در راستای حفظ تنها چند هدف مشروع (نظم عمومی، امنیت عمومی، امنیت ملی، اخلاق و سلامت عمومی و حقوق و آزادی‌های دیگران)، می‌تواند اعلام ممنوعیت کامل تجمع کند و بدین سبب از وقوع هر گونه گردهمایی جلوگیری به‌عمل آورد. با این همه اصل تناسب اقتضا می‌کند که همواره آخرین راه‌حل، اعلام ممنوعیت باشد.^۲ رویه دولت‌ها نشان می‌دهد دلایلی که تاکنون برای اعلام ممنوعیت بیان شده‌اند، در دو دسته جای می‌گیرند؛ نخست، دولت احتمال بروز خشونت را از سوی تجمع‌کنندگان در صورت برگزاری می‌دهد یا دلایل قوی در دست دارد که تجمع به خشونت کشیده خواهد شد. دوم، در صورت برپایی تجمع خطری از سوی مخالفان تجمع برای شرکت‌کنندگان وجود خواهد داشت. یک نمونه مناسب از حالت نخست، تظاهرات حمایت از غزه در پاریس در ژوئن ۲۰۱۴ است که در پی نبرد سنگین نیروهای اسرائیلی با فلسطینی‌ها برپا شد. بعد از آنکه یکی از تظاهرات اعتراضی به خشونت گرایید- خشونتی که دخالت نیروهای پلیس نیز در آن بی‌تأثیر نبود- ممنوعیت تظاهرات در حمایت از غزه برقرار شد و حتی مجوز برپایی تظاهرات در شرف برپایی لغو شد (France 24: 26, January, 2014 & 10, February, 2011). در چنین حالتی به‌نظر می‌رسد دولت تنها از وظیفه مهم خود مبنی بر حفظ ماهیت مسالمت‌آمیز تظاهرات به‌راحتی شانه خالی می‌کند و در واقع احتمال خشونتی که می‌تواند با به‌کارگیری تدابیر صحیح منتفی شود، دستاویزی برای محرومیت افراد می‌شود. دیوان اروپایی حقوق بشر به‌خوبی بیان می‌کند که «گذر از اقدامات پیشگیرانه به سمت منع حق آزادی تجمع به‌غیر از مواردی که تحریک به

1. Spontaneous Assembly

۲. برای مثال یکی از راهکارهایی که می‌توان پیش از ممنوعیت اتخاذ کرد، تغییر زمان یا مکان تجمع درخواستی است. البته چنین تغییری باید با رعایت نیت اصلی تجمع‌ها که همان دیده شدن و سخن خود را به گوش حضار رساندن است، باشد.

خشونت یا نادیده گرفتن اصول دموکراسی وجود ندارد... به زیان دموکراسی خواهد بود یا حتی آن را به خطر خواهد انداخت» (European Court of Human Rights, 2001:para.71). حتی گاهی اثر اعلام ممنوعیت در فرض نخست به مراتب آثار منفی بیشتری از برپایی آن دارد. افرادی که از حق خود محروم می‌شوند، ممکن است به‌کارگیری خشونت را جایگزین نیت مسالمت‌آمیز خود کنند یا اگر هم از ابتدا نیت توسل به خشونت داشته‌اند، در راه اعمال آن مصمم شوند.

با همین توضیح، تکلیف دولت در حالت دوم یعنی وجود خطر برای تظاهرکنندگان روشن به نظر می‌آید. خنثی‌سازی تهدیدهای اشخاص ثالث وظیفه دولت است. برآورد صحیح از میزان آشوب احتمالی و در نظر گرفتن راهکار مناسب برای پیشگیری از آن به‌جای ممنوعیت تظاهرات همواره باید پیش از توسل به محروم‌سازی شهروندان از حق تجمع صورت گیرد. ممنوعیت تظاهرات در چنین فرضی بهترین نتیجه ممکن برای افرادی است که محتوای تظاهرات به مذاق آنها خوش نیامده و قصد اختلال در تجمع را داشته‌اند.

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که اگرچه اعلام ممنوعیت تجمع اقدامی غیرمشروع نیست، همواره باید پس از در نظر گرفتن تمام جوانب از جمله احتمال به‌کارگیری محدودیت‌های خفیف‌تر قبل از آن و پس از اطمینان از آن باشد که از پیامدهای منفی برپایی تجمع از هیچ طریق دیگری نمی‌توان پیشگیری کرد. برای مثال، به‌جای آنکه به‌صورت کلی گردهمایی ممنوع شود، می‌توان برپایی آن در مکان یا زمانی را که احتمال درگیری در آن بیشتر است منع کرد و به‌جای آن مکان یا زمان امن دیگری را پیشنهاد داد. در چنین حالتی اگر مکان یا زمان اهمیت بسیار برای شرکت‌کنندگان نداشته باشد، هر گونه ادعای آنان به نقض حق آزادی تجمع خالی از مبنا به حساب خواهد آمد. اما اگر مکان یا زمان برای شرکت‌کنندگان اهمیت ویژه داشته باشد، چنانکه حضور در میدان تحریر قاهره برای تظاهرکنندگان مصری در ژانویه ۲۰۱۱ چنین بود، باید راه‌حل‌های دیگری اندیشید.

۲. اهداف مشروع ضروری برای یک جامعه دموکراتیک. چنانکه ذکر شد، هر گونه وضع محدودیت منوط به رعایت دو پیش‌شرط است: قانونی بودن و خودسرانه نبودن اقدام دولت (Joseph, 2013: 103). هر محدودیتی ولو مطابق با قانون نمی‌تواند در خصوص حق آزادی تجمع مشروع به نظر برسد. آنچه اهمیت دارد همخوانی قانون با هدف مقرر در بند ۲ ماده ۲۱ میثاق است. بدین ترتیب برای آنکه محدودیت وضع شده خودسرانه نباشد، باید اقدام دولت با هدف‌های مشروع یادشده در ماده که برای یک جامعه دموکراتیک ضروری است، در تناسب

باشد.^۱ بدین روی پیش از بررسی خود اهداف مشروع، باید دید چه امری برای جامعه دموکراتیک ضروری خواهد بود.

۲. ۱. **ضرورت برای جامعه دموکراتیک.** اگرچه در ابتدای امر از واژه ضرورت چنین استنباط می‌شود که امری باید ناگزیر باشد تا ضروری تلقی شود، اما تفاسیر ارائه شده از ضرورت نشان می‌دهند که این واژه انعطاف‌پذیری زیادی دارد. در واقع می‌توان بر این باور بود که ضرورت حد فاصل میان امری مفید، معقول و مطلوب از یک سو و امری اجتناب‌ناپذیر از سوی دیگر است (Gordon, 2013: 69). این مسئله نشان می‌دهد که فهم معنای ضرورت در اینجا چندان ساده نیست. شورای حقوق بشر و دیوان اروپایی بارها سعی در نشان دادن رابطه نزدیک دموکراسی و جامعه دموکراتیک با حق آزادی تجمع کرده‌اند. میثاق حقوق مدنی و سیاسی اگرچه در برخی مواد به دموکراسی اشاره کرده، هرگز جداگانه از آن سخن نگفته است.^۲ کمیته حقوق بشر در تفسیر کلی ماده ۲۵ میثاق (حق مشارکت سیاسی) بیان می‌کند که ماده ۲۵ در مرکز یک حکومت دموکراتیک قرار دارد. حکومت دموکراتیکی که «بر رضایت مردم و منطبق بر اصول [مندرج در] میثاق بنا شده است» (Human Rights Committee, 1996: para.1). مشابه همین مفهوم را دیوان اروپایی بیان کرده است. به نظر دیوان، جامعه‌ای دموکراتیک است که مطابق مفاد مندرج در کنوانسیون اروپایی باشد؛ چراکه کنوانسیون به منظور حفظ ارزش‌ها و آرمان‌های یک جامعه دموکراتیک ترسیم شده است (Report of Secretary-General to General Assembly, 1955: para.143). تاریخچه تدوین میثاق حقوق مدنی و سیاسی هم شبیه همین مسئله را نشان می‌دهد. تفاوت معنای دموکراسی در کشورهای مختلف امری واضح بر دولت‌های مذاکره‌کننده بود. اما عبارت جامعه دموکراتیک در ماده گنجانده شد و تدوین‌کنندگان شناخت آن را از طریق احترام به اصول منشور ملل متحد، اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق‌های حقوق بشر ممکن دانستند (Human Rights Committee, 1996: para.1). بنابراین می‌توان دریافت که حداقل از نظر پیمان‌ها و اسناد حقوق بشری جامعه‌ای دموکراتیک تلقی می‌شود که به اصول مرتبط با حقوق مدنی و سیاسی مندرج در آنها احترام بگذارد.

افزون بر آن، دیوان اروپایی حقوق بشر در برخی پرونده‌ها با سخن گفتن از ارکان سه‌گانه دموکراسی، معتقد است بدون این هر سه جامعه دموکراتیکی وجود نخواهد داشت. تحمل،

۱. فهرست اهداف مشروع بر وفق ماده ۲۱ میثاق حقوق مدنی و سیاسی عبارت‌اند از: نظم عمومی، امنیت عمومی، امنیت ملی، اخلاق و سلامت عمومی و حقوق و آزادی‌های دیگران.

۲. در مواد ۲۱، ۲۲ و ۲۵ میثاق از مفهوم دموکراسی سخن گفته شده است.

در ماده ۲۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز به دموکراسی اشاره شده است، اما تعریفی از این حق در نخستین سند جهانی مربوط به حقوق بشر نیست.

کثرت‌گرایی و آزاداندیشی سه ضلع این مثلث‌اند (Gordon, op.cit). آنچه با بحث ما پیوند دارد اینکه هر سه پایهٔ جامعهٔ دموکراتیک با حق تجمع دارای ارتباطند و این اهمیت بسیار دارد. هر تجمع بی‌شک در پی اعلان باور و عقیده‌ای است که مخالفانی دارد. مخالف این عقیده می‌تواند دولت و مقامات دولت یا دیگر شهروندان باشند. نمی‌توان از دموکراسی طوری استفاده کرد که اگر تجمع‌کنندگان گروه اقلیت جامعه را شکل می‌دادند، به‌دلیل ناخشنودی اکثریت، حقوقشان پایمال شود. در واقع جامعه‌ای که بتواند حقوق تمام شهروندان را تا سرحد ممکن حفظ کند و در پی سرکوب هر عقیدهٔ مخالف بر نیاید، جامعه‌ای دموکراتیک محسوب می‌شود.^۱

۲.۲. مشروعیت هدف. پیشتر گفتیم که فهرست حصری مادهٔ ۲۱ میثاق حقوق مدنی و سیاسی تغییرناپذیر است. بنابراین دولت‌ها نمی‌توانند هدف مشروعی را براساس قوانین داخلی خود جهت اعمال محدودیت بر حق تجمع بیفزایند. با این حال اندک درنگ در فهرست هدف‌های مشروع، ابهام در معنای آنها را نشان می‌دهد و دست دولت‌ها برای توجیه محدودیت‌های غیرمشروع براساس تفسیر خودشان باز می‌ماند.

۲.۲.۱. امنیت ملی، امنیت عمومی. محدودیت به‌دلیل امنیت ملی^۲، یکی از هدف‌های مشروعی است که قابل تأمل است. تصور آنکه یک تظاهرات بتواند حیات ملت یا یکپارچگی سرزمینی و استقلال سیاسی را به تمامی به خطر اندازد (Economic and Social Council, op.cit: para.29)، با در نظر گرفتن شرایطی که برای برخورداری از حق ذکر آن رفت، سازگار به‌نظر نمی‌رسد.^۳ چگونه تظاهراتی که شرکت‌کنندگان نه تنها دست به خشونت نمی‌زنند و مسلح نیستند، بلکه در اندیشهٔ خشونت نیز نیستند، می‌توانند این‌گونه خطرآفرین باشند؟ یکپارچگی سرزمینی و استقلال سیاسی اصولاً با روی آوردن به سلاح و حالت مخاصمهٔ مسلحانه به خطر می‌افتند و هر قدر یک تظاهرات را گسترده در نظر بگیریم، باز هم تظاهرات مسالمت‌آمیز برای تهدید چنین موارد مهمی توانمند به‌نظر نمی‌رسد. در مقابل امنیت عمومی^۴

۱. با پذیرش نظریهٔ حاشیهٔ صلاحدید دولت‌ها (margin of appreciation) در چارچوب کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، به آنها اجازه داده شده است تا صلاحیت تشخیص ضرورت و تناسب اقدامی را که برای وضع محدودیت به‌کار می‌گیرند، داشته باشند و دیوان در این زمینه تنها نقش نظارتی داشته باشد. ر.ک: سادات اخوی، سید علی، پارسانیا، نفیسه، ۱۳۹۲: ۱۳۷.

2. National Security

۳. در مورد امنیت ملی، برخی بیان کرده‌اند که خطری باید تمامی یک ملت را کمین گرفته باشد تا مبنایی مشروع برای محدودیت حقوق افراد به حساب آید. به همین سبب شورش، آشوب و جنبش‌های انقلابی، که حیات یک ملت را به‌تمامی در خطر نمی‌اندازد، با این قید قابل محدود شدن نیست. همچنین صفت ملی، موجب می‌شود اقدامات محدودکننده که تنها به نفع حکومت، رژیم سیاسی یا گروه قدرتمند است، از دایرهٔ شمول آن استثنا شود. Jayawichrama, 2002, 193.

4. Public Safety

نیز در رابطه تنگاتنگ با نظم عمومی به نظر می‌رسد. تصور آنکه حیات یا اموال افراد در شرایطی که نظم عمومی برقرار است، در خطر باشد، مشکل است (Ibid: para.33). با این حال شیوه عبارت‌پردازی ماده ۲۱ عملاً موجب شده است تا دولت‌ها مرجع نهایی تفسیر قیود مندرج در ماده باشند و هیچ مرجع بی‌طرفی نیز به قضاوت عملکرد آنها ننشیند. این موضوع یکی از مهم‌ترین دستاوردهای گزارشگر ویژه است. در واقع تلاش‌های چندین ساله او در بررسی عملکرد دولت‌ها در شرایط عینی نشان می‌دهد که تا چه اندازه دولت‌ها تفاسیر مطلوب خود را پیش گرفته‌اند که سبب تزییع حقوق شهروندان شده است (Report of special rapporteur, (2015: paras 39-40).

۲.۲.۲. نظم عمومی و حقوق و آزادی‌های دیگران. وضع محدودیت بر حق تجمع به دلیل نظم عمومی، استنادی مشهور و پرکاربرد نزد دولت‌هاست. ارزیابی آنکه آیا دولت‌ها راه حل درستی را برای هر وضعیت می‌جویند، به دو دلیل دشوار است؛ نخست آنکه مفهوم نظم عمومی و آستانه تشخیص برهم خوردن نظم، حتی در حقوق داخلی هم با ابهام روبه‌روست.^۱ دیگر آنکه برپایی هر تظاهرات بی‌شک تأثیراتی بر نظم عمومی و روند عادی امور خواهد داشت. به همین دلیل تعیین آنکه در چه شرایطی اختلال در نظم دیگر عادی و مطابق ماهیت حق آزادی تجمع نیست، نیازمند تأمل است. راه‌بندان یا بسته شدن مسیر در مکانی که تظاهرات روی داده، گریزناپذیر است و دولت نمی‌تواند تنها به همین دلیل به خود اجازه پراکندن تظاهرات را بدهد. روی دیگر سکه، همان حقوق و آزادی دیگران است. در واقع هر اختلال در نظمی که همه شهروندان از آن سود می‌برند، مخدوش کردن حق آنها به نظر می‌رسد. هر راه‌بندان یا مسدود شدن مسیر حداقل به حق آزادی آمدوشد شهروندانی که خواهان شرکت در تظاهرات یا تماشای آن نیستند، لطمه وارد می‌کند. صفت موقتی بودن تجمع که پیشتر ذکر شد، در چنین شرایطی به تعادل در حقوق افراد کمک می‌کند.

شکل متداول دیگری که می‌تواند به حقوق و آزادی دیگران لطمه زند، نقض همان آزادی تجمع برای گروهی دیگر است. تظاهرات متقابل که اساساً هدف از شکل‌گیری آن در کنار تظاهراتی دیگر، رساندن صدای مخالف خود به مخاطبان است، در برخی موارد با محدودیت روبه‌رو می‌شود. در صورتی که برگزاری هر دو تظاهرات در یک زمان و مکان ممکن نباشد، دولت با اجازه برگزاری یک تظاهرات و پراکنده کردن تظاهرات دیگر حق آنها را با محدودیت مواجه ساخته است.

۲.۲.۳. سلامت و اخلاق عمومی. همسخن با کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و

۱. برای نمونه بنگرید به تلاش حقوقدانان داخلی جهت ارائه تعریف از مفهوم نظم عمومی در: کاتوزیان، ۱۳۸۷: ش ۴۳؛ الماسی، ۱۳۸۹: ۱۸۲.

فرهنگی، می‌توان گفت که هدف از امکان وضع محدودیت بر حقوق شهروندان، حفاظت از حقوق افراد و نه اعطای مجوز به دولت برای نادیده گرفتن حقوق است.^۱ سلامت عمومی از جمله واضح‌ترین مبانی مشروع برای حفظ حقوق افراد است. با این همه باید توجه داشت که ناتوانی از بهره‌مندی از حقوق، خود بر سلامت افراد خدشه وارد می‌کند (Committee On Economic, Social and Cultural Rights, 2000: para.3). بنابراین به‌عنوان اصلی کلی، برای حفظ همان سلامتی، شهروندان باید بتوانند تا حد ممکن، آزادانه دور هم جمع شوند.

نگاهی به بیشتر مواردی که حق تجمع بر مبنای تهدید سلامتی محدود شده است، نشان می‌دهد که اغلب سلامتی جسمانی مورد استناد برای محدودیت واقع شده است. حال آنکه سلامتی واژه‌ای است که هم شامل جسم و هم روح می‌شود. یک نمونه اخیر در میان ماجراهای سال ۲۰۱۴م، محدودیت بر حق تجمع در کشورهایی بود که ویروس ابولا در آنها شیوع یافت. گردهمایی افراد در کنار هم به سرایت بیشتر بیماری کمک شایانی می‌کرد. پس پذیرفتنی است که برای حفظ امری مهم، امری موقتاً نادیده انگاشته شود (Office of UN high commissioner of human rights, 2014: 8). همچنین در تنها رأی دیوان اروپایی حقوق بشر که سلامت عمومی مبنایی مشروع برای پراکنده کردن تجمع پذیرفته شده است، مربوط به وضعیتی است که شرکت‌کنندگان دست به اعتصاب غذا زدند و شرایط بد بهداشتی و خطر جدی برای سلامتی آنها دلیل قانع‌کننده‌ای برای دخالت دولت بیان شد (European Court of Human Rights, 2002: para.10). بدین ترتیب، نه تنها هنوز نمونه عینی وجود ندارد که بتواند اعمال محدودیت به دلیل خطر سلامت روانی را به‌خوبی نشان دهد، بلکه تهدید سلامت عمومی نیز نیازمند روشنی بیشتر است. به‌نظر می‌رسد سازمان بهداشت جهانی نخست با ارائه تعریف از سلامت عمومی و سپس با وضع مقررات یکسانی در این زمینه می‌تواند از قوانین و رویه‌های خودسرانه ملی بدین بهانه جلوگیری کند (Amon, 2014: 300).

در مورد اخلاق هم مشکلات مشابه وجود دارد. هیچ مفهوم قابل اعمال مشترکی در زمینه استانداردهای اخلاقی وجود ندارد؛ استانداردها از مکانی به مکان دیگر و زمانی به زمان دیگر

۱. اگرچه محدودیت مدنظر کمیته محدودیت مندرج در ماده ۴ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی- فرهنگی است، منعی برای استفاده از این منطبق در خصوص محدودیت‌های مندرج در میثاق حقوق مدنی و سیاسی به‌ویژه در خصوص سلامت عمومی نیست، چراکه آشکارا منتفع اصلی پاسداری از سلامت افراد هستند. ماده ۴ آن میثاق بیان می‌کند که: «دولت‌های این میثاق در نظر دارند که در تمتع از حقوقی که توسط آنها مطابق این میثاق مقرر شده است، آنها تنها می‌توانند آن حقوق را تابع محدودیت‌هایی کنند که توسط قانون تعیین شده است آن هم تا حدودی که با ماهیت این حقوق سازگار بوده و هدف از آن منحصرأ ارتقا رفاه عمومی در یک جامعه دموکراتیک باشد».

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 200: para.28.

متفاوت است.^۱ حتی تعیین نمونه‌هایی که تجمع بتواند به اخلاق عمومی آسیب برساند، زمانی دشوارتر می‌شود که به خاطر بیاوریم، از معیارهای دموکراتیک بودن جامعه تحمل عقاید دیگران است. هر تجمع خواه ناخواه مطالبی را بیان می‌کند که مخالفان خود را می‌آزارد و حتی محتوای عقاید هر تجمع می‌تواند به عقیده برخی منتقدان غیراخلاقی جلوه کند. دولت با کدام تفسیر از اخلاق می‌تواند برپایی تجمع را با محدودیت مواجه کند؟ آیا اخلاق عمومی مساوی با اخلاقی است که مورد پذیرش اکثریت باشد و بدین ترتیب می‌توان همواره حقوق اقلیت را محدود کرد؟^۲

شرایط لازم برای تعلیق حق

در نگاهی کلی، حقوق مندرج در میثاق براساس ماده ۴ آن به دو دسته تعلیق‌پذیر و تعلیق‌ناپذیر تقسیم می‌شوند. حق آزادی تجمع از جمله حقوقی است که دولت‌ها می‌توانند آن را در شرایطی تعلیق کنند. میثاق تنها با استفاده از عبارت «در شرایط اضطرار عمومی که حقوق ملت را به خطر انداخته است» بسیاری از وضعیت‌ها را از جنگ و مخاصمه مسلحانه گرفته تا آشوب و شورش در خود جای داده است. با این حال، کمیته حقوق بشر در تفسیر شماره ۲۹ توضیح می‌دهد که هر آشوب یا فاجعه‌ای به آستانه اضطرار عمومی نمی‌رسد (Human Rights Committee: 2011: para.3).

در صورتی که دولت به چنین وضعیتی دچار شود، می‌تواند پس از طی سه مرحله حقوق قابل تعلیق مندرج در میثاق را تعلیق کند. دولت براساس بند ۳ ماده ۴ میثاق باید ابتدا طی اعلامیه‌ای که تسلیم دبیرکل می‌کند، سایر دولت‌ها را از حقوقی که تعلیق کرده است، آگاه کند. دوم، دلایل تصمیم به تعلیق حقوق را توضیح دهد و سوم، زمان خاتمه آن را هم بیان دارد. ضرورت رعایت این موارد در متن میثاق نگرانی عمیق دولت‌ها را از امکان سوء استفاده از حق

۱. کمیته حقوق بشر در تفسیر شماره ۲۲ می‌گوید: «مفهوم اخلاق از بسیاری از رسوم مذهبی، فلسفی و اجتماعی نشأت می‌گیرد». بنابراین اعمال محدودیت بر مبنای اخلاق عمومی نباید «براساس اصلی باشد که تنها از یک سنت ریشه می‌گیرد». سپس در تفسیر شماره ۳۴ ضمن تکرار همین عبارت، می‌افزاید که هر گونه محدودیت باید با توجه به جهانشمولی حقوق بشر و اصل عدم تبعیض درک شود.

Human Rights Committee.1993: para.8.& Human Rights Committee.2011: para.32.

۲. در این میان توضیح اصول سیراکوزا نیز راهی نمی‌گشاید، چراکه اخلاق عمومی را مساوی ارزش‌های بنیادین جامعه می‌داند که منظور از آن روشن نیست. به بیان اصول سیراکوزا اگرچه دولتی که به اخلاق به‌عنوان مبنایی برای محدود ساختن حق استناد می‌کند، از حاشیه صلاحدید بهره می‌برد، باید نشان دهد که محدودیت برای حفظ احترام ارزش‌های بنیادین جامعه است.

Economic and Social Council, *op.cit.*, para.27.

تعلیق نشان می‌دهد. از نظر کمیته حقوق بشر، اطلاع‌رسانی نه تنها ضروری است تا کمیته بتواند وظایف خود را در ارزیابی ضرورت توسل به تعلیق نشان دهد، بلکه به دیگر دولت‌ها امکان می‌دهد تا به انطباق اقدامات با میثاق نظارت کنند. افزون بر آن، اعلام رسمی شهروندان را هم از حقوق تعلیق‌شده خویش و زمان و مکان تعلیق آگاه می‌کند. تفسیر کمیته، علت اعلام رسمی را حفاظت از قانونمند بودن جرم و حاکمیت قانون می‌داند (Ibid, para.2).

پس از اعلام رسمی، دولت‌ها باید سه شرط را هم رعایت کنند. شرط نخست، اقدام آنها باید با شدت وضعیت تناسب داشته باشد. دوم، اقدام نباید با دیگر تعهداتشان در تناقض باشد و آخر اینکه اصل عدم تبعیض را رعایت کنند.

۱. رعایت تناسب. وضعیت اضطرار عمومی دامنه وسیعی از وضعیت‌ها را شامل می‌شود. هر اقدامی که در وضعیت مخاصمه مسلحانه مشروع است، لزوماً نمی‌تواند در وضعیتی که با اضطرار کمتری همراه است، مشروع باشد. شرط اساسی هر گونه اقدام به تعلیق حقوق به‌زعم کمیته حقوق بشر همین رعایت تناسب است. کمیته بیان می‌کند که اثبات وضعیت اضطراری به‌خودی‌خود مشروعیت اقدامات صورت‌گرفته را اثبات نمی‌کند. کمیته می‌افزاید حتی زمانی که خطری تمام ملت را تهدید می‌کند، نمی‌توان تمامی حقوق قابل تعلیق را معلق کرد، بلکه تنها می‌توان هر حقی که تعلیقش ضروری است، برای مدتی نادیده انگاشت (Ibid, para.6). نتیجه‌ای که می‌توان از این تفسیر گرفت آن است که تعلیق یک حق مادامی که تعلیق همان حق اقتضای شرایط اضطرار عمومی نباشد، اقدامی متناسب نیست. بنابراین مادام که اعمال حق آزادی تجمع خود به وخامت اوضاع کمک نکند، نمی‌توان آن را تعلیق کرد. کمیته حقوق بشر هنگام ارزیابی اعلامیه کشور اروگوئه در سال ۱۹۷۹م بیان می‌کند که چون در اعلامیه مشخص نشده که کدام مقررات میثاق تعلیق یافته است، اعلامیه مطابق ماده ۴ میثاق نیست (Nowak, 103:opcit). رویه دولت‌ها در اعلامیه‌هایی که تاکنون به دبیرکل نیز تسلیم شده، مؤید همین مطلب است. برای مثال اعلامیه ۱۹۹۱م کلمبیا از تعلیق حق آزادی تجمع که به سبب اعلامیه پیش از آن تعلیق کرده بود، دست می‌کشد و تعلیق دیگر حقوق را متناسب با شرایط می‌داند (UN treaty collection: Colombia Declaration).

عنصر زمان، دیگر شرط مهمی است که ممکن است اقدامات دولت را از حالت تناسب خارج کند. تعلیق حقوق باید همواره موقتی باشد، اما مشخص نیست که تا چه زمان تعلیق مجاز قلمداد می‌شود.^۱ در واقع بسیاری از دولت‌ها عملاً از نبود مقررات صریح در این خصوص

۱. شرط موقتی بودن متن عبارت ماده ۴ میثاق که می‌گوید: «به میزانی که وضعیت حتماً ایجاب می‌کند» و استثنایی بودن مجوز تعلیق بر اصل بهره‌مندی آزادانه از حقوق برمی‌آید. کمیته حقوق بشر هم در تفسیر شماره ۲۹ خود طول مدت را از جمله شروط اساسی می‌داند که باید با وضعیت اضطراری در تناسب باشد. افزون بر تمامی اینها کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر در ماده ۲۷ خود به‌صراحت «مدت زمانی محدود» را از

سوءاستفاده می‌کنند، برای زمان طولانی حقوق ملت را به حالت تعلیق در می‌آورند.^۱ در این موارد تنها راه مقابله با اقدام آنان نظارت مداوم کمیته و اعلام بلامانع بودن تمدید از سوی آن نهاد است.^۲

۲. عدم تناقض. آنچه از واژه تعهدات طبق حقوق بین‌الملل برمی‌آید، تمامی منابع حقوق بین‌الملل است که دولت‌ها به آن ملزم شده‌اند، بنابراین نمی‌توان آن را به تعهدات معینی فرو کاست. از همین دیدگاه، می‌توان از تعهدات دولت‌ها نسبت به دیگر اسناد حقوق بشری در سطح منطقه‌ای هم سخن گفت. برای مثال، چنانچه دولتی که عضو منشور بانجول است اقدام به تعلیق حق آزادی تجمع بر مبنای ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی کند، نه تنها ناقض منشور بانجول محسوب می‌شود (بدان سبب که تعلیق حقوق در آن شناسایی نشده است) بلکه ناقض تعهدات خود براساس میثاق به سبب همین شرط نیز است (Kretzmer, 2008:14). همچنین، برخی از حقوق تعلیق‌ناپذیر که توسط کمیته حقوق بشر به فهرست بند ۲ ماده ۴ افزوده شده‌اند، به سادگی در مقابل تجمع‌کنندگان به کنار گذاشته می‌شود. کمیته برخی تضمین‌های مرتبط با دادرسی عادلانه چون اصل قانونی بودن جرم و حاکمیت قانون را که در حقوق بین‌الملل بشردوستانه به هنگام مخاصمه مسلحانه نیز تضمین شده است، در کنار حقوق غیرقابل تعلیق قرار می‌دهد (Human Rights Committee, opcit, para.16). حتی به برخی از اصول دادرسی عادلانه چون اصل برائت، عنوان اصول بنیادین می‌دهد (Ibid, para.8). اهمیت چنین نکته‌ای در مواردی که دولت با استناد به تعلیق حقوق در وضعیت اضطراری اقدام به دستگیری خودسرانه سازمان‌دهندگان تجمع یا شرکت‌کنندگان آن می‌کند، بسیار زیاد است. در

شرایط تعلیق وضعیت می‌داند. General Comment. 2001: para 4.

۱. گزارشگر ویژه ملل متحد برای وضعیت‌های اضطراری، در گزارش ۱۹۹۷م همین مسئله را تأیید می‌کند. او وضعیت اضطراری دائمی را که می‌تواند ناشی از تمدید یا از سرگیری آن باشد، امری خلاف قاعده می‌داند. در زمان گزارش وی، ۳۰ دولت، دولت‌های با وضعیت اضطراری دائمی‌اند. او می‌افزاید که وضعیت اضطراری دائمی به پدیده‌ای گسترده در خاورمیانه تبدیل شده است و از مهم‌ترین دولت‌هایی که گزارشگر ویژه از آنها نام می‌برد، وضعیت دولت مصر است. شگفت‌آور آنجاست که با وجود توجه گزارشگر ویژه به برقراری وضعیت اضطراری از سال ۱۹۸۱م، یکی از نویسندگان معتقد است از زمان فروپاشی امپراتوری عثمانی و اعلام اولین وضعیت اضطراری در آغاز جنگ جهانی اول، وضعیت اضطراری به‌طور متناوب در مصر حاکم بوده است، به طوری که از آن زمان تا سال ۲۰۰۴م مصر رسماً فقط ۱۹ سال در این وضعیت قرار نداشته است. از پایان حکومت استعماری بریتانیا و خروج نیروهای بریتانیا از مصر در ژوئن ۱۹۵۶ مصر غالباً به‌صورت دائمی در وضعیت اضطراری به سر برده است. Allain, Jean. 2004: 204-207.
۲. چنانکه در خصوص مصر نیز کمیته در ارزیابی نهایی خود در مورد گزارش سال ۲۰۰۲ مصر با نیمه‌دائمی خواندن وضعیت اضطراری در مصر از دولت مصر می‌خواهد که نیاز به ابقای وضعیت اضطراری را بازنگری کند. Ibid, p.209.

واقع تنها بدان سبب که حق بر تجمع تعلیق شده است، نمی‌توان دیگر حقوق تجمع‌کنندگان را نادیده گرفت. بلکه صرفاً دولت اجازه دارد هر گونه تجمع را به شیوه‌ای صحیح پراکنده سازد.

۳. **عدم تبعیض.** بند ۱ ماده ۴ میثاق بیان می‌کند اقدامات دولت، نباید صرفاً براساس نژاد، رنگ، جنس، مذهب زبان و پایگاه اجتماعی تبعیض‌آمیز باشد. این شرط به‌حدی اهمیت دارد که کمیته حقوق بشر در یکی از تفاسیر خود می‌گوید حتی اگر اصل عدم تبعیض به‌عنوان حقوق تعلیق‌ناشدنی طرح نشده باشد، عناصر یا دامنه‌ای از حق عدم تبعیض در هیچ شرایطی امکان تعلیق ندارند (Ibid). به‌نظر می‌رسد از واژه «صرفاً» که در متن ماده آمده است، می‌توان دریافت که تبعیض در تعلیق به‌خودی‌خود نامشروع نیست، بلکه تبعیض بر مبنای بیان‌شده نامشروع است. برای مثال، چنانچه حق آزادی تجمع در منطقه‌ای تنها به‌دلیل ساکن بودن افرادی با نژاد خاص صورت گیرد، این اقدام دولت بدون تبعیض نیست. با این حال، آنچه در خصوص حق آزادی تجمع اهمیت بسیار دارد و در ماده، تبعیض براساس باور سیاسی است. چنانچه دولتی در شرایط اضطراری حق آزادی تجمع تنها گروهی را که مخالف سیاست‌های خود هستند، معلق سازد و در مقابل به گروهی که طرفدار خود هستند اجازه تجمع دهد، آیا با اصل عدم تبعیض مغایر نیست؟ در ماده ۲۶ میثاق که به تساوی اشخاص در برابر قانون می‌پردازد، به این نوع تبعیض توجه شده است؛ حال آنکه در ماده ۴ نامی از آن برده نشده است. برای حل این مشکل می‌توان از ماده ۲ میثاق یاری گرفت. براساس بند ۱ ماده ۲ دولت‌ها مکلف‌اند مقررات مندرج در میثاق را بدون هیچ‌گونه تبعیضی در مورد افراد تحت قلمرو خود به اجرا درآورند. در آن مصادیق تبعیض که در ماده بیان شده است، تبعیض براساس عقیده سیاسی نیز آمده است. کمیته حقوق بشر نیز در تفسیر کلی خود، بر این عقیده است که واژه تبعیض در میثاق هر نوع تمایز، محرومیت، محدودیت یا ترجیح را شامل می‌شود (Ibid, 1994: para.7). بدین ترتیب، با آنکه ذکر صریحی از این‌گونه تبعیض در ماده ۴ نیامده است، دولت‌ها نمی‌توانند حقوق سیاسی قابل تعلیق در میثاق را به‌دلیل باور سیاسی شهروندان تعلیق سازند.

نتیجه

تا زمان تصویب نخستین معاهدات حقوق بشری، متون قانون اساسی تنها اسناد قانونی بودند که می‌شد برای احقاق حقوق اولیه شهروندان بدان توسل جست. اگرچه قانون اساسی قانون برتر و عالی هر نظام حقوقی است، در موارد نادری خود این قانون ضمانت اجرای کافی برای محتوای خود پیش می‌کند. از این‌رو، نمی‌توان برای حفاظت و حمایت کافی از حریم حقوق اولیه انسان‌ها، تنها بر آن تکیه کرد. حق آزادی تجمع مسالمت‌آمیز نیز به‌عنوان حقی بنیادین از این مسئله مستثنا نیست. با این همه، آوردن این حق در میان سایر حقوق بشر در بسیاری از عهدنامه‌ها و

اسناد بین‌المللی از میزان ابهام آن در عرصه عمل نکاسته است. تا سال ۲۰۱۰ که شورای حقوق بشر ضمن اختصاص یک قطعنامه به این حق و تعیین گزارشگر ویژه موضوعی برای آن، اصول کلی مرتبط این حق را برمی‌شمارد، رویه قضایی تنها مرجع مفسر متن اسناد محسوب می‌شد؛ رویه‌ای که بیشتر مختص به دیوان‌های منطقه‌ای بوده و تأثیر چشمگیری بر کار گزارشگر ویژه حقوق بشر گذاشته است.

نگاهی به وقایع چند سال گذشته در کشورهای مختلف، از تونس، مصر و بحرین گرفته تا ترکیه و آمریکا، بیانگر ضرورت و اهمیت تضمین مؤثرتر این حق برای شهروندان است. ضمن آنکه این وقایع روشن می‌کنند اعمال مناسب این حق چه سان بر سرنوشت اجتماعی و سیاسی مردمان چهار گوشه جهان اثر می‌گذارد. انتخاب گزارشگر ویژه، نشان درک عمومی از این ضرورت و جستن راهی برای رسیدن به وضع مطلوب از نظر رعایت این حق در سطح جهانی به نظر می‌رسد.

از نظرگاه حقوق بین‌الملل، امروزه در خصوص حق آزادی تجمع چند اصل کلی پیش روی دولت‌ها قرار دارد. بنابراین تفسیر یکسویه و سوء استفاده از ابهام اسناد بین‌المللی - در صدر آنها ماده ۲۱ میثاق حقوق مدنی و سیاسی - دیگر قانع‌کننده نیست. تجمع مسالمت‌آمیز که هم می‌تواند به صورت خصوصی و در مکانی خصوصی شکل گیرد و هم در مکانی عمومی به تظاهرات یا راهپیمایی تبدیل شود، حق شهروندان است و فرض اولیه در خصوص آن که تجمع، وصف مسالمت‌آمیز دارد یا خیر، همیشه به نفع آنهاست. از سویی دیگر، اثر احتمالی هر تظاهرات بر نظم عمومی و مزاحمت در حقوق عادی شهروندان، مانعی بر سر راه بهره‌مندی کامل از حق بر تجمع نیست. اصل کلی امکان بهره‌مندی همگان از حقوق خویش با جمع حقوق طرفین است. در صورتی که چنین حالتی میسر نباشد، تنها محدودیت‌های مشروع مندرج در ماده ۲۱ میثاق می‌توانند دایره بهره‌مندی از حق را کوچک‌تر کنند. دولت‌ها اگرچه صلاحیت تشخیص در این خصوص را دارند، بار اثبات ضرورت و تناسب اقدام خود را همواره بر دوش دارند.

همچنین، راه بر دیگر توانایی بی‌حدوحصر دولت‌ها در تعلیق حقوق قابل تعلیق، به صرف اعلام وضعیت اضطراری، با تفاسیر جدید کمیته حقوق بشر بسته به نظر می‌رسد. اثبات وجود وضعیت اضطراری به خودی خود، دلیل محکمی برای تعلیق حق آزادی تجمع نیست. دولت باید بتواند اثبات ضرورت تعلیق حق بر تجمع را به گونه‌ای اثبات کند که همگان متقاعد شوند که راه دیگری برای کنترل اوضاع نبوده است. کمیته حقوق بشر نهادی است که می‌تواند اعلام وضعیت اضطراری برای دولت را بسنجد و تعیین کند که تعلیق حقوق به‌عنوان راهی برای تضييع حقوق بوده یا دولت ناچار به اتخاذ آن بوده است.

منابع

فارسی

الف) کتاب

۱. آرلت هیمن-دوآ (۱۳۸۲)، *آزادی‌های عمومی و حقوق بشر*، تهران، ترجمه یوسف مولایی و رشید برناک، نشر گرایش.
۲. الماسی، نجادعلی (۱۳۸۹)، *حقوق بین‌الملل خصوصی*، چ نهم، تهران، میزان.
۳. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۷)، *مقدمه علم حقوق در مطالعه نظام حقوقی ایران*، چ شصت و چهارم، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۴. قاری سید فاطمی، سید محمد (۱۳۸۸)، *حقوق بشر در جهان معاصر*، دفتر دوم، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۵. قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۸۹)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، چ سی و هفتم، تهران: میزان.
۶. _____، *مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج اول، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
۷. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۱)، *حقوق بشر و آزادی‌های اساسی*، چ دوم، تهران، نشر میزان.

ب) مقاله

۸. سادات اخوی، سید علی؛ پارسانیا، نفیسه (۱۳۹۲)، "قواعد تفسیر کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در پرتو رویه قضایی دیوان اروپایی حقوق بشر"، *مجله حقوقی بین‌المللی*، ۴۹: ۱۲۷-۱۴۴.
۹. اسلامی، رضا؛ کمالوند، محمد مهدی (۱۳۹۳)، "چالش‌های آزادی اجتماعات در سیستم حقوقی ایران در پرتو نظام بین‌المللی حقوق بشر"، *مجله حقوقی بین‌المللی*، ۵۰: ۲۲۲-۱۸۷.

انگلیسی

الف) کتاب

10. Allain, Jean. (2004). *International Law in the Middle East: Closer to power than justice*. Ashgate publisher.
11. Detrick, Sharon. (1999). *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*. The Hague: Martinus

12. Gordon, Richard, and Tim Ward.(2013) *Judicial Review & the Human Rights Act*. Londen: Routledge-Cavendish.
13. Jayawichrama, Nihal .(2002).*The judicial application of human rights law national regional and international Jurisprudenc*. The Cambrige: Cambridge University press.Nijhoff Publisher
14. Nowak, Manfred.(2005). *UN covenant on civil and political rights: CCPR commentary*. Strasburg: Kehl: NP Engel.
15. Rohde, Stephen F.(2205). *Freedom of Assembly*. New York: Infobase Publishing.
16. Rosenfeld, Michel and AndrásSajó . eds.(2012). *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. oxford: Oxford University Press.
17. World health organization.(2005). *International health regulation*, second edition.

ب) مقاله

18. Amon, Joseph.(2014). “Health security and/or human rights”, Rushton, Simon, and Jeremy Youde, eds. *Routledge Handbook of Global HealthSecurity*.New York:Routledge.
19. Joseph, sara,(2013).“civil and political rights”.Baderin, Mashood A and ManisuliSsenyonjo, eds. *International human rights law: six decades after the UDHR and beyond*. Ashgate Publishing, Ltd.
20. Kretzmer, David.(2008). “State of emergency”, Max planck Encyclopedia of Public International Law.
21. Scheinin, martin.(1999).” Article 20”, Alfredsson, Guðmundur S., and AsbjørnEide, (eds). *The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard Of Achievement*. MartinusNijhoff Publishers.

C) Table of cases

22. Cour Européenne Des Droits De l'homme, *ÇiloĞluetAutres c. Turquie*, Requête no 73333/01, (6 Mars 2007).
23. European Court of Human Rights, *Case of Cisse of France*, Application no 51346/99,(2, April, 2002).
24. European Court of Human Rights, *Case of Eva Molnar v Hungary*, Application no.10346/05, (7.october, 2008).
25. European Court of Human Rights , *Case of Ezelin v france*,Application no.11800/85, (26, April, 1991).
26. European Court of Human Rights, *Case of Faber v Hungary*, Application no. 40721/08,(24, July, 2012).
27. European Court of Human Rights,Case of GÜler and Öngel v. Turkey,Applications nos. 29612/05,(4, Octobre, 2011).
28. European Court of Human Rights, *Case of Protopapa v Turkey*, Application no.16084/90, (24, Feburary, 2009).
29. European Court of Human Rights, *Case of Stankov and The United Macedonian organization Iliden v Bulgaria*, Applications nos. 29221/95 and 29225/95, (2, October, 2001).
30. European Court of Human Rights, *Case of Tatár and Fáber v. Hungary*,

- Application nos. 26005/08 and 26160/08, (12 June, 2012).
31. European Human Rights Commission, M.C. against the Federal Republic of Germany, Application No. 13079/87, (6, March, 1989).
32. Human Rights Committee, *case of Auli Kivenmaa v. Finland*, Communication No 412/1990, CCPR/C/50/D/412/1990, para 9.1.

D) Documents

1) General comment

33. Committee On Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 14, Article 12: The Right to the Highest Attainable Standard of Health*, E/C.12/2000/4, (11, August, 2000).
34. Human Rights Committee, *General comment no.18 non-discrimination*, HRI/GEN/Rev.1, (1994).
35. Human Rights Committee, General Comment No. 22: Article 18 (Freedom of Thought, Conscience or Religion), CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, (30 July 1993).
36. Human Rights Committee, *General Comment no. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*, (12, July, 1996), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.
37. Human Rights Committee, *General Comment no. 27, Freedom of movement (Art.12)*. U.N. Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999).
38. Human Rights Committee, General comment no. 29, Article 4: State of emergency, CCPR/C/21/Rev.1/add.11, (2001).
39. Human Rights Committee, General comment no.34: Article 19 (freedom of opinion and expression), CCPR/C/GC/34, 12, September, 2011.

2) Resolutions

40. Economic and Social Council, Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, U.N. Doc. E/CN.4/1985/4, (1985).
41. Human Rights Council, The rights to freedom of peaceful assembly and association, A/HRC/RES/15/21, (6, October, 2010).

3) Reports

42. General Assembly, Report of Secretary-General to General Assembly, *Annotations on the text of the draft international covenants on human rights*, document A/2929, (1, July, 1955).
43. Human Rights Council, Report of special rapporteur of freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/20/27, (21, May, 2012).
44. Human Rights Council, Report of special rapporteur of freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/29/25, (28, April, 2015).
45. Human Rights Council, Report of special rapporteur of freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/26/29, (10, June, 2014).
46. Human Rights Council, Report of special rapporteur of freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/23/39, (24, April, 2013).
47. Human Rights Council, Report of the Special rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, A/HRC/17/28, (23, May, 2011).

48. Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, A/HRC/19/61/ADD.4, (29,February,2012).
49. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights West Africa Regional Office, *A human rights perspective into the Ebola outbreak*, September 2014.
50. Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, Strasbourg: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR),2010.

پایگاه اینترنتی

۵۱. اندریو، پیتز (۱۹ ژوئیه ۲۰۱۴، آخرین بازدید ۲۵ ژوئیه ۲۰۱۴)، "پاریس راهپیمایی‌های حمایت از فلسطینیان را برای یکشنبه ممنوع کرد" قابل دسترس در:
<http://www.france24.com/en/20140718-paris-bans-pro-palestinian-rally-planned-saturday/>
۵۲. چبیل، مهدی، (۲۶ ژوئیه ۲۰۱۴، آخرین بازدید ۲۶ ژوئیه ۲۰۱۴)، "درگیری جوانان با پلیس در اعتراض‌های ممنوع‌شده غزه در پاریس" قابل دسترس در:
<http://www.france24.com/en/20140726-pictures-thousands-defy-gaza-israel-palestinians-demonstration-ban-paris-france/>
۵۳. مجموعه معاهدات ملل متحد، آخرین بازدید ۱۰ فوریه ۲۰۱۴، "میثاق حقوق مدنی و سیاسی، قابل دسترس در:
https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iv4&chapter=4&lang=en