



حقوق و آزادی‌های گروهی در رویه کمیته حقوق بشر

*دکتر سید محمد هاشمی** امید نوروزی

چکیده

برخورداری کامل از حقوق بشر و به خصوص حقوق و آزادی‌های مدنی و سیاسی ایجاب می‌کند این حقوق در بستر یک جامعه دموکراتیک تضمین شود. آزادی‌های بیان و عقیده یکی از مهم‌ترین ابزارهایی است که می‌تواند در تحقق این حقوق موثر باشد. زندگی اجتماعی ایجاب می‌کند افراد برای برخورداری هر چه مؤثرتر از این حقوق و آزادی‌ها دست به تشکیل اجتماعاتی مختلف زده و بدین وسیله اقدامات مقتضی را برای تحقق حقوق خود یا تضمین موثرتر استفاده از آزادی بیان و عقیده خود به عمل آورند. میثاق حقوق مدنی و سیاسی به عنوان جامع‌ترین سند الزام آور جهانی در این خصوص حقوق و آزادی‌های گروهی را نیز برای دستی یاب به هدف خود پیش بینی نموده است. کمیته حقوق بشر به عنوان رکن نظارتی بر اجرای میثاق ضمن اشاره به نقض‌های صورت گرفته توسط کشور به تبیین ابعاد حقوق مندرج در این سند می‌پردازد. نظر به این که حقوق و آزادی‌های گروهی جزء حقوقی هستند که دولت‌ها می‌توانند محدودیت‌هایی را بر آن اعمال نمایند، بررسی رویکرد کمیته‌ی حقوق بشر در این خصوص می‌تواند منبعی غنی در تشخیص محتوای این حقوق و آزادی‌ها و محدودیت‌های مشروع بر آن باشد. مقاله حاضر با بررسی ملاحظات نهایی کمیته نسبت به گزارشات کشورها به تبیین و تفسیر این ابعاد می‌پردازد.

واژگان کلیدی: میثاق حقوق مدنی و سیاسی، اجتماعات صلح آمیز، انجمن‌ها و سندیکاها، جامعه‌ی دموکراتیک، نظم عمومی.

مقدمه

احترام به حقوق و آزادی‌های بشر یکی از اهدافی است که بخش قابل توجهی از دغدغه‌های جوامع را به خود اختصاص داده است. منشور سازمان ملل متحد به روشنی بازتاب همه‌گیری توجه به این موضوع را نشان می‌دهد؛ به طوری که تشویق و حمایت از حقوق بشر به یکی از اهداف اصلی ملل متحد تبدیل شده است. هنگامی که فردی به سایت سازمان ملل رجوع نماید در معرفی اجمالی این سازمان مشاهده خواهد نمود که سازمان حقوق بشر، استانداردهای زندگی بهتر و تشویق پیشرفت‌های اجتماعی را در کنار دو موضوع حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و توسعه‌ی روابط دوستانه میان ملت‌ها بیان نموده است.^۱

نمود دیگر این توجه را می‌توان در ماده‌ی ۵۵ منشور ملل متحد مشاهده کرد که ارتقای استانداردهای زندگی، فرهنگ بین‌المللی و احترام جهانی به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی فارغ از هرگونه تمایز نژادی، جنسی، زبانی یا مذهبی به عنوان فاکتورهای ایجاد ثبات و آسایش که لازمه‌ی روابط دوستانه و صلح آمیز است بیان می‌دارد. هر چند در ظاهر به نظر می‌رسد حقوق بشر ابتدائاً احترام و تضمین برخورداری از حقوق فردی را در نظر داشته

*استاد، عضو هیات علمی دانشگاه آزاد واحد علوم و تحقیقات تهران. نویسنده اصلی

** دانشجوی دوره دکترای حقوق عمومی دانشگاه آزاد واحد علوم و تحقیقات تهران. مسئول مکاتبات

۱. www.un.org/en/aboutun/index.shtml.

باشد مجاورت این عبارت با مواردی از قبیل «پیشرفت‌های اجتماعی و ارتقای استانداردهای زندگی» نوید بخش رویکردی است که احترام به حقوق و آزادی‌های جمعی را نیز می‌توان به عنوان مؤلفه‌ای تاثیرگذار بر تضمین بهره‌مندی از حقوق آزادی‌های فردی دانست. این مهم در اسناد مختلف حقوق بشری که سازمان ملل متحد در راستای برآورده کردن هدف تشویق حقوق و آزادی‌های بشری تنظیم نموده است نیز به خوبی قابل مشاهده است. فارغ از میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که عمدتاً موضوعاتی را مدنظر داشته که به حقوق و آزادی‌های جمعی اشاره دارند، حقوق مدنی و سیاسی نیز در این حوزه بی توجه نبوده است.

هر چند به لحاظ منطقی می‌توان نتیجه گرفت که احترام و رعایت حقوق بشر در چهارچوب یک جامعه دموکراتیک و زیر سیطره‌ی حاکمیت قانون متصور است و بنابراین حقوقی چون حق تعیین سرنوشت و نیز مشارکت در سرنوشت سیاسی را شاید بتوان به گونه‌ای، تالوویی از توجه به حقوق جمعی دانست. میثاق حقوق مدنی و سیاسی به این مقدار اکتفا ننموده و برخی از مهم‌ترین حقوق و آزادی‌های گروهی را نیز به طور مجزا مورد شناسایی قرار داده است. بدیهی است ماهیت انسان به عنوان موجودی که به صورت جمعی زندگی می‌کند را نمی‌توان هنگام تنظیم قواعدی که هدفشان توجه به کرامت انسانی است نادیده انگاشت. زیست جمعی انسان ایجاب می‌کند که بخشی از تلاش‌ها در راستای رعایت و احترام به حقوق و آزادی‌های اساسی و نیز تضمین برخورداری از حقوق و آزادی‌های جمعی را مورد توجه قرار داده و ساز و کارهایی برای حمایت از آن پیش بینی نماید.

در همین راستا تدوین‌کنندگان میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی به این مهم پرداخته‌اند و لذا در هر گوشه و کنار این سند بازتابی از آن مشاهده می‌شود. مهم‌ترین این موارد را می‌توان در مواد یک (حق تعیین سرنوشت)، بیست و یک (آزادی اجتماعات) و بیست و دو (آزادی تشکلات) مشاهده نمود. نظر به این که میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی بهره‌مندی کلیه اشخاص موجود در قلمرو کشورها را مدنظر قرار داده است، ایجاد نوعی موازنه در رابطه با حقوق و آزادی‌های گروهی به گونه‌ای که به حقوق و آزادی‌های دیگران خدشه‌ای وارد نکند عنصر مهمی بوده است که در شکل دهی به محتوای حقوق و آزادی‌های گروهی در قالب اعمال محدودیت‌های ضروری و منطقی نقشی بسزا ایفا نموده است.

بنابراین نظر به اهمیت تضمین این حقوق و آزادی‌ها از یک سو، و ایجاد توازنی منطقی با حقوق و آزادی‌های سایرین ایجاب می‌کند که برخلاف برخی از حقوق همانند، حق حیات، که از محتوایی مطلق برخوردارند؛ آزادی‌های گروهی در قالب مواردی تنظیم شوند که انواعی از محدودیت‌ها را بر آن‌ها بار می‌کنند.^۲ قانونی بودن، توجه به نیازها و ضرورت‌های یک جامعه دموکراتیک، نظم و آسایش عمومی و بسیاری از فاکتورهای دیگر از جمله شاخص‌هایی به شمار می‌روند که حدود این آزادی‌ها را مشخص می‌کنند. نظر به این که سازمان ملل تجلی گاه اراده‌ی مشترک تقریباً تمامی دولت‌های دنیا است و به حق باید میثاق حقوق مدنی و سیاسی را بیانگر این اراده‌ها دانست، با توجه به این که کمیته حقوق بشر به عنوان نهاد ناظر بر اجرای میثاق با نظرات خود به هرچه شفاف‌تر شدن محتوای حقوق و آزادی‌های مدنی و سیاسی گام بر می‌دارد لذا بررسی رویه این نهاد در رابطه با حقوق و

۲. منشا این حقوق را می‌توان در وجود تنوع در عقاید و ایدئولوژیهای مختلف درون یک جامعه دانست. به عنوان مثال احزاب از آغاز پیدایش، از وجود اختلافات عمیق ایدئولوژیک در جوامع غربی حکایت داشتند و خود را سخنگوی مرام‌ها و بینش‌های مختلف ایدئولوژیک در این جوامع می‌شمردند. برای مطالعه بیشتر در این زمینه بنگرید به: ایوبی، حجت‌الله، سیر تحول نظریه‌ها در مطالعات احزاب سیاسی: چهار دیدگاه در جامعه‌شناسی احزاب، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۲۷ و ۱۲۸، فروردین تا دیهشت ۱۳۷۷، صص ۶۶-۷۵.

آزادی‌های گروهی می‌تواند روشن‌گر برخی از ابعاد آن باشد. در این نوشتار قصد داریم تا حقوق و آزادی‌های گروهی را در رویه‌ی کمیته‌ی حقوق بشر به عنوان نهاد تفسیر کننده این سند بررسی نماییم. بر همین اساس این مقاله را به چند بخش تقسیم شده که در آن بر اساس نوع گروه‌ها (گروه‌هایای زودگذر و دائمی) آزادی‌ها و محدودیت‌های آن‌ها را مشخص می‌نماید.

در این راستا گام نخست مشخص نمودن حقوق و آزادی‌های گروهی در میثاق حقوق مدنی و سیاسی به عنوان مبنای فعالیت کمیته‌ی حقوق بشر خواهد بود. در ادامه مباحث بعدی این مقاله بر اساس موادی که این حقوق را مورد توجه قرار داده‌اند، به بررسی محتوای هر یک از آن‌ها در رویه‌ی کمیته‌ی حقوق بشر و ارتباط این موارد آن‌ها با سایر حقوق و آزادی‌های شناخته در میثاق در جهت شناسی محتوای این حقوق و تعهدات دولت‌های می‌پردازد.

مبحث اول) حقوق آزادی‌های گروهی در میثاق حقوق مدنی و سیاسی

مقدمه میثاق حقوق و مدنی با توجه به اصول مطرح شده در منشور ملل متحد کرامت ذاتی و حقوق برابر و غیر قابل انکار خانواده بشری را به عنوان زیر بنای آزادی، صلح و عدالت در دنیا، و انشعاب این حقوق از کرامت ذاتی افراد انسانی را یاد آور می‌شود. مقدمه این معاهده در ادامه غایت خود را دستی یاب به موجودات انسانی آزاد و بهره‌مند از آزادی‌های سیاسی و مدنی بیان داشته، تحقق آن را در گرو بهره‌مندی تمام آن‌ها از حقوق مدنی و سیاسی، و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛ از طریق تعهدات دولت‌ها بر اساس منشور به ارتقای احترام جهانی به حقوق بشر از یک سو و درک وظیفه افراد نسبت به سایر افراد و جامعه ای که به آن تعلق دارند، بیان می‌دارد.^۳

بدیهی است بهره‌مندی افراد از این غایت تنها در گرو تضمین‌های کافی و موثر، مطابق با ذات انسان قابل تحقق است. بنابراین با توجه به این که انسان در درون اجتماع و در تعامل با دیگر هموعان خود قرار می‌گیرد تنها راه تحقق کامل این اهداف تنظیم تضمیناتی بود از یک سو نه تنها به آزادی‌های فردی افراد بپردازد، بلکه آزادی‌های گروهی را نیز که می‌تواند در تحقق اهداف این سند موثر باشند پیش بینی کند؛ از سوی دیگر میثاق باید به گونه‌ای تنظیم می‌شد که توازنی نیز میان حقوق افراد و گروه‌های متفاوت و نیز امنیت و نظم عمومی ایجاد نماید. ماحصل این نگرش باعث گردید تا حقوق و آزادی‌های گروهی در چهارچوب مواد مندرج در میثاق مورد توجه قرار گیرد.

اهمیت توجه به آزادی‌های جمعی تابدان حد خود را در متن میثاق نشان داده، که حاصل بحث و تبادل نظر تدوین کنندگان این سند این شد که اولین ماده میثاق با به رسمیت شناختن حق خلق‌ها به تعیین سرنوشت خود آغاز گردد. بند اول ماده یک میثاق در این رابطه اظهار می‌دارد: «تمام خلق‌ها از حق تعیین برخوردارند. به واسطه این حق آن‌ها آزادانه وضعیت سیاسی خود را انتخاب کرده و آزادانه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را دنبال می‌کنند»^۴

تحقق این حق تنها در چهارچوب حقوق و آزادی‌های فردی نمی‌توانست تضمین شود. به همین منظور نیاز است تا اقشار مختلف جامعه در چهارچوب گروه‌های هم عقیده گرد آمده تمهیدات لازم جهت دستی یاب به این هدف را فراهم آورند. نظر به این که در جامعه همواره دسته و عقاید مختلفی هستند که در این فرایند دخیل هستند

^۳. Preamble of International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) ۱۹۶۶.

^۴. ICCPR: Art. ۱(۱۰)

بدیهی است که بدنه دولت همیشه متشکل از نمایندگان تمامی این اقشار نخواهد بود. چون در این صورت این حق به واسطه اجرای آن از طرف دولت‌ها دلیلی نداشت که در زمره حقوق بشر ذکر شود. در چنین حالتی جامعه مدنی نیز به عنوان بخشی از جامعه دولت-ملت باید بتواند در تعیین سرنوشت سیاسی و نیز اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه نقش داشته باشد.

نظر به این که نیازها و عقاید و بعضاً برخی همانندی‌های مشترک افراد عمده عوامل اجتماعات مختلف میان افراد می‌شوند، دخالت جمعی در سرنوشت سیاسی جوامع نیز عمدتاً از این مجاری انجام می‌پذیرد. بر همین اساس این اجتماعات بسته به عامل اشتراک اعضای خود و همین‌طور موضوعی که به واسطه آن ممکن است ایجاد شوند، می‌توانند به انواع دائمی (پایدار) و موقت (زودگذر) تقسیم شوند.

حمایت از حقوق جمعی نیز در میثاق براساس همین دسته بندی در ۳ ماده ۲۱، ۲۲ و ۲۷ این سند صورت گرفته است. ماده ۲۱ با توجه به نمونه اجتماعات موقتی، حق به تجمعات صلح آمیز را مورد توجه قرار داده است. وفق این ماده: «حق به تجمعات صلح آمیز باید به رسمیت شناخته شود. هیچ گونه محدودیتی نمی‌تواند در اجرای این حق، به جز آن چه مطابق با قانون^۵ و آن چه در یک جامعه دموکراتیک به نفع امنیت ملی یا ایمنی عمومی^۶، نظم عمومی، حمایت از سلامت و اخلاق عمومی^۷ یا حمایت از حقوق و آزادی‌های دیگران مقرر شده، اعمال گردد».

علاوه بر این ماده، میثاق نوع دیگری از آزادی‌های گروهی را نیز که به واسطه اجتماعات پایدارتری ایجاد می‌شوند، مورد توجه قرار داده است. ماده ۲۲ این کنوانسیون به حق هرکس به آزادی انجمن پرداخته است. عبارت آغازین بند اول این ماده اظهار می‌دارد: «هر کس باید حق آزادی اجتماع^۸ با دیگران، شامل حق به تشکیل و پیوستن به اتحادیه‌های تجاری برای حمایت از منافع خود، را داشته باشد». بند دوم این ماده نیز محدودیت‌هایی را همانند ماده ۲۱ نسبت به این حق پیش بینی نموده است. با این تفاوت که به جای استفاده از عبارت «مطابق قانون»، از عبارت «توصیف شده توسط قانون»^۹ استفاده نموده است که متعاقباً به بررسی تفاوت‌های این دو عبارت خواهیم پرداخت. علاوه بر این انتهای این بند به حق دولت‌ها برای تحمیل محدودیت‌های قانونی نسبت به اعضای نیروهای مسلح و پلیس در اجرای وظایفشان اشاره می‌نماید.

نهایتاً بند پایانی این ماده موضوع تعارض میان حقوق و آزادی‌های مورد حمایت در این ماده با تضمین‌های مندرج در کنوانسیون سامان بین المللی کار (۱۹۴۸) را در رابطه با آزادی اجتماع و اتخاذ اقدامات قانونی در خصوص حق به ایجاد سازمانی را حل نموده است که در جای خود به آن می‌پردازیم.

علاوه بر این دسته از حقوق که بسته به درجه پایداری تجمعات مطرح شده‌اند، حقوق جمعی دیگری نیز در میثاق مورد توجه قرار گرفته است که موضوع آنرا گروه‌هایی تشکیل می‌دهند که از پایداری دائمی برخوردارند که البته تمامی افراد جامعه را نیز شامل نمی‌شوند. ماده ۲۷ میثاق حقوق و آزادی‌های این قشر را مورد توجه قرار داده است. وفق این ماده: «در کشورهایی که در آن اقلیت‌های قومی، مذهبی یا زبانی وجود دارند، اشخاص متعلق به این اقلیت‌ها نباید از حق خود، همراه با دیگر اعضای گروه شان، به بهره‌مندی از فرهنگ خود، ابراز و اجرای مذهب خود، یا استفاده از زبان خود محروم شوند».

^۵. in conformity with

^۶. public safety

^۷. protection of public health or morals

^۸. freedom of association

^۹. prescribed by law

هر چند این ماده به حقوق اقلیت‌ها پرداخته است، ولی استفاده از کلمه «اشخاص»^{۱۰} به جای کلمه متداول «هرکس»^{۱۱} که برای حقوق فردی به کار می‌رود باعث می‌گردد تا میان صاحبان این دو دسته از حقوق قایل به تمایز شده و گرایش آن را به سوی حقوق جمعی مشاهده نماییم. از سوی دیگر وفق این ماده این حقوق در رابطه با اشخاص مذکور «به همراه سایر اعضای گروه» پیش بینی شده است که باعث می‌شود آنرا در زمره حقوق و آزادی‌های جمعی قرار دهیم. با این وجود در تقسیم بندی حقوق و آزادی‌های گروهی اتفاق نظری نسبت به جای دادن آن در این دسته وجود ندارد. به خصوص آن که این ماده تمامی افراد اجتماع را شامل نمی‌شود لذا مناسب‌تر به نظر می‌رسد بررسی آن را جهت اجتناب از اطاله کلام از این مقاله خارج نماییم.

بر همین اساس در تبیین رویکرد کمیته حقوق بشر در خصوص حقوق و آزادی‌های گروهی، این موضوع را در چهارچوب هر یک از این مواد بررسی خواهیم نمود. ولی قبل از با توجه به این که ماده ۲ میثاق به عنوان راهنمای کلی تعهدات دولت‌ها بر اساس این سند به کار می‌رود لازم است تا به طور مختصر توضیحاتی را در خصوص هر چه روشن‌تر شدن محتوای این حقوق و آزادی‌ها بیان نماییم.

مبحث دوم) تعهدات دولت‌ها براساس میثاق حقوق مدنی سیاسی

ماده ۲ میثاق حقوق مدنی سیاسی انواع تعهدات دولت‌ها را بر اساس این سند معرفی می‌نماید که در تبیین ابعاد مختلف حقوق و آزادی‌های مندرج در این کنوانسیون، و از جمله حقوق و آزادی‌های گروهی باید مورد توجه قرار گیرد. بر اساس این ماده:

«هر کشور عضو این میثاق تعهد می‌کند که در سرزمین خود یا حیطه ی تحت صلاحیت خود... حقوق به رسمیت شناخته شده در میثاق حاضر را نسبت به تمام افراد مورد احترام قرار داده و تضمین نماید»^{۱۲} برای دست یابی به این حقوق و آزادی‌های دولت‌های عضو موظفند: «تضمین نمایند هر شخصی که حقوق و آزادی‌های شناخته شده اش در این میثاق نقض شده است حق بر خورداری از جبران خسارتی مؤثر را دارد».

اولین و مهم ترین وظیفه‌ی دولت‌ها، فراهم نمودن شرایط قانونی و عملی جهت اجرای تعهدات مندرج در معاهده است. به عبارت دیگر همان طور که در اصول گزارشدهی نهادهای نظارتی بر معاهدات حقوق بشری ملل متحد ذکر شده است.^{۱۳} تعهدات دولت‌ها بر اساس این کنوانسیون‌ها (که شامل حقوق و آزادی‌های گروهی نیز می‌شود)، نه تنها ایجاد بسترهای قانونی مناسب برای تضمین برخورداری از این حقوق و آزادی‌ها است، بلکه افشار جامعه حق دارند از وجود زمینه‌های لازمی که برخورداری از این تمهیدات قانونی را عملی سازد نیز برخوردار گردند. البته دولت‌ها موظف نیستند تا در این خصوص همگی از یک الگوی از پیش تعیین شده پیروی کنند، به عقیده کمیته حقوق بشر ماده ۲ اساساً انتخاب روش اجرای این تعهدات در چهارچوب مواد مربوطه را به اختیار دولت‌ها گذارده است.^{۱۴}

^{۱۰}. persons

^{۱۱}. Everyone

^{۱۲}. ICCPR: Art. ۲(۱).

^{۱۳}. HRI/GEN/۲/Rev.۴, ۱۰ May ۲۰۰۶, P۶, Para. ۲۵.

^{۱۴}. CCPR: General Comment No. ۳, ۲۹ May ۱۹۸۱, Para. ۱.

تعهد کلی که این ماده بر دولت‌ها بار مینماید احترام به حقوق میثاق و تضمین آن‌ها برای تمام افراد است.^{۱۵} این تعهدات برای تمام ارکان دولت (قوه مجریه، مقننه و قضاییه) و سایر مقامات عمومی و دولتی در تمامی سطوح ملی، منطقه ای و محلی تعهد آور است. هر چند بند دوم ماده ۲ به دولت‌ها اجازه می‌دهد به حقوق مندرج در میثاق بر اساس فرایند قانون گذاری خودشان ترتیب اثر دهند، همین‌اصول دولت‌ها را از توسل به مقرراتی در قانون اساسی و یا سایر حوزه‌هایی از حقوق داخلی که توجیه کننده نقض اجرا یا ترتیب اثر دادن به این تعهدات است، باز می‌دارد.^{۱۶} بنابراین در صورتی که در قوانین اساسی و یا قوانین داخلی کشوری هر گونه مقرراتی وجود داشته باشد که به نحوی به احترام و تضمین برخورداری افراد (در حوزه موضوع این مقاله گروه‌ها) از حقوقشان خدشه‌ای وارد سازد، دولت‌ها موظف به لغو یا اصلاح آن مقررات هستند. بنابر این دولت‌ها موظفند اقدامات قانون گذاری، قضایی، اجرایی، آموزشی و سایر اقدامات مناسب را برای اجرای این تعهدات حقوقی اتخاذ نمایند.^{۱۷}

در اجرای این ماده، ممکن است با موانعی مواجه شویم. از جمله این که مقررات مذکور تضمیناتی نامناسب یا ناکافی را برای این منظور بیان داشته‌اند. ممکن است قوانین تمام دسته‌های مورد نظر میثاق را تحت پوشش قرار ندهد و محتوای آن برخی از گروه‌ها مانند گروه‌های سیاسی، فرهنگی و... را شامل نشود. از دیگر موانع مورد تصور می‌توان به در نظر گرفتن الزامات یا پیش شرط‌هایی برای بهره مندی افراد اشاره نمود که باعث می‌شود برخی از انواع گروه‌ها نتوانند از حقوق و آزادی‌های خود بهره‌مند شوند. در چنین مواردی دولت‌ها موظفند مقررات مربوطه را مورد ارزیابی قرار داده و این موانع یا نقایص را مرتفع کنند.

در اجرای این تعهدات، تعهد به احترام و تضمین حقوق مندرج در میثاق اثر فوری بر کشورها دارد. بند دوم این ماده یک چهارچوب ایجاد می‌کند که درون آن حقوق مندرج در میثاق باید مورد حمایت و تشویق قرار گیرد.^{۱۸} تعهدات حقوقی مندرج در این ماده هر دو جنبه مثبت و منفی نسبت به اجتناب از نقض حقوق افراد، یا هر گونه محدودیت را مدنظر دارد. در وهله نخست دولت‌ها هنگام استفاده از حق شرط باید هدف و منظور کنوانسیون را نیز مدنظر قرار دهند.

تعهد به احترام^{۱۹} دولت‌ها را از اتخاذ اقدامات قانونی و عملی که منجر به نقض حقوق و آزادی‌های افراد می‌شود باز داشته و بیشتر ناظر بر تعهدات منفی دولت‌ها است درحالی که تعهد به تضمین^{۲۰} دامنه‌ای گسترده‌تر از الزامات را مورد توجه قرار داده است و شامل تعهدات مثبت دولت‌ها است. تعهدات مثبت دولت‌ها به تضمین حقوق مندرج در میثاق تنها زمانی به طور کامل انجام می‌شود که افرادی تنها توسط دولت‌ها در مقابل نقض حقوق شان توسط نمایندگان دولت حمایت شوند، بلکه در مقابل اعمال ارتكابی توسط سایر افراد خصوصی که ممکن است صدمه‌ای به بهره مندی شان از این حقوق بزنند نیز حمایت شوند. ممکن است شرایطی پیش آید که دولت‌ها به واسطه ی قصور اعطای مجوز، یا قصور در اتخاذ اقدامات مناسب، یا عدم اعمال مراقبت کافی برای پیشگیری، مجازات، تحقیق یا جبران خسارت صدمات ناشی از اعمال اشخاص خصوصی، متهم به نقض میثاق شوند.^{۲۱} لذا دولت‌ها نه تنها باید از حقوق افراد و گروه‌ها در مقابل ارکان خود محافظت نمایند، بلکه دامنه این حمایت به

^{۱۵}. CCPR: General Comment No. ۳۱, CCPR/C/۲۱/Rev. ۱/Add. ۱۳, ۲۹ March ۲۰۰۴, Para. ۳.

^{۱۶}. Ibid., Para. ۴.

^{۱۷}. Ibid., Para. ۶.

^{۱۸}. Ibid., Para. ۵.

^{۱۹}. Obligation To respect

^{۲۰}. Obligation To ensure

^{۲۱}. Ibid., Para. ۸.

اعمال ارتكبابی سایر افراد و گروه‌ها نیز تسری می‌یابد. در مواردی که یک احتمال معقول وجود دارد تا حقوق و آزادی‌های افراد در معرض نقض از سوی سایرین قرار گیرد، دولت‌ها موظفند تمهیداتی قانونی و عملی مناسب، موثر و کافی برای حمایت از آن‌ها پیش‌بینی نمایند. هر چند تعهدات مندرج در میثاق حقوق مدنی و سیاسی از نوع تعهدات به نتیجه هستند، ولی این بدان معنی نیست که بر دولت‌ها تعهدی غیر واقعی بار نماییم. به عبارت دیگر در صورتیکه که دولت بتواند ثابت کند کلیه تمهیدات قانونی و عملی مناسب پیش‌بینی شده است و اقدامات مقتضی را با توجه به اوضاع و احوال هر قضیه انجام داده است، به نظر نمی‌رسد آسیب به حقوق افراد توسط اشخاص خصوصی را بتوان منتسب به قصور دولت نمود.

نکته دیگر آن که این تعهدات در هر شکل و محتوایی که تفسیر شوند، تعهدی فوری بوده و دولت‌ها نمی‌توانند تاخیر خود را به عنوان مستمسکی در عدم بهره‌مندی افراد از این حقوق قرار دهند. البته باید توجه داشت فوری بودن این تعهد باید با توجه به محتوای تعهدات تفسیر شود. به عنوان مثال تعهد به قانون‌گذاری مناسب در خصوص آزادی‌های گروهی را نمی‌توان تعهدی فوری در نظر گرفت، بلکه باید آن را با توجه به طول دوره معقول فرایند قانون‌گذاری مورد ارزیابی قرار داد. با تعیین محتوای تعهدات دولت‌ها لازم است محتوای حقوق و آزادی‌های گروهی بر اساس میثاق حقوق مدنی و سیاسی در پرتوی آن مورد بررسی قرار گیرد.

مبحث سوم) آزادی تجمعات صلح‌آمیز

آزادی اجتماع بخش اصلی حیات مدنی و سیاسی هر جامعه است. این آزادی بخشی اساسی از فعالیت‌های سیاسی و انتخاباتی، به خصوص اگر چنین انتخاباتی تضمین‌کننده آزادی اظهار عقیده باشد را برعهده دارد.^{۲۲} آزادی اجتماع هم اجتماع خصوصی و هم اجتماع مراکز عمومی را در بر می‌گیرد.^{۲۳} همان‌طور که اشاره شد میثاق در ماده‌ی ۲۱ حق گروه‌ها به آزادی اجتماع را تحت شرایطی به رسمیت شناخته است. نخست این که این اجتماعات باید واجد خصیصه صلح‌آمیز باشند. از سوی دیگر دولت‌ها می‌توانند تحت شرایطی از اعمال این حق جلوگیری به عمل آورند. با این وجود هر چند طبق نظر کمیته‌ی حقوق بشر دولت‌ها در انتخاب روش اجرای این حقوق از اختیار برخوردارند، این بدان معنی نیست که در تعیین محتوای محدودیت‌هایی که به آن‌ها اجازه داده شده است از دامنه اختیار نامحدودی بنا به صلاح دید خود برخوردار باشند. بنابراین از یک سو این محدودیت‌ها تنها باید در قالب یکی از عناوین پیش‌بینی شده در متن ماده ۲۱، یعنی «امنیت ملی»، «ایمنی عمومی»، «نظم عمومی»، «حمایت از سلامت و اخلاق عمومی» یا «حمایت از حقوق و آزادی‌های دیگران» انجام پذیرد؛ و از سوی دیگر دست دولت‌ها در تعیین مصادیق هر یک از این موارد نیز باز نیست.

نظر به این که موارد تهدید علیه امنیت عمومی، اخلاق عمومی و یا هر یک از دیگر موارد مذکور در ماده‌ی ۲۱ از موردی به مورد دیگر و از کشوری به کشور دیگر متفاوت است، بنابراین به نظر منطقی می‌رسد تا تعیین مصادیق آن به خود دولت‌ها واگذار شود. با این وجود این امکان وجود دارد که با وجود نظارت بعدی کمیته حقوق بشر بر این اختیار هم چنان سوء استفاده از این اختیار زمینه‌ی صدمه به حقوق و آزادی‌های گروهی را فراهم نماید. لذا بدین

^{۲۲}.European Commission of Human Rights: Denmark, Norway, Sweden and Netherland v. Greece, judgment ۱۹۷۴, Para. ۱۹۶.

^{۲۳}. Jayavishrama, Nihal, ۲۰۰۲, P.۷۲۴.

منظور محدوده حقوق و آزادی‌های گروهی، که باید در چهارچوب حق به اجتماع صلح آمیز مورد احترام قرار گیرد، یا به عبارت دیگر آزادی دولت‌ها در محدود نمودن این آزادی باید بر اساس یک معیار سنجش منطقی مورد ارزیابی قرار گیرد. بر همین اساس نیز ماده‌ی ۲۱ سه شاخص را بیان داشته است. نخست این که این محدودیت‌ها باید قانونی باشد، دیگر این که بر اساس یک جامعه دموکراتیک مورد ارزیابی قرار گیرد و نهایتاً این که اعمال این محدودیت‌ها باید ضروری نیز باشد. بر همین اساس در این قسمت هر یک از این مولفه‌ها مورد بررسی قرار خواهیم داد.

الف) مفهوم اجتماع

دولت‌ها موظفند حق افراد به شرکت در اجتماعات صلح آمیز را به رسمیت بشناسند. علاوه بر ضرورت صلح آمیز بودن در تعیین اجتماع مجاز وفق این کنوانسیون لازم است مشخص شود منظور از اجتماع چیست. نظر به کارکردی که اجتماعات در تامین حقوق و آزادی‌های افراد دارند بدیهی است در تعیین مفهوم این کلمه باید از تفسیر موسع استفاده شود و هر گونه اجتماعی که موضوع محدودیت‌های ضروری که در میثاق بیان شده قرار نگیرد، باید تحت پوشش قرار گرفته و حقوق افراد تشکیل دهنده آن به رسمیت شناخته شود. بنابراین این مفهوم نه تنها اجتماعات ثابت را تحت پوشش قرار می‌دهد، بلکه تظاهرات عمومی که اجتماعاتی متحرک هستند را نیز شامل می‌شود. همینطور این آزادی نه تنها شامل شرکت کنندگان این اجتماعات می‌شود، بلکه برنامه ریزان آن(نهادهای صنفی) را نیز شامل می‌گردد. بدین منظور میثاق دو شرط را پیش بینی نموده است. نخست قانونی بودن هر گونه محدودیتی و دیگری قرار گرفتن ضرورت اعمال آن محدودیت در یکی از قالب‌های تعریف شده در ماده بر اساس استانداردهای یک جامعه دموکراتیک.

ب) ضرورت قانونی بودن محدودیت‌ها

اولین مولفه‌ای که باید در اعمال محدودیت بر آزادی اجتماعات صلح آمیز وارد شود این است که این محدودیت‌ها باید یک مبنای قانونی داشته باشد. همان طور که دولت‌ها موظفند تمهیدات قانونی برای برخورداری افراد از آزادی‌های گروهی تنظیم نمایند، موظفند موارد اعمال هر گونه محدودیت از برخورداری از این حقوق و آزادی را نیز در قوانین خود مشخص نمایند. به عبارت دیگر هر گونه محدودیتی در این زمینه الزاماً باید قانونی باشد. وفق ماده‌ی ۲۱ میثاق حقوق مدنی سیاسی این محدودیت‌ها باید «مطابق با قانون» باشد. به عنوان نمونه ضرورت اطلاع رسانی به پلیس در رابطه با زمان و مکان برگزاری اجتماعات می‌تواند یکی از مصادیق پذیرفته شده قلمداد شود.^{۲۴} بنابراین دولت‌ها می‌توانند در مواردی که ضرورت اطلاع رسانی رادر قوانین خود پیشبینی نموده‌اند و تظاهرات بدون توجه به آن صورت گیرد محدودیت‌های متقضی به عمل آورند.

یکی از نکات حایز اهمیت در رابطه با قانونی بودن این محدودیت‌ها ابهام و فقدان شفافیت تعاریف در قوانین است که اثری محدود کننده بر این آزادی‌ها دارند.^{۲۵} کشورهای عضو موظفند چنین تعاریفی را به دقت مشخص نمایند. همینطور دولت‌ها موظفند نسبت به قانونی بودن ممنوعیت‌های اعمالی تحقیق نمایند.^{۲۶}

^{۲۴}. Ibid.

^{۲۵}. CCPR/C/TUR/CO/۱, ۱۳ November ۲۰۱۲, Para. ۱۹.

^{۲۶}. CCPR/C/BIH/CO/۲, ۱۳ November ۲۰۱۲, Para. ۱۹.

کمیته حقوق بشر در این رابطه نگرانی خود را نسبت محدودیت‌های آزادی اجتماعات در شهر پریجدور^{۲۷} ابراز نمود؛ جایی که شهردار این شهر مراسم یادبود عمومی دوازدهمین سالگرد خشونت‌های دسته جمعی که توسط سازمان‌های غیر دولتی این شهر برنامه ریزی شده بود را ممنوع نمود.^{۲۸}

به علاوه این حقوق و آزادی‌ها باید همیشه به طور موثر ضمانت شوند. کشورهای عضو باید تلاش‌های خود را برای ضمانت موثر آزادی اجتماعات که شامل رفع موانع حق تظاهرات و درخواست مجوز قبلی می‌شود را تقویت نمایند. همین طور موظفند نسبت به افرادی که مسؤول بازداشت، کشتار و رفتار غیر انسانی با افراد شرکت کننده در تظاهرات هستند تحقیق نموده و محکومین را مجازات نمایند.^{۲۹} بدیهی است تنظیم قوانین مناسب برای تحقق چنین کاری یکی از وظایفی است که باید در این خصوص انجام گیرد.

ج) ضرورت اعمال در یک جامعه دموکراتیک

حقوق و آزادی‌های گروهی به عنوان نوعی تمهید در بهره‌مندی کامل افراد جامعه از حقوق مدنی و سیاسی تنها در شرایطی قابل تصور است که در بستری دموکراتیک مورد ارزیابی قرار گیرد. دموکراسی نه تنها به عنوان یک حق بشری می‌تواند مطرح شود بلکه به عنوان بستری که دست یابی به حقوق و آزادی‌های افراد را فراهم می‌سازد حایز اهمیت است. لذا دموکراسی می‌تواند معیاری باشد که مشخص کند چه حقوقی و تا چه اندازه‌ای باید محدود شوند تا به جامعه و دیگران صدمه‌ای وارد نشود. بدیهی است تا زمانی که ضرورتی ایجاب نکند که این بستر در معرض خطر قرار گیرد دلیلی برای اعمال محدودیت به حقوق و آزادی‌های گروهی وجود نخواهد داشت. از این منظر اصل تناسب یکی از معیارهایی است که هنگام ارزیابی این که آیا اقدام مداخله دولت ضروری بوده است یا خیر باید به حساب آید. اصل تناسب ایجاب می‌کند تعادلی میان ضرورت‌های منافی که دولت به دنبال حمایت از آن‌ها هست و منافی که افراد برای آن اجتماع کرده اند تا با کلام، رفتار و یا سکوت خود عقایدشان را بیان دارند ایجاد شود. ایجاد این تعادل بدان معنا نیست که این افراد به واسطه ترساعمال مجازات‌های انضباطی و... از ابراز عقایدشان در آن اجتماع ناامید شوند.^{۳۰}

محتوای «ضرورت» به طور ضمنی ضرورت‌های اجتماعی امری (استغاثه آمیزی)^{۳۱} را نیز در بر می‌گیرد. بنابراین ممنوعیت کلی تظاهرات تنها زمانی قابل توجیه خواهد بود که خطری واقعی که ممکن است به یک بی‌نظمی غیر قابل پیشگیری منجر شود وجود داشته باشد^{۳۲} تفسیر این حقوق و آزادی‌ها ایجاب می‌کند تا حد امکان راهکارهایی که امکان برخورداری از این حقوق را ممکن می‌سازد در نظر گرفته شود. نتیجه ی منطقی این تفسیر این خواهد بود که در مواردی که چنین خطری به صورت واقعی وجود نداشته باشد؛ یا در صورت امکان دولت‌ها بتوانند با راهکاری به جز محدود نمودن تظاهرات و اجتماعات جلوی بی‌نظمی را بگیرند، نتوان این محدودیت‌ها را اعمال نمود.

دولت‌ها در تعیین ضروری بودن یا نبودن محدودیت بر آزادی‌های گروهی نیز به طور مطلق آزاد نیستند. هر چند دولت‌ها در موقعیت برترین نسبت به افراد در تشخیص مواردی که به نظم عمومی یا امنیت داخلی آن‌ها صدمه می‌زند قرار دارند، با این وجود در اعمال آن باید معقول عمل نمایند. کمیته حقوق بشر این مساله را در رابطه با

^{۲۷}. Prijedor

^{۲۸}. Ibid.

^{۲۹}. CCPR/C/MWI/CO/۱, ۱۸ June ۲۰۱۲, Para. ۱۷.

^{۳۰}. Jayavishrama, Opcit., P. ۷۳۰.

^{۳۱}. Imperative

^{۳۲}. Ibid.

کشور کویت بیان نموده و نگرانی خود را از ندادن اعطای مجوز و پراکنده نمودن تظاهرات صلح آمیز با استفاده از زور ابراز می‌دارد.^{۳۳}

د) مصادیق قابل اعمال محدودیت‌ها

هنگامی که بستر مناسب برای امکان اعمال محدودیت‌هایی بر آزادی اجتماعات صلح آمیز فراهم گردد این سؤال مطرح می‌گردد که تحت چه عنوانی باید آن‌ها را اعمال نمود. آن چه همواره در قبال آزادی به مثابه سدی عرض اندام کرده و هر جا به شکلی خود نمایی نموده تا بتواند آزادی را محدود کند و فرد را در مقابل جامعه و دولت از تحرک دلخواهش بازدارد، چیزی جز نظم عمومی - در معنای موسع آن - نبوده است.^{۳۴} میثاق حقوق مدنی و سیاسی تنها محدودیت‌هایی را که مشخص کرده می‌پذیرد. آزادی اجتماعات زمانی می‌تواند محدود شود که با «امنیت ملی»، «ایمنی عمومی»، «نظم عمومی»، «حمایت از سلامت و اخلاق عمومی» یا «حمایت از حقوق و آزادی‌های دیگران» در تعارض قرار گیرد. همین محدودیتها به صورت یکسان در رابطه با آزادی تشکلات (ماده ۲۲) نیز عیناً مطرح شده است. فارغ از این موارد دولت‌ها نمی‌توانند با تصمیم خودشان هیچگونه محدودیتی را اعمال نمایند، محدودیت‌های اعمالی باید دقیقاً مطابق با مواد ۲۱ و ۲۲ میثاق باشد.^{۳۵}

در ملاحظات نهایی کمیته حقوق بشر نگرانی خود را نسبت به این که حق آزادی اجتماعات صلح آمیز و گردهمایی‌های عمومی مشروط به مطابقت با عقیده یا مذهب خاصی باشد، اظهار می‌دارد. بنابراین اجتماعات مدافعان حقوق بشر و [سایر اقشار از جمله] وکلای مدافع نباید تحت عناوینی مبهم از طرف دولت از بین برود.^{۳۶} بنابراین اعمال هر گونه محدودیتی فارغ از موارد مذکور حتی اگر در قوانین کشورها مقرر شده باشد، به نظر کمیته حقوق بشر غیر قابل پذیرش تلقی شده است.^{۳۷} این حق باید برای کلیه افراد بدون تبعیض تضمین شود و کلیه افراد که تنها به خاطر اجرای صلح آمیز این حق بازداشت شده‌اند، فوراً و بدون هیچ شرطی آزاد شوند.^{۳۸} این آزادی‌ها باید فارغ از محل برگزاری آن، بر اساس استانداردهای یکسانی و تنها بر اساس محدودیت‌های مقرر در ماده ۲۱ و ۲۲ به طور موردی ارزیابی شود. کمیته در رابطه با اعمال محدودیت‌ها بر آزادی تظاهرات صلح آمیز و [اعمال] درجه متفاوت چنین آزادی‌هایی بسته به این که تظاهرات در لومه^{۳۹} یا جای دیگری از کشور توگو اتفاق افتد اظهار نگرانی نموده^{۴۰}، این برخورد را در تعارض با حقوق و آزادی‌های گروهی می‌داند.

مساله‌ی دیگر میزان حمایت دولت از اعمال محدودیت‌ها و تفاوتی است که هر کدام از این محدودیت‌ها با یکدیگر دارند. در مواردی که محدودیت به کار گرفته شده نظم عمومی یا امنیت ملی باشد، حمایت از حقوق و آزادی‌های افراد ایجاب می‌کند توسل به این اقدامات در مواردی که خطری جدی و واقعی وجود داشته باشد باید اعمال گردد. در مقابل وقتی هدف حفاظت از حقوق و آزادی‌های سایرین در میان باشد دولت‌ها از تعهداتی برابر نسبت به افراد متعارض برخوردارند. در چنین مواردی هیچ یک از طرفین از اولویتی برخوردار نیستند. دولت‌ها به همان اندازه که موظفند از حقوق و آزادی‌های گروهی در قالب تظاهرات و یا ایجاد انجمن‌ها و تشکلات حمایت

^{۳۳}. CCPR/C/KWT/CO/۲, ۱۸ November ۲۰۱۱, Para. ۲۸.

^{۳۴}. خلخال، نظم عمومی و آزادی تجمع و تشکل، نشریه حقوق اساسی، شماره ۳، ۱۳۸۳، ص ۵۱.

^{۳۵}. CCPR/C/ETH/CO/۱, ۱۹ August ۲۰۱۱ Para. ۲۵.

^{۳۶}. CCPR/C/IRN/CO/۳, ۲۹ November ۲۰۱۱, Para. ۲۶.

^{۳۷}. CCPR/C/KWT/CO/۲, Opcit.

^{۳۸}. Ibid.

^{۳۹}. Lomé

^{۴۰}. CCPR/C/TGO/CO/۴, ۱۸ April ۲۰۱۱, Para. ۲۰.

کنند، به همان اندازه موظفند از حقوق افراد متعارض که ممکن است از فعالیت‌های این افراد صدمه بیند حمایت نمایند. لذا در چنین مواردی ایجاد یک توازن منطقی و معقول میان حقوق افراد متعارض می‌تواند معیار مناسبی برای تعیین حق برخورداری از این آزادی‌ها تلقی شود. نکته آخر این که، این محدودیت‌ها نه تنها باید محدود به موارد مذکور باشد بلکه هر گونه تصمیم طولانی مدت نسبت به ممنوعیت اجتماعات صلح آمیز صدمه به این حق تلقی شده و نوعی محدودیت غیر قانونی قلمداد می‌شود.^{۴۱}

مبحث چهارم) آزادی تشکل‌ها

داشتن حزب سیاسی، اتحادیه‌های صنفی، حرفه‌ای و کارگری، شرط لازم نهادینه شدن دموکراسی است.^{۴۲} لذا علاوه بر اجتماعاتی که به طور موقت و زودگذر با توجه به شرایط و اوضاع و احوال شکل گرفته و پایان می‌یابد، وجود انجمن‌ها و تشکلات سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و صنفی نیز در یک جامعه دموکراتیک مؤلفه‌ای اساسی در دستیابی افراد به حقوق و آزادی‌های مدنی و سیاسی آن‌ها ایفا می‌کند. جامعه مدنی در قالب این نهادها به بیان آراء و عقاید خود پرداخته، مطالبات خود را جستجو نموده و رعایت حقوق و آزادی‌های مشروع خود را از دولت‌ها مطالبه می‌کند. همین نهادها می‌توانند به عنوان نهادهای ناظر بر فعالیت‌های دولت عمل نموده و مانعی مؤثر در حرکتشان به سوی خودکامگی و اقدامات خودسرانه باشند. ضرورت وجود چنین ساز و کارهایی باعث گردیده میثاق حقوق مدنی و سیاسی نیز «حق هر کس به آزادی اجتماع با دیگران» (ماده ۲۲) را به رسمیت بشناسد. با این وجود به همان دلایلی که در رابطه با ماده ۲۱ بیان گردید، این حق نیز موضوع محدودیت‌هایی می‌تواند قرار گیرد و تحت شرایطی دو لتها می‌توانند در آن مداخله نمایند. غالب این محدودیتها را همان‌هایی تشکیل می‌دهد که در رابطه با آزادی اجتماعات صلح آمیز بیان گردید. آزادی احزاب و جمعیت‌ها، در اندرون جامعه با پاره‌ای از محدودیت‌های منطقی مواجه است که بر اساس آن، هم حقوق دیگران و هم مقتضیات و مصالح زندگی اجتماعی رعایت و تضمین می‌شود.^{۴۳} در بررسی محتوای این دسته از آزادی‌های گروهی این موضوع تحت دو عنوان حقوق مربوط به آزادی تشکل‌ها و محدودیت‌های مربوط به آن، در رویه کمیته حقوق بشر مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. ولی قبل از ورود به بحث‌های مرتبط با این حقوق ضروری است توجه شود ماهیت این حق چیست. آیا می‌توان به طور قطع و یقین گفت این حقوق و آزادی‌ها در زمره حقوق و آزادی‌های گروهی هستند یا خیر؟

الف) ماهیت حق آزادی تشکل‌ها

برخلاف ماده‌ی ۲۱ که بدون اشاره به ذی نفعان حق آزادی اجتماعات صلح آمیز صرفاً بیان داشته بود که این حق باید به رسمیت شناخته شود، میثاق در رابطه با حق آزادی تشکل‌ها از عبارت «هر کس حق دارد...» استفاده نموده است. این نوع عبارت پردازی این شبهه را به ذهن متبادر نمی‌سازد که آیا این حق را باید در شمار حقوق فردی جای داد یا حقوق و آزادی‌های گروهی؟

در توجیه قرارداد آن در آزادی‌های گروهی می‌توان به چند استدلال تمسک جست. نخست این که ادامه ماده‌ی ۲۲ بهره‌مندی از این حق را «به همراه دیگران» پیش بینی نموده است. توسل به این عبارت در پایان بند اول

^{۴۱}. CCPR/C/POL/CO/۶, ۱۵ November ۲۰۱۰, Para. ۲۳.

^{۴۲}. رضا، امین، «تجزیب و آسیب شناسی احزاب در ایران»، مجله زبان و ادبیات، شماره ۹۵، (تیر ۱۳۹۱)، صص ۴-۶.

^{۴۳}. محمد، هاشمی، ۱۳۸۴، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، چاپ اول، تهران، نشر میزان، ص ۶۹.

ماده ۲۲ می‌تواند باعث شود که نتیجه بگیریم نقض این حق تنها زمانی قابل شکایت است که فرد قصد بهره مندی از آن را به همراه دیگران داشته باشد. استدلال دیگر این که اساساً انجمن‌ها، سندیکاها و تشکلهای، تشکیل شدند از عده ای افراد و نه یک فرد مجرد. ماهیت جمعیت این موجودیت‌ها باعث می‌شود تا حقوق و آزادی‌های آن نیز در زمره حقوق گروهی قرار گیرد.

با این وجود در مواردی که یک انجمن تاسیس شده است و در حال فعالیت است، این که فردی بتواند به آن بپیوندد، در فعالیت‌های آن مشارکت کند و آزادانه از آن خارج شود حق فردی است که در ذیل این ماده جای می‌گیرد. ادامه بند اول ماده ۲۲ «حق... به پیوستن به اتحادیه‌های تجاری برای حمایت از منافع» را مضمون این آزادی‌های دانند. حال اگر بخواهیم صرفاً به جمعی بودن این حق تمسک جوئیم این ایراد را چگونه باید پاسخ داد که چرا پیوستن یک فرد به این نهادها یا حق وی به مشارکت در آنها را باید در قالب یک حق جمعی دانست؟ از سوی دیگر چه دلیلی دارد ماده ۲۲ در حالی که در کل از همان الگوی ماده ۲۱ استفاده نموده عبارت پردازی متفاوتی را در این قسمت به کار گرفته و از واژه «هرکس» استفاده نماید؟ علاوه بر آن در رابطه با حق پیوستن افراد به اتحادیه‌های تجاری نیز از ضمیر مفرد «او» استفاده کرده است که نشان از فردی بودن این حق دارد. به علاوه این حق به صورت تمثیلی بیان شده است و شامل تنها حق پیوستن به اتحادیه تجاری نمی‌شود بلکه علی‌الاصول باید حق پیوستن به هر انجمن دیگری را نیز شامل گردد. مجموع این ایرادات گروهی بودن این حق در میثاق را با تردید مواجه می‌کند.

نظر به این ایراد باید نتیجه گرفت که به طور قطع نمی‌توان برای این حق ماهیتی صرفاً گروهی یا فردی در نظر گرفت بلکه باید آنرا حقوق با ماهیتی دوگانه قلمداد نمود که هم حقوق فردی و هم حقوق گروهی را مدنظر داشته است. پس باید میان حقوق و آزادی‌های گروهی بر اساس این ماده و حقوق فردی قایل به تفکیک شد.

ب) حقوق مرتبط به آزادی تشکلهای

حق افراد به مشارکت در چنین انجمن‌هایی شامل حق ایجاد آنها، پیوستن و فعالیت آزادانه در چنین نهادهایی می‌شود. بهره مندی کامل و موثر از این حق مستلزم آن است که افراد بتوانند چنین نهادهایی را تاسیس کنند. بنابراین حق تاسیس انجمن‌ها اولین گام در مسیر تعیین محتوای آن است. علاوه بر آن چنین نهادهایی باید بتوانند آزادانه و بدون نفوذ دولت فعالیت نمایند. محدودیت‌های غیر قابل توجیه که استقلال و اقدامات اجرایی تشکلهای را زیر سوال برود^{۴۴} نبود چهارچوب قانونی (که وجود احزاب سیاسی را قاعده‌مند سازد و مشارکت موثرشانرا در حیات سیاسی [کشور] شکوفا سازد^{۴۵}) مواردی از نقض این حقوق است.

کمیت حقوق بشر نگرانی خود را نسبت به ممنوعیت دریافت تشکلهای از منابع خارجی بیش از بودجه سازمان‌های غیر دولتی و نیز ممنوعیت فعالیت آنها در زمینه‌های حقوق بشری و مسایل مربوط به دموکراسی را در مواردی که دولت این سازمان‌ها را خارجی تشخیص دهد، اظهار می‌دارد. این موارد، ممنوعیت آزادی تشکلهای را با توجه به این که بسیاری از سازمان‌های غیر دولتی و نهادهای حرفه‌ای حق ثبت نیافتند و منجر به تغییر فعالیت‌هایشان می‌شود راه همراه دارد. کشورهای عضو نباید نسبت به انجمن‌هایی که برخی از اعضایشان در خارج از کشور مقیم هستند تبعیض قایل شوند.^{۴۶} هر گونه اختیار در انتساب مستخدمین دولتی در حال خدمت به عنوان

^{۴۴} CCPR/C/TGO/CO/۴, Opcit.

^{۴۵} CCPR/C/KWT/CO/۲, Opcit.

^{۴۶} CCPR/C/ETH/CO/۱, Opcit.

عضوی تاثیرگذار در چنین نهادهایی (غیر دولتی)، از جمله رییس موقت یک سازمان غیر دولتی تازه تاسیس،^{۴۷} موضوعی که در رابطه با انجمن‌های بحرینی اتفاق می‌افتد، بر خلاف حق آزادی تشکل‌ها خواهد بود.

ج) محدودیت‌های حق آزادی تشکل‌ها

همان‌طور که گفته شد میثاق نسبت به این حق نیز به دولت‌ها اجازه داده است تا محدودیت‌هایی را اعمال نمایند. در این ماده نیز از همان الگوی محدودیت‌هایی استفاده شده است که برای حق آزادی اجتماعات صلح آمیز پیش بینی شده بود.

البته تفاوت‌هایی نیز در ماده ۲۲ مشاهده می‌شود. نخست این که در رابطه با قانونی بودن اعمال محدودیت‌ها به جای استفاده از عبارت «مطابق با قانون» از عبارت «توصیف شده توسط قانون» استفاده شده است. به عقیده برخی عبارت نخست دامنه گسترده‌تری را تحت پوشش قرار می‌دهد.^{۴۸} به عبارت دیگر دامنه محدودیت‌هایی که دولت‌ها می‌توانند در قوانین خود نسبت به حق آزادی تشکل‌ها اعمال نمایند دامنه کمتری را در بر می‌گیرد. با توجه به این که احتمال برخورد با هر یک از موارد مجاز به اعمال محدودیت در آزادی اجتماع صلح آمیز بیشتر است منطقی است که محدودیت‌های قانونی مربوط به آن نیز از دامنه وسیع‌تری برخوردار باشد.

ماده ۲۲ بیان می‌کند: این ماده مانع از آن نمی‌شود که اعضای نیروهای مسلح و پلیس در اعمال این حق تابع محدودیت‌های قانونی باشند. این موضوع نه تنها امتیازی برای دولت‌ها محسوب می‌شود، بلکه نوعی الزام و ضمانت نسبت به حقوق جامعه مدنی نیز به همراه دارد. توضیح آن که در حالی که نوع فعالیت‌های گروهی در ماده ۲۱ و ۲۲ پیش بینی نشده، در یک جامعه دموکراتیک ایجاب می‌کند مداخله نامتعارف نظامیان در مسایل مدنی و سیاسی تحت محدودیت‌های بیشتری قرار گیرد تا ساختار دموکراتیک جامعه تحت تاثیر قرار نگیرد. لذا اعطای این اختیار به دولت‌ها تضمینی برای تداوم دموکراسی و حفظ حقوق سایرین نیز به شمار می‌رود.

آخرین موضوع در رابطه با حدود این آزادی‌ها، توجه به سایر معاهدات حمایتی است. بند پایانی ماده ۲۲ دولت‌ها را ملزم می‌کند تا در مواردی که آزادی‌های شناخته شده در خصوص آزادی سندیکاها و حمایت از حق تشکیل آن‌ها در کنوانسیون حقوق بین‌الملل کار ۱۹۴۸ حقوق بیشتری را برای افراد شناخته است و مطابق ماده ۲۲ حقوق کمتری پیش بینی شده باشد، میثاق نتواند توجیهی برای اتخاذ قوانینی قلمداد شود که به آن‌ها صدمه می‌زند. به عبارت دیگر حمایت از حقوق افراد ایجاب می‌کند در تعارض حقوق بر اساس این دو معاهده، معاهده‌ای مبنا قرار گیرد که حقوق بیشتری را برای آن‌ها در نظر دارد.

نتیجه گیری

حقوق و آزادی‌های گروهی هر چند می‌توانند تضمین کننده ی سایر حقوق، از جمله مشارکت در امور سیاسی، فرهنگی جامعه، آزادی بیان و ابراز عقیده، نظارت جامعه مدنی بر فعالیت‌های دولت، آزادی دسترسی به اطلاعات از طریق این نهادها و... قرار گیرد، ولی خود نیز در مواردی می‌تواند باعث نقض دیگر حقوق و پیش شرط‌های حفظ بستری مناسب برای رعایت و احترام به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی شود. به عنوان مثال ایجاد و فعالیت نهادها و یا تظاهرات نژادپرستانه حقوق سایرین را در معرض خطر قرار می‌دهد. تعهد به رعایت و تضمین

^{۴۷} CCPR/C/JOR/CO/۴, ۱۸ November ۲۰۱۰, Para. ۱۶.

^{۴۸} Jozefh, Sarah, ۲۰۰۵, P. ۵۷۳.

حقوق مندرج در میثاق، آنگونه که در ماده‌ی ۲ بیان شده ایجاب می‌کند دولت‌ها موظف باشند کلیه اقدامات مقتضی را برای حمایت از افراد در تظاهرات عمومی یا فعالیت‌های یک انجمن در قبال ارکان دولتی یا سایر موسسات و نهادهای خصوصی به عمل آورند. بنابراین در مواردی که اجتماعی صلح آمیز تشکیل می‌شود یا یک تشکل قصد ایجاد یا فعالیت دارد، دولت موظف است تا هر اقدامی را که مناسب باشد تا این حقوق و آزادی‌ها حاصل شوند به عمل آورد. محافظت از این گروه‌ها را می‌توان در زمره‌ی همین تعهدات دانست.

با این وجود این تعهد تا جایی قابل اعمال است که وجود یا فعالیت این نهادها ساختار سازمان یافته جامعه یا حقوق سایر افراد را به خطر نیاندازد. در چنین مواردی نیز دولت‌ها محدود به در نظر گرفتن تمامی راه‌هایی هستند که ممکن است اساس حقوق و آزادی‌های گروهی را تهدید کند. در مواردی ممکن است حقوق و آزادی‌های گروهی در تقابل با دولت یا جامعه قرار گیرند. از جمله ممکن است خطری جدی، مستقیماً یا غیر مستقیم، نسبت به نظم عمومی، ایمنی، سلامت، اخلاق عمومی یا امنیت ملی وارد سازد. هر جامعه خود تعریف می‌کند محتوای اخلاق عمومی و ارزش‌های آن جامعه را چه مواردی تشکیل می‌دهند. لذا ممکن است فعالیت اجتماع یا انجمنی که هدفی خاص را دنبال می‌کند این ارزش‌ها را زیر پا بگذارد. در چنین مواردی دولت‌ها می‌توانند وهم چنین در مواردی نیز که با حقوق سایرین در تضاد باشد مجبورند، تا محدودیت‌هایی را نسبت به حقوق و آزادی‌های افراد اعمال نمایند. پیشگیری از امکان سوءاستفاده دولت‌ها ایجاب می‌کند تا این محدودیت‌ها نه تنها قانونی باشند، بلکه خود این قوانین نیز بر اساس اصول یک جامعه دموکراتیک قابل توجیه باشند.

در مواردی که اقدامات گروه‌ها به حقوق دیگران خدشه‌ای وارد کند دولت‌ها موظفند در راستای حمایت از حقوق دیگران این آزادی را محدود نمایند. آن چقدر هر هر حالت فاکتوری تعیین کننده در تشخیص حدود آزادی‌ها و محدودیت بر آزادی‌های گروهی ایفای نقش می‌کند ایجاد توازنی منطقی میان حقوق افراد و جامعه و دولت به صورتی است که حداکثر حقوق و آزادی‌های افراد جامعه تضمین شود.

فهرست منابع

منابع فارسی

۱. امین، رضا، «حزب و آسیب شناسی احزاب در ایران»، مجله زبان و ادبیات، شماره ۹۵، (تیر ۱۳۹۱)
۲. ایوبی، حجت الله، «سیر تحول نظریه‌ها در مطالعات احزاب سیاسی: چهاردیدگاه در جامعه شناسی احزاب»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۲۷ و ۱۲۸، (فروردین واردیبهشت ۱۳۷۷)
۳. خلخالی، علی، «نظم عمومی و آزادی تجمع و تشکل»، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، شماره ۳، (زمستان ۱۳۸۳)
۴. هاشمی، محمد، ۱۳۸۴، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، چاپ اول، تهران، نشر میزان.

منابع انگلیسی:

۵. Ccpr: kivenmaa v. Finland, communication no. ۴۱۲/۱۹۹۰, ۳۱ march ۱۹۹۴.
۶. Ccpr: concluding observations on the initial report of turkey adopted by the committee at its ۱۰۶TH session, undoc: ccpr/c/tur/co/۱, ۱۳ november ۲۰۱۲

۷. Ccpr: concluding observations on the second periodic report of bosnia and herzegovina, adopted by the committee at its ۱۰۶TH session, undoc: ccpr/c/bih/co/۲, ۱۳ november ۲۰۱۲.
۸. Ccpr: concluding observations of the human rights committee: malawi, undoc: ccpr/c/mwi/co/۱, ۱۸ june ۲۰۱۲.
۹. Ccpr: general comment no. ۳: implementation at the national level (art. ۲), ۲۹ may ۱۹۸۱.
۱۰. Ccpr: general comment no. ۳۱: the nature of the general legal obligation imposed on states parties to the covenant, undoc: ccpr/c/۳۱/rev.۱/add. ۱۳, ۲۹ march ۲۰۰۴.
۱۱. European commission of human rights: denmark, norway , sweden and netherland v. Greece, application no.۶۷/۳۳۲۱,judgment ۱۹۷۶, para.۱۹۶ - .
۱۲. Hri: harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties, including guidelines on a core document and treaty-specific documents, undoc no: hri/gen/۲/rev.۶, ۱۰ may ۲۰۰۶.
۱۳. Iccpr: concluding observations of the human rights committee, togo, undoc: ccpr/c/tgo/co/۴, ۱۸ april ۲۰۱۱,para.۲۰ .
۱۴. Iccpr: concluding observations of the human rights committee: poland, undoc: ccpr/c/pol/co/۶, ۱۵ november ۲۰۱۰.
۱۵. Iccpr: concluding observations of the human rights committee: jordan, undoc: ccpr/c/jor/co/۲, ۱۸ november ۲۰۱۱.
۱۶. Iccpr: concluding observations of the human rights committee: kuwait, undoc: ccpr/c/kwt/co/۲, ۱۸ november ۲۰۱۱.
۱۷. Iccpr: concluding observations of the human rights committee: ethiopia, undoc: ccpr/c/eth/co/۱, ۱۹ august ۲۰۱۱ .
۱۸. Iccpr: concluding observations of the human rights committee : islamic republic of iran, undoc: ccpr/c/irn/co/۳, ۲۹ november ۲۰۱۱.
۱۹. International covenant on civil and political rights (iccpr) ۱۹۶۶.
۲۰. Jozeph, sarah, the international covenant on civil and political rights, second edition, oxford university press, ۲۰۰۵.
۲۱. Jayavishrama, nihai, the judicial application of human rights law, uk. Cambridge university press, ۲۰۰۲.
۲۲. Un at glance, <http://www.un.org/en/aboutun/index.shtml>