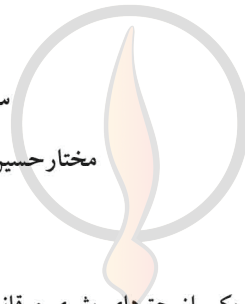


کارنامه افغانستان در مورد حق برگزاری تجمعات

سلما صادق*

مختار حسین حیدری**



چکیده

حق آزادی اجتماعات و تظاهرات یکی از حق‌های بشری و قانونی شهروندان در حوزه حقوق سیاسی و یکی از عناصر مهم حکومت دموکراتیک و مردم‌سالار است. دولت افغانستان به موجب معاهدات بین‌المللی که قبلاً به آن ملحق شده، مکلف است هم خود به این حق شهروندان احترام بگذارد و به صورت خودسرانه مداخله نکند (تعهد منفی) و هم زمینه‌های لازم را برای استیفای این حق از سوی شهروندان فراهم سازد (تعهد مثبت).

در نظام سیاسی جدید، بعد از سقوط طالبان، در زمینه قانون‌گذاری و وضع مقررات در مورد حق آزادی تجمع، دستاوردهای ارزشمندی به دست آمده است. عملاً نیز مردم افغانستان توانسته‌اند مطالبات خود را از طریق برگزاری تجمعات و تظاهرات به گوش مسئولان حکومتی برسانند؛ هرچند می‌توان پذیرفت که برگزاری

* پژوهشگر در کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان.

** استاد دانشگاه و پژوهشگر در کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان.

تظاهرات و تجمعات مردمی در ایجاد تغییرات در عملکرد دولت تأثیر جدی نداشته است.

در دو سال اخیر، در رویکرد حکومت نسبت به حق آزادی تجمع، یک چرخش قابل مشاهده است؛ وخیم‌تر شدن وضعیت امنیتی و تکرار حملات انتحاری بر تظاهرات مدنی باعث شده است که مسئولان حکومتی هم عملاً به محدودسازی تجمعات و تظاهرات گرایش پیدا کنند و هم برای تصویب قوانین محدودکننده تلاش نمایند. فرمان تقنینی رئیس‌جمهور در مورد اجتماعات، تظاهرات و اعتصابات مصوب، نمونه بارز این نوع تلاش‌ها است. سرنوشت نهایی این متن قانونی نامعلوم است؛ اما در آینده اگر تعدیل نشده و به شکل فعلی تصویب و اجرایی شود، یک عقبگرد آشکار در زمینه حق اجتماعات و تظاهرات خواهد بود.

واژگان کلیدی: حق، تجمع، حق تجمع، تجمع مسالمت‌آمیز، افغانستان.

مقدمه

یکی از حقوق و آزادی‌های فردی که از جمله مصادیق حقوق مدنی و سیاسی محسوب می‌شود، حق گردهمایی و برگزاری تجمعات مسالمت‌آمیز است که به‌منظور تلاش برای دستیابی به اهداف اجتماعی، سیاسی و صنفی سازمان‌دهی می‌شود. شاخص‌ترین مصداق استفاده از حق تجمعات و گردهمایی‌ها، تظاهرات خیابانی است که غالباً به‌دنبال مسائل حاد اجتماعی و سیاسی رخ می‌دهد.

حق آزادی تجمعات مسالمت‌آمیز، بخش جدایی‌ناپذیر از نظام بین‌المللی حقوق بشر بوده و دولت افغانستان هم به موجب معاهدات بین‌المللی که قبلاً به آن ملحق شده و هم بر اساس اصول قانون اساسی و مواد قوانین نافذالاجرا، مکلف به رعایت، حمایت و تحقق حق آزادی تجمعات است و برای عمل به تعهدات باید با تمام امکانات و در هر حالی در جهت بهره‌مندی شهروندان افغانستان از این حق تلاش کند.

در این تحقیق، ابتدا مهم‌ترین مفاهیم مرتبط با حق تجمع بررسی شده و سپس ضمن مرور مهم‌ترین مقررات بین‌المللی حقوق بشر مرتبط با حق تجمعات، مفهوم و ابعاد این حق در

نظام بین‌الملل حقوق بشر تشریح می‌شود. به دنبال آن، به عنوان هدف اصلی تحقیق، در قالب دستاوردهای حاصل شده و ناکامی‌های به‌جامانده، کارنامه دولت افغانستان در زمینه احترام و زمینه‌سازی برای برخورداری مردم از حق آزادی تجمع، به بررسی گرفته می‌شود.

۱. توضیح مفاهیم اساسی

برای روشن شدن موضوع بحث در ابتدا لازم است برخی از واژه‌های کلیدی؛ از قبیل حق، تجمع و حق تجمع به صورت مختصر توضیح داده شود.

۱-۱. حق

کلمه حق در زبان فارسی به چند معنای مختلف به کار می‌رود. یکی از معانی اصلی آن، امتیاز، اختیار و بهره بوده و حق به این معنا در مقابل تکلیف قرار دارد. این معنا از حق معمولاً با فعل «داشتن» استفاده می‌شود و معادل انگلیسی آن *to have right* است (حیدری، ۱۳۹۶: ۲۶). در ادبیات حقوق بشری، وقتی که صحبت از حق می‌شود، همین معنای از حق مقصود است و در تعریف آن می‌توان گفت: «حق عبارت است از سلطه، اختیار، امتیاز و توانایی که در جامعه معینی برای انسان در برابر انسان‌های دیگر یا برای انسان در برابر اشیا به رسمیت شناخته می‌شود.» (قربان‌نیا، ۱۳۸۷: ۳۳).

بنیاد اندیشه

تاسیس ۱۳۹۴

۱-۲. تجمع

در ادبیات حقوق بشری، حق بر آزادی تجمع، اجتماع و اجتماعات معادل *Right to Freedom of Assembly* به کار برده می‌شود؛ بنابراین، منظور از تجمع یا اجتماع، همان *Assembly* در انگلیسی است و باید روشن شود که تجمع از نظر لغوی به چه معنا است و چه تعریفی می‌توان از آن ارائه کرد؟ در فرهنگ آکسفورد در تعریف لغوی تجمع (*Assembly*) آمده است: «عمل جمع شدن در کنار همدیگر به عنوان یک گروه و برای یک هدف مشترک.» (<https://en.oxforddictionaries.com>). در فرهنگ دیگر، تجمع به این شکل معنا شده است: «ملاقات گروهی از مردم با همدیگر برای یک هدف مشخص.» (<https://www.ldoceonline.com>). در رهنمود تجمعات مسالمت‌آمیز که از سوی بخش حقوق بشر سازمان امنیت و همکاری اروپا^۱

1. OSCE= Organization for security and Cooperation of Europe.

تهیه و منتشر شده است، تجمع این گونه تعریف شده است: «حضور ارادی و موقت تعدادی از افراد در یک مکان عمومی برای یک هدف مشخص و مشترک.»^۱ گزارشگر ویژه سازمان ملل متحد در مورد حق آزادی تجمع و تشکل در مقام تعریف تجمع بیان داشته است: «گردهمایی ارادی و موقت در یک مکان عمومی یا خصوصی برای یک هدف خاص.»^۲

۳-۱. حق تجمع

با توجه به آنچه در معنای حق و تجمع بیان شد، می توان گفت اصطلاح ترکیبی «حق بر تجمع» به این معنا است که افراد و گروه‌ها می توانند آزادانه در مکان‌های مورد نظرشان تجمع و گردهمایی برگزار نمایند یا در این نوع تجمعات شرکت کنند. به عبارت دیگر، حق تجمع یعنی این که «افراد بتوانند برای تبادل افکار یا دفاع از منافع خود در اجتماعی مانند سخنرانی، متینگ و تظاهرات خیابانی که از طرف اشخاص معین ترتیب داده می شود، آزادانه شرکت کنند.» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۸: ۹۰) گزارشگر ویژه سازمان ملل متحد در مورد حق آزادی تجمع و تشکل تصریح کرده است که حق آزادی تجمع در ادبیات حقوق بشری، شامل تظاهرات، جلسات داخلی، اعتصابات، راه‌اندازی دسته‌های منظم و تحصن می شود.^۳

در منابع و متون حقوق بشری، تجمعی که به عنوان یکی از حق‌های بشری مطرح است، باید از سه ویژگی برخوردار باشد: ارادی، موقتی و مسالمت‌آمیز بودن. این سه ویژگی لازم برای تجمع مختصراً توضیح داده می شود.

۳-۱-۱. ارادی بودن تجمع

تجمع مورد نظر در این حق، باید از ویژگی ارادی و آگاهانه بودن برخوردار باشد. ارادی بودن یعنی این که در این نوع تجمعات، از سوی بانیان و برپاکنندگان اجتماع برنامه‌ریزی صورت گرفته و برای برگزاری آن ترتیبات فراهم شده است؛ بنابراین، تجمع اتفاقی و تصادفی یک تعداد از افراد در کافه، رستوران، سینما یا گوشه‌ای از یک جاده شهری را نمی توان تجمع مشمول این

1. Guidelines on freedom of Assembly page 15.

2. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para 24.

3. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para 24.

حق تلقی کرد. این نوع تجمعات سازمان یافته نبوده و لذا تشکیل دهندگان آن‌ها فاقد هر نوع مسئولیت قانونی هستند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۸: ۹۱).

۲-۳-۱. موقتی بودن تجمع

چنان‌که در تعاریف ارائه شده مشخص بود، گرد هم جمع شدن در حق تجمع، یک تجمع موقت است نه دائم و همین ویژگی است که حق آزادی تجمع را از حق آزادی انجمن، تشکل و مجمع = Right to freedom of Association - که در ماده ۲۰ اعلامیه جهانی حقوق بشر در کنار هم گنجانده شده و در اسناد بین‌المللی و منابع حقوق بشری معمولاً در کنار هم ذکر می‌شود - متمایز می‌سازد. این دو حق با وجود ارتباط نزدیکی که باهم دارند، دو حق مستقل و جداگانه هستند و عنصری که این دو حق را از همدیگر متمایز می‌سازد، عنصر زمان و ویژگی کوتاه مدت و بلندمدت بودن آن‌ها است. در حق آزادی تجمع، «منظور از گردهمایی، معمولاً کسب اطلاعات و آگاهی از نظر کسانی است که اجتماع را تشکیل داده‌اند و به محضی که افکار و دیدگاه‌ها بیان شد، افراد پراکنده می‌شوند. همین خاصیت موقتی بودن این حق است که آن را از حق تشکیل مجامع و انجمن‌ها که معمولاً برای مدت طولانی‌تر تشکیل می‌شود، متمایز می‌سازد.» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۸: ۹۰)

۳-۳-۱. مسالمت آمیز بودن تجمع

حق بر آزادی تجمعات، انجام دسته‌ای از فعالیت‌هایی است که شهروندان به صورت گروهی برای تحقق اهداف عمومی و مشترک نسبت به انجام آن اقدام می‌کنند. این اهداف می‌تواند شامل طیف گسترده‌ای از مقاصد؛ چون: حمایت از پالیسی‌های حکومت، حمایت از تغییرات در این پالیسی‌ها و یا به نمایش گذاشتن شکایت و اعتراض نسبت به مقامات حکومتی باشد. شاخص‌ترین مصداق استفاده از حق تجمعات و گردهمایی‌ها، تظاهرات خیابانی است که غالباً به دنبال مسائل حاد اجتماعی و سیاسی رخ می‌دهد و در جریان برگزاری آن معمولاً احتمال سوءاستفاده، برهم زدن نظم اجتماعی، زدو خورد و حمله به مراکز دولتی و خصوصی در هنگام راه‌پیمایی و تجمعات وجود دارد. بر اساس اسناد بین‌المللی حقوق بشر، صرف نظر از هدف یا اهداف تجمع کنندگان، برخورداری از این حق بشری برای همه شهروندان باید از سوی حکومت تضمین شود. در عین حال، در مقررات بین‌المللی تأکید شده است تا حق تجمع صرفاً شامل

گردهمایی‌های مسالمت‌آمیز و فاقد خشونت (Peacefull) شود؛ چنان‌که در ماده ۲۱ کنوانسیون حقوق مدنی و سیاسی به صراحت بیان شده است که اولین شرط حمایت از حق تجمع این است که برگزاری تجمعات مسالمت‌آمیز باشد؛ بنابراین، مسالمت‌آمیز بودن اجتماعات، دوری از خشونت و عدم استفاده از سلاح از جمله ویژگی‌های لازم و ضروری است که یک تجمع را در زمره حقوق بشر و مشمول حمایت قانون قرار می‌دهد. حمل سلاح به صورت غیر قانونی یکی از جلوه‌های بارز خشونت‌آمیز بودن تظاهرات و راه‌پیمایی‌ها است؛ بنابراین، تجمعات غیر مسالمت‌آمیز و همراه با خشونت، به هیچ‌وجه نمی‌تواند مصداق حق بر آزادی تجمعات باشد.

۲. جایگاه حق تجمع در نظام بین‌الملل حقوق بشر

برای این‌که جایگاه حق تجمع به‌عنوان یکی از مهم‌ترین حق‌های بشری در نظام بین‌الملل حقوق بشر مشخص شود، لازم است ابتدا به تعهد کلی دولت‌ها در قبال حقوق بشر اشاره شود و سپس موادی از اسناد بین‌المللی که به حق تجمع ارتباط دارد، فهرست‌وار بیان شود. در ادامه با تحلیل مواد مربوطه، رویه‌ها و تفاسیر عمومی نهادهای نظارتی و منابع دیگر حقوق بشری، لوازم و ابعاد حق بر آزادی تجمع بیش‌تر تحلیل شود.

۲-۱. تعهد کلی دولت‌ها در قبال حقوق بشر

بر اساس مفاد قواعد حقوق بین‌الملل، دولت‌های عضو در قبال رعایت معاهدات بین‌المللی مسئولیت دارند و عضویت دولت‌ها در کنوانسیون‌های بین‌المللی حقوق بشری، به معنای اعلان تعهد به تطبیق مفاد آن‌ها و رعایت ارزش‌های حقوق بشری در قلمرو صلاحیت‌شان است. علاوه بر آن، در متن کنوانسیون‌های بین‌المللی حقوق بشری نیز تدابیر خاص برای اجرایی شدن این تعهد دولت‌های عضو پیش‌بینی شده است؛ به‌عنوان مثال: بر طبق ماده ۱ منشور سازمان ملل متحد، دولت‌های عضو به ترویج، احترام و رعایت حقوق و آزادی‌های بشر ملزم هستند. کنوانسیون بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و کنوانسیون بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز رعایت حقوق بشر توسط دولت‌های عضو را با وضع ضمانت‌های اجرایی تضمین نموده است.^۱ به موجب اصول مندرج در این کنوانسیون‌ها و سایر اسناد بین‌المللی ذی‌ربط، تمامی دولت‌های عضو مکلف به احترام، رعایت، حمایت و توسعه حقوق بشر هستند که از

۱. ماده ۲ هر دو کنوانسیون.

جمله شامل حق برآزادی تجمع می‌شود.

۲-۲. حق تجمع در اسناد بین‌المللی

علاوه بر تعهدات کلی دولت‌های عضو در قبال حقوق بشر، در بسیاری از اسناد بین‌المللی حقوق بشری به صورت خاص حق آزادی تجمع مطرح شده است؛ به عنوان مثال: در اعلامیه جهانی حقوق بشر در مورد حق آزادی تجمع آمده است: «هرکس حق دارد آزادانه اجتماعات و انجمن‌های مسالمت‌آمیز تشکیل دهد.» (اعلامیه جهانی حقوق بشر، ماده ۲۰). در کنوانسیون حقوق مدنی و سیاسی نیز در این مورد بیان شده است: «حق اجتماعات مسالمت‌آمیز به رسمیت شناخته می‌شود. اعمال این حق تابع هیچ نوع محدودیتی نخواهد بود جز آن‌که بر طبق قانون بوده و در یک جامعه دموکراتیک به خاطر مصلحت امنیت ملی، امنیت عمومی یا نظم عمومی، یا حمایت از سلامت یا اخلاق عمومی یا حقوق و آزادی‌ها دیگران ضرورت داشته باشد.» (کنوانسیون بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، ماده ۲۱). این حق در ماده ۱۵ کنوانسیون حقوق طفل مصوب ۱۹۸۹ نیز مورد تأکید قرار گرفته است.

علاوه بر اسناد بین‌المللی فوق، در برخی از قطع‌نامه‌ها شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد نیز به این حق بنیادین شهروندان پرداخته شده است؛ به عنوان مثال: در قطع‌نامه ۲۴/۵ شورای حقوق بشر، به دولت‌ها یادآوری شده است تا به حق تمام افراد نسبت به تجمع مسالمت‌آمیز احترام گذاشته و به صورت کامل از برخورداری مردم از این حق حمایت کنند. در این راستا توصیه شده است که دولت‌ها تمام اقدامات لازم را اتخاذ کنند تا محدودیت‌های ایجادشده در جهت بهره‌مندی از حق آزادی تجمع با تعهدات بین‌المللی حقوق بشر دولت‌ها سازگار باشد. هم‌چنین در این قطع‌نامه به پیامدها و نتایج مثبت احترام و رعایت حق برگزاری تجمع اشاره و بر این نکته تأکید شده است که احترام به حق آزادی تجمع مسالمت‌آمیز به جامعه مدنی کمک می‌کند تا به مسائل و چالش‌های مهم جامعه؛ از قبیل محیط‌زیست، توسعه پایدار، پیش‌گیری از جرم، قاچاق انسان، توانمندسازی زنان، عدالت اجتماعی، حمایت از مصرف‌کننده و دسترسی به حقوق بشر پرداخته و مشکلات را رفع کند.^۱

موضوع حق آزادی تجمع مسالمت‌آمیز از سال ۲۰۰۸ تا کنون مشمول رویه‌های خاص شورای

1. Human Rights Council, Resolution 24/5. The rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/RES/24/5, 8 October 2013, para. 2.

حقوق بشری بوده و چند گزارشگر ویژه بر وضعیت برخورداری از این حق نظارت کرده‌اند. گزارشگر قبلی این مأموریت ویژه، خانم «مینا کیای»^۱ از کشور کنیا بود و مسئولیت کنونی این گزارش را خانم «انالیزا کیامپی»^۲ از کشور ایتالیا به عهده دارد (<http://www.ohchr.org>). در یکی از گزارش‌های قبلی گزارشگر ویژه در مورد حق آزادی تجمعات مسالمت‌آمیز بر این نکته تأکید شده بود که دولت‌ها مکلف هستند تا فعالانه از کسانی که در تجمعات شرکت می‌کنند - اعم از افراد یا گروه‌ها - حفاظت کنند و این مسئولیت دولت باید صریحاً در قوانین ملی گنجانده شود.^۳

۳-۲. ابعاد تعهد دولت‌ها در قبال آزادی تجمع

اصولاً فرض بر این است که هر فرد از حق تشکیل تجمع مسالمت‌آمیز برخوردار است و این فرض در حمایت از بهره‌مندی از این حق باید به‌روشنی و صراحت در قانون اساسی یا دیگر قوانین ملی گنجانده شود. مانند تمام حق‌های بشری دیگر در قبال این حق مسلم بشری، دولت مکلف اصلی بوده و دو نوع تعهد، یعنی تعهد منفی و تعهد مثبت، بر عهده دارد.

تعهد منفی به این معنا است که نیروهای دولتی در برخورداری مردم از این حق مداخله نابه‌جا نداشته و مانع بهره‌مندی از این حق نشوند. مداخله دولت صرفاً در شرایط استثنایی و در موارد ضروری موجه است. برای توجیه مداخله صرفاً معقول بودن مداخله کافی نیست و در مداخله موجه نیز نباید بیش از مقدار لازم مداخله صورت بگیرد.^۴ گزارشگر ویژه سازمان ملل معتقد است که استفاده از این حق نباید منوط و وابسته به اجازه قبلی از حکومت باشد؛ اگرچه می‌توان اطلاع قبلی را به هدف ایجاد آمادگی برای برقراری نظم و امنیت از سوی حکومت مجاز دانست. به گفته او، قلمرو تعهد منفی دولت‌ها تا جایی است که حتی در صورتی که برگزارکنندگان از اطلاع‌رسانی به حکومت بازمانند، برگزاری تجمع به صورت خودکار منحل نمی‌شود. در این صورت، برگزارکنندگان تجمع تظاهرات نباید موضوع مجازات‌های کیفری یا اداری قرار گرفته و حبس یا جریمه شوند.

1. Maina Kiai

2. Annalisa Ciampi

3. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012 para. 33.

4. Equality and Human Rights Commission, Human Rights: Human Lives; a Guide to Human Rights act for public Authorities, page 35.

باید توجه داشت که برای انجام کامل تعهدات، صرفاً عدم مداخله دولت کافی نیست؛ بلکه دولت‌ها مکلفیت دارند تا زمینه‌ها و تسهیلات لازم را برای بهره‌مندی شهروندان از این حق فراهم کنند.^۱ تعهد مثبت دولت‌ها در قبال حق آزادی تجمع مسالمت‌آمیز از جمله به این معنا است که دولت‌ها موظف هستند تا فعالانه از کسانی که در تجمعات شرکت می‌کنند - اعم از افراد یا گروه‌ها - حفاظت کنند. چنین مسئولیت برای دولت باید صریحاً در قوانین ملی گنجانده شود و برگزارکنندگان و مسئولان انتظامات مردمی نباید در زمینه حفظ امنیت مسئول پنداشته شوند.^۲

۴-۲. محدودیت‌های آزادی تجمع

با مطالعه مواد مربوط با حق تجمع در اسناد بین‌المللی، این نتیجه به دست می‌آید که حق تجمع نه حق مطلق؛ بلکه یک حق مقید است؛ بنابراین، می‌توان گفت اصل بر این است که همه شهروندان از حق بر آزادی تجمعات برخوردار شوند؛ اما دولت با رعایت شرایط زیر می‌تواند برای برخورداری عملی مردم از آزادی تجمعات محدودیت ایجاد کند.

شرط اول آن است که اعمال محدودیت باید قانونی باشد؛ یعنی تنها بر اساس قانون و طی مراحل و تشریفات قانونی می‌توان این حق را محدود کرد. در نتیجه مقامات حکومتی و اداری نمی‌توانند به صورت خودسرانه و غیر قانونی این حق را محدود کرده و نسبت به برگزاری تجمعات و تظاهرات ممانعت کنند.

بنیاد اندیشه

شرط دوم آن است که دلیل و انگیزه محدودیت این حق، حمایت و حفاظت از امنیت ملی، نظم، سلامت و اخلاق عمومی و حقوق و آزادی‌های دیگران باشد. به عبارت دیگر، محدودسازی این حق صرفاً برای نفع عمومی مهم‌تر برای جامعه قابل توجیه است و برای مقاصد شخصی یا گروهی دیگر نمی‌توان این حق را محدود کرد. «مداخله برای تأمین این اهداف باید ضرورت داشته باشد و صرفاً معقول بودن مداخله کافی نیست. نباید بیش از مقدار لازم برای تأمین اهداف موردنظر مداخله صورت بگیرد.»^۳

1. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para 26-28.
2. Ibid, para. 33.
3. Equality and Human Rights Commission, Human Rights: Human Lives; a Guide to Human Rights act for public Authorities, page 35.

شرط سوم این‌که محدودیت‌هایی قابل قبول است که در یک جامعه دموکراتیک لازم باشد؛ بنابراین، یک نظام غیر دموکراتیک نمی‌تواند برداشت سلیقه‌ای خود از امنیت ملی، نظم، سلامت و اخلاقی عمومی را مبنا قرار داده و در جهت تأمین منافع شخصی یا گروهی طبقه حاکم، حق بر آزادی تجمعات را محدود کند (نوری، ۱۳۹۴: ۲۴۷-۲۴۸).

موضوعی که رابطه نزدیکی با ایجاد محدودیت در برخورداری از حق آزادی تجمع دارد، مسأله طی مراحل اداری و رسمی اجتماعات است. این مسأله علاوه بر این‌که همواره در محافل آکادمیک و حقوق محل جنجال و تنش بوده است، موضوع بسیار مهم و تأثیرگذار در حوزه حق آزادی اجتماعات به‌شمار می‌رود. در واقع، یکی از جنجالی‌ترین شرایط در بحث حق آزادی اجتماعات، لزوم و یا عدم لزوم اخذ مجوز است. در این زمینه در سطح جهان سه نوع سیستم یا رویه وجود دارد؛ اجازه قبلی، اطلاع قبلی و تعقیب بعدی، سه رویه و سیستمی است که در کشورهای مختلف مورد استفاده قرار گرفته است. از میان این سه رویه، در کشورهای دموکراتیک، رویه اطلاع قبلی بیش‌تر معمول است و در افغانستان نیز همین رویه در نظام حقوقی پذیرفته شده است. در نظام بین‌المللی حقوق بشر نیز همین رویه ترجیح داده شده است؛ به‌عنوان مثال: گزارشگر ویژه حق تجمع و تشکل ملل متحد معتقد است که استفاده از حق آزادی تجمع نباید منوط و وابسته به اجازه قبلی از حکومت باشد؛ اگرچه می‌توان اطلاع قبلی را به هدف ایجاد آمادگی برای برقراری نظم و امنیت از سوی حکومت مجاز دانست.^۱

۳. دستاوردهای افغانستان در زمینه حق تجمع

در شروع قرن بیست و یک، بعد از حمله یازده سپتامبر ۲۰۰۱، و به دنبال آن آغاز جنگ علیه تروریسم از سوی آمریکا و هم‌پیمانانش، حکومت طالبان در جنگ مشترک آمریکا و نیروهای اتحاد شمال سقوط کرد و اساس نظام جدیدی در افغانستان پایه‌گذاری شد که مفاهیم و ارزش‌های حقوق بشری، بخش جدایی‌ناپذیر آن را تشکیل می‌دهد. شالوده نظام جدید افغانستان در کنفرانس بن آلمان پی‌ریزی شد و حقوق بشر، یکی از شش محور عمده‌ای بود که جایگاه آن در جریان بازسازی افغانستان در کنفرانس مورد بحث قرار گرفت. از ابتدای تأسیس این نظام تا کنون، در حوزه ارزش‌های حقوق بشری به‌صورت کلی و حق برگزاری تجمع به‌صورت خاص،

1. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para 26-28.

دستاوردهایی حاصل شده است که به ترتیب بیان می‌شود.

افغانستان از جمله کشورهای است که در راستای انجام تعهدات بین‌المللی خود، مفاد اعلامیه جهانی و کنوانسیون‌های حقوق بشری را در قوانین اساسی خویش گنجانیده و ضمانت‌های مهم برای اجرای آن را پیش‌بینی کرده است؛ مثلاً در مقدمه قانون اساسی بر رعایت منشور ملل متحد و اعلامیه جهانی حقوق بشر و نیز کرامت و حقوق انسانی تأکید شده است. در ماده ۶ قانون اساسی افغانستان مقرر داشته است: «دولت به ایجاد یک جامعه مرفه و مترقی براساس عدالت اجتماعی، حفظ کرامت انسانی، حمایت حقوق بشر، تحقق دموکراسی، تأمین وحدت ملی، برابری بین همه اقوام و قبایل و انکشاف متوازن در همه مناطق کشور، مکلف می‌باشد.» به همین ترتیب، به موجب ماده ۷ قانون اساسی، دولت مکلف به رعایت «منشور ملل متحد، معاهدات بین‌الدول، میثاق‌های بین‌المللی که افغانستان به آن ملحق شده و اعلامیه جهانی حقوق بشر» شده است.

علاوه بر تأکیدات فوق که به صورت کلی به تمام حق‌های بشری مربوط می‌شود، فصل دوم قانون اساسی که به حقوق و وجایب اتباع اختصاص یافته و شامل ۳۸ ماده می‌شود، فهرستی از حقوق بنیادین بشر را رسمیت داده و تضمین نموده است؛ از جمله در ماده ۳۶ قانون اساسی در مورد آزادی اجتماعات ذکر شده است: «اتباع افغانستان حق دارند برای مقاصد جایز و صلح‌آمیز، بدون حمل سلاح، طبق قانون، اجتماع و تظاهرات نمایند.» این ماده از قانون اساسی اولاً، حق هر شهروند کشور را نسبت به تشکیل و شرکت در تجمعات بیان داشته است و ثانیاً، بر صلح‌آمیز، قانونی و غیر مسلحانه بودن تجمعات تأکید کرده است.

در کنار قانون اساسی، در نظام سیاسی جدید، برخی قوانین عادی نیز در این خصوص تدوین و تصویب شده است. در سال ۱۳۸۱، قانون اجتماعات، اعتصابات و تظاهرات در ۳ فصل و ۲۹ ماده در مجلس عالی وزرا تصویب شد. متن مصوب به فرمان رئیس دولت انتقالی تنفیذ شده و در جریده رسمی شماره ۸۰۵ منتشر شد. در ماده دوم این قانون آمده است: «اتباع کشور حق دارند برای تأمین مقاصد جایز و صلح‌آمیزی که منافعی وحدت ملی و احکام قانون اساسی نباشد، بدون حمل سلاح و مطابق احکام این قانون، اجتماعات، تظاهرات و اعتصابات را راه‌اندازی نمایند.» طبق ماده ششم این قانون، دولت مکلف است امنیت و مصونیت اجتماعات، اعتصابات و تظاهرکنندگان را تأمین نماید.

با توجه به نکات فوق، می‌توان گفت که در مورد حق آزادی تجمع در نظام حقوقی افغانستان چارچوب قانونی نسبتاً کامل و کافی شکل گرفته است. دولت افغانستان از سال ۱۹۸۳ میلادی، عضو کنوانسیون بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی است و این کنوانسیون بیش از هر سند بین‌المللی دیگر، با حق آزادی اجتماعات ارتباط داشته و این حق مهم بشری را به صورت مفصل بیان کرده است. در قانون اساسی افغانستان نیز در کنار برخی تأکیدات کلی بر ارزش‌ها و هنجارهای حقوق بشری مشخصاً در ماده ۳۶ به صراحت و روشنی بر حق آزادی تجمع تأکید شده است. تصویب قانون اجتماعات، تظاهرات و اعتصابات در اوایل دوره جدید بعد از سقوط طالبان (سال ۱۳۸۱) دلیل بر اهمیت این حق و جایگاه برجسته آن در نگاه مسئولان نظام سیاسی کنونی است. عملاً نیز مردم افغانستان توانسته‌اند در دوره جدید از این حق بشری خود بهره‌مند شده و مطالبات خود را از طریق برگزاری تظاهرات، اعتصابات و تحصن به گوش مسئولان حکومتی برسانند. رویکرد حکومت نیز معمولاً در قبال اصل برگزاری تجمعات و تظاهرات مردم مثبت بوده است. در گزارش وزارت امور خارجه آمریکا در مورد وضعیت حقوق بشر در جهان در سال ۲۰۱۶ در بخش مربوط به آزادی تجمعات صلح‌آمیز بیان شده است که به صورت کلی به حق آزادی تجمع مسالمت‌آمیز در افغانستان احترام گذاشته شده است.^۱

در اثر برنامه‌های آموزشی و آگاهی‌دهی از سوی نهادهای مدنی و حقوق بشری در سال‌های اخیر، شهروندان افغانستان نیز از این حق بشری‌شان آگاه شده و اکنون حق برگزاری اجتماعات را به عنوان یک حق مسلم بشری‌شان تأکید دارند؛ به عنوان مثال: در تحقیقی که در سال ۱۳۹۵ از سوی کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان در مورد بررسی سطح آگاهی عامه از حقوق بشر انجام شد، از مردم پرسیده شده است که با این جمله که «افراد حق دارند که شکایات و نارضایتی خود را از طریق تظاهرات و تجمعات مسالمت‌آمیز ابراز دارند»، تا چه حد موافق هستید؟ مصاحبه‌شوندگان که ۴۳۸۵ نفر بودند، در پاسخ می‌توانستند از یکی از پنج گزینه استفاده کنند و نتیجه حاصل شده این‌گونه است: ۳۴۲۹ نفر با گزاره فوق کاملاً موافق، ۵۲۰ نفر نسبتاً موافق، ۱۳۳ نفر کاملاً مخالف و ۱۳۷ نفر نسبتاً مخالف بوده‌اند. ۱۶۶ نفر دیگر نیز گزینه «نمی‌دانم» را انتخاب کرده‌اند. بدین ترتیب، از مجموع مصاحبه‌شوندگان در مورد حق آزادی تجمع به عنوان یک حق بشری، ۹۰٫۱٪ موافقت و ۶٫۱٪ مخالفت‌شان را ابراز کرده‌اند. آمار افراد فاقد نظر خاص نیز ۳٫۸٪

۱. گزارش وضعیت حقوق بشر در جهان (بخش افغانستان)، وزارت خارجه ایالات متحده آمریکا، آدرس سایت:

بوده است.^۱ از یافته‌های این تحقیق می‌توان نتیجه گرفت که بیش از ۹۰ درصد از شهروندان افغانستان اکنون حق بر آزادی تجمع را به‌عنوان یک حق بشری به رسمیت شناخته و بر ضرورت برخورداری مردم از این حق تأکید دارند.

۴. ناکامی‌ها و چالش‌های دولت افغانستان در رعایت حق تجمع

با وجود دستاوردهای ارزشمندی که افغانستان در زمینه قانون‌گذاری در مورد حق آزادی تجمع و دیگر ارزش‌های حقوق بشری به دست آورده است، افزایش تجمعات اعتراضی شهروندان در برابر حکومت در دو سال اخیر و به دنبال آن وقوع حملات انتحاری در جریان برخی از تجمعات، چالش‌های جدی ایجاد کرده و زمینه‌ساز برخی از ناکامی‌های دولت افغانستان شده است. به نظر می‌رسد در دو سال اخیر هم در حوزه قانون‌گذاری و هم در بخش احترام عملی به حق آزادی تجمع، یک نوع تحول و تغییر منفی و عقب‌گرد در سیاست حکومت افغانستان مشاهده می‌شود. این ناکامی‌ها و چالش‌ها در دو عنوان قابل بررسی است.

۴-۱. ناکامی‌های عملی دولت

در دو سال آخر، تجمعات اعتراضی مردمی افزایش یافته است. نقطه آغاز اعتراضات گسترده مردمی را می‌توان در اعتراضات شهروندان کابل جست‌وجو کرد که از قتل ۷ نفر از گروگان‌ها به دست تروریستان در زابل خشمگین شده و ده‌ها هزار نفر با حمل جنازه قربانیان از مصلای شهید مزاری تا پیش روی ارگ ریاست جمهوری تظاهرات کردند. بعد از برگزاری تظاهرات گسترده ۲۰ عقرب ۱۳۹۴، که به نام «جنبش تبسم» نام‌گذاری شد و ورود برخی از تظاهرات‌کنندگان به داخل حیاط اداره امور ریاست جمهوری و درگیری‌شان با نیروهای امنیتی، به نظر می‌رسد که حکومت افغانستان رویکرد خود را تغییر داده و به سمت محدودسازی عملی تجمعات اعتراضی مردمی تمایل پیدا کرده است. برای این‌که روشن شود چگونه در دو سال اخیر به تدریج دولت افغانستان به سمت محدودسازی حق آزادی تجمع مسالمت‌آمیز گرایش پیدا کرده و در این راستا گام‌های عملی نیز برداشته است، تحولات مرتبط با تظاهرات جنبش روشنایی و جنبش رستاخیز که از نظر گستردگی، استمرار و بحث‌هایی که در رابطه با حق تجمع ایجاد کرد، مثال‌ها

۱. کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان، گزارش تحقیق بررسی سطح آگاهی عامه از حقوق بشر در سال ۱۳۹۵، سال نشر ۱۳۹۶، سایت کمیسیون.

و نمونه‌های مناسبی است به صورت مختصر گزارش می‌شود.

جنبش روشنایی: در بهار ۱۳۹۵ به دلیل تغییر مسیر لین برق وارداتی از ترکمنستان (توتاپ) که مسیر سالنگ جایگزین مسیر بامیان- میدان وردک شده بود، تعداد زیادی از شهروندان افغانستان این تصمیم را تبعیض‌آمیز خوانده و در شهرهای مختلف افغانستان تظاهرات کردند. در کابل این جنبش در دو مرحله تظاهرات گسترده راه‌اندازی کرد: در مرحله اول در ۲۷ ثور ۱۳۹۵ که اولین تظاهرات گسترده جنبش روشنایی در کابل برگزار شد، علی‌رغم اصرار تظاهرات‌کنندگان، مسیر متفاوت برای آنان تعیین شده و سپس مسیر پیش روی آنان در میدان دهمزنگ با کانتینر مسدود شد. کانتینر سازی در مسیر تظاهرات مردمی اولین نشانه تغییر رویکرد حکومت در قبال تجمعات مردمی بود و نشان داد که حکومت تمایل ندارد اجتماعات و تظاهرات در مناطق حساس، به خصوص نزدیک ارگ ریاست جمهوری، برگزار شود. در گزارش وزارت امور خارجه آمریکا در مورد وضعیت حقوق بشر در جهان در سال ۲۰۱۶ نیز اشاره شده است که در افغانستان به صورت کلی به حق آزادی تجمع در افغانستان احترام گذاشته شده است؛ اما در جریان یک تظاهرات بزرگ در مورد لین برق وارداتی، برای جلوگیری از پیشروی معترضان، کانتینر جاسازی شده و از این طریق از پیشروی آنان به سوی مقر مقامات حکومتی ممانعت شد.^۱ در این گزارش ضمن تأیید رویکرد مثبت قبلی حکومت افغانستان در قبال حق آزادی تجمع، به تغییر این رویکرد و تمایل حکومت به ایجاد محدودیت نیز اشاره شده است.

در مرحله دوم، تظاهرات این جنبش در تاریخ ۲ اسد ۱۳۹۵ برگزار شد؛ اما در اثر حمله انتحاری در مرکز اصلی تظاهرات در چوک دهمزنگ، ۸۶ نفر شهید و بیش از ۴۰۰ نفر زخمی شدند و اعضای ارشد این جنبش در اعلامیه‌های مطبوعاتی خود حکومت را به دست داشتن در این حمله متهم کردند. بلافاصله بعد از این حمله تروریستی، قوماندانی گارنیزون کابل هر نوع تجمع و تظاهرات را به مدت ده روز ممنوع اعلان کرد (<http://moi.gov.af/fa/announcement>). در مناسبت‌های بعدی که اعضا و هواداران جنبش روشنایی می‌خواستند در کابل تجمع کنند، مقامات گارنیزون کابل از اقدام برای تأمین امنیت تجمع‌کنندگان شانه خالی کردند (<https://www.darivoo.com>). از جمله در تاریخ ۱۲ حوت ۱۳۹۵ که اعضای جنبش می‌خواستند در

۱. گزارش وضعیت حقوق بشر در جهان (بخش افغانستان)، وزارت خارجه ایالات متحده آمریکا، آدرس سایت:

<https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>

مصلاهی شهید مزاری در غرب کابل برنامه بگیرند، قوماندانی گارنیزون کابل در یک نامه رسمی به دلیل مسائل امنیتی، مخالفت خود را با برگزاری تجمع از سوی این جنبش اعلان کرد.

در تاریخ ۹ سنبله ۱۳۹۵ در جریان سفر رئیس جمهور غنی و برخی از مقامات حکومتی به بامیان، پلیس بامیان تلاش کرد مانع برگزاری تجمعات و تظاهرات شود و در جریان این سفر، گزارش‌هایی از بدرفتاری و خشونت نیروهای امنیتی بامیان با فعالان رسانه‌ای و معترضان جنبش روشنایی منتشر شد (<http://www.bbc.com/persian/afghanistan>). در اولین سالگرد حمله به تظاهرات جنبش روشنایی، اعضای این جنبش می‌خواستند دوباره در شهر کابل تظاهرات راه‌اندازی کنند؛ اما بعد از گفت‌وگوهای زیاد با مقامات حکومتی، جنبش روشنایی اعلام کرده که تظاهرات دوم اسد سال ۱۳۹۶ خود را به دلیل این که دولت اعلام کرده که قادر به تأمین امنیت آن نیست، لغو کرده است. داود ناجی، یکی از اعضای شورای عالی مردمی جنبش روشنایی، در این نشست گفت که بر اساس تهدیدها و هشدارهایی که به صورت مکتوب از جانب مقام‌های امنیتی و مشخصاً گارنیزون کابل دریافت کرده، جنبش روشنایی این تظاهرات را به تعویق انداخته است. او رفتار حکومت را غیر مسئولانه خوانده و گفت که حکومت از تروریسم به عنوان اهرم فشار برای سرکوب حرکت‌های دادخواهانه و ایجاد جو خفقان در جامعه استفاده می‌کند (<http://www.bbc.com/persian/afghanistan>).

جنبش رستاخیز: در بهار ۱۳۹۶ در اعتراض به ناامنی فزاینده، به خصوص حمله انتحاری در چهارراهی زنبق کابل، تظاهرات گسترده‌ای تحت عنوان «جنبش رستاخیز» شکل گرفت. در جریان اولین تظاهرات این جنبش در تاریخ ۱۲ جوزا، بین مظاهرة‌کنندگان و نیروهای امنیتی درگیری صورت گرفته و به گفته مقامات شفاخانه‌ها، در درگیری میان تظاهرکنندگان و پلیس در جریان تظاهرات، ۵ نفر کشته و بیش از ۱۰ نفر زخمی شده‌اند؛ اما رسانه‌های محلی و شاهدان عینی از کشته شدن دست‌کم ۷ تظاهرکننده و زخمی شدن بیش از ۲۰ تن آن‌ها در این تظاهرات خبر داده‌اند (<http://www.bbc.com/persian/afghanistan>). در ادامه، مظاهرة‌کنندگان در چند نقطه شهر خیمه تحصن برپا کرده و می‌خواستند از این طریق به اعتراضات خود ادامه بدهند؛ اما در آخر جوزا، نیروهای امنیتی وارد عمل شده و با استفاده از زور و خشونت، آخرین خیمه‌های تحصن را جمع کردند. عبدالله عبدالله، رئیس اجرایی افغانستان، گفته است که در جریان درگیری پلیس و معترضان برای برچیدن خیمه‌های تحصن دست‌کم یک معترض کشته و ۶ تن دیگر

زخمی شده‌اند. جنبش رستاخیز تغییر در خبرنامه‌ای پس از برچیده‌شدن خیمه مرکزی اعلام کرده که پلیس ۱۱ تن از معترضان را در عملیات شبانه بازداشت کرده است (<http://www.bbc.com/persian/afghanistan>).

درگیری با معترضان و سپس برچیدن خیمه‌های تحصن آنان از سطح شهر که با استفاده از زور و خشونت انجام شد، نشان داد که حکومت افغانستان به دلایلی، تمایل ندارد رویکرد قبلی خود را در قبال بهره‌مندی شهروندان از حق آزادی اجتماعات ادامه بدهد. بعد از این حوادث، کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان نسبت خشونت علیه اعتراض‌کنندگان اظهار نگرانی کرده و از دولت افغانستان خواست که نسبت به خشونت‌ها در جریان اجتماعات پایان دهد. کمیسیون در اطلاعیه‌ای اعلام کرده که حمله شب‌هنگام توأم با خشونت بر تحصن‌کنندگان یک عمل خشونت‌بار، غیر قانونی و برخلاف ارزش‌های حقوق بشری و حقوق و آزادی‌های سیاسی و مدنی شهروندان کشور بوده که باعث ایجاد بیش‌تر فضای رعب و ترس در یک جامعه دموکراتیک می‌شود (<http://www.rasad.af>).

همین اقدامات باعث شد که نهادهای حقوق بشری، از جمله سازمان عفو بین‌الملل، از محدودسازی آزادی‌های مدنی و سیاسی در افغانستان ابراز نگرانی کند. حوریه مصدق، پژوهش‌گر ارشد سازمان عفو بین‌الملل در نشستی در مقر پارلمان اروپا گفته که حکومت افغانستان آزادی بیان و آزادی اجتماعات را با خطر روبه‌رو ساخته است. به گفته او، پیشرفت‌هایی که در طول ۱۶ سال مخصوصاً در عرصه‌های حقوق بشر، آزادی بیان و آزادی اجتماعات در افغانستان به دست آمده است، بیش از هر زمان دیگر و توسط خود حکومت افغانستان به خطر و چالش مواجه گردیده است (<http://www.farsi.ru>).

۲-۴. چالش‌های قانونی در زمینه برخورداری از حق تجمع

به نظر می‌رسد تغییر رویکردی که در دو سال اخیر در خصوص نحوه مواجهه حکومت با تجمعات و تظاهرات اعتراضی به وجود آمده، راه خود را به سمت قانون‌گذاری و تعدیل چارچوب حقوقی مرتبط با حق آزادی تجمع نیز گشوده است. در این خصوص، اشاره مختصر به دو مورد لازم است.

۱-۲-۴. کد جزایی

کد جزایی جدیداً تصویب و توشیح شده و بهزودی لازم‌الاجرا می‌شود. در این‌که اصلاح بنیادین مقررات جزایی که بخش اعظم آن حدود ۵۰ سال پیش در عصر جمهوری داود خان تصویب شده بود، یک ضرورت بوده، شکی نیست. باز هم قابل تذکر است که در کد جزایی جدید، بسیاری از ارزش‌های حقوق بشری گنجانده شده و بر اساس معیارهای لازم برای قانون‌گذاری، این کد جزایی، دستاورد ارزشمند برای دولت افغانستان است. در این‌جا کد جزایی به‌عنوان یک کل مورد بحث نبوده و صرفاً به یکی از مواد آن اشاره می‌شود که به‌صورت سهوی یا عمدی نکته‌ای در آن مطرح شده است که نتیجه آن ایجاد محدودیت در برخورداری از حق آزادی تجمع خواهد بود. توضیح مطلب این‌که ماده ۲۶۲ کد جزایی به حق آزادی تجمع مسالمت‌آمیز ارتباط دارد و در بند ۷ همین ماده گفته شده است: «هرگاه سازمان‌دهنده، بدون اطلاعیه کتبی و داشتن اجازه قبلی از مراجع ذی‌صلاح، اجتماع، اعتصاب یا مظاهره را به راه اندازد، به جزای نقدی از سی هزار تا شصت هزار افغانی محکوم می‌گردد.»

از میان سه سیستم و رویه‌ای عمده که در خصوص برگزاری تجمعات و تظاهرات در جهان وجود دارد، در نظام حقوقی افغانستان در قانون مربوط به اجتماعات، تظاهرات و اعتصابات، رویه اطلاع قبلی را پذیرفته است. این مطلب که بر اساس ماده ۲۶۲ کد جزایی، اجازه قبلی هم شرط شده و بدون اجازه قبلی، راه‌اندازی تجمعات جرم‌انگاری شده است، بدون شک خلاف ارزش‌ها و هنجارهای حقوق بشری و نوعی عقبگرد از سوی دولت افغانستان در حوزه سیاست‌های حمایتی از حقوق بشر است. گزارشگر ویژه حق آزادی تجمع و تشکل سازمان ملل متحد در گزارش خود تأکید کرده است که استفاده از حق آزادی تجمع نباید منوط و وابسته به اجازه قبلی از حکومت باشد؛ اگرچه می‌توان اطلاع قبلی را به هدف ایجاد آمادگی برای برقراری نظم و امنیت از سوی حکومت مجاز دانست. در صورتی که برگزارکنندگان در اطلاع‌دادن به حکومت ناکام شوند، برگزاری تجمع به‌صورت خودکار منحل نمی‌شود. در این صورت، برگزارکنندگان نباید موضوع مجازات‌های کیفری یا اداری قرار گرفته و حبس یا جریمه شوند.^۱ یکی از فعالان مدنی افغانستان و رئیس شبکه جامعه مدنی و حقوق بشر در خصوص این ماده معتقد است که بخش اول این ماده، یعنی لزوم اطلاع‌رسانی، مشکلی ندارد؛ باید به حکومت اطلاع داده شود تا

1. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para 26-28.

حکومت تدابیر لازم را برای تأمین امنیت اتخاذ نماید؛ اما بخش دیگری این ماده که به اجازه قبلی مربوط می‌شود، مشکل‌ساز است. این بخش محدودکننده حق شهروندی و آزادی‌های مدنی است و به هیچ‌وجه با روح قانون اساسی و با تعهدات حقوق بشری سازگار نیست.^۱

۲-۲-۶. قانون جدید اجتماعات، تظاهرات و اعتصابات

در حدود ۱۵ سال گذشته بر اساس مفاد قانون اجتماعات، تظاهرات و اعتصابات سال ۱۳۸۱، تجمعات مختلف در سراسر کشور برگزار می‌شده و شهروندان افغانستان می‌توانسته‌اند از حق برگزاری تجمع مسالمت‌آمیز خود استفاده کنند. در دو سال اخیر، به علت وخامت وضعیت امنیتی و حملات متعددی که بر بعضی از تجمعات و تظاهرات مسالمت‌آمیز و مدنی شهروندان صورت گرفت، حکومت افغانستان تصمیم گرفت در مورد قانون و مقررات مربوط به حق آزادی تجمع و برگزاری تظاهرات تجدیدنظر کند.

اگر بر اساس قضاوت خوش‌بینانه لزوم اخذ مجوز در ماده ۲۶۲ کد جزایی جدید را معلول غفلت و بی‌توجهی و نه نشانه تعمد دولت برای محدودسازی تجمعات تلقی شود، طرح قانون جدید در مورد نحوه برگزاری اجتماعات و تظاهرات آخرین، بدون شک نشانه روشن از تغییر رویکرد حکومت و اقدامات عملی برای ایجاد محدودیت در قبال حق آزادی تجمعات مسالمت‌آمیز است. تقریباً همزمان با جنجال‌های حکومت با تحصن جنبش رستاخیز، زمزمه‌های طرح جدید قانون جدید در مورد تجمعات و تظاهرات در رسانه‌ها مطرح شد. طرح اولیه قانون با انتقادهای زیادی مواجه و از سوی بسیاری از فعالان مدنی مغایر با قانون اساسی و ارزش‌های دموکراتیک تلقی شد. تعدادی از فعالان مدنی و مدافعان حقوق بشر در یک کنفرانس مطبوعاتی، مخالفت خود را با این قانون ابراز داشتند. در اعلامیه شبکه جامعه مدنی و حقوق بشر از جمله بیان شده بود که «در این قانون، اصطلاحات در کل مبهم و دو پهلویند که با تفسیر سلیقه‌ای، دست‌آویزی برای مداخله و سلب آزادی‌ها و سرکوب اجتماعات و اعتراضات می‌گردند.» (<http://8am.af>)

طرح اولیه در برخی موارد به‌صورت مستقیم حق تظاهرات و اعتراضات مدنی را محدود

۱. کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان، گزارش تحقیق در مورد وضعیت برگزاری تجمعات در افغانستان، سال نشر ۱۳۹۶، آدرس سایت:

کرده بود و در بعضی موارد ابهام در ماده‌های قانونی، این امکان را برای حکومت و نهادهای امنیتی فراهم کرده بود تا در هر جایی که لازم بدانند، به اعمال محدودیت و حتی برخورد با تظاهرات کنندگان دست بزنند (<http://8am.af>). این محدودیت‌ها به اندازه‌ای بود که نهادها و فعالان مدنی در قبال آن موضع منسجم و هماهنگ گرفته و تصویب نهایی و تطبیق این قانون را غیر قابل قبول اعلام کرده‌اند. در تابستان ۱۳۹۶، کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان با نهاد و فعالان جامعه مدنی جلسه مشورتی دوازده روزه برگزار کرده و در پایان در یک اعلامیه مطبوعاتی مشترک با نهادهای مدنی، در تاریخ ۱۳۹۶/۵/۳ دیدگاه‌ها و پیشنهادهای خود را در ۶ صفحه به نهادهای مربوط اعلان کرد.^۱

این فعالیت‌ها سبب شد که حکومت دستور بازنگری این طرح قانونی را صادر نماید؛ اما از مقایسه متن نهایی با متن اولیه و پیشنهادهایی که ارائه شده بود، این نتیجه به دست می‌آید که همان طرح اولیه پس از بازنگری شکلی و تعدیل موارد اندک در تاریخ ۱۳۹۶/۶/۸ در کابینه تأیید شده و در تاریخ ۱۳۹۶/۶/۱۶ طی فرمان تقنینی شماره ۱۴۶ رئیس جمهور توشیح و در ماه قوس در جریده رسمی نشر شده است. حدود یک ماه بعد از نشر در جریده رسمی، مجلس نمایندگان فرمان تقنینی رئیس جمهور در مورد قانون برگزاری تظاهرات، اجتماعات و اعتصابات را رد کرد؛ در رأی‌گیری که در جلسه علنی پارلمان در تاریخ ۲۵ جدی صورت گرفت، از مجموع ۱۲۱ وکیل حاضر، ۶۶ وکیل به این فرمان رأی مخالف و تنها ۵۵ وکیل رأی موافق دادند. برخی از نمایندگان با اشاره به وضعیت امنیتی، خواهان بحث بیشتر در این مورد بودند (<http://www.bbc.com/persian/afghanistan>)؛ اما مخالفان این فرمان را برخلاف قانون اساسی و ارزش‌های دموکراتیک خوانده و بیان می‌داشتند که از جمله آزادی‌های اساسی افراد در هر جامعه‌ای حق داشتن اجتماعات و تظاهرات است تا افراد معترض بتوانند نظریات خویش را ابراز کرده و از حکومت عملی شدن آن‌ها را بخواهند؛ اما شرایط وضع شده در این قانون سخت‌گیرانه و محدودکننده است (<http://8am.af>).

در این متن قانونی - که البته هنوز سرنوشت نهایی آن معلوم نیست - در عین تأکید بر حق آزادی اجتماعات در ماده ۴ آن، از نظر زمان، مکان و شرایط، محدودیت‌های زیادی وضع شده

۱. برای دسترسی به اعلامیه صادر شده و متن پیشنهادی شش صفحه‌ای می‌توان به سایت کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان به آدرس ذیل مراجعه کرد:

است؛ به‌عنوان مثال: در ماده ۳ بیان شده است که تظاهرات در مسیر معین باشد. اقدامات عاجل که مسئولان دولتی می‌توانند در برابر تظاهرات‌کنندگان در پیش بگیرند، بسیار وسیع تعریف شده است و به‌معنای «اتخاذ تدابیر لازم امنیتی است که شامل متوقف‌ساختن یا متفرق‌ساختن اشتراک‌کنندگان اجتماع، اعتصاب، مظاهره و تحصن، تخلیه محل، اعلام ختم اجتماع، اعتصاب، مظاهره و تحصن و گرفتاری اخلال‌کنندگان در صورت بروز خشونت است.» در ادامه همین ماده «ایجاد موانع تخنیکی» به «سد راه تظاهرات‌کنندگان» معنا شده و در مواد بعدی با تشخیص مسئولان امنیتی، اقدام به این کار مجاز دانسته شده است. در ماده ۱۱ این فرمان آمده که اعتصاب‌کننده‌ها و مظاهره‌کنندگان نمی‌توانند در نزدیک تأسیسات نظامی، شفاخانه‌ها، مکاتب، سفارت‌خانه‌ها، راه‌های مزدحم و هم‌چنین در تاریکی شب دست به تظاهرات و اعتصابات بزنند. هم‌چنین در فرمان گفته شده است که هیچ کارمند دولتی حق شرکت در تظاهرات و اعتصابات را ندارد.

به‌صورت خلاصه می‌توان گفت محدودیت‌ها و قیوداتی که در این قانون برای برگزاری تجمعات و تظاهرات بیان شده است، اگر عملی و تطبیق شود، بسترها و زمینه‌های آماده برای استیفای این حق بشری از سوی شهروندان باقی نمی‌ماند. بدون شک، تصویب نهایی این متن قانونی، بدون اصلاح و تطبیق و اجرای آن، در مقایسه با دستاوردهای قبلی دولت افغانستان در زمینه حق آزادی تجمعات مسالمت‌آمیز، یک عقب‌گرد جدی محسوب می‌شود.

۵. جمع‌بندی

در پایان این مقاله به‌عنوان جمع‌بندی مطالب اشاره به چند نکته در مورد نقش حق تجمع در دادخواهی از دیگر حق‌های بشری، رابطه حق تجمع با دموکراسی و ضرورت دفاع از حق تجمع برای دموکراسی نوپای افغانستان لازم است.

۱-۵. حق تجمع به‌عنوان ابزار تحقق حقوق بشر

در نظام بین‌الملل حقوق بشر، آزادی تجمع همان‌طوری که به‌عنوان یک حق مستقل مطرح است، هم‌چنان ابزاری است برای تأمین و تضمین سایر حق‌های بشری؛ بنابراین، حق بر آزادی تجمع در عین این‌که خود یکی از مهم‌ترین حق‌های بشری است، می‌تواند به‌عنوان ابزار و وسیله

برای دادخواهی از دیگر حق‌های بشری نیز نقش داشته باشد. به همین دلیل، کمیته حقوق بشر سازمان ملل متحد در تفسیر عمومی ۲۵ خود اذعان می‌کند که آزادی اجتماعات در کنار آزادی بیان و آزادی تشکیلات مبنای بهره‌مندی سایر حقوق بشری اشخاص است^۱ «حمایت از حق آزادی تجمع هم‌چنین می‌تواند به تحقق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و نسل سوم حقوق بشری، یعنی حقوق همبستگی، کمک کند.»^۲ حق تجمع مسالمت‌آمیز می‌تواند مجرای مهم برای حفظ و ترویج فرهنگ و هویت اقلیت‌ها باشد. هم‌چنین حمایت از حق آزادی تجمع، نقش برجسته‌ای در ایجاد جامعه کثرت‌گرا و مداراگر دارد که در آن گروه‌های دارای عقاید، رفتارها و رویه‌های مختلف بتوانند در کنار هم به صورت مسالمت‌آمیز زندگی کنند.^۳ بر اساس گفته‌های گزارشگر ویژه، حق برآزادی تجمع به‌عنوان یک واسطه و وسیله برخورداری از دیگر حق‌های مدنی، فرهنگی اجتماعی، سیاسی و اقتصادی کارکرد دارد. این وابستگی متقابل و ارتباط دوسویه میان حق تشکیل تجمعات و دیگر حقوق بشری، جایگاه این حق را در حد شاخص ارزش‌مند برای ارزیابی احترام یک دولت به بسیاری از حقوق بشر ارتقا می‌بخشد.^۴

۲-۵. رابطه حق تجمع و دموکراسی

آزادی شهروندان نسبت به تجمع و بحث در مورد سیاست، حمایت از پالیسی‌های حکومت یا حمایت از تغییرات در این پالیسی‌ها و به نمایش گذاشتن شکایت و اعتراض نسبت به مقامات حکومتی، در عصر کنونی یک روند ارزش‌مند دموکراتیک و عنصر حیاتی در برقراری ارتباط میان شهروندان و حکومت به حساب می‌آید. دولت دموکراتیک در صورتی مشروعیت دارد که بر آرای مردم بنیان‌گذاری شده باشد؛ اما نکته مهم این است که مشروعیت دولت باید استمرار داشته باشد و لازمه استمرار مشروعیت دولت این است که شهروندان فرصت داشته باشند به صورت مستمر بر عملکرد حکومت نظارت کنند و در صورت نارضایتی نسبت به پالیسی‌ها و برنامه‌های حکومت، بتوانند نارضایتی خود را ابراز کنند.

در یکی از قطع‌نامه‌های شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد نیز از اهمیت نقش حق آزادی

1. Human Rights Committee, General Comment 25, para 12.

2. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Guidelines on Freedom of Assembly, p.24.

3. Ibid, p. 15.

4. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para 12.

تجمعات در حکومت‌داری خوب و ایجاد شفافیت و از این طریق بنیان‌گذاری جامعه صلح‌آمیز، مرفه و دموکراتیک، سخن به میان آمده است.^۱ آزادی تجمعات به دلیل این‌که برای شهروندان این فرصت را فراهم می‌سازد تا نارضایتی‌شان از تصمیمات و عملکرد حکومت به نمایش گذاشته و خواستار تغییرات شوند، عنصر اساسی و جدایی‌ناپذیر یک نظام دموکراتیک است. البته غیر قابل انکار است که در اعمال این حق، ظرفیت بالقوه هرج و مرج و ارتکاب اعمال غیر قانونی وجود دارد؛ اما به دلیل جایگاه ویژه نقش تجمع و تظاهرات مدنی در حفظ ویژگی‌های دموکراتیک نظام‌ها، حکومت‌ها نمی‌توانند صرفاً بر مبنای احتمال وقوع هرج و مرج و بی‌نظمی، از تجمعات مسالمت‌آمیز جلوگیری کنند.^۲

۳-۵. ضرورت دفاع از حق تجمع در دموکراسی نوپای افغانستان

کارکرد اصلی تجمعات، تظاهرات و اعتراضات مدنی این است که افراد بتوانند به صورت آزادانه مخالفت و نارضایتی خود را در برابر نهادهای حکومتی و غیر حکومتی بیان کنند و از این طریق، کاستی‌ها و نارسایی‌های فعالیت‌های دولت یا دیگر نهادهای جامعه را برملا سازند و از مقامات و نهادهای مرتبط بخواهند که کاستی‌های موجود را برطرف کرده و در برابر اعمال خود به شهروندان کشور پاسخ‌گو باشند.

در نظام سیاسی نوپای افغانستان ضرورت دارد حاکمان و سیاست‌مداران به‌جای تلقی تظاهرات به‌عنوان یک تهدید علیه حکومت، به تظاهرات و تجمعات مدنی و مسالمت‌آمیز مردم به‌عنوان یک حق مسلم بشری نگاه کرده و از این حق به‌عنوان یکی از لوازم اجتناب‌ناپذیر دموکراسی پاسداری نماید. بهتر است کارگزاران نظام سیاسی کنونی از طریق رفع تبعیض، کاهش فقر، شایسته‌سالاری، مبارزه با فساد، برقراری حاکمیت قانون و ایجاد شفافیت، زمینه‌های نارضایتی و اعتراض مردم را از بین ببرند. در مرحله بعد، حاکمان باید نارضایتی مزمّن و اعتراض‌های موجود را به‌صورت مسالمت‌آمیز و از طریق گفت‌وگو با نمایندگان معترضان حل کنند تا در شرایط خطیر و پر از ناامنی کنونی افغانستان نیاز به برگزاری تظاهرات و اجتماعات احساس نشود. حاکمان و مسئولان توجه داشته باشند که در پیش‌گرفتن رویکرد استبدادی و سرکوب

1. Human Rights Council, Resolution 24/5. The rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/RES/24/5, 8 October 2013, preface.
2. Robert L. Maddex, International encyclopedia of human rights: freedoms, abuses and remedies, Wshington D.C., CQ press, 2000, P.20.

خسونت‌بار تجمعات مدنی مردم، بیراهه است و مسأله را حل نمی‌کند؛ بلکه نارضایتی‌های موجود در جامعه در قالب بی‌تفاوتی در برابر سرنوشت جامعه یا شورش‌های کور بروز خواهد کرد و نتیجه هردو حالت، سستی بنیادهای نظام دموکراتیک خواهد بود.

منابع

۱. اعلامیه جهانی حقوق بشر، مجمع عمومی سازمان ملل متحد، ۱۹۵۸ میلادی.
۲. حیدری، مختارحسین (۱۳۹۶)، حقوق بشر، کابل، نشر واژه.
۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۸)، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۴. قانون اجتماعات، اعتصابات و تظاهرات، فرمان تقنینی شماره ۱۴۶ رئیس جمهور، وزارت عدلیه افغانستان، جریده رسمی شماره ۱۲۷۵، ۱۳۹۶.
۵. قانون اجتماعات، اعتصابات و تظاهرات، فرمان رئیس دولت انتقالی، وزارت عدلیه، جریده رسمی شماره ۸۰۵، ۱۳۸۱.
۶. قانون اساسی افغانستان، مصوب لوی جرگه ۱۳۸۲، وزارت عدلیه، جریده رسمی ۸۰۵.
۷. قربان‌نیا، ناصر (۱۳۸۷)، حقوق بشر و حقوق بشردوستانه، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
۸. کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان، گزارش تحقیق بررسی سطح آگاهی عامه از حقوق بشر در سال ۱۳۹۵، سال نشر ۱۳۹۶، سایت کمیسیون به آدرس: www.aihrc.org.af.
۹. کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان، گزارش تحقیق وضعیت حق برگزاری تجمعات در افغانستان، سال نشر ۱۳۹۶، سایت کمیسیون به آدرس: www.aihrc.org.af.
۱۰. کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان، وضعیت حقوق بشر در سال ۱۳۹۵، سال نشر ۱۳۹۶، سایت کمیسیون: www.aihrc.org.af.
۱۱. کنوانسیون بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مجمع عمومی سازمان ملل متحد، ۱۹۶۶م.
۱۲. کنوانسیون بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، مجمع عمومی سازمان ملل متحد، ۱۹۶۶م.
۱۳. منشور ملل متحد، مصوب در کنفرانس ملل متحد در سانفرانسیسکو، ۱۹۴۵م.
۱۴. نوری، عبدالعزیز (۱۳۹۴)، حقوق بشر، کابل، انتشارات دانشگاه کاتب.
15. Equality and Human Rights Commission, Human Rights: Human Lives; a Guide to Human Rights act for public Authorities, 2014.
16. Human Rights Committee, General Comment 25, Website Link:http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11
17. Human Rights Council, Resolution 24/5. The rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/RES/24/5, 8 October 2013.

18. Maddex, Robert L., International Encyclopedia of human rights: freedoms, abuses and remedies, Wshington D.C., CQ press, 2000.
19. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rigts, Guidelines on Freedom of Assenbly, Warsaw 2010.
20. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012.
21. US department of State, Human Rights report (2016), Website Link: <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>.