

فصلنامه حقوق اداری

سال نهم، زمستان ۱۴۰۰، شماره ۲۹

مقاله علمی پژوهشی

«وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و جامعه در نظام حقوقی ایتالیا

علیرضا جلالی^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۵/۲۰

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۸/۰۴

چکیده

نظام ایتالیا یکی از نمونه‌های مکتب مردم‌سالاری اجتماعی به حساب می‌آید. در این رژیم وظایف عمومی دولت و ملت مورد توجه قانون اساسی قرار می‌گیرد. در مقاله پیش‌رو تلاش می‌شود با تمرکز بر تکالیف مردم نسبت به مصالح عمومی و با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی پاسخ این سؤال ارائه گردد: مشخصات و ماهیت مفهوم «وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و جامعه در نظام حقوقی ایتالیا چگونه ترسیم می‌شود و در صورت عدم اجرای تکالیف مذکور چه مشکلاتی بروز پیدا می‌کنند؟ پس از بررسی داده‌های مربوطه، به این نتیجه دست پیدا می‌کنیم که مسائلی چون مشارکت در انتخابات، دفاع از وطن، تعهد به نظام جمهوری و قانون اساسی، پرداخت مالیات‌ها، تکلیف اشتغال به کار و مسئولیت ارتقای سطح علمی شهروندان ذیل مفهوم «وظایف انکارناپذیر همبستگی» مردم نسبت به حکومت و جامعه تفسیر می‌شوند. بعضی از این تکالیف جنبه نمادین و برخی دیگر بعد حقوقی دارند. علی‌ایحال در صورت عدم رعایت تکالیف شهروندی، اضمحلال تدریجی جامعه و حکومت محقق می‌شود. برای پیشگیری از این فاجعه، حاکمیت باید بر ترویج فرهنگ مسئولیت شهروندی تأکید کند؛ لذا اگر در کوتاه‌مدت صدور مجازات برای عدم اجرای وظایف مردم روش مناسبی تلقی می‌گردد، اما در طولانی مدت این اقدام سرکوب‌گر نمی‌تواند به تنهایی اتحاد ملت و نظام را تضمین نماید.

واژگان کلیدی: ایتالیا، حقوق عمومی، وظایف انکارناپذیر، همبستگی.

۱. استادیار گروه حقوق دانشگاه دامغان، سمنان، ایران a.jalali@du.ac.ir

مقدمه

در اکثر مواقع حقوقدانان توجه خود را به مسئله تضمین حقوق بنیادین شهروندان توسط حاکمیت متمرکز می‌کنند، خصوصاً که قانون اساسی به مثابه قانون مادر و تضمین کننده حقوق و آزادی‌های شهروندان تلقی می‌شود (پروین، معزالدینی، ۱۳۹۸: ۴۹۲). این مسئله سبب شده است تا یکی از ابعاد دیگر نظام‌های حقوقی معاصر که بر مبنای تفکر دولت رفاه^۱ استقرار پیدا کرده‌اند، کم‌تر مورد اعتنا قرار گرفته باشد. در واقع عنایت دکتترین به حقوق مردم خیلی بیشتر از توجه به وظایف شهروندان نسبت به جامعه و نظام حاکم تجلی پیدا کرده است. ایجاد شخصیت حقوقی برای افراد و نهادها سبب می‌گردد تا حقوق و وظایف در کنار هم بروز پیدا کنند و عدم دقت نسبت به موضوع دوم خیلی قابل توجه نمی‌باشد؛ هرچند بنا به رسالت سنتی حقوق اساسی که همان محدود کردن اقتدار حاکمیت به نفع آزادی‌ها است و به قول برخی‌ها این شاخه از علم حقوق فن آزادی به حساب می‌آید، این رویه قابل درک محسوب می‌شود (پروین، احمدوند، ۱۳۸۸: ۸۰). علی‌ایحال در مقاله پیش‌رو سعی می‌گردد در جهت رفع این خلأ در ادبیات علمی، با مطالعه موردی نظام حقوقی ایتالیا توجه دکتترین را به سمت وظایف شهروندان نسبت به حکومت و جامعه معطوف کنیم. دلیل انتخاب نظام حقوقی ایتالیا برای این پژوهش توجه سیستم حکومتی مذکور به وظایف شهروندان است؛ زیرا نظام این کشور چارچوبی توصیف می‌کند که در آن جنبه عمومی مسئولیت دولت و ملت مکرر مورد مبالغت قرار می‌گیرد (Longo, 2017: 211).^۲ بر این اساس می‌توان ادعا نمود که قانون اساسی ایتالیا جزو آن اسنادی به حساب می‌آید که ماهیت حکومت و جامعه را از محدوده دموکراسی‌های لیبرال خارج کرده و ذیل سوسیال-دموکراسی‌ها قرار داده است. در رژیم نخست حکومت اقتدار خود را کاهش داده و دخالت خویش در امور عمومی را به حداقل ممکن می‌رساند، زیرا رسالت اصلی نظام بروز هر چه بیشتر حقوق انفرادی است. از طرفی دیگر در مردم‌سالاری اجتماعی^۳ دولت به نام ایجاد برابری بین اعضای جامعه، در مسائل عمومی دخالت می‌کند و از شهروندان هم انتظار دارد در کنار پیگیری حقوق انفرادی مشروع خود، به همبستگی و تحکیم رابطه خویش با دیگر اعضای ملت و

1. Welfare State.

۲. برای مطالعه کلیات مربوط به رابطه قانون و آزادی‌های عمومی و همچنین تکالیف مردم در نظام حقوقی ایتالیا به مقاله ذیل مراجعه شود: جلالی، علیرضا (۱۳۹۸). «اعتراض وجدانی ماموران عمومی در نظام حقوقی ایتالیا». فصلنامه حقوق اداری، جلد ۷، شماره ۲۱.

3. Social-Democracy.

«وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و جامعه در نظام حقوقی ایتالیا ۵۹

حاکمیت، نه تنها مأموریت شخصی خود را ایفا کنند، بلکه به مسئولیت اجتماعی خویش هم رسیدگی به عمل آورند (De Boni, 2009: 141)؛ زیرا منافع شهروندان فقط به وسیله ارتباط مستقیم با مصلحت جمعی می‌تواند بروز کامل پیدا کند؛ اگر غیر از این باشد، دیگر با حقوق مشروع روبه‌رو نخواهیم شد، بلکه با خودخواهی مواجه می‌شویم. در این راستا دکتورین حقوقی ایتالیا با استخراج اصول مربوطه از قانون اساسی مفهوم «وظایف انکارناپذیر همبستگی»^۱ شهروندان نسبت به حکومت و جامعه را ابداع کرده است (Caterino, 2012: 353). از این حیث در مقاله پیش‌رو سعی می‌گردد پاسخ سؤال ذیل ارائه شود: مشخصات و ماهیت مفهوم «وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و جامعه در نظام حقوقی ایتالیا (یعنی یکی از نمونه‌های مهم مردم‌سالاری اجتماعی) چگونه ترسیم می‌گردد و در صورت عدم اجرای تکالیف مذکور توسط مردم چه مشکلاتی بروز پیدا می‌کنند؟ اهمیت پژوهش از این لحاظ قابل توصیف است که با نیل به پاسخ مناسب وظایف و مسئولیت‌های مشروع شهروندان (و نه فقط حقوق آنها) در یک نظام حقوقی توسعه‌یافته معاصر تعیین می‌شود؛ که این امر کمکی شایان و الگویی واضح برای پیشرفت سیستم‌های در حال توسعه به حساب می‌آید. ساختار مقاله (که با استفاده از روش توصیفی و تحلیلی تألیف می‌گردد) به شرح ذیل است: در بخش نخست به‌طور کلی به شرح اصول مرتبط با مفهوم «وظایف انکارناپذیر همبستگی» در قانون اساسی ایتالیا می‌پردازیم. در قسمت‌های بعدی به طور اختصاصی بر انواع «وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و جامعه و همچنین وظایف عمومی اقلیت‌ها و خصوصاً اتباع بیگانه مقیم ایتالیا در نظام حقوق اساسی این کشور متمرکز می‌شویم. سپس، به ارائه نتایج تحقیق اشاره می‌کنیم.

۱. مفهوم «وظایف انکارناپذیر همبستگی»

در این بخش به ارائه کلیات مفهوم «وظایف انکارناپذیر همبستگی» در قانون اساسی ایتالیا از جهت مسئولیت‌های شهروندان نسبت به حکومت و جامعه و از بعد رابطه چندجانبه عناصر مذکور بین یک‌دیگر پرداخته می‌شود.

1. Doveri inderogabili di solidarietà.

۲. «وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و جامعه

اصول مختلفی در قانون اساسی ایتالیا به صورت مستقیم و غیر مستقیم به مسئله «وظایف انکارناپذیر همبستگی» یا اصل «همبستگی» اشاره می‌کنند. تکالیف مربوط به همبستگی شهروندان نسبت به جامعه و حکومت به طور اختصاصی در ابتدای سند بیان شده اعلام می‌گردد. در این باره اصل دوم قانون اساسی صراحتاً مقرر می‌دارد: «جمهوری حقوق بنیادین بشر را چه در بعد شخصی، چه از حیث اجتماعی که شخصیت افراد را شکل می‌دهد، تضمین و به رسمیت می‌شناسد؛ و اجرای وظایف انکارناپذیر همبستگی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را از مردم تقاضا می‌نماید». چنین اصلی از این لحاظ اهمیت ویژه دارد که حقوق بنیادین شهروندان را در کنار مسئولیت عمومی آنها مورد توجه قرار می‌دهد. در واقع مفهوم شهروند از منظر اصل دوم قانون اساسی فقط حامل حق نیست، بلکه شامل تکلیف هم می‌گردد. این اصل مهم‌ترین و صریح‌ترین اصل قانون اساسی تلقی می‌شود که به مفهوم «وظایف انکارناپذیر همبستگی» مردم نسبت به نظام حاکم و دیگر اعضای ملت اشاره می‌کند (Tamburrini, 2018: 31). البته تصور اینکه رعایت اصل همبستگی، بهای پرداخت شده توسط مردم برای تضمین حقوق بنیادین از طرف دولت به حساب می‌آید، تفسیر درستی نمی‌باشد. در این اصل بحث معامله مردم و حکومت مطرح نیست، که اگر اینگونه باشد حکومت حق دارد در صورت عدم ایفای وظایف توسط شهروندان، حقوق آنها را رعایت نکند. چنین تحلیلی بیشتر به دوره تفسیر قانون اساسی به عنوان یک قرارداد اجتماعی بر می‌گردد؛ امروزه دولت‌ها در هر شرایطی، غیر از مسائل استثنایی، موظفند حقوق ملت را در رأس امور قرار دهند. در واقع تضمین حقوق بنیادین مردم توسط حاکمیت وظیفه دولت محسوب می‌گردد و همزمان با آن، ملت تکلیف خویش مبنی بر ایجاد همبستگی با جامعه و نظام حاکم را پیگیری می‌کند. عدم اجرای مقتضی وظایف خود توسط یکی از اطراف این رابطه به هیچ وجه نمی‌تواند توجیهی برای تعلیق مسئولیت طرف مقابل به حساب آید.

۳. «وظایف انکارناپذیر همبستگی» حکومت نسبت به مردم

ایجاد همبستگی و تحکیم رابطه حکومت و مردم از یک طرف و اتحاد آحاد ملت بین هم از طرفی دیگر، فقط با ایفای مسئولیت شهروندان ممکن نیست. لذا اصل سوم قانون اساسی ایتالیا مقرر می‌دارد: «همه شهروندان بدون در نظر گرفتن جنسیت، نژاد، زبان، مذهب، دیدگاه سیاسی، شرایط شخصی و اجتماعی دارای کرامت هستند و نزد قانون برابر می‌باشند. وظیفه جمهوری رفع موانع

«وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و جامعه در نظام حقوقی ایتالیا ۶۱

اقتصادی و اجتماعی است که از توسعه انسان و مشارکت تاثیرگذار همه کارکنان در ساختار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور جلوگیری می‌کند و آزادی و مساوات شهروندان را محدود می‌سازند.» لذا زمانی همبستگی ملی معنی دارد که نه تنها مردم به جامعه و مصلحت عمومی وفادار باشند، بلکه حکومت هم به عنوان عنصر مؤثر اجتماعی زمینه این تعامل را فراهم کند. بر این اساس، مفهوم «وظایف انکارناپذیر همبستگی» که در اصل دوم بیان می‌گردد، باید در کنار محتوای اصل سوم تحلیل شود. هرچند به نظر می‌رسد مسئولیت شهروندان در بحث ایجاد همبستگی بیشتر باشد، اما طبق دستور اصل سوم حکومت موظف است «موانع اقتصادی و اجتماعی» که در تحقق حقوق و تکالیف شهروندان تأثیر منفی دارند را رفع نماید (Giorgi, 2017: 57). بنابراین، محتوای اصول مزبور قانون اساسی ایتالیا نظامی را توصیف می‌کند که در آن همبستگی فقط از طرف مردم به طریق اجرای تکالیف خویش ایجاد نمی‌گردد، بلکه ضلع دیگر این مهم حکومت است که باید مشکلات جامعه را به گونه‌ای تنظیم کند تا شهروندان بتوانند در عمل و نه فقط از لحاظ نظری وظایف خود را محقق کنند.

۴. «وظایف انکارناپذیر همبستگی» مردم، حکومت مرکزی و نهادهای محلی نسبت به یکدیگر

در کنار وظیفه همبستگی شهروندان نسبت به جامعه و حکومت و تکلیف دولت بر رفع موانع محدود کننده بروز شخصیت انسان در فضای عمومی، مسئله ایجاد همبستگی بین ارکان مختلف حاکمیت از جهت رابطه سه بعدی مردم-حکومت مرکزی-نهادهای محلی هم قابل توصیف است. در این باره اصل ۱۱۸ قانون اساسی ایتالیا مقرر می‌دارد: «تکالیف اداری به شهرداری‌ها واگذار می‌شوند، مگر اینکه به دلیل تضمین کارکرد یکپارچه آنان، این وظایف به شهرستان‌ها، کلانشهرها، استانداری‌ها و حکومت مرکزی بر اساس اصول صلاحیت تکمیلی^۱، کفایت^۲ و تمایز^۳ محول گردند. شهرداری‌ها، شهرستان‌ها و کلانشهرها دارای تکالیف اداری خاص خود و همچنین دارای وظایف تعیین شده توسط قوانین دولتی و استانی بر اساس صلاحیت مختص خویش می‌باشند. قوانین دولتی روش‌های ایجاد هماهنگی بین حکومت مرکزی و استانداری‌ها را در حوزه موضوعات حروف b و h بند دوم

-
1. Principio di sussidiarietà.
 2. Principio di adeguatezza.
 3. Principio di differenziazione.

اصل ۱۱۷^۱ و همچنین در امور مربوط به حفظ آثار فرهنگی تعیین می‌کنند. حکومت مرکزی، استانداری‌ها، کلانشهرها، شهرستان‌ها و شهرداری‌ها از فعالیت‌های آزاد شهروندان که به صورت انفرادی یا جمعی برای منفعت عمومی بر اساس اصل صلاحیت تکمیلی تحقق پیدا می‌کنند، حمایت به عمل می‌آورند.» این اصل بر دو مبنای مربوط به مفهوم همبستگی استوار است: مسئله اول وظایف همبستگی بین نهادهای حاکم می‌باشد. بر این اساس، طبق اصل صلاحیت تکمیلی، از منظر چارچوب قانون اساسی بهترین حالت مدیریت جامعه این است که حاکمیت توسط نزدیک‌ترین تشکل عمومی به شهروندان یعنی شهرداری‌ها اعمال گردد. نهاد اخیر بنا به شناخت بهتر نیازهای واقعی جامعه نسبت به حکومت‌های محلی دیگر (استانداری‌ها و غیره) و دولت مرکزی، که به دلیل اداره قلمرو وسیع‌تری توانایی رسیدگی به مسائل جزئی را ندارند و به نوعی ملزم هستند مشکلات شهروندان را از دیدگاهی کلان بررسی کنند، مناسب‌ترین گزینه برای ارتباط تنگاتنگ با مردم به حساب می‌آید. فقط در صورت عدم کفایت شهرداری‌ها برای حل یک معضل نهاد بالادستی وارد عمل می‌شود (مثلاً نهاد مربوط به شهرستان، کلانشهر یا استانداری) و مدیریت مسئله را به عهده می‌گیرد؛ دولت مرکزی هم این همکاری یا همبستگی بین تشکلات محلی را با دقت رصد می‌کند تا از یک طرف هیچ نهادی از اقتدار خود سوءاستفاده نکند و از طرفی دیگر مشکلات شهروندان هم بدون راه حل نمانند و مردم قربانی نزاع بین صلاحیت مختلف نهادهای محلی نشوند (Rescigno, 2002: 8).

مسئله دومی که اصل ۱۱۸ در قالب مفهوم وظیفه همبستگی به آن اشاره دارد موضوع همکاری بین مردم و نهادهای محلی است. همانگونه که تفسیر تلفیقی اصول دوم و سوم قانون اساسی راهکار کلی همکاری حکومت مرکزی و مردم را تعیین می‌کند، در بخش پایانی اصل ۱۱۸ قانونگذار اساسی بر حمایت دوجانبه شهروندان و حکومت‌های محلی تاکید می‌ورزد. در واقع اصول مربوط به «وظایف انکارناپذیر همبستگی» در حوزه رابطه مردم و نهادهایی مانند شهرداری‌ها اینگونه تجلی پیدا می‌کند که از یک طرف مردم نمی‌توانند انتظار داشته باشند تمام مشکلات فقط توسط حاکمیت حل شوند. برای همین قانون اساسی «از فعالیت‌های آزاد شهروندان که به صورت انفرادی یا جمعی برای منفعت عمومی» صورت می‌گیرند حمایت می‌کند و از طرفی دیگر شهرداری‌ها و نهادهای مربوط به اقتدار حاکمیت در هر سطح و قلمرو نباید در این امور دخالت کنند، مگر زمانی که شهروندان نتوانند

۱. امور مربوط به مهاجرت اتباع بیگانه، امنیت و نظم عمومی.

«وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و جامعه در نظام حقوقی ایتالیا ۶۳

به تنهایی مشکلات موجود را حل و فصل نمایند (Pellizzari, 2011: 594). لذا تحلیل سه اصل بیان شده که به صورت مستقیم و غیرمستقیم به بحث «وظایف انکارناپذیر همبستگی» اشاره دارند، سبب می‌گردد تا چارچوب کلی تکالیف ملت و نهادهای عمومی نسبت به یکدیگر مشخص شود. بنابراین، نه شهروندان و نه بخش‌های مختلف حکومت می‌توانند به راحتی از وظایف خود نسبت به طرف مقابل امتناع ورزند و موظف هستند برای توسعه کشور تلاش کنند. هرچند تمرکز ما در این مقاله بر «وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به جامعه و حکومت است؛ بر این اساس در بخش‌های بعدی به طور اختصاصی این موضوع بررسی خواهد شد.

۵. «وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و جامعه در امور سیاسی

طبق اصل دوم قانون اساسی به‌طور موردی سه نوع تکلیف مردم نسبت به مسائل عمومی مطرح می‌گردند: «وظایف انکارناپذیر همبستگی» در امور سیاسی، اقتصادی و اجتماعی. بر این اساس، مسئولیت‌های سیاسی شهروندان به چند زیرمجموعه تقسیم می‌شود: (۱) وظیفه شرکت در انتخابات، (۲) دفاع از میهن و (۳) وفاداری به جمهوری، احترام به قانون اساسی و عموم مقررات.

۱-۵. وظیفه شرکت در انتخابات

بر اساس اصل ۴۸ قانون اساسی ایتالیا «همه شهروندانی که به سن قانونی رسیده باشند، اعم از مرد و زن، حق شرکت در انتخابات را دارند. آراء شخصی، برابر، آزاد و مخفی هستند. شرکت در انتخابات یک وظیفه مدنی به حساب می‌آید...». بنابراین، در نظام حقوقی ایتالیا رأی فقط یک حق شهروندی نیست، بلکه یک تکلیف مهم مردم هم محسوب می‌گردد (Pin, 2015: 37). در مجلس مؤسس قانون اساسی که در سال ۱۹۴۷ میلادی مباحث مربوطه را پیگیری می‌کرد، درباره متن پیشنهادی اصل ۴۸ دو دیدگاه وجود داشت. بخشی از اعضای مجلس اعتقاد داشتند رابطه شهروندان و انتخابات باید به‌گونه‌ای ترسیم شود که فقط بر جنبه اخلاقی و سیاسی تکلیف مشارکت در انتخابات تاکید گردد. نمایندگان دیگری هم با نظری متفاوت اعلام کرده بودند که بحث وظیفه شرکت مردم در انتخابات فقط بعد اخلاقی ندارد، بلکه باید برای عدم رجوع افراد به صندوق‌های رأی، مجازات تعیین گردد تا جنبه هنجاری و الزام‌آور این موضوع هم رعایت شود. در نهایت بنا به عدم توافق طرفین، اعضای مجلس مؤسس تصمیم گرفتند متن اصل ۴۸ را به گونه‌ای نگارش کنند تا دست قانونگذاری

عادی در آینده باز بماند و قوه مقننه در زمان صدور قانون مربوطه درباره نمادین یا الزامی بودن بحث وظیفه شرکت در انتخابات شهروندان نظر خود را اعمال کند (Lanchester, 1983: 34-35). رویکرد قانونگذار عادی در این زمینه به دو دوره تاریخی برمی‌گردد: از دهه ۵۰ قرن ۲۰ میلادی اجرای اصل ۴۸ به مسئله راهکارهای تنبیهی برای افرادی که از حق رأی استفاده نمی‌کردند متمرکز شد. برای همین در ماده ۱۱۵ «قانون انتخابات»^۱ شماره ۳۶۱ مصوب سال ۱۹۵۷ مقرر گردید اگر شهروندی به دستور قانون اساسی عمل نکند و نسبت به تکلیف مدنی خویش در باب مشارکت در انتخابات بی‌تفاوت باشد، نام وی به عنوان مجازات برای یک ماه در بخش اعلانات عمومی شهرداری محل سکونت ایشان در انظار تمام مردم قرار گیرد. علاوه بر این، در اسناد و مدارک هویتی فردی که در انتخابات شرکت نمی‌کرد، صراحتاً این موضوع به مدت پنج سال ذکر می‌شد تا همه درباره عدم تعهد شهروند به اصل ۴۸ قانون اساسی مطلع گردند. فقط مجوز شهردار حوزه انتخابی مربوطه، آن هم با ذکر دلایل موجه (مانند بیماری شهروندی که در انتخابات شرکت نکرده است)، اعمال مجازات‌های عنوان شده را تعلیق می‌نمود (Parducci, 2008: 17). اما تدریجاً از اواخر قرن گذشته میلادی رویکرد قانونگذار عادی ایتالیا تغییر کرد: با صدور قانون جدید انتخابات (شماره ۲۷۷ سال ۱۹۹۳) تمام مجازات‌های بیان شده در سال ۱۹۵۷ لغو شدند (Lanchester, 2006: 171). بر این اساس، امروزه عدم شرکت مردم ایتالیا در انتخابات مجازاتی ندارد، هر چند طبیعی است که تکلیف تعیین شده در قانون اساسی همچنان پابرجا می‌باشد؛ این امر سبب می‌گردد تا وظیفه مردم نسبت به این رسالت شهروندی از لحاظ سیاسی و اخلاقی مورد توجه قرار گیرد، لذا اگر عدم مشارکت در انتخابات مسوولیت حقوقی و کیفری ایجاد نمی‌کند، اما این مهم نشانه‌ای نگران‌کننده برای جامعه به حساب می‌آید، زیرا ثابت می‌کند که اعتماد مردم به ساختارهای سیاسی حاکم به حداقل ممکن رسیده است.

۲-۵. وظیفه دفاع از میهن

طبق اصل ۵۲ قانون اساسی ایتالیا «دفاع از میهن تکلیف مقدس هر شهروند می‌باشد. خدمت نظامی بر اساس روش‌های تعیین شده توسط قانون الزامی است؛ اجرای این موضوع سبب اخلال در جایگاه شغلی و تضمین حقوق سیاسی شهروندان نخواهد شد؛ ساختار نیروهای مسلح با روحیه دموکراتیک

1. Legge elettorale.

«وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و جامعه در نظام حقوقی ایتالیا ۶۵

جمهوری تطبیق خواهد داشت.» بر این اساس، در کنار تکلیف مشارکت در انتخابات، یک «وظیفه انکارناپذیر همبستگی» دیگر شهروندان نسبت به مسائل عمومی که بعد سیاسی پیدا می‌کند، موضوع حفاظت از وطن است.^۱ در این رابطه علمای حقوق ایتالیا تحلیل‌های متفاوتی ارائه می‌کنند. برخی‌ها با تأکید بر «مقدس» عنوان شدن تکلیف دفاع از میهن در اصل ۵۲ بر محتوای اخلاقی این مسئولیت توجه می‌نمایند. از این حیث، مسئله قابل تأمل این است که در کل متن قانون اساسی ایتالیا، تنها موضوعی که «مقدس» توصیف می‌شود، تکلیف شهروندان بر حفظ وطن می‌باشد؛ هیچ حق یا وظیفه دیگری همراه با چنین خصیصه‌ای بیان نشده است، که این مهم تأکیدی بر شکوه مسئولیت شهروندی مذکور محسوب می‌شود (Di Cosimo, 1991: 56). بعضی‌ها هم تفسیر واژه «دفاع» را به این صورت اعلام می‌کنند: اصل ۵۲ قانون اساسی باید در کنار ماده ۵۱ منشور سازمان ملل متحد^۲ تحلیل گردد. لذا منظور مفهوم «دفاع از میهن» فقط جنبه حفظ کشور در برابر حمله مسلحانه دشمن خارجی را دارا می‌باشد و تحت هیچ شرایطی نباید به عنوان یک بهانه برای تجاوز به ملت‌های دیگر در نظر گرفته شود (Galeano, 2012: 287). نویسندگان دیگری اعتقاد دارند اصل ۵۲ باید به طور تلفیقی با اصل ۷۸^۳ و بند ۹ اصل ۸۷^۴ قانون اساسی ایتالیا مورد توجه قرار گیرد. از این جهت مفهوم «دفاع» فقط زمانی وظیفه مردم به حساب می‌آید که قوه مقننه وضعیت فوق‌العاده مربوط به جنگ را صادر و رئیس‌جمهور آن را ابلاغ کرده باشد. لذا بنا به این تحلیل فقط با دستور مقامات برای شهروندان مسئولیت دفاع از میهن محقق می‌گردد (Caruso, 2017: 8). یکی از نمونه‌های تجلی «وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حاکمیت و جامعه در موضوع دفاع از میهن، مسئله سامانه سربازی اجباری است (بند دوم اصل ۵۲). هرچند در گذشته طبق قانون شماره ۲۳۷

۱. هرچند اکثریت طرفداران دکترین وظیفه دفاع از میهن را متوجه همه ملت می‌دانند، به نظر اقلیتی از حقوقدانان منظور از مسئولیت محافظت از وطن به عموم شهروندان اطلاق نمی‌شود و فقط مربوط به اعضای نیروهای مسلح می‌گردد (De Vergottini, 1971: 15).

۲. «در صورت وقوع حمله مسلحانه علیه یک عضو ملل متحد تا زمانی که شورای امنیت اقدام لازم برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به عمل آورد، هیچ یک از مقررات این منشور به حق ذاتی دفاع از خود، چه این امر به طور فردی یا به صورت دسته‌جمعی تحقق پیدا کند، لطمه‌ای وارد نخواهد کرد...».

۳. «مجلسین وضعیت فوق‌العاده مربوط به جنگ را اعلام می‌کنند و قدرت لازم را به دولت اهدا می‌نمایند».

۴. «رئیس‌جمهور فرماندهی نیروهای مسلح و ریاست شورای عالی دفاع که طبق قانون تشکیل می‌شود را به عهده دارد و وضعیت فوق‌العاده مربوط به جنگ را پس از تصویب مجلسین ابلاغ می‌نماید».

سال ۱۹۶۴ تحت عنوان «سربازی و به کارگیری اجباری در ارتش، نیروی دریایی و نیروی هوایی»^۱، همه شهروندان مرد بالای ۱۸ سال که شرایط عضویت در نظام سربازی اجباری را داشتند ملزم بودند دوره مذکور را طی کنند، پس از اصلاحات مکرر این قانون، امروزه نظام سربازی دیگر الزامی نیست و نیروهای مسلح فقط از مستخدمین حرفه‌ای بهره‌مند می‌شوند. البته قبل از لغو نظام سربازی اجباری در سال ۲۰۰۵، حکومت شرایطی فراهم کرده بود تا شهروندان در برخی مواقع بتوانند بین عضویت موقت در ارتش و فعالیت‌های مدنی غیر مسلح عام‌المنفعه انتخاب کنند. در این راستا قوانین شماره ۷۷۲ سال ۱۹۷۲ و ۲۳۰ سال ۱۹۹۸ درباره «خدمت مدنی»^۲ و «اعتراض وجدانی»^۳ اجازه عدم مشارکت در سامانه سربازی اجباری کشور را به دلایل اعتقادی (مثلاً مخالفت با خشونت) برای مشمولین شناسایی کرده بودند (De Cicco, 2011: 112). اگر چه این قوانین امکان دارد با متن بندهای اول و دوم اصل ۵۲ قانون اساسی ظاهراً در تضاد باشند، زیرا در مهم‌ترین سند حقوقی کشور اولاً دفاع از میهن تکلیفی مقدس عنوان گردیده و ثانیاً خدمت نظامی الزامی توصیف شده است، اما دادگاه قانون اساسی ایتالیا^۴ اعتقاد دارد که تنها ابزار موجود برای تحقق مسائل بیان شده در اصل ۵۲ روش‌های نظامی نیستند. مثلاً در پرونده شماره ۱۷۲ سال ۱۹۹۹ قضات اساسی اعلام نمودند که وظیفه دفاع از میهن به مثابه یکی از تکالیف انکارناپذیر و مهم شهروندان برای ایجاد همبستگی ملی به حساب می‌آید، لکن این موضوع می‌تواند توسط اقدامات متفاوتی ابراز گردد و الزامی به مشارکت در سامانه مسلح کشور وجود ندارد (Corte costituzionale, 1999: par. 3).^۵ بنابراین، همکاری ملت در طرح‌های مدنی که منفعت عمومی را پیگیری می‌کنند، شامل موضوعات مذکور در اصل ۵۲ می‌گردد. درست است که شرکت در برنامه‌های مرتبط با امور خیریه، عضویت در انجمن‌های حمایت از نیازمندان و ارائه خدمات به سالمندان در اماکن مربوطه وظایف نظامی و انتظامی محسوب نمی‌شوند، لکن تأثیر مثبتی در تضمین برخی از اصول قانون اساسی مانند تحکیم وحدت اجتماعی، ایجاد برابری در جامعه و همبستگی ملی، ترویج از خودگذشتگی، تضمین بهداشت عمومی دارند. علاوه بر این، گذر از دیدگاه‌های میلیتاریستی در تفسیر مفهوم دفاع از میهن ثابت می‌کند که در

1. Leva e reclutamento obbligatorio nell'Esercito, nella Mariana e nell'Aeronautica.
2. Servizio civile.
3. Obiezione di coscienza.
4. Corte costituzionale.

۵. این استدلال توسط دادگاه قانون اساسی در آرای شماره ۵۳ سال ۱۹۶۷ و شماره ۱۶۴ سال ۱۹۸۵ هم عنوان شده است.

«وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و جامعه در نظام حقوقی ایتالیا ۶۷

شرایط دنیای معاصر تنها توسل به سلاح نمی‌تواند متضمن امنیت، پیشرفت و صلح کشورها باشد و بدون فعالیت‌های مدنی مسالمت‌آمیز عام‌المنفعه پایداری و همبستگی عمومی محقق نمی‌گردد.

۳-۵. وظیفه وفاداری به جمهوری، احترام به قانون اساسی و عموم مقررات

در چارچوب «وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و جامعه در امور سیاسی، اصل ۵۴ قانون اساسی ایتالیا جایگاه ویژه‌ای دارد. بر اساس این اصل، «همه شهروندان وظیفه دارند به جمهوری وفادار باشند و قانون اساسی و مقررات را رعایت کنند. شهروندانی که مقامات عمومی را تصدی می‌نمایند باید تکالیف خود را با نظم و شرافت انجام دهند و در مواردی که قانون مقرر داشته است، ملزم به ادای سوگند می‌باشند». در این باره حقوقدانان ایتالیا دیدگاه‌های متفاوتی دارند؛ دسته‌ای از حقوقدانان تفسیر تحت‌اللفظی از اصل ۵۴ ارائه می‌نمایند و اعلام می‌دارند که مردم موظف هستند حامی نظام جمهوری باشند و در برابر تلاش‌های غیر قانونی برای بازگشت حکومت پادشاهی مقاومت کنند (Galdi, 2019: 16-17). بعضی‌ها هم با رد چنین نظریه‌ای معتقد هستند منظور از وظیفه وفاداری مردم به جمهوری، تکلیف حمایت همه جانبه ملت از یک رژیم سیاسی خاص نیست، بلکه مفهوم چنین اصلی، وظیفه پشتیبانی شهروندان از نظم عمومی تعیین شده توسط قانون اساسی محسوب می‌شود (Ventura, 1984: 62-63). از این حیث باید بر اصل نظم عمومی و تفسیر آن در نظام حقوق عمومی ایتالیا توجه کرد. در واقع منظور از نظم عمومی در مباحث حقوقدانان اساسی و اداری این کشور اروپایی اینگونه مطرح می‌گردد که جمع بالاترین اعتقادات جامعه و همچنین ترکیب اساسی‌ترین ارزش‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اخلاقی ملت در مفهوم بیان شده تجلی پیدا می‌کنند (Spagna Musso, 2008: 555). علاوه بر این، رابطه‌ای مستقیم بین وظیفه وفاداری به جمهوری و تکلیف رعایت قانون اساسی و دیگر مقررات صادره توسط حکومت وجود دارد. زیرا شهروندی که به ارزش‌های جمهوری اعتقاد نداشته باشد، به طور منطقی نمی‌تواند قوانین نشأت گرفته از آن را رعایت کند (Morbidelli, 2015: 16). در قسمت پایانی اصل ۵۴ هم به صورت موردی به ویژگی‌های کارکنان دولت و شهروندانی که مقامات عمومی را تصدی می‌کنند اشاره می‌شود. این بخش از ملت باید غیر از تعهدات بیان شده که به عموم مردم اطلاق می‌شوند (وفاداری به نظام و رعایت مقررات)، مشخصات ویژه‌ای را مدنظر قرار دهند. خصیصه اول «نظم» است؛ این واژه فقط به معنی التزام به ضوابط به طور منظم نمی‌باشد، بلکه باید به صورت

گسترده‌تر تفسیر شود. مفهوم نظم مورد اشاره در اصل ۵۴ شامل مسائلی چون احتیاط، تخصص، صلاحیت علمی و حرفه‌ای می‌گردد. خصیصه دوم «شرافت» است؛ این واژه از یک طرف به معنی صلاحیت اخلاقی و از طرفی دیگر به منظور عدم تضاد بین مصالح شخصی مستخدم دولت و منافع عمومی به کار می‌رود (Galdi, 2019: 26). علاوه بر این، «قانون رفتار مستخدمین بخش عمومی»^۱ نکاتی پیرامون خصوصیات و نحوه برخورد حرفه‌ای کارکنان دولت و وظایف این شهروندان به کارگرفته توسط حکومت در برابر نظام و دیگر اعضای ملت مقرر می‌دارد. این قانون که در سال ۲۰۱۳ تصویب شد، در ماده سوم خود کارمندان را به رعایت قانون اساسی و خدمت‌گذاری ملت ملزم می‌کند و بر بی‌طرفی کارکنان بخش عمومی نسبت به تمایلات شخصی خود و اعضای جامعه تأکید می‌ورزد. اضافه بر این، بند نخست ماده چهارم مقرر می‌دارد: «مستخدم برای خود یا برای دیگران هدیه یا هر گونه منفعتی نمی‌طلبد». در راستای مقابله با تضاد منافع بین مسائل شخصی کارمند و مصلحت عمومی ماده ۵ قانون مذکور مستخدمین دولت را ملزم می‌کند در صورت عضویت در نهادهای عمومی و اجتماعی (مانند تشکلات سیاسی، دینی، فرهنگی و غیره) موضوع را به اطلاع مقام مافوق خود برسانند. طبق بند چهارم ماده ۱۲ و در چارچوب نحوه برخورد مناسب و حرفه‌ای با مردم، کارکنان دولت نباید قبل از اتخاذ تصمیمات رسمی توسط اداره خود، نتایج روند پرونده‌های شهروندان متقاضی خدمات عمومی را منتشر کنند (Italia, Bassani, 2018: 141-142). لذا این تمهیدات نظامی را ترسیم می‌کنند که در آن کارکنان دولت باید به‌گونه‌ای عمل کنند تا شبهه‌ای درباره عملکرد آنها ایجاد نشود، زیرا تخلف مستخدم دولت در انتظار عمومی سرپیچی حکومت از باورهای خویش تلقی می‌گردد. با کلامی دیگر، نظام حقوقی ایتالیا با وضع قوانین متمرکز بر وظایف عمومی مردم و کارکنان دولت نسبت به رعایت هنجارهای موجود سعی نموده است تا روحیه قانون‌مدار ملت و سلامت و کارآمدی ماموران عمومی را تضمین و تقویت نماید.

۶. «وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و جامعه در امور اقتصادی

مهم‌ترین وظیفه شهروندان نسبت به حکومت و جامعه که توانایی ایجاد همبستگی ملی در حوزه اقتصادی را دارد، تکلیف پرداخت مالیات می‌باشد. طبق اصل ۵۳ قانون اساسی ایتالیا «همه مردم ملزم هستند به نسبت توانایی مالی خویش در هزینه‌های عمومی کشور سهم داشته باشند. نظام

1. Codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

«وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و جامعه در نظام حقوقی ایتالیا ۶۹

مالیاتی بر اساس معیارهای تصاعدی مقرر می‌گردد.» در این راستا دادگاه قانون اساسی تحلیل خاصی در رابطه با موضوع فرار مالیاتی اعلام نموده است. در رأی شماره ۵۱ سال ۱۹۹۲ دادرسان این نهاد عالی اشعار داشتند که فرار مالیاتی تخلف بسیار شدیدی است، زیرا به هر طریق و دلیلی که تحقق پیدا کند، رابطه همبستگی ملت در مسائل اقتصادی را خدشه‌دار می‌کند. بنابراین، عدم تعهد مردم به تکلیف تهیه هزینه‌های عمومی اخلاص در «وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان محسوب می‌گردد و بنا به مغایرت این رفتار با اصول ۲ و ۵۳ قانون اساسی، کسی که مالیات‌های مقرر را پرداخت نمی‌کند یک متجاوز به ارکان حاکمیت به حساب می‌آید (Corte costituzionale, 1992: par. 4). اصل توانایی اقتصادی مالیات‌دهندگان هم یک ملاک مهم برای دولت در وضع مالیات‌ها محسوب می‌شود. مورد اخیر در اصل ۵۳ قانون اساسی به طریق روش اخذ مالیات به صورت تصاعدی مقرر شده است. به این معنی که دولت برای دریافت هزینه‌های عمومی از مردم نمی‌تواند به هر روشی متوسل شود و باید به‌طور الزامی قواعد مربوطه را رعایت کند. تصاعدی بودن مالیات‌ها از ابزارهای مکتب دولت رفاه محسوب می‌گردد؛ این قاعده این‌گونه بروز پیدا می‌کند که با افزایش درآمدهای مردم، درصد مالیات هم رشد می‌یابد. در این راستا ماده ۱۱ «قانون مالیات بر درآمدها»^۱ (مصوب سال ۱۹۸۶)، درصد پرداختی مردم در این زمینه را به طور متغیر و تصاعدی به شرح ذیل توصیف می‌کند: تا ۱۵ هزار یورو درآمد سالیانه، ۲۳ درصد مالیات؛ از ۱۵ هزار تا ۲۸ هزار یورو درآمد سالیانه، ۲۷ درصد مالیات؛ از ۲۸ هزار تا ۵۵ هزار یورو درآمد سالیانه، ۳۸ درصد مالیات؛ از ۵۵ هزار تا ۷۵ هزار یورو درآمد سالیانه، ۴۱ درصد مالیات؛ بیش از ۷۵ هزار یورو درآمد سالیانه، ۴۳ درصد مالیات. علاوه بر این، اگر درآمد سالیانه شهروندان زیر ۷۵۰۰ یورو باشد، اخذ مالیات صورت نمی‌گیرد (Blasi, Minnucci, 2012: 80). لذا سامانه مالیاتی حاکم در ایتالیا با رد دیدگاه‌های افراطی مبتنی بر بازار آزاد اقتصادی، بر موضوع منفعت عمومی تاکید می‌کند: با کلامی دیگر، افرادی که از لحاظ اقتصادی دارای اقتدار بیشتری هستند، قبول می‌کنند در راستای تضمین منفعت عمومی و رعایت حقوق بخش‌های ضعیف جامعه، درصدی از درآمدهای خود را در اختیار دولت قرار دهند تا نیازهای جامعه خویش رفع شوند. فرد مالیات دهنده با اینکه می‌داند با پرداخت مالیات بخشی از

1. Testo unico imposte sui redditi.

ثروت خود کسر خواهد شد، از حق مالکیت خویش به طور نسبی می‌گذرد و این امر یک نوع از خودگذشتگی مدنی به حساب می‌آید.

۷. «وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و جامعه در امور اجتماعی تکالیف شهروندان نسبت به مسائل عمومی در راستای ایجاد همبستگی ملی پیرامون موضوعات اجتماعی به دو دسته تقسیم می‌شوند: وظیفه در برابر امر اشتغال و مسئله آموزش و پرورش.

۷-۱. وظیفه شهروندان نسبت به اشتغال

اصل ۴ قانون اساسی ایتالیا مقرر می‌دارد: «جمهوری حق اشتغال را برای آحاد ملت به رسمیت می‌شناسد و شرایط تحقق آن را به وجود می‌آورد. شهروندان باید بر حسب انتخاب و امکانات خویش فعالیت و شغلی را که در جهت پیشرفت مادی و معنوی جامعه باشد، انجام دهند». بر این اساس، مسئله اشتغال فقط جنبه رفع نیازهای شخصی و خانواده‌ای افراد را ندارد، زیرا قانون اساسی بر اهمیت فعالیت اقتصادی شهروندان برای «پیشرفت مادی و معنوی جامعه» تاکید می‌کند. در این راستا اخیراً دادگاه عمومی شهر رم^۱ رأی مهمی صادر کرده است. طبق حکم صادره در تابستان سال ۲۰۲۰ توسط شعبه چهارم محکمه مزبور، مقرر گردید به دلیل تعهد عمومی مردم نسبت به اصل همبستگی ملی در حوزه فعالیت‌های کاری و اقتصادی، اجاره بهای یک مغازه حدود ۳۰ درصد کاهش پیدا کند. در واقع مدیر یک رستوران که در مرکز پایتخت ایتالیا فعالیت می‌کرد، بنا به اعمال محدودیت‌های مربوط به شیوع ویروس کرونا با ضرر شدید مالی روبه‌رو شده بود. برای همین با مراجعه به دادگاه از مقام قضایی تقاضای کاهش ۵۰ درصدی اجاره ماهیانه مغازه خود را به دلیل مشکلات مرتبط با محدود شدن فعالیت‌های اقتصادی و ضررهای مربوطه ارائه نمود. قاضی به‌طور نسبی با درخواست خواهان موافقت به عمل آورد و با استناد به اصل دوم قانون اساسی («وظایف انکارناپذیر همبستگی» مردم نسبت به مصالح عمومی) و همچنین اصل ۴ قانون اساسی (رسالت همگانی در ترویج پیشرفت مادی و معنوی جامعه به طریق فعالیت‌های درآمدزا) حکم کاهش ۳۰ درصدی اجاره بها را به مدت یک سال صادر کرد. از نظر دادگاه موجد در این قضیه نمی‌تواند با استناد به آزادی قراردادی و حق مالکیت، یعنی مواردی که ذیل منفعت اقتصادی شخصی قرار می‌گیرند،

1. Tribunale di Roma.

«وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و جامعه در نظام حقوقی ایتالیا ۷۱

نسبت به «وظایف انکارناپذیر همبستگی» خود در برابر دیگر اعضای جامعه (خصوصاً مستأجر خویش) بی تفاوت باشد (Tribunale di Roma, 4 Sezione, 2020, par. 1-2). بنابراین، قضات هم بر این موضوع تاکید می‌ورزند که فعالیت‌های اقتصادی افراد و نحوه درآمدزایی آنها فقط بعد رفع منافع خصوصی را تضمین نمی‌کند و باید در راستای منفعت و مصلحت عمومی هم تلقی شود. برای همین اصل ۴ باید در کنار بند نخست اصل اول قانون اساسی تفسیر شود: «ایتالیا یک جمهوری دموکراتیک مبتنی بر کار است.» اضافه بر این، یکی از چالش‌های موجود در تفسیر اصول مذکور، مسئله مفهوم دقیق «کار» (اصل اول) و مفاهیم «فعالیت» و «شغل» (اصل چهارم) می‌باشد. برخی‌ها اعتقاد دارند که قانون اساسی فقط مشاغل کارمندی را شامل می‌شود و فعالیت‌های آزاد اقتصادی از شمول این قواعد خارج می‌باشند. از این حیث دو اصل بیان شده در ارتباط مستقیم با اصل ۳۶ قانون اساسی تلقی می‌گردند، که در آن به طور اختصاصی بحث حقوق مستخدمین مطرح می‌شود.^۱ اما مؤلفین دیگری این دیدگاه را قبول ندارند و مفاهیم بیان شده را به طور کلی با تمام فعالیت‌های کاری و اقتصادی (مشاغل کارمندی و آزاد) مرتبط می‌دانند (Ruggeri, 2018: 394). فراتر از این مباحث، اصل وظیفه اشتغال شهروندان و تکالیف اجتماعی مرتبط در قوانین عادی هم قابل مشاهده است؛ زیرا تعهدات متقابل کارکنان (کارمندا و کارگرها) و کارفرماها در قراردادهای مربوطه و در قواعد حقوق کار به نوعی تجلی مفاهیم مذکور در چارچوب اقدامات قوه مقننه به حساب می‌آیند. مثلاً ماده ۱ قانون «اساسنامه کارکنان»^۲ سال ۱۹۷۰ یکی از وظایف مهم کارفرماها را تضمین و رعایت آزادی اعتقادی مستخدمین خود عنوان می‌کند. از طرفی دیگر طبق بندهای اول و دوم ماده ۲ همین قانون، کارکنان موظفند از دارایی‌های کارفرما در محل کار نگهداری به عمل آورند و نمی‌توانند به آن اشیاء صدمه وارد کنند. بر اساس ماده ۲۰ قانون «سلامتی و امنیت در محل کار»^۳ مصوب سال ۲۰۰۸ کارکنان وظیفه دارند محافظ سلامتی و امنیت خویش و همکاران خود باشند و نمی‌توانند بدون اجازه و هماهنگی با کارفرما، سیستم‌های امنیتی محل کار را تغییر دهند.

۱. اصل ۳۶: «کارکنان حق دارند دریافت متناسبی نسبت به کمیت و کیفیت کاری که انجام می‌دهند، دارا باشند و در هر صورت این اجرت باید برای آنها و خانواده‌های آنان یک زندگی آزاد و شرافتمندانه را تضمین نماید. کارکنان حق استفاده از تعطیلات هفتگی و مرخصی سالیانه را دارند و حقوق مزبور را نمی‌توان الغا نمود.»

2. Statuto dei lavoratori.
3. Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

علاوه بر این، کارکنان موظفند در برنامه‌های حرفه‌ای و کارگاه‌های آموزشی تعیین شده توسط کارفرما شرکت کنند (Falasca, 2012: 171-172). لذا کارمندا و کارگرا فقط تعهدات قراردادی شخصی در برابر کارفرما ندارند، بلکه در مقابل همکاران خود و جامعه تکالیف مشخصی ایفا می‌نمایند. مسئولیت کارفرماها هم محدود به طرف مقابل قرارداد نمی‌شود، بلکه تمام جامعه از فعالیت اقتصادی این افراد بهره‌مند می‌گردد. بنابراین، تعهدات متقابل کارفرما و کارمند و کارگر، نباید فقط در چارچوب یک قرارداد حقوق خصوصی که در آن منافع اشخاص به‌طور دوجانبه مطرح می‌شود، تلقی گردد. زیرا طبق اصول قانون اساسی در این زمینه، مسئله اشتغال ابعاد اجتماعی بسیار گسترده‌ای دارد و به مسائل شخصی محدود نمی‌شوند. بر این اساس، نظام حکومتی ایتالیا وظیفه دارد جامعه‌ای را شکل دهد که در آن شهروندان شرایط شغلی متناسبی نسبت به شرافت و انسانیت خویش داشته باشند؛ در واقع اگر نظام حاکم از لحاظ شکلی مردم‌سالار است، از بعد محتوا و هدف حق اشتغال مردم در رأس امور قرار می‌گیرد. اما برای تحقق این رسالت تلاش دولت کافی نیست، زیرا اگر موقعیت‌های شغلی مناسب ایجاد شوند و آحاد ملت از این فرصت‌ها استفاده به عمل نیاورند، همچنان اهداف والای نظام بروز پیدا نخواهند کرد. لذا مردم نمی‌توانند به بهانه‌های مختلف مانند عدم نیاز اقتصادی، عدم وجود تطبیق بین انتظارات شخصی و موقعیت‌های عمومی موجود، تن‌آسایی و غیره از وظیفه مشارکت در نظام شغلی کشور امتناع ورزند.

۲-۷. وظیفه شهروندان نسبت به آموزش و پرورش

اصل ۳۴ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «تحصیلات برای همه آزاد است. آموزش ابتدایی حداقل به مدت هشت سال اجباری و رایگان می‌باشد...». در راستای اجرای تکلیف شهروندان در برابر تربیت، آموزش و پرورش قانون شماره ۷۶ سال ۲۰۰۵ درباره «حق و وظیفه آموزش»^۱ اشعار می‌دارد که کودکان حداقل تا سن ۱۲ سالگی باید ادوار تحصیلی پیش‌بینی شده را طی کنند و والدین حق ندارند در این زمینه ممانعت به عمل آورند. قانون بودجه^۲ سال ۲۰۰۷ هم وظیفه تحصیل دانش‌آموزان را تا سن ۱۶ سالگی افزایش داد. لذا رابطه شهروندان نسبت به آموزش مانند مسئله اشتغال، حق و تکلیف به حساب می‌آید. از یک طرف حکومت وظیفه دارد ابزارهای مناسب برای اشتغال به تحصیل مردم را

1. Diritto-dovere all'istruzione.
2. Legge finanziaria.

«وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و جامعه در نظام حقوقی ایتالیا ۷۳

فراهم کند و از طرفی دیگر خود شهروندان هم مکلفند سطح علمی خویش را ارتقا دهند، زیرا مقدمه دسترسی ملت به اهداف تعیین شده در قانون اساسی آموزش است (Freni, 2007: 184). یکی از ابعاد مهم وظیفه اجتماعی اشتغال به تحصیل شهروندان، بحث ترویج اصول نظام حاکم می‌باشد؛ زیرا مدرسه محیطی مناسب برای آموزش آرمان‌های قانون اساسی محسوب می‌گردد و دولت با الزامی عنوان نمودن مراجعه کودکان و نوجوانان به اماکن تربیتی قصد دارد اعتقادات و ارزش‌های خود را بین اقشار جامعه گسترش دهد. ناگفته نماند مخاطب تکلیف اشتغال به تحصیل کودکان و نوجوانان والدین آنها می‌باشند. در این رابطه ماده ۵ قانون سال ۲۰۰۵ درباره «حق و وظیفه آموزش» مقرر می‌دارد که مسئول تضمین تکلیف کودکان و نوجوانان نسبت به گذراندن ادوار تحصیلی مربوطه، والدین آنها تلقی می‌شوند؛ این وظیفه به طریق نام نویسی فرزندان خویش در مدارس دولتی یا غیر دولتی محقق می‌گردد. بنابراین، بخشی از دکتترین معتقد است مسئولیت قانونی والدین نسبت به تحصیلات کودکان و نوجوانان با این اقدام (ثبت نام فرزندان خود در مدارس) به طور کامل تحقق پیدا می‌کند. هر چند حقوقدانان دیگری چنین نظریه را سطحی عنوان می‌کنند و اعتقاد دارند ماده ۵ قانون بیان شده باید به صورت تلفیقی با ماده ۱۴۷ قانون مدنی مورد تفسیر قرار گیرد. ماده اخیر بر توانایی، تمایلات و آرزوهای دانش‌آموزها و فرزندان والدین تمرکز می‌نماید و اعلام می‌کند که والدین نمی‌توانند فقط ملاک‌های شخصی خود را برای تربیت کودکان و نوجوانان در نظر داشته باشند و ملزم هستند نظر محصل را هم مورد توجه خویش قرار دهند. لذا برای ثبت نام در مدرسه مورد علاقه خود، والدین موظفند معیارهای مذکور در ماده ۱۴۷ قانون مدنی را با دقت رعایت کنند و محصل را به انتخاب رشته یا مرکز آموزش خاصی ملزم نکنند (Ordine, 2010: 12-13). رویه قضایی محاکم عالی هم بر حق اشتغال به تحصیل کودکان و نوجوانان و مسئولیت‌های مربوطه والدین توجه ویژه دارد. دادگاه قانون اساسی اخیراً اشعار داشته است که هر چند نمی‌توان قلمرو ماده ۷۳۱ قانون کیفری را گسترش داد^۱، اما این امر نباید سبب گردد تا اصل تعهد والدین به ثبت نام فرزندان خویش در مدارس کم اهمیت جلوه داده شود (Corte costituzionale, 2020: par. 8). از طرفی دیگر هم دیوان عالی کشور^۲ در پاسخ به درخواست بررسی یک پرونده مربوط به پدری که از حضور پسر خود در مدرسه ممانعت می‌کرد اعلام نمود: بر اساس ماده ۷۳۱ قانون کیفری مجازات

۱. بر اساس این ماده والدینی که فرزندان خود را در مدارس ثبت نام نکنند جریمه نقدی می‌شوند.

2. Corte di cassazione.

مربوطه فقط شامل والدین دانش‌آموزان مقاطع دبستان، راهنمایی و دبیرستان (تا سن ۱۶ سالگی) می‌گردد و پس از این ادوار اجباری برای اشتغال به تحصیل وجود ندارد. اما این مسئله به مثابه بی‌تفاوتی نسبت به تکالیف شهروندان در مورد ارتقای علمی خود (بعد از ۱۶ سالگی) به حساب نمی‌آید (Corte di cassazione, 2017: par. 25). این تفاسیر سبب می‌گردد تا وظیفه انکارناپذیر والدین نسبت به تحصیلات فرزندان خویش در کنار حق بنیادین کودکان و نوجوانان در راستای اصل آزادی آموزشی به طور کامل محقق شود. طبیعی است که عدم رعایت این رابطه و عدم ایجاد توازن بین مسئولیت و حق بیان شده از بعد اجتماعی مشکلاتی را بروز می‌دهد، زیرا نوجوانی که خارج از میل خود مدرسه یا رشته تحصیلی خویش را انتخاب کرده باشد، نمی‌تواند علم و فرهنگ مناسبی را در آینده ابراز کند. این امر سبب می‌گردد تا توانایی‌ها و صلاحیت‌های شهروندان تجلی پیدا نکنند و جامعه از افراد تاثیرگذار در حوزه‌های مختلف محروم شود. چنین معضلی ضربه جبران ناپذیری نه فقط به اشخاص، بلکه به جامعه و حتی حکومت وارد می‌کند. تنها راه جلوگیری از این بحران، توجه کامل والدین به وظیفه انکارناپذیر اجتماعی خود نسبت به فرزندان خویش و آحاد ملت در رابطه با مسائل آموزشی است.

۸. «وظایف انکارناپذیر همبستگی» اقلیت‌ها نسبت به حکومت و جامعه

در کنار وظایف شهروندان نسبت به موضوعات عمومی، یکی از چالش‌های مهم خصوصاً در جوامع چندملیتی یا با اقوام و مذاهب گوناگون، موضوع تکالیف اقلیت‌های بومی و غیربومی (اتباع بیگانه) است. اگر از یک طرف وظایف اجتماعی اقلیت‌های بومی ایتالیا مانند اقلیت‌های زبانی (مانند آلمانی زبان‌های مناطق مرزی ایتالیا و اتریش، فرانسوی زبان‌های مناطق مرزی شمال غرب ایتالیا و اسلاوهای شمال شرق) با دیگر شهروندان تفاوتی ندارد، لکن بحث اقلیت‌های غیربومی یعنی اتباع بیگانه که بیشتر از قاره‌های آفریقا و آسیا به ایتالیا مهاجرت کرده‌اند متفاوت است، زیرا این دسته از مردم ساکن این کشور تحت مفهوم «شهروند ایتالیایی» قرار نمی‌گیرند. متن قانون اساسی در بعضی موارد اشاره صریح به شهروندان ایتالیایی می‌کند و مقرر می‌دارد که برخی حقوق و تکالیف مربوط به «شهروندان» می‌شود (مانند اصل ۳ قانون اساسی که برابری «شهروندان» نزد قانون را مورد تأکید قرار می‌دهد). معمولاً در ادبیات سیاسی و حقوقی ایتالیا شهروند به کسی گفته می‌شود که ملیت ایتالیایی داشته باشد، لذا اتباع بیگانه ساکن در این کشور جزو این دسته قرار نمی‌گیرند

«وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و جامعه در نظام حقوقی ایتالیا ۷۵

(Montanari, 2019: 65). بر این اساس، در گذشته این موضوع مطرح شد که چون منظور عموم قوانین از مفهوم «شهروند» اتباع ایتالیایی است، بنابراین خارجی‌های مقیم ایتالیا از حقوق و تکالیف شهروندی محروم هستند. علی‌الاحال دادگاه قانون اساسی در یکی از آرای مهم خود اشعار نمود که این تفسیر همیشه صحیح نمی‌باشد. در واقع در برخی موارد تکالیف شهروندی (و همچنین حقوق بنیادین) به اتباع بیگانه هم مربوط می‌شوند و بیگانگان یا همان اقلیت‌های غیربومی به شرط اقامت قانونی در کشور ایتالیا از بعضی موضوعات بهره‌مند می‌گردند یا وظیفه دارند در برخی فعالیت‌های عمومی و تکالیف شهروندی مشارکت به عمل آورند. به‌عنوان مثال بیگانگان مقیم ایتالیا موظف هستند در پرداخت مالیات‌ها، تحصیل فرزندان، رعایت عموم مقررات و غیره مانند اتباع ایتالیایی (شهروندان) همبستگی خود با جامعه و حاکمیت را اثبات کنند. اما بعضی موارد به طور استثنایی فقط به شهروندان مربوط می‌شود که مهم‌ترین تکالیف شهروندی که به‌طور موردی فقط به بومی‌ها مربوط می‌گردد بحث مشارکت در انتخابات و مشارکت در وظیفه دفاع از میهن است (Corte cost., 2001: par. 2). لذا همان‌گونه که تمام حقوق شهروندی (مانند حق رأی دادن، حق تصدی سمت‌های حکومتی یا همان حق انتخاب شدن، حق استخدام در دستگاه‌های دولتی) به اتباع بیگانه و اقلیت‌های غیربومی مربوط نمی‌شود، که البته برخی حقوق اولیه مانند آزادی بیان و عقیده یا آزادی شخصی از این قاعده مستثنی هستند، تکالیف شهروندی هم تحت هر شرایطی به عهده بیگانگان نمی‌باشند و بعضی وظایف به صورت انحصاری برای بومی‌ها (افرادی که ملیت ایتالیایی دارند) در نظر گرفته می‌شوند. از این حیث نظام ایتالیا با ایجاد تفاوت و تمایز بین حقوق و وظایف شهروندان (بومی‌ها) و بیگانگان مقیم (اقلیت غیربومی) گرایش به ملیت را همچنان به صورت پررنگ پیگیری می‌کند و بر عنصر ملیت تاکید می‌ورزد. با کلامی دیگر، بین مولفه‌های مختلفی که برای افراد جامعه تمایز ایجاد می‌کنند، ملاک اصلی اعمال برخی تبعیض‌ها در شناسایی حقوق و تکالیف مردم زبان، نژاد، دین و غیره نمی‌باشد، بلکه ملیت یا همان موقعیت شهروندی عنصر تفکیک‌کننده به حساب می‌آید.

۹. نتیجه‌گیری

در یک نظام مبتنی بر مولفه‌های حقوق اساسی و استوار بر مکتب مردم‌سالاری، مسئولیت‌های شهروندان نه تنها در قانون اساسی ذکر می‌شوند، بلکه راهکارها و تضمینات اجرایی مناسب هم مورد توجه حکومت و جامعه قرار می‌گیرند. نظام حقوقی ایتالیا وظایف شهروندی ذیل را در راستای ایجاد

همبستگی آحاد ملت شناسایی می‌کند: مشارکت در انتخابات، دفاع از وطن، تعهد به نظام جمهوری، قانون اساسی و دیگر مقررات حاکم، مشارکت در تهیه هزینه‌های عمومی به طریق پرداخت مالیات‌های مقرر، تکلیف اشتغال به کار و مسئولیت ارتقای سطح علمی توسط شرکت در سامانه آموزشی و پرورشی رسمی مدارس. تمام این موارد در چارچوب مفهوم «وظایف انکارناپذیر همبستگی» مردم نسبت به حکومت و جامعه یا همان مصالح عمومی (موضوع اصل دوم قانون اساسی) تفسیر می‌شوند. چنین قاعده‌ای به منظور ایجاد مسئولیت شهروندان و تعهد آنها در برابر آینده کشور مورد تحلیل قرار می‌گیرد؛ در واقع آحاد ملت نمی‌توانند فقط ادعای تضمین حقوق خود را در مقابل حکومت مطرح کنند و موظفند برای ثبات، پیشرفت و استقرار نظام حاکم و سعادت هموطنان خویش اقدامات موثری بروز دهند. هرچند بین تکالیف مردم و حقوق آنها در یک نظام مردم‌سالار تفاوت‌هایی هم وجود دارد، زیرا اگر حکومت در هر شرایطی ملزم است آزادی‌های عمومی را رعایت کند و در صورت تخلف در اجرای حقوق بنیادین ملت ابزارهای مناسبی برای تظلم‌خواهی مردم در نظر گیرد، اما مسئولیت شهروندان همیشه با روش‌های تضمینی همراه نمی‌شوند. با بیانی دیگر، اگر بحث حقوق بنیادین ذیل مسائل هنجارها و الزامات حقوقی تجلی پیدا می‌کند و نمی‌توان این موضوعات را در نظام‌های توسعه‌یافته به عنوان آرمان و شعار تفسیر نمود، در برخی مواقع ماهیت تکالیف تعیین شده برای شهروندان از قواعد حقوقی خارج و جنبه نمادین پیدا می‌کند. مثلاً وظیفه‌ای مانند مشارکت در انتخابات بیشتر جنبه سیاسی و آرمانی دارد، زیرا حاکمیت برای عدم اجرای این تکلیف مجازات پیش‌بینی نکرده است. اما برای مسئولیت‌هایی چون تعهد به عموم مقررات، پرداخت مالیات‌ها و وظیفه ارتقای سطح علمی کودکان و نوجوانان قوانین تمهیدات اجرایی و مجازات‌هایی برای شهروندان و حتی بیگانگان مقیم ایتالیا که به این وظایف توجه نمی‌کنند پیش‌بینی کرده است. لذا درباره تعیین ماهیت تکالیف شهروندان نسبت به حکومت و جامعه در نظام حقوقی ایتالیا می‌توانیم دو نوع مسئولیت توصیف کنیم: «وظایف انکارناپذیر همبستگی» که جنبه تشریفاتی و «وظایف انکارناپذیر همبستگی» که جنبه هنجاری دارند. سرپیچی از تعهدات نخست تأثیرات حقوقی برای شهروندان ندارد، اما عدم رعایت تکالیف دوم، مردم را با تنبیه و مجازات کیفری روبه‌رو می‌کند. البته این مسائل نباید اینطور تفسیر شوند که عدم پیروی از دستورات قانون اساسی مشکلاتی برای جامعه ایجاد نمی‌کند، زیرا حتی در باب «وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و

«وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و جامعه در نظام حقوقی ایتالیا ۷۷

جامعه که جنبه نمادین دارند، سرپیچی از اصول قانون اساسی تأثیرات بسیار منفی اجتماعی دارد. مثلاً درست است که عدم تعهد مردم به وظیفه مشارکت در انتخابات و آینده سیاسی کشور مجازات حقوقی ندارد، اما شرکت ضعیف ملت در رای گیری‌ها سبب می‌شود فضای عمومی جامعه با بی‌تفاوتی و نابودی حس همبستگی ملی مواجه گردد؛ این امر به مرور زمان شکاف‌های جبران ناپذیری در اتحاد و تحکیم کشور ایجاد می‌کند و با گذشت سنوات حتی وظایفی که جنبه هنجاری مقتدری دارند هم با چالش‌های مختلف سیاسی و حقوقی روبه‌رو می‌شوند. جامعه‌ای که در آن اصل همبستگی ضعیف گردد، مسائلی چون از خودگذشتگی متقابل شهروندان و احساس مسئولیت مردم نسبت به نظام حاکم را به فراموشی می‌سپارد. این معضل باعث اضمحلال تدریجی وابستگی چندجانبه عناصری مانند مردم، جامعه و حکومت می‌شود. برای پیشگیری از این فاجعه، حکومت باید بر ترویج فرهنگ همبستگی ملی و تکالیف شهروندی (در کنار حقوق بنیادین) تأکید کند؛ از این حیث اگر در کوتاه مدت صدور مجازات برای عدم اجرای وظایف مردم روش مناسبی تلقی می‌شود، اما در طولانی مدت این اقدام سرکوب‌گر نمی‌تواند به تنهایی اتحاد ملت و حکومت را تضمین نماید.

فهرست منابع

الف. فارسی

پروین، خیرالله، احمدوند، یاسر (۱۳۸۸)، «حقوق اساسی: فن قدرت یا فن آزادی؟ گفتاری در کارکرد شناسی حقوق اساسی»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی (حقوق سابق)، دوره ۳۹، شماره ۴، ۷۳-۸۷.

پروین، خیرالله، معزالدینی، امیرحسین (۱۳۹۸)، «نقش دادرسی در تحکیم حقوق بنیادین با تاکید بر آرای دادگاه قانون اساسی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۹، شماره ۲، ۴۹۱-۵۱۱.

جلالی، علیرضا (۱۳۹۸)، «اعتراض وجدانی ماموران عمومی در نظام حقوقی ایتالیا»، فصلنامه حقوق اداری، جلد ۷، شماره ۲۱، ۱۱۵-۱۳۸.

ب. ایتالیایی

Blasi, Alessandro, Minnucci, Giorgio (2012), Testo unico delle imposte sui redditi, Rimini, Maggioli.

Caruso, Lucio Adalberto (2017), "Recensione a G. Bascherini, Il dovere di difesa nell'esperienza costituzionale italiana", Nomos, n. 2, pp. 1-9.

Caterino, Adele Teresa (2012), Compendio di istituzioni di diritto pubblico, Raleigh, Lulu.

Corte costituzionale, n. 54-1967.

Corte costituzionale, n. 164-1985.

Corte costituzionale, n. 51-1992.

Corte costituzionale, n. 172-1999.

Corte costituzionale, n. 105-2001.

Corte costituzionale, n. 219-2020.

Corte di cassazione, n. 50624-2017.

De Boni, Claudio (2009), Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento. Volume I, Firenze University Press, Firenze.

De Cicco, Raffaele (2011), Le vie del servizio civile. Giovani e virtù civiche tra Europa Unita e processo di globalizzazione, Roma, Gangemi.

De Vergottini, Giuseppe (1971), Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale, Milano, Giuffrè Editore.

«وظایف انکارناپذیر همبستگی» شهروندان نسبت به حکومت و جامعه در نظام حقوقی ایتالیا ۷۹

Di Cosimo, Giovanni (1991), “Dovere di difesa della patria, servizio militare, servizio civile”, Pace, Diritti dell’Uomo, Diritti dei Popoli, n. 2, 55-66.

Falasca, Gianpiero (2012), Manuale del diritto del lavoro, Milano, Il Sole24Ore.

Freni, Fortunato (2007), L’identità degli istituti d’istruzione confessionali, Milano, Giuffrè Editore.

Galdi, Marco (2019), “La corruzione come disvalore costituzionale”, Federalismi, n. 20, 1-30.

Italia, Vittorio, Bassani, Mario (2018), Codice di comportamento dei dipendenti pubblici. Violazioni, responsabilità e sanzioni, Frosinone, Key.

Lanchester, Fulco (1983), “Il voto obbligatorio da principio a strumento: un’analisi comparata”, Il Politico, Vol. 48, n. 1, 31-53.

Lanchester, Fulco (2006), La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni, Milano, Giuffrè.

Longo, Erik (2017), “I diritti sociali nella costituzione italiana: un percorso di analisi”, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, anno 17, n. 2, 201-235.

Mengoli, Gian Carlo (2009), Manuale di diritto urbanistico, Milano, Giuffrè Editore.

Mezzetti, Luca (2013), Diritto costituzionale. Casebook, Rimini, Maggioli.

Montanari, Laura (2019), “La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri”, Federalismi, n. 2, 63-80.

Morelli, Alessandro (2015), “I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà”, Forum di Quaderni Costituzionali, n. 1, 1-29.

Ordine, Saverio (2010), Il ruolo della famiglia nel processo educativo, Roma, Armando.

Parducci, Mauro (2008), Il responsabile dell’ufficio elettorale. Guida pratica, Macerata, Halley.

Pellizzari, Silvia (2011), “Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo”, Rivista di Studi Giuridici e Politici, Vol. 3, 593-621.

Pin, Andrea (2015), *Il diritto e il dovere dell'uguaglianza. Problematiche attuali di un diritto risalente*, Napoli, Scientifica.

Rescigno, Giuseppe Ugo (2002), "Il principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali", *Diritto Pubblico*, n. 1, 5-50.

Ruggeri, Antonio (2018), "La dignità dell'uomo e il diritto di avere diritti (profili problematici e ricostruttivi)", *Consulta*, n. 2, 392-411.

Spagna Musso, Enrico (2008), *Scritti di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè.

Tamburrini, Valentina (2018), "I doveri costituzionali di solidarietà in campo sociale: profili generali e risvolti applicativi con particolare riferimento alla tutela della salute", *IANUS Diritto e Finanza*, n. 18, 25-39.

Tribunale di Roma, 4 Sezione, 2020.

Ventura, Luigi (1984), *La fedeltà alla Repubblica*, Milano, Giuffrè.