

## تضمین مؤثر و حمایت قضائی از حقوق سیاسی شهروندان در میثاق بین‌المللی حقوق مدنی - سیاسی و نظام حقوقی ایران

توکل حبیب‌زاده\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۵/۲۷

سیدمحمدحسین پیغمبری\*\*

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۷/۳۰

### چکیده

حقوق سیاسی شهروندان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به رسمیت شناخته شده است و این به رسمیت شناخته شدن اقتضای آن را دارد تا در نظام حقوقی سازوکارهایی برای تحقق آن تعبیه گردد. قانون اساسی ایران تقارن زیادی از جهت شناسایی حقوق سیاسی مندرج در آن با میثاق بین‌المللی حقوق مدنی - سیاسی دارد و از طرفی ایران بدون حق شرط اجرای این میثاق را بر عهده و ذمه دارد و خروج از آن نه مطلوب است و نه مفید فایده. در میثاق بین‌المللی حقوق مدنی - سیاسی و تفاسیری که شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد در خصوص تضمین انجام داده است، ثقل نظرات پیرامون حمایت قضائی می‌باشد تا افرادی که حقوق سیاسی آنها نقض شده است بتوانند با شکایت به مراجع صالح تقاضای رسیدگی نموده و حسب مورد اقداماتی جهت الزام به اجرا یا جبران خسارات و یا حداقل کاهش آثار و جلوگیری از تکرار آن به عمل آید.

در ساختار قضائی فعلی جمهوری اسلامی ایران به نظر می‌رسد تحقق و تضمین قضائی حقوق سیاسی شهروندی با دو رویکرد قابل بررسی می‌باشد. رویکرد اول استفاده از ظرفیت‌های موجود و اصلاح آنها مانند محاکم کیفری و دیوان عدالت اداری و رویکرد دوم ایجاد ساختار جدید در قالب «نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی» یا «دیوان عالی حقوق بشر و شهروندی» است.

بیشتر سوابق تحقیق انجام شده در زمینه حقوق شهروندی به موضوع شناسایی این حقوق توجه داشته و تحقیقات در خصوص تضمین‌های ساختاری در این زمینه به جهت بین‌رشته‌ای بودن موضوع (حقوق بین‌الملل و حقوق عمومی) کمتر مورد توجه قرار داشته است.

از لحاظ ساماندهی تحقیق ابتدا به مبانی موضوع تضمین مؤثر پرداخته شده است و سپس ظرفیت‌های ساختاری موجود مورد بررسی قرار گرفته و در نهایت پیشنهادهایی جهت اصلاح ساختارهای موجود یا ایجاد نهادهای نوین مطرح شده است.

**واژگان کلیدی:** حقوق سیاسی شهروندی، حمایت قضائی، تضمین مؤثر، دیوان عالی حقوق شهروندی، نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی.

---

\* دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام)، تهران، ایران.  
thabibzadeh@isu.ac.ir

\*\* دانشجوی دکتری رشته حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام)، تهران، ایران (نویسنده مسئول).  
peighambari66@isu.ac.ir

## مقدمه

از نگاه حقوقی برای ایجاد نظامی عادلانه، قانون بهترین شیوه ممکن می‌باشد و قوانین اعم از قوانین اساسی و قوانین عادی بهترین راه تحقق بخشیدن به حقوق سیاسی و حمایت از آن محسوب می‌شود. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانین موضوعه نیز، سعی شده است از سازوکارهای مختلف جهت شناسایی و تضمین حقوق شهروندی استفاده گردد.

در نگاه اسلامی نیز صحبت از حق و حقوق و ذی‌حق جز با ترسیم تکلیف برای مخاطبین حق، امری انتزاعی محسوب می‌گردد لذا به اعتقاد برخی اندیشمندان اسلامی حق و تکلیف امری تفکیک‌ناپذیرند<sup>۱</sup> و تعیین تکلیف و تعهد برای طرف مقابل ذی‌حق به نوعی تضمین جهت اجرایی و عملیاتی شدن حقوق شهروندی می‌باشد و لذا تمهیداتی برای تضمین انجام تعهدات و تکالیف توسط مکلفین باید در نظر گرفته شود. در اسناد بین‌المللی نیز به موضوع تضمین پرداخته شده است، به گونه‌ای که عبارت «تضمین مؤثر» بر گرفته از اسناد بین‌المللی خصوصاً میثاق حقوق مدنی و سیاسی می‌باشد که در بند ۳ ماده ۲ آن به موضوع تضمین مؤثر<sup>۲</sup> پرداخته است.

با توجه به اینکه حقوق سیاسی که برای شهروندان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در نظر گرفته شده است با اسناد بین‌المللی و خصوصاً میثاق حقوق مدنی و سیاسی اشتراک فراوانی دارد، لذا در این نوشته، سعی شده است مبانی و ویژگی‌ها و ساختارهای لازم «تضمین مؤثر» حقوق سیاسی شهروندان مبتنی بر اسناد بین‌المللی و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بررسی شود.<sup>۳</sup>

این نوشته گامی در راستای بررسی تضمین‌های قضائی حقوق سیاسی شهروندان می‌باشد و سؤال اصلی مورد نظر این است که «برای تضمین حقوق سیاسی شهروندان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی چه سازوکارهایی را می‌توان اصلاح یا ایجاد نمود؟». فرضیه این تحقیق بر این مبنا استوار است که ساختارهای موجود هم دارای ظرفیت‌هایی برای احقاق حقوق سیاسی شهروندان می‌باشد و هم خلأهایی موجود است که می‌توان برای جبران آن پیشنهادات ساختاری ارائه نمود.

در بیشتر مطالعات انجام شده در زمینه حقوق سیاسی شهروندان صرفاً به موضوع شناسایی این حقوق اکتفا شده و به سازوکارهای عملیاتی و اجرایی شدن این حقوق و

امکان رسیدگی قضائی به نقض این حقوق کمتر پرداخته شده است. در این پژوهش با استفاده از روش توصیفی و تحلیلی و استفاده از منابع کتابخانه‌ای، ابتدا مبانی و مؤلفه‌های تضمین مؤثر حقوق سیاسی شهروندان مورد بررسی قرار گرفته و سپس راهکارها و سازوکارهای تحقق آنها از لحاظ ظرفیت‌های موجود و خلأهای ساختاری بررسی شده است.

### ۱. مبانی تضمین حقوق شهروندان در اسناد بین‌المللی

مهمترین سند در زمینه حقوق سیاسی میثاق بین‌المللی حقوق مدنی - سیاسی می‌باشد که مشتمل بر یک مقدمه و ۵۳ ماده در تاریخ ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶ (مطابق با ۱۳۴۵/۹/۲۵) به تصویب مجمع عموم سازمان ملل رسیده است. این میثاق، دولت‌های عضو را موظف می‌نماید حقوق اصلی و مهمی را که در آن پیش‌بینی شده، با اتخاذ تدابیر قانونی و اجرایی در مورد همه افراد رعایت کنند و مکانیزم‌هایی برای عملی شدن این منظور پیش‌بینی شده است. بند ۱ ماده ۲ این میثاق مقرر می‌دارد:

«دولت‌های طرف این میثاق متعهد می‌شوند که حقوق شناخته شده در این میثاق را درباره کلیه افراد مقیم در قلمرو تابع حاکمیت‌شان بدون هیچ‌گونه تمایزی از قبیل نژاد، جنس، زبان، مذهب، عقیده سیاسی یا عقیده دیگر، اصل و منشأ ملی یا اجتماعی، ثروت، نسب یا سایر وضعیت‌ها محترم شمرده و تضمین کند.»

بند ۲ ماده مذکور می‌گوید:

«هر دولت طرف این میثاق متعهد می‌شود که طبق اصول قانون اساسی خود و مقررات این میثاق اقداماتی در زمینه اتخاذ تدابیر قانون‌گذاری و غیر آن به منظور تصویب حقوق شناخته شده در این میثاق که قبلاً به موجب قوانین موجود یا تدابیر دیگر لازم‌الاجرا نشده است، به عمل درآورد.»

بند ۱ و ۲ ماده ۲ هر دو به ممنوعیت تبعیض مندرج در ماده ۲۶ می‌پردازند: بند ۱ ماده ۲ به تعریف قلمرو شخصی و سرزمینی می‌پردازد. بند ۲ ماده ۲ دولت را مکلف به قانون‌گذاری یا اتخاذ سایر تدابیری می‌نماید که ممکن است برای تضمین حقوق مندرج در این میثاق ضروری باشد. در واقع بندهای مذکور به این موضوع اشاره و تأکید دارند که حمایت و تضمین حقوق مندرج در میثاق نیازمند تدابیری است که

هم در مرحله قانون‌گذاری و هم در مرحله اجرا و تضمین متبلور گردند. دولت‌ها مکلف هستند به این موضوع دائماً بپردازند که در ساختار قانونی و حقوقی کشور خود برای اجرایی شدن و حمایت از حقوق مندرج در میثاق چه تدابیری می‌توانند اتخاذ نمایند. بنابراین دولت‌ها باید قوانین خود و همچنین سازوکارهای موجود (برای تضمین مؤثر و اجرایی شدن آنها) را جهت تطبیق با تعهدات خود به موجب میثاق تغییر دهند (جوزف و شولتز، ۱۳۹۵، ص. ۲۱). این تغییرات صرفاً در حوزه تقنینی محدود نشده و می‌توانند متناسب با نظام حقوقی هر کشوری به نحوی تدبیر شود که نظام قضائی آن کشور نیز بتوانند از این موارد استفاده نموده و به حمایت دقیق از این حقوق بپردازد.

#### ۱-۱. تضمین مؤثر در تفسیر کمیته حقوق بشر میثاق

وفق تفسیر عام شماره ۳۱ کمیته حقوق بشر بند ۲ ماده ۲ میثاق دولت‌های عضو را به اتخاذ اقدامات لازم جهت عملی نمودن حقوق مندرج در میثاق در سطح داخلی مکلف می‌نماید. مگر آنکه حقوق مندرج در میثاق پیش از آن، در حقوق یا رویه‌های داخلی مورد حمایت قرار گرفته باشد. این ماده در پی آن بوده است که دولت‌های عضو را به تغییر در قوانین و رویه‌های داخلی خویش جهت انطباق با میثاق مکلف نماید. هر جا که میان میثاق و حقوق داخلی مغایرت وجود داشته باشد به موجب ماده ۲ میثاق، حقوق و رویه داخلی است که می‌بایست جهت انطباق با استانداردهای مندرج در میثاق در قالب تضمین‌های اساسی، تغییر داده شود. ماده ۲ دولت عضو را مجاز می‌دارد که این رویه را بر اساس ساختار قانون داخلی خود تغییر دهد.

بنابراین الزامی به اجرای مستقیم میثاق در دادگاه‌ها از طریق اندراج آن در حقوق داخلی (ملی) نیست. با وجود این، کمیته بر این باور است که در دولت‌هایی که میثاق به صورت خودکار یا از طریق جذب مستقیم به بخشی از نظم حقوقی داخلی آنها مبدل می‌گردد ممکن است تضمین‌های مندرج در میثاق از حمایت گسترده‌ای برخوردار شود. کمیته از این دسته از دولت‌های عضو که میثاق به عنوان بخشی از نظم حقوقی داخلی آنها قلمداد نمی‌شود، دعوت می‌کند با درج میثاق در قوانین داخلی و تبدیل آن به بخشی از حقوق ملی خویش، به منظور تسهیل کامل حقوق مندرج در بند ۲ اجرایی شدن این حقوق را مدنظر قرار دهند (جوزف و شولتز، ۱۳۹۵، ص. ۲۳).

وفق تفسیر عام شماره ۳۱ کمیته حقوق بشر، دولت‌ها نمی‌توانند برای تخفیف (کاهش) آثار ناشی از مسئولیت در قبال میثاق مدعی شوند که قوانین داخلی‌شان مانع از ایفای تعهداتش به موجب میثاق هست. تعهدات مندرج در میثاق در کلیت خود و ماده ۲ به طور خاص، برای تمامی دولت‌های عضو میثاق به عنوان یک کل تعهدآور است. تمامی نقض‌های منتسب به دولت (اعمال ارگان‌های تقنینی، اجرایی و قضائی) و اعمال سایر مأموران صلاحیت‌دار عمومی یا دولتی ممکن است موجب مسئولیت دولت شوند. رکن اجرایی (قوه مجریه) که معمولاً معرف دولت عضو در سطح بین‌المللی است، نمی‌تواند به عنوان ابزاری جهت رهایی دولت از مسئولیت فعل ارتكابی و مغایرت آن با میثاق، از جمله در مقابل کمیته حقوق بشر، به این واقعیت متوسل شود که اقدام مغایر با مفاد میثاق توسط بخش دیگری از دولت ارتكاب یافته است. این معنا مستقیماً از اصل مندرج در ماده ۲۷ کنوانسیون وین (حقوق معاهدات) نشأت گرفته است که به موجب آن «دولت عضو نمی‌تواند به مقررات داخلی خود، به عنوان توجیهی برای قصور در ایفای تعهدات خویش متوسل شود».

حمایت داخلی و واقعی از حقوق مندرج در میثاق، مبتنی و متناسب با نظام حقوق و سیاسی دولت عضو ذی‌ربط می‌باشد. در برخی دولت‌ها مانند هلند، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی دارای تأثیر مستقیم می‌باشد به نحوی که میثاق بخشی از حقوق داخلی آن کشور قلمداد می‌شود و نقض‌های ادعایی نیز می‌تواند در دادگاه‌های داخلی مورد رسیدگی قرار گیرد و لذا مفاد این میثاق تأثیر مستقیم بر نظام حقوقی آن کشور دارد. علاوه بر تأثیر مستقیم مقررات میثاق دارای تأثیر غیرمستقیم بر نظام حقوق هر کشور نیز می‌باشد. بدین نحو که هنگامی‌که در میثاق توسط قوه قضائیه و مقامات قضائی و در مقام تفسیر قوانین مبهم و پرکردن خلأهای موجود در قوانین موضوعه نیز به کار گرفته می‌شوند (Kirby, 1993, P. 363).

## ۲-۱. سازوکار جبران و تضمین مؤثر حقوق سیاسی شهروندان

در اسناد بین‌المللی موضوع تضمین مؤثر بیشتر در خصوص مواردی که نقض این حقوق رخ داده مطرح می‌گردد و طرق جبران آن نیز مورد اشاره قرار گرفته است. بخش دوم از میثاق حقوق مدنی و سیاسی، از مواد ۲ تا ۵، در بردارنده تضمین‌های

حمایتی می‌باشد. همان‌طور که پیشتر نیز اشاره شد بند ۱ ماده ۲ دولت‌ها را متعهد به رعایت و تضمین برخورداری تمامی اشخاص مقیم در قلمرو و تابع صلاحیتشان از حقوق ماهوی مندرج در میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی بدون هرگونه تبعیض ملزم می‌نماید. فوریت این تعهد، تسهیل‌کننده قابلیت نظارت قضائی و تعیین تکالیف دولت‌هاست. دولت چه به ایفای تعهدات خود بپردازد چه نپردازد ظاهراً بند ۱ ماده ۲ هیچ استثنایی برنمی‌تابد. اهمیت این تعهد فوری، زمانی آشکار می‌شود که با تعهد تدریجی مندرج در بند ۱ ماده ۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی اجتماعی فرهنگی مقایسه شود. به موجب بند ۱ ماده ۲ میثاق مذکور، دولت ملزم «به برداشتن گام‌هایی... با استفاده از حداکثر منابع موجود در راستای نیل تدریجی به تحقق کامل» حقوق مندرج در میثاق است. تعریف مفهوم تعهد تدریجی به سادگی امکان‌پذیر نیست. همان‌طور که تشخیص زمان نقض چنین تعهدی نیز مشکل است. واژه «موجود» راه‌های فراوانی برای طفره رفتن دولت‌ها باقی می‌گذارد (Robertson, 1994, P. 693). ماهیت تدریجی تعهدات مندرج در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی مشخصاً مانع از توسعه و پیشرفت هنجارهای این میثاق گردیده است (جوزف و شولتز، ۱۳۹۵، ص. ۱۸). در حالی که بند الف از بند ۳ ماده ۲ میثاق حقوق مدنی سیاسی دولت‌های عضو را در سطح داخلی مکلف به تامین جبران خسارت‌های مؤثر شخصی که حقوق وی به موجب میثاق نقض گردیده است می‌نماید که این جبران خسارت‌ها می‌بایست توسط ارکان صلاحیت‌دار دولت و به طور مطلوب رکن قضائی تعیین شوند و بند «ج» از بند ۳ ماده ۲ به اجرای چنین جبران‌هایی اختصاص دارد.

بند ۳ ماده ۲ مقرر می‌دارد علاوه بر حمایت مؤثر از حقوق مندرج در میثاق دولت‌ها می‌بایست برخورداری افراد از جبران خسارت‌های مؤثر، قابل اجرا و قابل دسترس برای استیفای حقوق خویش را تضمین نمایند. تعبیه سازوکارهای قضائی و اداری مناسب توسط دولت‌ها جهت بررسی شکایات نقض حقوق بشر در حقوق داخلی، از اهمیت بسزایی برای کمیته حقوق بشر برخوردار است.

کمیته خاطر نشان می‌سازد که بهره‌مندی از حقوق مورد شناسایی در این میثاق به گونه مؤثری ارتقا خواهد یافت. برای مثال از طریق به رسمیت شناخته شدن حق دسترسی مستقیم به دادگاه در مواردی که قانون داخلی، به اشخاص امکان استناد به

مقررات خود اجرای حقوق بین‌الملل را می‌دهد. سازوکارهای اداری مشخصاً ملزم به ایفای تعهد عمومی (کلی) ناظر بر بررسی و تحقیق فوری در خصوص شکایات نقض، به صورت کامل و مؤثر از طریق ارگان‌های مستقل و بی‌طرف می‌باشد. قصور دولت عضو از تحقیق در مورد شکایات نقض مستقل است و به تنهایی می‌تواند نقض میثاق تلقی گردد (جوزف و شولتز، ۱۳۹۵، ص. ۲۱). بند ۳ ماده ۲ میثاق دولت‌های عضو را ملزم به جبران خسارات اشخاصی می‌نماید که حقوق آنها به موجب میثاق نقض شده است. بدون جبران خسارت چنین اشخاصی تعهد به جبران مؤثر خسارت که در اثربخشی بند ۳ ماده ۲ نقشی اساسی دارا است، ایفا نمی‌شود.

علاوه بر جبران خسارتی که به صراحت در بندهای ۵ ماده ۹ و ۶ ماده ۱۴ ذکر شده، کمیته متذکر می‌گردد در موارد مقتضی جبران خسارت می‌تواند در قالب‌های دیگری چون عذرخواهی یا برپایی یادبود عمومی و تغییر قوانین و رویه‌های ذی‌ربط و نیز پیگرد مرتکبان نقض حقوق شهروندی نیز صورت گیرد. این روش‌های جبران خسارت معمولاً علاوه بر پرداخت خسارت خواهد بود.

به طور کلی اهداف میثاق بدون ایفای تعهد جدایی‌ناپذیر ماده ۲، مبتنی بر اتخاذ تدابیری جهت پیشگیری از نقض مجدد میثاق، با شکست مواجه خواهد شد. بنابراین اندراج لزوم اتخاذ تدابیری فراتر از جبران خسارت خاص قربانی، در میان اظهارنظرات کمیته، جهت اجتناب از وقوع مجدد نقض‌های مورد بحث، به رویه‌ای مسلم در پرونده‌های تابع پروتکل الحاقی تبدیل شده است. چنین اقداماتی می‌تواند مستلزم تغییر قوانین یا رویه‌های قضائی دولت عضو باشد.

هنگامی که در تحقیقات قضائی برای کشف نقض حقوق سیاسی شهروندان، قصوری محرز گردید، دولت‌های عضو مکلفند محاکمه اشخاص مسئول چنین نقض‌هایی را تضمین نمایند. در خصوص قصور در تحقیق و بررسی باید گفت، قصور در محاکمه مرتکبان نقض‌های مذکور، به خودی‌خود، نقض میثاق تلقی می‌گردد. خصوصاً اینکه چنین تعهداتی با آن دسته از نقض‌هایی مرتبط است که در حقوق بین‌الملل مجرمانه شناخته شده‌اند. بنابراین زمانی که اثبات شود مأموران رسمی یا کارگزاران دولت، مرتکب نقض مقررات مورد اشاره شده‌اند، مسئولیت دولت‌های عضو

نمی‌تواند منجر به معافیت مرتکبان از مسئولیت فردی گردد.

به علاوه هیچ موقعیت رسمی‌ای، مصونیت از مسئولیت مدنی برای متهمان به ارتکاب چنین نقض‌هایی را توجیه نمی‌کند. سایر موانع، در برابر احراز مسئولیت حقوقی (همانند دستور قانونی آمر مافوق، مرور زمان‌های کوتاه مدت و...) نیز باید برطرف شوند.

تضمینات حمایتی موضوع مواد ۲ تا ۵، به تنهایی و به صورت مستقل نمی‌تواند توسط دولت نقض گردند. نقض این مواد محقق نمی‌شود مگر آنکه همزمان، حقوق ماهوی مندرج در بخش سوم نیز مورد تعرض قرار گیرد.

این موضوع باید مطمح‌نظر قرار گیرد که ماده ۲ متضمن توصیه به کمیته حقوق بشر نیست. بلکه مخاطب آن دولت‌ها هستند. آنچه ماده ۲ تعقیب می‌کند آن است که هر زمان هریک از حقوق به رسمیت شناخته شده در میثاق از رفتار عامل دولتی متأثر شد، باید روش‌هایی که به موجب آن دولت به فرد قربانی نقض، اجازه اقامه دعوا در مرجع صلاحیت‌دار را بدهد، مورد استفاده قرار گیرد.

به عبارت دیگر این بر عهده دولت‌های عضو است که نسبت به اجرای حقوق مندرج در میثاق مبادرت ورزند و روش‌های مناسبی را جهت جبران خسارت ناشی از نقض‌های صورت گرفته توسط ارکان قضائی حکومتی پیش‌بینی نماید. این یکی از اصول اولیه حقوق بین‌الملل است که نظارت بین‌المللی تنها زمانی اعمال می‌گردد که دولت از ایفای تعهدات بین‌المللی خویش استتکاف ورزد (جوزف و شولتز، ۱۳۹۵، ص. ۲۲).

میثاق حقوق مدنی سیاسی و تفاسیر کمیته حقوق بشر از این میثاق نیز با برداشت مذکور از تعهدات دولت‌ها، برای تضمین‌های موجود در یک نظام مؤلفه‌های عینی را در نظر گرفته است:

بند ۳ ماده ۲ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی به صراحت دولت‌ها را به جبران خسارت و پرداخت غرامت در صورت نقض حقوق و آزادی‌ها مکلف نموده و همچنین از دولت‌ها خواسته است تا لوازم و مکانیسم‌های رسیدگی به نقض حقوق و آزادی‌ها را ایجاد نموده و از این‌رو طریقه دسترسی به دادگاه و سایر مراجع ذی‌ربط در این امر را برای افراد ایجاد نماید. بنابراین افراد این حق را خواهند داشت تا در صورت نقض آزادی



اجتماعی‌شان، حق بر تحزب و تشکل و یا دیگر حقوق سیاسی شهروندی به دادگاه مراجعه و از نهادهای ذی‌ربط که باعث این نقض گردیده‌اند شکایت نمایند و در صورت اثبات جبران خسارت یا الزام به اعطای مجوز یا بی‌اعتبار کردن اقدامات خودسر مقامات که مانع اجرای حقوق شده‌اند را خواستار شوند. جبران خسارت از تعهداتی است که ماده ۲ میثاق به صراحت دولت‌ها را موظف به آن کرده است. بنابراین می‌توان گفت تضمین مؤثر به سازوکارهایی گفته می‌شود که:

اولاً. حقوق مندرج در میثاق به طور مستقیم یا بعد از تصویب در مجلس، حقوق سیاسی جزء حقوق داخلی آن کشور محسوب گردد.

ثانیاً. با نقض هر یک از این حقوق بتوان به دادگاه‌های قوه قضائیه مراجعه و رسیدگی به نقض آنها را مطالبه نمود.

ثالثاً. علاوه بر قوانین، تفسیر قوانین و رویه قضائی نیز از این حقوق حمایت نموده و برای نقض آن سازوکارهایی پیش‌بینی نموده باشد و خلأهای احتمالی قوانین با رویه قضائی جبران شده باشد.

رابعاً. در رسیدگی برای جبران خسارات وارده به جهت نقض حقوق سیاسی شهروندان با اولویت قوه قضائیه، سازوکارهای جبران خسارت پیش‌بینی شده باشد. در موارد مقتضی جبران خسارت می‌تواند در قالب‌های دیگری چون عذرخواهی یا برپایی یابود عمومی و تغییر قوانین و رویه‌های ذی‌ربط و نیز پیگرد مرتکبان نقض حقوق شهروندی صورت گیرد.

خامساً. سازوکارهای اداری مشخصاً ملزم به ایفای تعهد عمومی (کلی) ناظر بر بررسی و تحقیق فوری در خصوص شکایات نقض، به صورت کامل و مؤثر از طریق ارگان‌های مستقل و بی‌طرف می‌باشد. قصور دولت عضو از تحقیق در مورد شکایات مستقلاً و به تنهایی می‌تواند نقض میثاق تلقی گردد.

سادساً. هنگامی که تحقیقات ضروری برای کشف نقض حقوق سیاسی شهروندان، محرز گردید، دولت‌های عضو مکلفند محاکمه اشخاص مسئول چنین نقض‌هایی را تضمین نمایند، بنابراین زمانی که اثبات شود مأموران رسمی یا کارگزاران دولت، مرتکب نقض مقررات مورد اشاره شده‌اند، مسئولیت دولت‌های عضو نمی‌تواند

منجر به معافیت مرتکبان از مسئولیت فردی گردد. سابقاً اتخاذ تدابیری جهت پیشگیری از نقض مجدد میثاق باید اتخاذ گردد، چنین تدابیری می‌تواند مستلزم تغییر قوانین یا رویه‌های دولت عضو میثاق حقوق مدنی سیاسی باشد.

## ۲. بررسی تضمین‌های قضائی در حمایت از حقوق سیاسی شهروندان در نظام حقوقی ایران

همان‌طور که پیشتر نیز بیان شد، شناسایی حقوق سیاسی شهروندان در قوانین اساسی و قوانین عادی اولین و مرحله‌ای مهم در نظام حقوقی هر کشوری محسوب می‌شود. در کشور ایران نیز همان‌طور که بیان شد همه حقوق سیاسی مندرج در میثاق حقوق مدنی - سیاسی مورد شناسایی قرار گرفته است اما صرف شناسایی این حقوق جهت تضمین آنها کافی نبوده و شناسایی صرفاً مرحله‌ای لازم محسوب می‌گردد.

به تفصیل بیان شد که عمده تضامینی که در میثاق حقوق مدنی - سیاسی مورد اشاره قرار گرفته است، مرتبط با سازوکار جبران خسارت‌های ناشی از نقض حقوق مصرح در این میثاق می‌باشد. جبران خسارت و مجازات ناقضین و الزام به جبران افراد و اتخاذ تدابیری جهت جلوگیری از تکرار آنها مواردی است که بیشتر در طریق قضائی قابل جستجو می‌باشد. به همین دلیل در تفاسیر کمیته حقوق بشر نیز به دسترسی عام افرادی که حقوق سیاسی آنها نقض شده است به مرجعی برای اعلام و شکایت‌های نقض حقوق سیاسی شهروندان تصریح و تأکید شده است و این موضوع امری ضروری می‌باشد. امکان‌سنجی شکایت قضائی از نقض حقوق سیاسی در نظام حقوقی ایران موضوعی است که در قسمت‌های بعدی مورد بررسی قرار گرفته است.

### ۲-۱. تضمین ماهوی در قوانین موضوعه

از لحاظ ظرفیت قانونی که بتوان در زمینه حقوق و آزادی‌های سیاسی افراد به آن استناد نمود، ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی با اصلاحیه مورخه ۸۱/۱۰/۱۱ می‌باشد که حکایت از وجود ظرفیت بالقوه محاکم عمومی برای مجازات ناقضین حقوق و آزادی‌های سیاسی دارد. ماده مذکور مقرر می‌دارد: «هر یک از مقامات و مأمورین وابسته به نهادها و دستگاه‌های حکومتی که برخلاف قانون، آزادی شخصی افراد ملت را

سلب کند یا آنان را از حقوق مقرر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران محروم نماید علاوه بر انفصال از خدمت و محرومیت یک تا پنج سال از مشاغل حکومتی به حبس از دو ماه تا سه سال محکوم خواهد شد».

در نظام حقوق کیفری ایران، برای برخی از حقوق شهروندی قضائی ضمانت اجرای خاص کیفری در نظر گرفته شده است. مواردی مانند بازداشت غیرقانونی، هتک حرمت منازل، هتک حرمت مراسلات و مخابرات، أخذ اقرار به شکنجه، تعدیات مالی مأمورین و چند جرم دیگر. لذا در هر موضوعی که حکم خاص از سوی قانون‌گذار برای تضمین‌های حقوق آزادی‌های فردی (مانند هتک حرمت منازل) مقرر شده حکم مزبور اعمال و اجرا خواهد شد اما در مورد سایر حقوق و آزادی‌های مقرر در قانون اساسی (مانند حق بر تجمع و راهپیمایی یا تحزب و عضویت در احزاب) ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی قابلیت اجرایی دارد (جنگجو، ۱۳۹۶، ص. ۶۰).

دادگستری و محاکم قضائی ذیل آن که وفق اصل ۱۵۹ قانون اساسی ایران مرجع تظلم‌خواهی عامه مردم می‌باشد، به استناد ماده قانونی مذکور این ظرفیت بالقوه را دارد که بتواند در خصوص ناقضین حقوق سیاسی شهروندان اتخاذ تصمیم نموده و آنها را مورد مجازات قرار دهد و اولین مرحله از رسیدگی قضائی که در خصوص تضمین‌های مذکور در میثاق حقوق مدنی - سیاسی را اجرایی نماید.

با توجه به اینکه بررسی همه آراء صادره از محاکم عمومی امری غیرممکن است با بررسی مجموعه آرائی که در دسترس عمومی و از طریق درگاه مربوط به پژوهشگاه قوه قضائیه موجود می‌باشد، حکایت از آن دارد که ماده قانونی مذکور در کمترین میزان ممکن مورد استناد محاکم قضائی در آراء صادره قرار گرفته است. بررسی و جستجو در میان آراء این محاکم که از طریق درگاه اینترنتی پژوهشگاه<sup>۴</sup> در دسترس قرار دارد مشخص نمود که در میان تعداد ۱۰۳۴۹ رأی صادره از محاکم کیفری دو که مرجع عام رسیدگی به شکایات افراد می‌باشند به ماده قانونی مذکور یک بار نیز استناد نشده است. مراجعه حضوری به دادسرای کارکنان دولت و آراء صادره در این زمینه نیز منجر به نتیجه نگردیده است و امکان دسترسی به همه آراء صادره از محاکم کیفری دو جز از درگاه مذکور مقدور نگردیده است.

## ۲-۲. تضمین ساختاری

علاوه بر محاکم عمومی، برخی از ساختارهای موجود نیز مشخصاً به موضوع حقوق شهروندی و برای حمایت از مردم در مقابل دولت به وجود آمده‌اند مانند دیوان عدالت اداری. لذا ظرفیت این دیوان برای رسیدگی به شکایت‌های مربوط به نقض حقوق سیاسی شهروندان قابل بررسی می‌باشد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ذیل اصل ۱۷۳ مقرر می‌دارد «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری، زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد». در واقع دادگاه‌های دادگستری مرجع عام رسیدگی به تظلمات و شکایات هستند و دیوان عدالت اداری، مرجع اختصاصی است که رسیدگی به نوع خاصی از تظلمات و شکایات می‌باشد. بنابراین دیوان مرجعی قضائی، غیراداری و اختصاصی است که یکی از مهترین صلاحیت‌های آن، تضمین سلسله مراتب میان مقررات دولتی و هنجارهای برتر نظام حقوقی ایران که مهمترین آن قانون اساسی است می‌باشد (شیرزاد، ۱۳۹۵، ص. ۱۷۲). همچنین بنا به تصریح اصل ۱۵۶ قانون اساسی به اینکه «قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی» است به این معناست که نقض هیچ‌کدام از حقوق فردی و اجتماعی نباید بدون واکنش قضائی و جبران باقی بماند و در مورد همه حقوق باید احقاق حق ممکن باشد (انصاری، ۱۳۹۷، ص. ۳) و وفق روح حاکم بر قانون وظایف تشکیلات و ساختار دیوان عدالت اداری خصوصاً مواد ۱، ۱۰، ۱۱ و ۱۲ این قانون می‌توان گفت «دیوان عدالت اداری یکی از سازوکارهایی است که در چارچوب تمهیدات قانونی برای «اثر بخشیدن به حقوق شناخته شده در میثاق» ایفای نقش می‌کند (نیاورانی و پیرزاده، ۱۳۹۵، ص. ۲۲۹) و با توجه به اینکه در قانون اساسی به موضوع حقوق سیاسی شهروندان تصریح و تأکید شده است انتظار می‌رود دیوان با استناد به حقوق مهم مذکور در قانون اساسی، نسبت به انجام وظایف خود اقدام نموده باشد.

بررسی عملکرد دیوان عدالت اداری در دو قسمت شعب دیوان و هیئت عمومی امکان‌پذیر می‌باشد. بررسی عملکرد هیئت عمومی از این جهت اهمیت مضاعف دارد که این هیئت با ابطال مصوبات مغایر با قانون اساسی، نه فقط عملکرد جزئی و موردی

قسمت‌های مختلف بدنه دولت بلکه مصوباتی که در این زمینه ممکن است به حقوق شهروندان آسیب وارد نماید را شامل می‌شود.

بررسی مصوبات هیئت عمومی دیوان<sup>۵</sup> و آراء صادره از شعب رسیدگی‌کننده دیوان عدالت اداری<sup>۶</sup> حکایت از آن دارد که در این نهاد به برخی از جنبه‌های حقوق مدنی و سیاسی مندرج در میثاق اشاره شده است و در رویه عملی نیز دیوان مرجع تظلم موضوعاتی قرار گرفته که مرتبط با حقوق میثاق می‌باشد و دیوان منطبق با مقررات حقوق اساسی که میثاق حقوق مدنی و سیاسی نیز به تدوین آنها پرداخته اقدام به صدور حکم کرده است. بررسی برخی آراء صادره از دیوان بیانگر این است که دیوان در عمل نیز از این قابلیت برخوردار است که به عنوان یک نهاد دادخواهی برای تضمین اجرای حقوق مدنی و سیاسی قرار گیرد و هرچند در محتوای آراء خود به مواردی توجه داشته است که حسب قانون اساسی در حیطه مفاد میثاق حقوق مدنی و سیاسی قرار می‌گیرد لیکن هیچ‌گاه در آراء صادره، به میثاق حقوق مدنی و سیاسی و سایر مقررات حقوق بین‌الملل مشاهده نمی‌شود و در تفسیر قانون به نفع موازین حقوق اساسی بشر همواره به ماهیت و عبارات حقوق بشری آن امتناع کرده است که این رویه قابل تأمل به نظر می‌رسد (نیاورانی و پیرزاده، ۱۳۹۵، ص. ۲۳۲).

به نظر می‌رسد دیوان عدالت اداری می‌تواند این وظیفه را به نحوه شایسته‌تری عهده‌دار شود. هرچند این وظیفه به طور خاص به دیوان سپرده نشده است تا به عنوان یک نهاد نظارتی بر اجرای میثاق به عنوان جلوه‌ای از تعهدات بین‌المللی کشور وارد عمل شده و نقش نهاد دادخواهی در موارد نقض این تعهدات را بر عهده بگیرد، با این وجود محتوای اختیاراتی که قانون اساسی برای این نهاد پیش‌بینی کرده است این قابلیت را به دیوان می‌دهد که به عنوان مرجعی برای شکایت در خصوص نقض حقوق سیاسی شهروندان مورد توجه بیشتری قرار گیرد.

### ۳. ایجاد ساختار جدید جهت تضمین مؤثر حقوق سیاسی

علاوه بر ساختارهای موجود در نظام حقوقی فعلی، می‌توان دو نهاد را جهت تقویت موضوع رسیدگی قضائی به موضوع نقض حقوق سیاسی شهروندان در نظر گرفت که در ادامه به آنها می‌پردازیم. ۱- نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی و ۲- ایجاد ساختار

جدید در تشکیلات قضائی با عنوان دیوان عالی حقوق شهروندی که در ذیل به بررسی این دو پیشنهاد خواهیم پرداخت:

### ۳-۱. ضرورت تشکیل نهاد ملی حقوق بشر در سطح ملی با ابتکار قوه قضائیه

پیشینه ایجاد نهاد ملی حقوق بشر به سال ۱۹۴۶ و دومین نشست شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل بازمی‌گردد و در سال ۱۹۹۱ کارگاهی با عنوان نهادهای ملی حفاظت و ارتقای حقوق بشر در پاریس برگزار شد که نتیجه آن توصیه‌ها و اصولی بود که به اصول پاریس<sup>۷</sup> معروف شد و در کنفرانس جهانی حقوق بشر وین ۱۹۹۳ مورد توجه قرار گرفت؛ تا جایی که نقش سازندهی آنها در ماده ۳۱ برنامه عمل وین مورد تأکید قرار گرفت (Lindsnaes, 2001, P. 10) که بر اساس آن کشورها می‌توانند با تأسیس نهادهای ملی حقوق بشری، مناسب‌ترین و بهترین روش‌های ممکن را مطابق با فرهنگ و سنت جوامع خود برای حمایت و ارتقای حقوق بشر به کار گیرند (kuyunch, 2008, P. 703). بر همین اساس و در گام اول برای بومی‌سازی این نهاد در کشورمان، می‌توان نهاد ملی را نهاد ناظر بر حقوق بشر «مطالبات مردم از دولت» و متناظر با نهاد متولی امر به معروف و نهی از منکر دولت به وسیله مردم دانست (غائبی، ۱۳۸۷، ص. ۱۸). بنابراین این سازوکار می‌تواند از نگاه اصل هشتم قانون اساسی نیز موجه باشد.

در مورد فایده نهادهای ملی در تضمین حقوق شهروندی اختلاف نظر وجود دارد؛ برخی معتقدند که با وجود دستگاه قضائی مستقل و حکومت دموکراتیک نیازی به نهاد ملی نیست اما نظر دیگر از جمله سازمان ملل بر این است که وجود یک نهاد مستقل که مستقیماً از کارهای اجرایی، اداری و حکومتی دور است، می‌تواند نقش رهبری را در زمینه حقوق بشر بر عهده گیرد و سهم مهمی در حمایت و توسعه حقوق بشر ایفا نماید (غائبی، ۱۳۸۷، ص. ۲۹۷). در حال حاضر غلبه با نظر دوم است همچنان که این نهاد در کشورهای مختلف اسامی متفاوتی دارند: «یوآن» در کشور چین، «لوکایوکتا» در هند، «وفاقی محتسب» در پاکستان، «مدافع حقوق مردم» در کشورهای آمریکای لاتین، «المحقق فی الشکاوی» یا «الزائد عن الشعب» در برخی کشورهای عربی، «کمیسر پارلمان» در بلژیک، «مدافع حقوق» در فرانسه، «مدافع مردم» در ایتالیا، «کنسول عالی

مسئول در مقابل وزیر» در ژاپن، «کمیسر عالی مبارزه علیه فساد و اقدامات غیرقانونی اداری» در ماکائو، «تانو دبایان» در فیلیپین، «مدافع عدالت» در پرتغال، «مدافع مردم» در اسپانیا کارکردی با عنوان نهاد ملی حقوق بشر دارند. در انگلستان به جای آمبودزمان از اصطلاح کمیسر استفاده می‌شود (موسی‌زاده، ۱۳۹۱، ص. ۲۷). بنابراین ملاحظه می‌گردد که در بسیاری از کشورها علاوه بر ساختار رسمی قضائی، نهاد ملی نیز به موضوع حقوق سیاسی شهروندان می‌پردازد.

جهت دیگری که در ضرورت ایجاد نهاد ملی در تضمین حقوق شهروندی به آن می‌توان اشاره نمود آن است که یکی از توصیه‌های معمول از سوی کشورها به کشوری که پرونده‌اش در قالب سازوکار یوپی‌آر شورای حقوق بشر<sup>۱</sup> (بررسی دوره‌ای جهانی وضعیت حقوق بشر) در حال بررسی است، توصیه به ایجاد نهاد ملی حقوق بشر است. از جمله کشورهایی که در گزارش‌های دوره‌ای خود متعهد به ایجاد این نهاد گردیده، جمهوری اسلامی ایران است که در سال ۲۰۱۰ توصیه لهستان را در این باره پذیرفت<sup>۲</sup> و در سال ۲۰۱۴ باید گزارش میزان تحقق آن را ارائه می‌داد (طلابکی طرقی، ۱۳۹۶، ص. ۱۷۶). ولی تاکنون این نهاد ایجاد نشده است و نهادهای موجود در نظام حقوقی ما که بعضاً به عنوان نهاد ملی حقوق بشر مطرح شده‌اند، هر یک از جهت یا جهاتی در تعارض با اصول اعلامیه پاریس، می‌باشند: کمیسیون حقوق بشر: به جهت نبود مصوبه مجلس در ایجاد آن؛ کمیسیون اصل نود: به جهت عدم وجود تکثر در ترکیب اعضا؛ سازمان بازرسی کل کشور: به جهت حکومتی بودن همه اعضای آن و نبود تکثر در اعضای تصمیم‌گیرنده؛ انجمن حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان: به جهت نبود ضمانت اجرا برای مصوبات این نهاد و لازم‌الاجرا نبودن تصمیمات آنها؛ ستاد حقوق بشر: به جهت ترکیب کاملاً دولتی و اقتضایی بودن صلاحیت تأسیس آن؛ ستاد امر به معروف و نهی از منکر: به جهت ترکیب دولتی اعضا که دارای حق رأی هستند، تاکنون نتوانسته‌اند خلأ نبود نهاد ملی حقوق بشر را جبران نمایند (برای مطالعه بیشتر ر.ک: طلابکی طرقی، ۱۳۹۶، صص. ۳۱-۳۶). بنابراین شایسته است با در نظر گرفتن اصول حاکم بر تشکیل نهاد ملی حقوق بشر نسبت به ایجاد این نهاد به عنوان یکی از سازوکارهای مؤثر در تضمین حقوق سیاسی شهروندان در سطح ملی اقدام نمود.

دولت دوازدهم جمهوری اسلامی نیز موضوع نهاد ملی حقوق بشر را رسانه‌ای نموده است و از اندیشمندان در این زمینه تقاضای ارائه پیشنهادات اصلاحی نموده است که با توجه به عدم تصویب نهایی لایحه در هیئت دولت در زمان نگارش این تحقیق نمی‌توان از آن به عنوان یک ساختار موجود نام برد و صرفاً در خصوص ابتکار و پیشنهاد آن توسط دولت نقطه‌نظراتی وجود دارد که در قسمت بعدی مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

با مشخص شدن سابقه، ضرورت و تجربیات دیگر کشورها در تشکیل نهاد ملی حقوق بشر منطقی است که مقدمات این مهم فراهم و راه ایجاد آن نیز پیموده شود. با توجه به جایگاه و فلسفه قوه قضائیه در نظام حقوقی ایران و همچنین امکان تعریف ماهیت حقوق سیاسی شهروندان ذیل حقوق عامه، ابتکار و پیشنهاد ایجاد این نهاد ملی باید توسط قوه قضائیه انجام گردد.

طبق نظریه تفسیری شورای نگهبان<sup>۱۰</sup>، اولاً. محتوای لوایح قضائی را فصل یازدهم قانون اساسی به ویژه اصول ۱۷۱ و ۱۷۵ و ۱۷۳ و موضوعات مربوط به آنها در اصول دیگر فصل یازدهم و سایر اصول مربوط به امور قضائی معین می‌کند؛ ثانیاً. هیئت دولت نمی‌تواند مستقلاً لایحه قضائی تنظیم کرده و آن را برای تصویب نهایی به مجلس شورای اسلامی ارسال کند؛ ثالثاً. در لوایح قضائی که توسط رئیس قوه قضائیه تهیه و به دولت ارسال می‌شود و به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد، هر گونه تغییر مربوط به امور قضائی در این گونه لوایح فقط با جلب موافقت رئیس قوه قضائیه مجاز است. به نظر می‌رسد نظریه شورای نگهبان با اصول و تحلیل حقوق اساسی نیز منطبق باشد چرا که: وفق مدلول و منطوق اصل ۱۵۶: قوه قضائیه، قوه‌ای است مستقل که «پشتیبان» حقوق فردی و اجتماعی و «مسئول» تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایفی از جمله احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع است، یعنی قانون اساسی علاوه بر وظایفی چون صدور حکم در مورد شکایات، نظارت بر اجرای قوانین و کشف جرم و تعقیب مجرمان و مجازات آنان، وظیفه دیگری را تحت عنوان «احیای حقوق عامه» بر عهده قوه قضائیه گذارده است. در تعریف حقوق عامه گفته شده که عبارت است از کلیه حقوق فردی و اجتماعی ملت و مردم که عمدتاً در قانون اساسی کشورها مورد احصا قرار می‌گیرد (نقره‌کار، ۱۳۸۸. الف، ص. ۲۲). حقوق عامه در اصول



مختلف قانون اساسی به خصوص اصل ۳ و نیز اصل ۱۹ تا ۴۳ تحت عنوان حقوق ملت به صورت تمثیلی بیان شده که مصادیق بارز آن اعم از حقوق اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، دفاعی، اقتصادی و قضایی است. نیز گفته شده که حقوق شهروندی جدا از حقوق عامه نیست و رابطه بین این دو رابطه تساوی است (نقره‌کار، ۱۳۸۸. ب. ص. ۷۴). بنابراین می‌توان گفت که احیای حقوق عامه همان احیای حقوق شهروندی است که به گسترش عدل و آزادی‌های مشروع منجر می‌شود و وظیفه نهادهای ملی حقوق بشر نیز بر اساس اصول اعلامیه پاریس «حمایت و ارتقاء» حقوق شهروندی در کشورهاست (طلابکی طرقي، ۱۳۹۶، ص. ۳۷). از این رو می‌توان چنین استنباط کرد که چون ایجاد نهاد ملی حقوق بشر یکی از راهکارهای احیای (ارتقا) حقوق شهروندی است که بر اساس اصل ۱۷۱ بر عهده قوه قضائیه قرار دارد و نیز به دلیل اینکه یک سری از وظایف نهاد ملی شبه قضائی است، از این رو ایجاد آن از طریق لایحه تنها در چارچوب اختیارات قوه قضائیه است و دولت نمی‌تواند در این زمینه به‌طور مستقل لایحه تهیه کند. البته چون لایحه قضائی در هیئت دولت مطرح می‌شود، قوه مجریه نیز می‌تواند نظرهای خود را در این زمینه به قوه قضائیه منتقل کند و با تشریک مساعی کار به انجام رسد اما ابتکار و پیشنهاد (لایحه) تشکیل چنین نهادی بنابر آنچه بیان شد باید از قوه قضائیه به مجلس برای سیر مراحل تصویب انجام گردد.

### ۲-۳. تشکیل دیوان عالی حقوق شهروندی در تشکیلات قوه قضائیه

ایجاد تغییرات لازم در تشکیلات قوه قضائیه با رویکرد رسیدگی تخصصی بلکه اختصاصی به موضوع نقض حقوق شهروندی (که هم شامل موضوع‌های عام حقوق شهروندی و هم موضوع‌های حقوق سیاسی شهروندان می‌گردد) امری مهم و ضروری می‌باشد که برخی از مقدمات این ضرورت بدین شرح می‌باشد:

اولاً. بند ۳ ماده ۲ میثاق حقوق مدنی سیاسی مقرر نموده جهت حمایت مؤثر از حقوق مندرج در میثاق، دولت‌ها (به معنای عام) می‌بایست برخورداری افراد از جبران خسارت‌های مؤثر، قابل اجرا و قابل دسترس برای استیفای حقوق خویش را تضمین نمایند. تعبیه سازوکارهای قضائی مناسب توسط حکومت‌ها جهت بررسی شکایات نقض حقوق بشر در حقوق داخلی، از اهمیت بسزایی برای کمیته حقوق

بشر برخوردار است و جای خالی آن در نظام حقوقی ایران جهت تضمین مؤثر حقوق سیاسی شهروندان ملاحظه می‌گردد.

ثانیاً در بسیاری از قوانین موضوعه حمایتی موجود، موضوع ضرورت رسیدگی قضائی و ارجاع به قوه قضائیه پیش‌بینی شده است: مانند آنچه در قانون حمایت از آمران به معروف در تبصره ۳ ماده ۱۶<sup>۱۱</sup> بیان شده است. اما با توجه به اینکه قوه قضائیه مرجع عام تظلم‌خواهی مردم می‌باشد، لذا به نظر می‌رسد ضرورت دارد تا به صورت اختصاصی قسمتی از قوه قضائیه به موضوع حقوق شهروندی پردازد که این موضوع می‌تواند ذیل عنوان دیوان عالی حقوق شهروندی در ذیل تشکیلات قوه قضائیه قرار گیرد. رسیدگی در این دیوان به همه انواع حقوق شهروندی از جمله حقوق سیاسی شهروندان خواهد بود.

ثالثاً همان‌طور که در بخش مربوط به نهاد ملی حقوق شهروندی مطرح شد، وفق اصول اعلامیه پاریس، علاوه بر صلاحیت مشورتی و تهیه گزارش یا پیشنهاد اصلاح قوانین به قسمت‌های مختلف حکومت، نهادهای ملی حقوق بشر دارای صلاحیت‌های اضافی شبه قضائی شامل استماع و بررسی شکایت‌ها و ارجاع آن به هر مقام صالح نیز می‌تواند باشد. این مقام صالح، می‌تواند دیوان عالی حقوق شهروندی باشد. خصوصاً در مواردی که موضوع شکایت از زمره حقوق شهروندی غیرقضائی و از نوع سیاسی باشد چرا که رسیدگی به حقوق شهروندی قضائی در برخی از سازوکارهای فعلی<sup>۱۲</sup> تا حدود زیادی مورد حمایت قرار گرفته‌اند ولی حمایت از سایر حقوق شهروندی نیاز به تقویت دارد.

رابعاً در قانون جدید آیین دادرسی کیفری، در ماده ۶۶ به موضوع سازمان‌های مردم‌نهاد به عنوان اشخاص حقوقی ذی‌صلاح برای طرح دعاوی و پیگیری آنها پرداخته شده است.<sup>۱۳</sup> با توجه به اینکه بسیاری از سازمان‌های مردم‌نهاد در امور مربوط به حقوق شهروندی فعالیت دارند، و موضوعاتی که مدنظر این سازمان‌ها می‌باشد لزوماً مسائل کیفری نمی‌باشد، می‌توانند این سازمان‌ها در دیوان عالی به عنوان مطلعین یا کارشناسان موضوع حقوق شهروندی یا جایگزین مطلعین و مخبرین یا اعلام‌کنندگان جرائم در این دیوان فعالیت داشته باشند و با توجه به اینکه بسیاری از سازمان‌های مردم‌نهاد در کنار احزاب سیاسی به موضوعات مرتبط با حقوق سیاسی

می‌پردازند می‌تواند در دیوان عالی حقوق شهروندی مجرای وصول به اهداف این سازمان‌های مردم‌نهاد باشند.

خامساً. آخرین نکته آنکه در ماده ۲۵ قانون آیین دادرسی کیفری به موضوع دادرسی شهروندی اشاره شده است که تا کنون این دادرسی تشکیل نیافته است.<sup>۱۴</sup> با تشکیل دیوان عالی حقوق بشر و شهروندی این دادرسی می‌تواند ذیل آن به صورت تخصصی آغاز به کار نموده و به ایفای وظایف خود و حمایت از حقوق سیاسی شهروندان نیز پردازد.

در خصوص صلاحیت‌های رسیدگی دیوان عالی حقوق شهروندی می‌توان گفت این مرجع باید هم بتواند مرجع تظلم‌خواهی شهروندانی باشد که در روندهای مرتبط و موجود نتوانسته باشند به درستی حقوق شهروندی سیاسی خود را احقاق حق نموده باشند و به نوعی رسیدگی فرجامی به موضوعات حقوق سیاسی شهروندان داشته باشد و هم رسیدگی بدوی به مواردی بنماید که در عناوین مجرمانه رایج قابل طرح نبوده است که مواردی از آن پیشتر مورد اشاره قرار گرفت. همچنین موضوعات مربوط به حقوق عامه و یا میثاق‌های حقوق شهروندی و یا معاهدات بین‌المللی با موضوعات حقوق شهروندی که ایران به آنها پیوسته است می‌تواند در این قالب پیگیری گردد. برخی مواردی که در این راستا قابل ذکر است این موارد می‌باشد:

- رسیدگی فرجامی به شکایات مرتبط به انتخابات که از طریق محاکم عمومی و شعب تخصصی مذکور در ماده ۱۷ قانون انتخابات مجلس<sup>۱۵</sup> و شوراها به نتیجه نرسیده باشند و یا در فرایند رسیدگی به این شکایات خللی وجود داشته باشد. مانند آنچه دیوان عالی در خصوص برخی احکام خاص مانند قصاص نفس انجام می‌دهد.

- رسیدگی به شکایات مربوط به عدم موافقت با برگزاری راهپیمایی یا تجمع توسط کمیسیون مربوطه در وزارت کشور.

- رسیدگی به شکایات مربوط به لغو غیرقانونی مجوز یک حزب یا عدم موافقت بلاذلیل با تشکیل یک حزب صورت می‌پذیرد.

- رسیدگی به شکایات ناظر به تخلفاتی که به دلیل تأثیرگذار نبودن در نتیجه انتخابات

در شورای نگهبان مورد رسیدگی قرار نگرفته است و رسیدگی به آنها با تأیید روند انتخابات توسط شورای نگهبان متوقف شده باشد.

- رسیدگی به موضوعات مربوط به حقوق شهروندی که در کنوانسیون‌های الحاقی ایران مطرح گردیده است ولی در ایران در قوانین موضوعه وارد نشده است.

- رسیدگی به شکایت‌هایی که در خصوص نقض حقوق بشر در قوه قضائیه انجام گردیده است و منجر به رسیدگی و جبران خسارت در همان قوه از طریق ساختارهای پیش‌بینی شده در آن<sup>۱۶</sup> نگردیده است.

علاوه بر موارد پیشنهادی فوق در خصوص آراء صادره از این دیوان با تدوین و تصویب قانون خاص مربوط به حقوق شهروندی می‌توان از موارد ذیل به عنوان کیفرهای پیشنهادی در خصوص موضوعات مربوط به ناقضین حقوق شهروندی استفاده نمود: مواردی مانند محکوم نمودن ناقضین حقوق سیاسی شهروندان به محکومیت‌های مالی، یا الزام به عذرخواهی در رسانه‌های عمومی از افرادی که متضرر شده‌اند، اعاده به وضع سابق در مواردی که شخص یا نهادی با اقدامات خود منجر به تضییع حقوق شهروندی گردیده است، الزام و اجبار به صدور مجوز یا تصمیم سیاسی - اداری در مواردی که بناحق شخص یا دستگاه موضوع شکایت از انجام وظایف مربوطه که در حوزه حقوق سیاسی شهروندان قابل طرح است طفره رفته‌اند و....

موارد مذکور مسائلی است که مرحله دوم و سوم از تضمین مؤثر حقوق سیاسی شهروندان قرار گرفته و تحت عنوان رسیدگی قضائی در مواد ۲ و ۳ میثاق حقوق مدنی و سیاسی و تفسیرهای مربوطه اشاره شده است چرا که همان‌طور که پیش از این نیز بیان شد، مهمترین و یکی از اصلی‌ترین طرق حمایت از حقوق سیاسی شهروندان که در نظرات تفسیری شورای حقوق بشر سازمان ملل نیز مورد اشاره قرار گرفته است، رسیدگی مؤثر قضائی می‌باشد که در نظام فعلی قضائی ما دارای خلأهای ساختاری و قانونی می‌باشد که این خلأها باید برطرف گردند.

### نتیجه‌گیری

حقوق سیاسی برای شهروندان در قانون اساسی از لحاظ مبانی حقوقی دارای جایگاه ویژه‌ای بوده و ذیل فصل حقوق ملت و دیگر اصول قانون اساسی برای شهروندان

حقوق سیاسی در نظر گرفته شده است. از لحاظ مصادیق حقوق سیاسی تشابه و تقارن بسیار زیادی بین قانون اساسی و میثاق حقوق مدنی - سیاسی وجود دارد و جمهوری اسلامی ایران نیز به این میثاق پیوسته است.

ذکر انواع حقوق سیاسی برای شهروندان در قانون اساسی و دیگر اسناد بالادستی (همچون سیاست‌های کلی نظام یا دیگر قوانین مهم) برای تحقق و عینیت یافتن است و صرف شناسایی (تکوین و تدوین) حقوق سیاسی شهروندان منجر به تحقق این حقوق نمی‌گردد بلکه باید با عوامل عینی تضمین گردد. موضوع تضمین مؤثر حقوق شهروندی در اسناد بین‌المللی و خصوصاً میثاق حقوق مدنی و سیاسی مورد تصریح و تأکید قرار گرفته است و در تفاسیر شورای حقوق بشر نیز به آن اشاره شده است. در تفاسیر مذکور تضمین قضائی یکی از راهکارهای اصلی تحقق حقوق و نشان‌دهنده اراده واقعی و احترام حکومت‌ها به حقوق سیاسی شهروندان می‌باشد.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، ظرفیت‌های مختلفی برای تحقق حقوق سیاسی شهروندان وجود دارد. اما با توجه به اینکه احیای حقوق عامه بر عهده قوه قضائیه نهاده شده است، و با توجه به اینکه عنوان حقوق عامه قطعاً حقوق سیاسی شهروندان را دربرمی‌گیرد، لذا تحقق این حقوق با اولویت بالایی نسبت به دیگر قوا و دیگر نهادها بر عهده این قوه می‌باشد.

با توجه به مراتب مذکور تشکیل نهاد ملی حقوق شهروندی و دیوان عالی حقوق شهروندی راهکاری متناسب با قوانین عادی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌گردد و باعث فعال شدن بسیاری از ظرفیت‌های معطل مانده در قوانین مربوط به حقوق شهروندی (مانند قانون حمایت از آمرین به معروف و ناهیان از منکر یا قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان) می‌گردد که رسیدگی قضائی در آنها به قوه قضائیه ارجاع گردیده است. تحقق و عینیت کامل حقوق سیاسی شهروندان جز با ورود فعالانه قوه قضائیه با ساختار تخصصی و بلکه اختصاصی مقدور نمی‌باشد و عدم اصلاح ساختارهای قضائی موجود قطعاً تضمین این حقوق را با خلأهای مهم و جدی مواجه خواهد نمود.

۱. حق و تکلیف در مورد فرد تفکیک‌ناپذیرند زیرا هر دو از یک خواستگاه و حتی تصور اینکه یکی علت و دیگری معلول آن باشد دشوار است. هر کدام از آن دو ریشه در دیگری دارد. حق بدون تکلیف و تکلیف بدون حق معقول و مقبول نمی‌باشد. اگر حقوق ریشه در فطرت انسان دارد، تکلیف نیز خاستگاه فطری دارد. همان‌گونه که حقوق فرد پاسخی به نیازها و طلب‌های فطری انسان است استعدادهای رشد او را شکوفا می‌سازد مسئولیت و تکلیف نیز همین نقش را به طور درون ذاتی در حیات بشر دارد. مسئولیت‌پذیری به انسان توان پاسخگویی به نیازها و رشد می‌دهد. راه را برای تکامل انسان در هر دو بخش درون ذاتی و فطری او هموار می‌سازد. به تعبیر قرآنی انسانی که در مقام احقاق حق حقوق خود، از مسئولیت‌هایش غافل است «نادان» و جهول است و به نوعی ظلم نیز هست که بدون توجه به سنگینی تکلیف تنها در اندیشه حق است: انه کان ظلوما جهولا (عمید زنجانی، ۱۳۹۰، ص. ۳۵).

## 2. to Ensure

۳. مهمترین مصادیق حقوق سیاسی شهروندان در میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی که بیشتر به عنوان حقوق جمعی سیاسی بیان شده است، عبارتند از: حق بر تعیین سرنوشت، حق بر تحزب (تشکل)، حق بر راه‌پیمایی اعتراضی و... از طرفی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حق مشارکت در تعیین سرنوشت و انتخاب حاکمان (اصل ششم و اصل ۵۶ قانون اساسی)، حق آزادی اجتماعات و راهپیمایی (اصل ۲۷ قانون اساسی) و حق بر ایجاد تشکل و حزب (اصل ۲۶) مورد حمایت قرار گرفته است که برخی از این مصادیق دارای مبانی روایی و فقهی قوی نیز می‌باشد.

۴. سایت پژوهشگاه قوه قضائیه در این نشانی قابل دسترس می‌باشد: [www.j.ijri.ir](http://www.j.ijri.ir)

۵. بررسی برخی از آراء هیئت عمومی دیوان حکایت از آن دارد که این هیئت در خصوص برخی از حقوق مدنی مصرح در میثاق حقوق مدنی - سیاسی اقداماتی را انجام داده است. مانند آنچه در خصوص ممنوعیت سلول انفرادی و شکنجه (موضوع ماده ۱۶۴ آیین‌نامه اجرایی سازمان زندان‌ها که به موجب رأی شماره ۴۳۵-۱۳۸۲/۱۰/۲۸ این هیئت ابطال گردید) و یا تساوی حقوق زن و مرد در حقوق مربوط به ثبت احوال (موضوع بخشنامه ۴۳۲۰-۱۳۷۰/۱۰/۱۴ ثبت احوال کشور در خصوص محدود نمودن عدم درج ازدواج و طلاق غیرمدخوله در شناسنامه به زوجه که به موجب دادنامه ۱۳۸۱/۶/۱۰-۱۸۳ این هیئت ابطال گردید) و یا حمایت از حریم خصوصی (موضوع بخشنامه ۱/۱۷۹/۴۰۲ مورخ

۱۳۷۹/۴/۱۱ اداره کل قوانین و امور حقوقی نیروی انتظامی که اجازه موردی برای تفتیش خودرو را در جرائم غیرمشهود با جواز کلی مقام قضایی مجاز شمرده بود که به موجب دادنامه ۱۷۷-۱۳۸۰/۵/۲۸ این هیئت ابطال گردیده است.) تحقق یافته است. اما در خصوص موارد مربوط به حقوق سیاسی (تحزب و تشکل، تجمع و تعیین سرنوشت) نمی‌توان سراغ از اقدام خاصی از این هیئت را گرفت.

۶. در شعب دیوان نیز مواردی که بتوان در خصوص برخی حقوق مصرح در کنوانسیون اشاره نمود وجود دارد. از جمله حمایت از تساوی حقوق بین زن و مرد موضوع ماده ۳ کنوانسیون حقوق مدنی و سیاسی که در دادنامه شماره ۲۷۴-۹۸/۳/۷-شعبه ۴۸ دیوان عدالت اداری (با موضوع صدور گواهینامه برای زنان) مورد اشاره قرار گرفته است اما در خصوص حقوق سیاسی در شعب نیز به موضوع حقوق سیاسی شهروندان کمتر توجه شده است.

#### 7. Principles relating to the Status of National Institution

8. upr: Universal Periodic Review

9. "Report of the Working Group on the Universal Periodic Review of Islamic Republic of Iran": A/HRC/14/12

۱۰. نظریه تفسیری ۱۰۶۵-۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان.

۱۱. تبصره ۳- هرگاه مسئولان ذی‌ربط با تشخیص مراجع قضائی بدون عذر موجه از صدور مجوز موضوع تبصره‌های (۱) [صدور مجوز توسط وزارت کشور برای سازمان‌های مردم نهاد با موضوع امر به معروف و نهی از منکر] و (۲) [صدور مجوز برای راهپیمایی یا تجمع با موضوع امر به معروف و نهی از منکر] استنکاف نمایند؛ مستوجب مجازات موضوع ماده (۵۷۰) قانون مجازات اسلامی (کتاب پنجم - تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده مصوب ۱۳۷۵/۳/۲) می‌باشند.

۱۲. مانند آنچه در قانون حمایت از آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی و یا قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ (مواد ۲۵۵ الی ۲۶۱) بیان شده است.

۱۳. ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری: «سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آنها در زمینه حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و دارای ناتوانی جسمی یا ذهنی، محیط زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌های فوق‌الاعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی شرکت کنند».

۱۴. ماده ۲۵ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲: به تشخیص رئیس قوه قضائیه، دادرهای تخصصی از قبیل دادرهای جرایم کارکنان دولت، جرایم امنیتی، جرایم مربوط به

امور پزشکی و دارویی، رایانه‌ای، اقتصادی و حقوق شهروندی زیر نظر دادسرای شهرستان تشکیل می‌شود.

۱۵. ماده ۱۷ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ «محاکم صالحه قضائی موظف‌اند به تخلفات و جرایم انتخابات به صورت فوق‌العاده و خارج از نوبت رسیدگی نمایند.

۱۶. مانند آنچه در ماده ۱۵ قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی بیان شده است: «رئیس قوه قضائیه موظف است هیئتی را به منظور نظارت و حسن اجرای موارد فوق تعیین کند. کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی در ارتباط با این موارد قرار دارند موظفند با این هیئت همکاری لازم را معمول دارند. آن هیئت وظیفه دارد در صورت مشاهده تخلف از قوانین، علاوه بر مساعی در اصلاح روش‌ها و انطباق آنها با مقررات، با متخلفان نیز از طریق مراجع صالح برخورد جدی نموده و نتیجه اقدامات خود را به رئیس قوه قضائیه گزارش نماید.

#### کتابنامه

۱. قرآن کریم.
۲. قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر.
۳. قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان.
۴. قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲.
۵. قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ و اصلاحات سال ۱۳۹۴.
۶. قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸.
۷. آیین‌نامه اجرایی سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مصوب ۱۳۸۰/۴/۲۶.
۸. اصلانی، فیروز و پروین، خیراله (۱۳۹۱). اصول و مبانی حقوق اساسی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۹. انصاری، باقر (۱۳۹۷). چرایی و چگونگی نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی از منظر حقوقی. تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
۱۰. جنگجو، فرزاد (۱۳۹۶). تضمینات حقوق و آزادی‌های فردی در قوانین موضوعه ایران. تهران: انتشارات استاد شهریار.
۱۱. جوزف، سارا و شولتز، جنی (۱۳۹۵). میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (سیدقاسم زمانی، مترجم). تهران: انتشارات شهر دانش.
۱۲. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، شماره دادنامه ۱۱۷ کلاسه پرونده ۱۸/۳۰۱ تاریخ ۱۳۸۱/۴/۲.



۱۳. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، شماره دادنامه ۴۳۵-۱۳۸۲/۱۰/۲۸- کلاسه پرونده ۳۸/۸۱.
۱۴. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، شماره دادنامه ۱۸۳-۱۳۸۱/۶/۱۰- کلاسه پرونده ۷۷/۴۰۵.
۱۵. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، شماره دادنامه ۱۷۷-۱۳۸۰/۵/۲۸- کلاسه پرونده ۱۸/۳۰۱.
۱۶. شبیرزاد، امید (۱۳۹۵). «بررسی جایگاه سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری». فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، (۱۴)، تابستان.
۱۷. طلائیکی طرقتی، اکبر و عطار، محمد صالح (۱۳۹۶). «الزامات و راهکارهای ایجاد نهاد ملی حقوق بشر در ایران». دانشگاه تهران: دو فصلنامه دانش حقوق عمومی، (۱۷).
۱۸. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۹۰). *مبانی حقوق بشر در اسلام و دنیای معاصر*. تهران: انتشارات مجد.
۱۹. غائبی، محمدرضا (۱۳۸۷). *نهادهای ملی حقوق بشر*. تهران: انتشارات وزارت امور خارجه.
۲۰. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱). *آمودزمان و نهادهای مشابه در نظام حقوقی ایران*. تهران: دادگستر.
۲۱. نقره‌کار، محمد صالح (۱۳۸۸ الف). *مصوبات کمیسیون حقوق و قضائی مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص حقوق عامه*. تهران: انتشارات مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۲۲. نقره‌کار، محمد صالح (۱۳۸۸ ب). *نقش دادستان در صیانت از حقوق عامه*. تهران: جنگل.
۲۳. نیاورانی، صابر و پیرزاده، محمدحسن (۱۳۹۵). «نقش دیوان عدالت اداری در ضمانت اجرای تعهدات بین‌المللی ایران به موجب میثاق حقوق مدنی و سیاسی». *نشریه تحقیقات حقوقی*، (۷۳)، ۲۲۷-۲۵۲.

24. kirby. M. (1993) "The Australian Use of International Human Rights Norms: A view from the Antipodes", University of new south wales Law Journal 363.
25. koyuncu, Adem (2008). "human rights and public health". Encyclopedia of Public Health, edited by Wilhelm Kirch, Volume.
26. Lindsnaes, Lindholt, Yigen (Eds.) (2001). National Human Rights Institutions, Articles and working papers, Input to the discussions of the establishment and development of the functions of national human rights institutions, The Danish Institute for Human Rights.
27. Robertson, R. (1994). "measuring state compliance with the obligation to devote the maximum available resources to Releasing Economic, social and cultural Rights". *human rights Quarterly*, pp. 693, 694.

