

نقش دیوان عدالت اداری در ضمانت اجرای تعهدات بین‌المللی ایران به موجب میثاق حقوق مدنی و سیاسی

صابر نیاورانی*

محمد حسن پیرزاده**

تاریخ پذیرش ۱۳۹۴/۱۱/۲۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۰۹/۰۴

چکیده

میثاق حقوق مدنی و سیاسی کشورهای عضو را ملزم می‌دارد در نظام داخلی خود تمهیداتی به منظور تضمین بهره‌مندی افراد از حقوق مندرج در این معاهده پیش‌بینی کنند. این ضمانت‌ها شامل قانون‌گذاری و تمهیدات قانونی از یک سو و مکانیسم‌های جبران خسارت و دادخواهی از سوی دیگر است. در نظام حقوقی ایران، دیوان عدالت اداری به‌عنوان یکی از نهادهای قوه قضائیه بخشی از این وظیفه را بر عهده دارد. در این تحقیق نقش دیوان در تحقق این نقش به‌عنوان یک نهاد نظارتی و دامنه اقداماتی که در این چارچوب می‌تواند برعهده گیرد مورد بررسی قرار می‌گیرد. مقاله حاضر در پی آن است تا ضمن بررسی جایگاه دیوان به‌عنوان یکی از سازکارهای مورد انتظار میثاق، نقش این نهاد را در تضمین عملی حقوق مندرج در میثاق بررسی نماید. لذا در ابتدا به بررسی جایگاه دیوان در تمهیدات نظارتی و دادخواهی و سپس به اقدامات دیوان و انطباق آن با رویه کمیته حقوق بشر در خصوص حمایت از مهم‌ترین حقوق مدنی و سیاسی پرداخته شده است.

کلید واژگان

دیوان عدالت اداری، میثاق حقوق مدنی و سیاسی، پاسخگویی، نظارت، دادخواهی، دادرسی عادلانه.

* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران. sabberniavarani@gmail.com

** دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی. mhasan.pirzadeh@gmail.com

مقدمه

دادگستری به‌عنوان نهادی تضمین‌کننده اجرای قانون و ضامن بهره‌مندی افراد از حقوق و جبران خسارات در موارد نقض حق، ایفای نقش می‌کند. ضروریات جدیدزیست بین‌المللی و داعیه حق‌مداری و عدالت‌پروری، اعضای جامعه بین‌المللی را بر آن داشت تا به تصویب معاهداتی بین‌المللی برای حمایت از حقوق انسان‌ها بپردازند. میثاق حقوق مدنی و سیاسی را می‌توان نمونه‌ای از این اسناد بین‌المللی برشمرد که مکانیسم‌های دادخواهی داخلی را برای اجرای تعهدات بین‌المللی پیش‌بینی نموده است. نظام حقوقی ایران نیز در چند دهه اخیر تا حدودی دچار تحول شده و با امعان نظر به ضرورت‌های زیست بین‌المللی توجهی ویژه را به ضرورت حمایت قضایی از حقوق بشر معطوف داشته است. به همین منظور محاکم نیز بسته به صلاحیت‌های ذاتی و غیرذاتی خود به انحای مختلف درگیر مقررات بین‌المللی شده و در مناسبت بین‌المللی دولت‌ها بخشی از اختیارات حاکمیتی را، متناسب با جایگاه خود، اعمال نموده‌اند.

دیوان عدالت اداری به‌عنوان یکی از ارکان مهم دادگستری در قوه قضائیه، بر اساس قانون اساسی وظیفه دارد تا به انحاء مختلف از طریق نظارت بر مقررات مصوب نهادهای ذی‌صلاح و اقدامات اجرایی دولت که منجر به نقض حقوق ملت می‌شوند، تضمین رعایت تعهدات بین‌المللی را تقویت کند. در این مقاله به بررسی ابعادی پرداخته خواهد شد که دیوان عدالت اداری در چارچوب وظایف و اختیارات خود می‌تواند همسو با انتظارات پیش‌بینی شده در میثاق حقوق مدنی و سیاسی و تفاسیر آن که در رویه کمیته حقوق بشر متبلور شده، ایفای نقش کند. لذا در مبحث اول جایگاه دیوان را بر اساس نظام ترسیم شده در میثاق بررسی می‌کنیم و سپس در مبحث دوم به اقداماتی که دیوان همسو با رویه کمیته حقوق بشر در اجرای میثاق اتخاذ کرده است، خواهیم پرداخت.

مبحث نخست؛ جایگاه دیوان عدالت اداری در تضمین اجرای میثاق حقوق مدنی

و سیاسی

جهت روشن ساختن نقش دیوان در اجرای این بخش از تعهدات بین‌المللی، لازم است ابتدا جایگاه دیوان عدالت اداری در مجموعه تمهیداتی که برای رعایت و احترام به این حقوق

پیش‌بینی شده، مشخص شود. ماهیت تعهدات حقوق بشری دولت‌ها در چارچوب میثاق حقوق مدنی و سیاسی در ماده دوم این معاهده مشخص شده است. لذا در این مبحث بدواً با عنایت به رویه کمیته حقوق بشر در تفسیر این ماده، به بررسی ماهیت تعهدات دولت‌ها به موجب میثاق خواهیم پرداخت و سپس به بررسی جایگاه دیوان در نظام حقوقی ایران و در اجرای تکالیف ناشی از میثاق پرداخته خواهد شد.

بند اول؛ ماهیت تعهدات دولت‌ها در میثاق

بر اساس ماده دو میثاق مذکور «هر کشور عضو میثاق حاضر مکلف است نسبت به تمام افراد داخل در سرزمین و موضوع صلاحیت خود، حقوق شناخته شده در میثاق حاضر را بدون تمایز از هر جهت... مورد احترام قرارداده و تضمین کند». لذا، دول عضو مکلفند در قوانین و مقررات خود تمامی حقوق ماهوی مندرج در میثاق را برای افرادی که تحت حاکمیت ایشان قرار دارند به رسمیت شناسند. بند ۲ همین ماده اقداماتی را در همین راستا برشمرده است.

تعهدات دولت‌ها بر اساس این کنوانسیون‌ها، نه تنها ایجاد زمینه‌های قانونی مناسب برای تضمین اولیه برخورداری از این حقوق و آزادی‌ها است، بلکه اقشار جامعه حق دارند از زمینه‌ها و بسترهای لازم جهت تضمین عملی این حقوق برخوردار گردند. به عبارت دیگر دولت‌ها باید قواعد ثانویه تضمین اجرای این حقوق ماهوی را در نظام حقوقی تدارک ببینند.^۱ به عقیده کمیته حقوق بشر ماده دو میثاق اساساً انتخاب روش اجرای این تعهدات در چارچوب مواد مربوطه را به اختیار دولت‌ها گذارده است.^۲ از این‌رو، و با عنایت به مفاد قانون اساسی و قانون دیوان عدالت اداری 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.

1. HRI: HARMONIZED GUIDELINES ON REPORTING UNDER THE INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS TREATIES, INCLUDING GUIDELINES ON A CORE DOCUMENT AND TREATY-SPECIFIC DOCUMENTS, UNDOC No: HRI/GEN/2/Rev.6, 10 May 2006,P6, Para 25.

2. CCPR: General Comment No. 3: Implementation at the national level (Art. 2),29 May 1981, Para 1.

تعهد کلی ناشی از ماده دوم میثاق تضمینی قانونی برای احترام به حقوق مندرج در میثاق و تضمین قضایی و اجرایی آنها برای تمام افراد است.^۱ هرچند بند دوم ماده ۲ به دولت‌ها اجازه داده است بر اساس فرایند قانون‌گذاری داخلی به حقوق مندرج در میثاق ترتیب اثر دهند، لیکن همین اصل، دولت‌ها را از استناد به مقررات قانون اساسی و یا سایر قوانین داخلی که توجیه‌کننده نقض اجرا یا ترتیب اثر دادن به این تعهدات است، باز می‌دارد.^۲ «بنابراین اگر در قوانین اساسی و یا قوانین داخلی کشور عضو هرگونه مقرراتی وجود داشته باشد که به نحوی به احترام و تضمین برخورداری افراد از حقوق‌شان خدشه‌ای وارد سازد، دولت‌ها موظف به لغو یا اصلاح آن مقررات هستند. بنابراین دولت‌ها موظفند اقدامات قانون‌گذاری، قضایی، اجرایی، آموزشی و سایر اقدامات مناسب را برای اجرای این تعهدات حقوقی اتخاذ کنند».^۳

نقض حقوق افراد به دو طریق قانون‌گذاری و عملی اتفاق می‌افتد. در شیوه اخیر مغایرت قوانین داخلی یا حمایت ناقص آنها از حقوق افراد می‌تواند زمینه نقض عملی آنها را نیز فراهم آورد. فقدان سازوکار رسیدگی به موارد نقض یا نامناسب بودن آن نیز می‌تواند برخورداری از حقوق را تحت تأثیر قرار دهد. در اجرای تکالیف ناشی از میثاق باید گفت، تعهد به احترام و تضمین حقوق ماهوی مندرج در میثاق بر کشورها اثر فوری دارد. به دیگر سخن، با عنایت به ماهیت تعهدات مندرج در میثاق که ضامن حقوق حداقلی برای ابناء بشر است، به محض عضویت یک کشور در میثاق، الزامات ناشی از تصدیق حقوق ماهوی افراد به موجب میثاق جبراً بر نظام حقوقی دولت عضو تحمیل می‌شود و در نظام حقوق داخلی قابل استناد است. این امر با عنایت به عرف بین‌المللی در دهه‌های اخیر آنچنان در حقوق و روابط بین‌المللی مستقر شده که گزاره نیست اگر گفته شود برخی مقررات این میثاق جنبه قاعده آمره بین‌المللی یافته است. بند دوم این ماده یک

1. CCPR: General Comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant , UNDOC: CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, 29 March 2004, P 2, Para 3.

2. Ibid., Para 4.

3 . Ibid., Para 6.

چارچوب فراگیر^۱ ایجاد می‌کند که درون آن حقوق مندرج در میثاق باید مورد حمایت و تشویق قرار گیرد.^۲

تعهدات حقوقی مندرج در این ماده هر دو جنبه مثبت و منفی نسبت به اجتناب از نقض حقوق افراد، یا هرگونه محدودیت را مدنظر دارد. تعهدات ایجابی دولت‌ها به تضمین حقوق مندرج در میثاق زمانی به‌طور کامل انجام می‌شود که نه تنها افراد در مقابل نقض حقوق ماهوی‌شان به‌واسطه اقدامات ارکان دولتی و حکومتی حمایت شوند، بلکه در مقابل نقض آن توسط سایر اشخاص خصوصی نیز مورد حمایت حقوقی و قضایی قرار گیرند. در رویه نهادهای نظارتی بین‌المللی نیز مشاهده می‌شود که ممکن است در شرایطی دولت‌ها به‌واسطه قصور در اعطای مجوز، یا قصور در اتخاذ اقدامات مناسب، یا اعمال مراقبت کافی برای پیشگیری، مجازات، تحقیق یا جبران خسارت صدمات ناشی از اعمال اشخاص خصوصی، متهم به نقض میثاق شوند.^۳

بند سوم ماده ۲ ضمانت اجرای برخورداری از این حقوق به‌واسطه یک نظام دادخواهی را پیش‌بینی کرده است. وفق این بند: «هر کشور عضو میثاق مکلف است: الف) تضمین کند هر فردی که حقوق یا آزادی‌هایش مصرح در این میثاق، نقض شده، باید از جبران خسارتی مؤثر برخوردار باشد، ولو اینکه نقض توسط فردی ارتکاب یافته باشد که در چارچوب مقام رسمی خود عمل می‌کند؛ ب) تضمین کند که هر فردی که خواستار چنین جبران خسارتی است، باید حق وی توسط یک مقام قضایی، اجرایی یا قانون‌گذاری صالح، یا توسط سایر مقامات صالح که در نظام حقوقی کشور مقرر شده است، اجرا شود، و احتمالات جبران خسارت قضایی وی تقویت شود؛ ج) تضمین کنند که در مواردی که چنین جبران خسارتی اعطا شده است مقامات صالح باید آن را اجرا کنند».

پیش‌بینی سازوکار رسیدگی و دادخواهی مؤثر نه تنها تضمینی بر اجرای مؤثرتر این حقوق است، بلکه زمینه واکنش در مقابل نقض آن و تقویت پاسخگویی را نیز به همراه دارد. به همین منظور

1. Overarching framework.

2. Ibid., Para 5.

3. Ibid., Para 8.

نیز کمیته به این مسئله توجه داشته است. از جمله در رابطه با کشور هائیتی کمیته اظهار داشت: «ضمن استقبال از تحقیق در رابطه با موضوع دوالبیر^۱ و فعالیت کمیسیون عدالت و حقیقت ملی از فوریه سال ۱۹۹۶ به ایجاد حقیقت در رابطه با نقض‌های جدی حقوق بشر بین سال‌های ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۴، کمیته در رابطه با تعویق این رویه و مکانیسم که تاکنون به محکومیت هیچ‌یک از مسئولین و جبران خسارت از قربانیان منتهی نشده اظهار نگرانی می‌کند»^۲.

بند دوم؛ جایگاه دیوان عدالت اداری در اجرای میثاق حقوق مدنی و سیاسی

کارکردهای دیوان بر سه قسم است: نخست مراقبت از حاکمیت قانون، دوم نظارت بر قوه مجریه از طریق ابطال تصویب‌نامه‌ها یا آیین‌نامه‌های خارج از حدود اختیارات و سوم رسیدگی به تظلمات مردم. اصل یکصد و هفتاد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صلاحیت ابطال تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است را به دیوان اعطا نموده است. ضمناً دیوان صلاحیت دارد به تصمیمات نهادهای قوه مجریه و مقامات دولتی مغایر با قوانین و مقررات و نیز تصمیماتی که در اثر خروج از صلاحیت‌شان اتخاذ می‌کنند، اعمال صلاحیت و رسیدگی نماید.

کارکرد دیوان را می‌توان در نظام جبران خسارت به دو صورت الغای قوانین متعارض با تعهدات میثاق و همین‌طور در قالب وجود یک محل دادخواهی برای جبران خسارت تعریف کرد. هرچند دیوان نمی‌تواند نسبت به تصویب قوانین متعارض با تعهدات میثاق ایفای نقش کند، ولی می‌تواند نسبت به نقض برخی مقررات آن توسط قوه مجریه واکنش حقوقی درخوری نشان داده و از حقوق نقض شده حمایت قضایی به‌عمل آورد. بنابراین از این منظر نقش و جایگاه دیوان در چارچوب تضمینات مورد نظر ماده ۲ میثاق، در چارچوب «سایر اقدامات حقوقی» و از طریق نظارت تعریف می‌شود.

1. The Duvalier case.

2. Human Rights Committee, Concluding observations on the initial report of Haiti, UNDoc. CCPR/C/HTI/CO/1, 21 November 2014, Para 7.

بند سوم از ماده ۲ میثاق، لزوم وجود یک نظام دادخواهی مؤثر در موارد نقض حقوق مندرج در میثاق را پیش‌بینی می‌کند. این وظیفه بر اساس اصل یکصد و هفتاد سوم قانون اساسی در حوزه صلاحیت دیوان نهاده شده است. این اصل دیوان را به‌عنوان مرجع «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها» معرفی می‌کند.

نظر به اینکه موارد نقض حقوق افراد ممکن است هم توسط مقامات دولتی و هم توسط اشخاص خصوصی رخ دهد، لذا تعهدات دولت نیز در این راستا تنها شامل احترام نبوده و تضمین این حقوق را نیز شامل می‌شود. لذا از منظر میثاق جایگاه دیوان را می‌توان به‌عنوان یکی از تمهیدات پیش‌بینی شده در قانون برای ضمانت برخورداری از حقوق مدنی و سیاسی در چارچوب بند سوم از ماده ۲ میثاق در نظر گرفت که در کنار سایر محاکم داخلی، تضمین اجرای بخشی از تعهدات مندرج در این بند را بر عهده دارد.

مبحث دوم؛ مورد کاوی تضمین حقوق مدنی و سیاسی در رویه دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری در رویه قضایی خود به کرات اثبات کرده است که با رعایت اصل بی طرفی و بدون توجه به اینکه طرف اصلی دعوا دولت یا یکی از سازمان‌های عمومی و دولتی است از حقوق ملت حمایت کرده است. لذا در این قسمت به اختصار به بررسی برخی از مصادیق حقوق مدنی و سیاسی خواهیم پرداخت که در رویه دیوان آرای مطابقت با مقررات میثاق یا رویه کمیته حقوق بشر صادر شده است.

بند اول؛ برابری زن و مرد

علاوه بر اصل عدم تبعیض موضوع برابری میان زن و مرد به‌طور خاص در ماده ۳ میثاق بیان گردیده است. وفق این ماده: «دولت‌های طرف این میثاق متعهد می‌شوند که تساوی حقوق زن و مرد در بهره‌مندی از حقوق مدنی و سیاسی پیش‌بینی شده در این میثاق را تأمین کنند». کمیته

حقوق بشر نیز این موضوع را فارغ از عدم تبعیض مندرج در مواد ۲ و ۲۶ میثاق به‌صورت علی‌حده مورد توجه قرار داده است.^۱

برخی از جنبه‌های این حق در آرای دیوان عدالت اداری نیز بچشم می‌خورد. از جمله رأی ابطالی در خصوص مفاد بخشنامه شماره ۱/۴۳۲۰ سازمان ثبت احوال کشور می‌توان اشاره کرد. هیئت عمومی دیوان در این پرونده اظهار می‌دارد: حکم مقرر در قسمت آخر ماده ۳۳ قانون ثبت احوال مصوب ۱۳۵۵ مفید عدم درج ازدواج و طلاق غیرمدخوله در المثنای شناسنامه زوجین است. بنابراین مفاد بخشنامه شماره ۱/۴۳۲۰ مورخ ۱۴/۱۰/۱۳۷۰ سازمان ثبت احوال کشور که علی‌رغم عموم و اطلاق حکم مقنن عدم درج ازدواج و طلاق غیرمدخوله را منحصر در المثنای شناسنامه زوجه پذیرفته و در نتیجه دایر شمول قانون را محدود و تضییق کرده است، خلاف قانون تشخیص داده می‌شود.^۲

بند دوم؛ ممنوعیت شکنجه و رفتارهای غیرانسانی و تحقیرآمیز

ممنوعیت شکنجه، رفتارهای غیرانسانی و تحقیق آمیز در ماده ۷ میثاق مورد حمایت قرار گرفته است. وفق این ماده «هیچ کس نباید موضوع شکنجه یا رفتار و مجازات‌های وحشیانه، غیر انسانی و تحقیرکننده قرار گیرد...». وفق این ماده دامنه شکنجه و اقدامات غیر انسانی نه تنها شامل رفتارها می‌شود، بلکه مجازات‌ها را نیز در بر می‌گیرد.

الف) رویه کمیته حقوق بشر

کمیته حقوق بشر در رویه خود درباره هائیتی اظهار می‌دارد: نگران استفاده از مجازات‌های بدنی است [و لذا] این کشور برای پایان دادن به مجازات‌های بدنی در تمام نهادها باید گام‌هایی عملی

1. Human Rights Committee: Concluding observations on the third periodic report of Monaco, Doc. CCPR/C/MCO/CO/3, 28 April 2015, Para. 12. and Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, adopted by the Committee at its 106th session (15 October - 2 November 2012), CCPR/C/DEU/CO/6, 12 November 2012, Para 7. and Concluding observations on the fourth periodic report of Portugal, adopted by the Committee at its 106th session (15 October–2 November 2012), Doc. CCPR/C/PRT/CO/4, 23 November 2012, Para 4.

۲. دیوان عدالت اداری، شماره دادنامه ۱۸۳، کلاس پرونده ۴۰۵/۷۷، تاریخ ۸۱/۶/۱۰.

شامل اقدامات قانون‌گذاری در موارد مناسب بردارد^۱. کمیته حقوق بشر در رابطه با رژیم صهیونیستی نیز اظهار می‌دارد:

کمیته نگرانی خود را در رابطه این مسئله مجدداً اظهار می‌دارد که تا امروز جرم شکنجه مطابق با ماده ۷ میثاق در قوانین کشور مربوطه گنجانده نشده است. به‌علاوه اظهار نگرانی می‌کند که بر پایه اصل «ضرورت»^۳ در ساختار حقوق این کشور به‌عنوان توجیهی برای شکنجه استفاده می‌شود. همین‌طور با نگرانی خاطر نشان می‌سازد که دیوان عالی اسرائیل در موارد ضروری به‌طور ضمنی اجازه استفاده از آنچه تحت عنوان « فشار فیزیکی معتدل »^۴ نامیده می‌شود را می‌دهد. همین‌طور در رابطه با استثنای تعهد به فراهم آوردن ابزارهای دیداری در مواردی که فردی تحت بازداشت جرائم امنیتی است نیز نگرانی خود را اظهار می‌دارد^۵.

یکی از جنبه‌هایی که کمیته به آن توجه نموده موضوع سلول‌های انفرادی کشور ایالات متحده آمریکا است و نسبت به تداوم محروم نگهداشتن افراد از آزادی ... و حبس‌های طولانی مدت در سلول‌های انفرادی و نگهداری فرد در سلول انفرادی در بازداشت‌های پیش از محاکمه اظهار نگرانی کرده، از این کشور می‌خواهد تا شرایط بازداشت در زندان، ... مطابق الزامات ماده ۷ و ۱۰ میثاق و قواعد حداقل استاندارد برای رفتار با زندانیان^۶ رفتار شود. این کشور باید محدودیت مطلق را در رابطه با استفاده از حبس‌های انفرادی اعم از قبل یا بعد از مشخص شدن محکومیت ... مقرر دارد^۷.

(ب) ممنوعیت شکنجه در رویه دیوان عدالت اداری

1. Human Rights Committee, Concluding observations on the initial report of Haiti, UNDoc. CCPR /C/HTI/CO/1, 21 November 2014, Para 15.
2. CCPR/C/ISR/CO/3, para 11 .
3. Defence of necessity.
4. Moderate physical pressure .
5. HRC: Concluding observations on the fourth periodic report of Israel, Opcit. Para 14.
6. Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners.
7. HRC: Concluding observations on the fourth periodic report of the United States of America, CCPR/C/USA/CO/4, 23 April 2014, Para 20.

هرچند در رویه دیوان هیچ‌گونه رسیدگی در خصوص شکنجه مشاهده نمی‌شود، ولی دیوان در یک مورد به رفتارهای غیرانسانی در رأی ابطالی در خصوص بند ۴ ماده ۱۶۹ آیین‌نامه اجرایی سازمان زندان‌ها مصوب ۱۳۸۰/۴/۲۶ قوه قضائیه پرداخته است. در این پرونده شاکی اعلام داشت در بند ۴ از ماده ۱۶۹ آیین‌نامه اجرایی صدرالذکر در مقام تخلفات و تنبیهات انضباطی زندانیان توسط شورای انضباطی زندان، زندان انفرادی تا یک ماه پیش‌بینی گردیده که ناقض قانون اساسی-مدنی و سایر قوانین موضوعه مدونه بوده و ... از چارچوب آیین‌نامه اجرایی و تنبیهات انضباطی خارج است. خواهان تقاضای ابطال آن را نمود.^۱ دیوان در این خصوص اظهار می‌دارد:

«طبق اصل ۳۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حکم به مجازات و اجراء آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد و به صراحت اصل ۳۹ قانون مزبور هتک حرمت و حیثیت محکومان به زندان به هر صورت ممنوع و مستوجب مجازات اعلام گردیده است ... نظر به اینکه از طرف مقنن حکمی در باب مجازات حبس به صورت انفرادی انشاء نشده و اجرای آن که موجب محرومیت زندانی از مجالست و گفتگو با سایر زندانیان و تألمات روحی و تبعات ناموزن ناشی از آن است، از مصادیق بارز شدت عمل در نحوه و کیفیت اجرای مجازات حبس می‌باشد، بند ۴ ماده ۱۶۹ آیین‌نامه اجرایی سازمان زندان‌ها مبنی بر اعمال مجازات حبس به صورت انفرادی تا مدت یک ماه به عنوان تنبیه انضباطی فرد زندانی خلاف قانون ... تشخیص داده می‌شود^۲». بنابراین ملاحظه می‌شود که در رویه دیوان عدالت اداری رفتارها و مجازات‌های نافی شأن و مرتبت انسانی که موضوع ماده ۷ میثاق و ناظر بر بخشی از تعهدات بین‌المللی کشور است مورد توجه و عنایت ویژه بوده و دیوان عدالت در موارد مطروحه نسبت به الزام قوه قضائیه بر اصلاح آیین‌نامه اجرایی سازمان زندان‌ها هیچ تردیدی به خود راه نداده است.

۱. هیئت عمومی دادنامه ۴۳۵، ۱۳۸۲/۱۰/۲۸.

<http://www.vekalatonline.ir/laws/27630/>

۲. همان.

بند سوم؛ استقلال و بی‌طرفی قضایی

یکی از مهم‌ترین پیش شرطها و لوازم برگزاری دادرسی عادلانه، استقلال و بی‌طرفی قضایی است. استدلال دادگاه برای دادرسی عادلانه ضروری است. این به آن معنا است که قضات هر پرونده در تصمیم موضوعات بی‌طرفانه و بر اساس موضوعات حقایق پرونده و مبتنی بر قانون، بدون هیچ‌گونه دخالت، فشار یا نفوذ ناروا از هر بخش از حکومت یا سایر بخش‌ها آزاد باشند^۱.

در یک تعریف کلی شاید بتوان استقلال را به معنای مصونیت از نفوذ و کنترل سیاسی یا اجرایی دانست و استقلال قضایی را مصونیت در مفهوم فوق در کلیه مراحل رسیدگی قضایی و همین‌طور اجرای حکم برشمرد. هرگاه مراجع و قدرت‌هایی در پی آن باشند تا با نفوذ، بر تصمیم و یا اجرای رأی دادگاه تأثیر گذارند و دادگاه یا قضات فاقد ابزارها و تضمین‌های لازم برای مصون ماندن از چنان تأثیری باشند، فاقد استقلال خواهند بود.

الف) استقلال و بی‌طرفی قضایی در میثاق

دادرسی عادلانه یکی از حقوقی است که در میثاق مورد توجه قرار گرفته است و در پرونده‌های بی‌شماری نیز علاوه بر ادعای نقض سایر حقوق، به نقض این حق نیز استناد شده است.^۲ کمیته حقوق بشر در تفسیر ابعاد این حق بر این عقیده است که «ضرورت استقلال و بی‌طرفی دادگاه در مفهوم ماده ۱۴ یک حق مطلق است و نباید موضوع هیچ‌گونه استثنایی قرار گیرد. ضرورت استقلال، به‌ویژه اشاره دارد به رویه و کیفیت انتساب قضات و ضمانت‌های مربوط به امنیت آنها تا زمان رسیدن به سن بازنشستگی یا از دست دادن شرایط ادامه کار، ارتقا، انتقال، تعلیق یا اخراج، و همین‌طور استقلال عملی نهاد قضایی از مداخلات سیاسی توسط قوای مقننه و مجریه. کشورها باید اقدامات خاصی را برای استقلال قضایی و حمایت از قضات در مقابل هر شکل از

۱. طه، فریده و اشراقی، لیلی؛ **دادرسی عادلانه**، تهران، میزان، ۱۳۸۶، ص ۱۲۹.

۲. بند اول ماده ۱۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی در این خصوص اشعار می‌دارد: «همه در مقابل دادگاه‌ها و دیوان‌های دادگستری متساوی هستند. هرکس حق دارد به این که به دادخواهی او منصفانه و علنی در یک دادگاه صالح مستقل و بی‌طرف تشکیل شده طبق قانون رسیدگی بشود و آن دادگاه درباره حقایق اتهامات جزایی علیه او یا اختلافات راجع به حقوق و الزامات او در مورد مدنی اتخاذ تصمیم بنماید.»

مداخله سیاسی در تصمیم‌گیری آنها اتخاذ کنند. این کار باید از طریق ایجاد و تصویب قوانینی انجام گیرد که آیین و معیارهای عینی روشنی را برای انتساب، ارتقا، تعلیق و عزل اعضای قوه قضائیه و مجازات‌های انتظامی علیه آنها ایجاد نماید.^۱

در مواردی که وظایف و صلاحیت‌های قوه قضائیه و مجریه به طور روشنی قابل تمایز نیست، یا در مواردی که قوه مجریه قادر به کنترل و هدایت قوه قضائیه است نمی‌توان سخن از دادگاه مستقل به میان آورد.^۲ قضات باید در مقابل تعارض منافع و تهدیدها حمایت شوند. به منظور تضمین استقلال، باید وضعیت قضات، از جمله شرایط کار، استقلال رأی، امنیت شغلی، حقوق و سن بازنشستگی آنها به‌طور مناسبی توسط قانون حمایت شود. عزل قضات تنها باید به دلایلی جدی از جمله سوء رفتار و عدم صلاحیت، و مطابق یک آیین عادلانه که عینیت و بی‌طرفی مندرج در قانون را تضمین می‌کند، امکان‌پذیر باشد. عزل قاضی توسط قوه مجریه پیش از احراز جرح شرایط قضاوت، و بدون ارائه دلیل معقول و بدون دسترسی به حمایت قضایی مؤثری که امکان اعتراض را میسر سازد، نافی استقلال قضایی است.^۳

ب) استقلال و بی‌طرفی قضایی در رویه دیوان عدالت اداری

دیوان در رأی ابطالی در خصوص بخشنامه ۴۶۸۰/۱۰۰/۹۱ مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۱۹ دبیرخانه مرکزی هیئت‌های تعیین تکلیف اراضی اختلافی به این موضوع توجه داشته است. در این پرونده شاکی طی دادخواست تقدیمی اعلام داشته است، مطابق قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷ رأی قاضی لازم‌الاجرا خواهد بود.^۴ لذا بخشنامه مذکور هم قانون و هم آیین‌نامه را نقض نموده است. هیئت عمومی در این خصوص اظهار داشت:

1. HRC: Concluding observations, Slovakia, CCPR/C/79/Add.79 (1997), para18.

2. HRC: Communication No. 468/1991, Oló Bahamonde v. Equatorial Guinea, para9.4.

3. HRC: Communication No. 814/1998, Pastukhov v. Belarus, para7.3.

۴. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، شماره دادنامه: ۹۲، کلاس پرونده ۶۲/۷۸ تاریخ ۱۳۸۱/۳/۱۲
<http://www.vekalatonline.ir/print.php?ToDo=ShowLaws&LawID=22005>

نظر به اینکه وضع قاعده خاص در باب شرایط و خصوصیات آراء مراجع ذی‌صلاح به قوه مقننه راجع است و قانون‌گذار در مقام تعیین اعتبار اجرایی رأی قاضی هیئت مذکور در ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷ آن را جزء در موارد سه‌گانه شرعی مندرج در ماده ۲۸۴ و ۲۸۴ مکرر قانون آیین‌دادرسی کیفری سابق لازم الاجرا اعلام داشته است، بنابراین مفاد نامه معترض‌عنه مبنی بر عدم قابلیت اجرای رأی قاضی در صورت اعتراض نسبت به آن، مخالف قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده شد.^۱

استقلال قضایی ایجاب می‌کند تا نهاد قضایی بتواند بدون نفوذ خارجی به وظیفه خود بپردازد. وفق بند اول ماده ۱۴ «در تعیین اتهام کیفری نسبت به افراد، هر کس حق دادرسی عادلانه و علنی توسط دادگاهی صالح، مستقل و بی طرف را دارد». در رأی ابطالی در خصوص مواد ۹۲ و ۹۳ آیین‌نامه اجرایی ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی مسئله صلاحیت دادگاه برای رسیدگی به دعوا مورد توجه بوده است.

در پرونده منتهی به دادنامه شماره ۲۶۸ با موضوع تعیین وظایف و اختیارات قوای حاکمه و مراجع شبه قضایی، دیوان به صلاحیت این مراجع پرداخته است. هیئت عمومی دیوان در این باره این‌گونه اظهار می‌دارد که:

قانون‌گذار به شرح اصل ۵۷ قانون اساسی با تثبیت تفکیک و استقلال قوای عالی کشور و تعیین وظایف و اختیارات اساسی هر یک از قوای حاکمه حسب دو اصل ۶۱ و ۱۵۹ قانون مذکور مسئولیت امر خطیر قضا را به قوه قضائیه محول و دادگاه‌های دادگستری را در حدود قوانین عادی مرجع عام رسیدگی به شکایات و تظلمات و حل و فصل اختلافات و دعاوی قلمداد کرده است. نظر به اینکه تأسیس و یا تشکیل مراجع شبه قضایی به منظور رسیدگی به برخی از دعاوی و اختلافات و صدور رأی قطعی در جهت حل و فصل و تعیین تکلیف آنها منوط به حکم یا اذن صریح قانون‌گذار است، مادیتین ۹۲ و ۹۳ آیین‌نامه اجرایی ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی که

۱. همان.

متضمن وضع قاعده آمره مبنی بر تأسیس مراجع شبه قضایی بدوی و تجدیدنظر با عضویت قضات دادگستری در هیئت تجدید نظر به منظور رسیدگی به شکایت از عملیات اجرایی ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی و صدور رأی قطعی در این زمینه می باشد، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.

دیوان در این پرونده ضمن توجه به مغایرت این مواد با قانون و خروج از حدود اختیارات قوه مجریه اصل استقلال قضایی و بی‌طرفی نهاد قضاوت کننده را نیز مورد توجه قرار داده است. بدیهی است نهادهای مذکور در مواد ۹۲ و ۹۳ آیین‌نامه به‌واسطه ارتباط آن با یک طرف نه تنها با اصل بی‌طرفی محاکم سازگار نیست، بلکه با استقلال نهاد قضایی نیز در تعارض بوده و در عین حال نمی‌توان آنها را یک نهاد قضایی صالح دانست.

بند چهارم؛ حق احترام به حریم خصوصی

موضوع حریم خصوصی در ماده ۱۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی مورد توجه قرار گرفته است. بر اساس این ماده: «۱-هیچ‌کس نباید در زندگی خصوصی و خانواده و اقامتگاه یا مکاتبات مورد مداخلات خودسرانه (بدون مجوز) یا خلاف قانون قرار گیرد و همچنین شرافت و حیثیت او نباید مورد تعرض غیرقانونی واقع شود».

الف) رویه کمیته حقوق بشر

کمیته در بررسی گزارش مالاوی، نسبت به مقرراتی که اختیارات بازرسی بدون حکم را گسترش می‌دهد، اظهار نگرانی کرده و از این کشور می‌خواهد به منظور پیشگیری از بازرسی غیر قانونی و مداخله در آزادی و حریم خصوصی در قانون پلیس تجدیدنظر کند^۱.

1. HRC: Concluding observations on the initial periodic report of Malawi, CCPR/C/MWI/CO/1/Add.1, 19 August 2014, Para 20.

ب) رویه دیوان عدالت اداری

موضوع احترام به حریم خصوصی را می‌توان در پرونده شماره ۴۰۸/۷۹ دیوان در خصوص تفتیش و بازرسی خودروها بدون دستور مقام قضایی مشاهده کرد. در این پرونده موضوع شکایت ابطال بخشنامه شماره ۴۰۲/۰۱/۱۷۹/۱ مورخ ۱۳۷۹/۴/۱۱ اداره کل قوانین و امور حقوقی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران امور حقوقی ناجا در خصوص تفتیش و بازرسی خودروهای عبوری از مسیر گلوگاه‌ها و مکان‌های ایست و بازرسی در سراسر کشور بود. توضیح آنکه این نهاد بخشنامه‌ای صادر نمود که بر اساس مفاد آن تفتیش و بازرسی خودروها بدون أخذ مجوز مقام قضایی مجاز شمرده شده و دستور تفتیش خودروها بدون نیاز به أخذ مجوز مخصوص هر خودرو از سوی مقام قضایی صادر شده است. شاکی در این پرونده اظهار داشت: «نظر به اینکه بخشنامه مذکور با توجه به نظریه شماره ۷/۴۲۳۹ مورخ ۷۹/۴/۲۲ و نظریه شماره ۷/۷۷۴۷ مورخ ۱۳۷۹/۹/۱۷ اداره کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضائیه با ماده ۲۴ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۷۸ مخالفت صریح دارد. لهذا تقاضای ابطال بخشنامه مذکور را دارد»^۱.

دیوان این‌گونه اظهار می‌دارد: «تفتیش منازل، اماکن و اشیاء و جلب اشخاص در جرائم غیر مشهود باید با اجازه مخصوص مقام قضایی باشد هرچند اجرای تحقیقات به‌طور کلی از طرف مقام قضایی به ضابط ارجاع شده باشد». بنابراین بخشنامه شماره ۴۰۲/۰۱/۱۷۹/۱ مورخ ۱۳۷۹/۴/۱۱ اداره کل قوانین و امور حقوقی ناجا که تفتیش و بازرسی خودروها را علی‌الاطلاق و در غیر جرائم مشهود بدون کسب اجازه مخصوص از مقام قضایی مجاز دانسته و حتی دستور مقام قضایی در زمینه خودداری از تفتیش و بازرسی غیرقانونی را غیر قابل ترتیب اثر اعلام داشته است، مغایر منطوق صریح ماده مذکور و حکم صریح مقنن در باب تکلیف ضابطین دادگستری به اطاعت از اوامر مقام قضایی و خارج از حدود اختیارات اداره مذکور در وضع مقررات دولتی

۱. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تاریخ: ۱۳۸۰/۵/۲۸ شماره دادنامه: ۱۷۷ کلاسه پرونده: ۷۹/۴۰۸
<http://www.ghavanin.ir/detail.asp?id=14515>

تشخیص داده می‌شود.^۱ این برداشت از قانون دقیقا مطابق با مفاد ماده ۱۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی است.

بند پنجم؛ آزادی بیان

آزادی بیان یکی دیگر از حقوق مدنی و سیاسی است که نه تنها خود به‌عنوان یک حق مستقل واجد اهمیت است، بلکه تضمینی است برای بهره‌مندی از سایر حقوق. این حق نیز همچون موارد پیشین در رویه کمیته حقوق بشر و دیوان عدالت اداری مورد توجه قرار گرفته است.

الف) آزادی بیان در میثاق

ماده ۱۹ میثاق در حمایت از این حق بیان می‌دارد: «...۲. هرکس حق آزادی بیان دارد. این حق شامل آزادی تفحص و تحصیل و اشاعه اطلاعات و افکار از هر قبیل، بدون توجه به سرحدات، خواه شفاه یا به‌صورت نوشته یا چاپ یا به‌صورت هنری یا به هر وسیله دیگر به انتخاب خود می‌باشد».

بند دوم این ماده دولت‌ها را ملزم به ضمانت از آزادی بیان می‌کند با توجه به بند سوم ماده ۱۹ و همین‌طور ماده ۲۰ میثاق، این حق شامل حق آزادی بیان و دریافت مکاتبات هر نوع از عقاید و ایده‌های قابل انتقال به دیگران، می‌شود.^۲ این حق شامل اظهارات سیاسی، تفسیر از سوی یکی از طرفین، موضوعات عمومی، مطبوعات^۳، اظهارات فرهنگی، آموزش و اظهارات مذهبی می‌شود. قلمرو بند دو حتی اظهاراتی را که ممکن است عمیقا تهاجمی شناخته شوند، هرچند که می‌توانند مطابق با مقررات بند ۳ ماده ۱۹ و ماده ۲۰ محدود شوند، را نیز در بر می‌گیرد.^۴

بند سوم ماده ۱۹ محدودیت‌هایی را برای آزادی بیان مقرر می‌دارد. وفق این بند: «اعمال حقوق مذکور در بند ۲ این ماده .. ممکن است تابع محدودیت‌های معینی بشود که در قانون تصریح

۱. همان.

2. HRC: communications Nos. 359/1989 and 385/1989, Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada,

Views adopted on 18 October 1990.

3. HRC: communication No. 1334/2004, Mavlonov and Sa'di v. Uzbekistan, Views adopted on 19 March 2009.

4. HRC: General comment No. 34, Article 19: Freedoms of opinion and expression, CCPR/C/GC/34, 12 September 2011, Para 11.

شده و برای امور ذیل ضرورت داشته باشد: الف) احترام حقوق با حیثیت دیگران؛ ب) حفظ امنیت ملی یا نظم عمومی یا سلامت یا اخلاق عمومی.^۱ در اعمال محدودیت‌ها نباید به خود این حق صدمه‌ای وارد شود. لذا کمیته از دولت‌ها خواسته است که رابطه میان این حق و محدودیت‌ها به عبارتی میان هنجار و استثنا نباید خیلی سخت باشد.^۱ متن این بند شرایط مشخصی را بیان می‌دارد و تنها این شرایط هستند که برای محدودیت باید اعمال شوند. محدودیت‌ها باید «به موجب قانون مقرر شده باشد»^۲. یعنی هرگونه محدودیتی بر آزادی بیان باید مبنای قانونی داشته باشد.

به عقیده کمیته این محدودیت‌ها تنها می‌توانند بر مبنای یکی از زمینه‌هایی اعمال شوند که در بندهای فرعی (۱) و (۲) بند سوم این ماده درج شده است و همین‌طور باید مطابق با سنجه‌های دقیق «ضرورت» و «تناسب» باشند.^۳ مقصود از «ضرورت» آن است که هیچ راه دیگری برای پیشگیری از حرج و مرج و نقض حقوق افراد و جامعه وجود نداشته باشد و به‌علاوه نوع محدودیت باید متناسب با خطری باشد که از آزادی بیان قابل تصور است. به نظر کمیته محدودیت آزادی به‌واسطه هرآنچه که خارج از موارد ذکر شده در این ماده است حتی اگر آن حوزه‌ها محدودیت نسبت به سایر حقوق مورد حمایت در میثاق را توجیه کند، مجاز نیست.^۴

ب) نقد رویه دیوان عدالت اداری

قانون اساسی در بند ۲ اصل سوم «بالا بردن آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها با استفاده از مطبوعات و رسانه‌های گروهی» را در رأس سیاست‌های جامعه قرار داده و به این منظور در اصل بیست و چهارم اعلام می‌دارد: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند». در اجرای این اصل نظام حقوقی آزادی مطبوعات در لایحه قانونی مطبوعات مصوب ۱۳۵۸/۵/۳۱ شورای انقلاب

1. HRC: general comment No. 27 on article 12, Official Records of the General Assembly, Fifty-fifth Session, Supplement No. 40, vol. I (A/55/40 (Vol. I)), annex VI, sect. A

2. HRC: General comment No. 34, Opcit, Para 22.

3. communication No. 1022/2001, Velichkin v. Belarus, Views adopted on 20 October 2005.

4. HRC: General comment No. 34, Opcit, Para 22.

فرهنگی، قانون مطبوعات ۱۳۶۴/۱۲/۲۲ و قانون اصلاح قانون مطبوعات ۱۳۷۹/۱/۳۰ مصوب مجلس شورای اسلامی دیگر اصلاحات آن مقرر شده است.

موضوع آزادی بیان در چارچوب حقوق مطبوعات در دیوان عدالت اداری نیز مورد توجه قرار گرفته است. ماده ۶ قانون مطبوعات تحت عنوان حدود مطبوعات به بیان مواردی می‌پردازد که آزادی بیان از طریق مطبوعات می‌توانند محدود شوند. متعاقباً شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۸۰ مصوبه‌ای را تحت عنوان سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در حوزه مطبوعات تنظیم کرد که موضوع ابطال در دیوان عدالت اداری قرار گرفت. مقدمه این مصوبه اظهار می‌دارد: «.. مطابق اصل ۲۴ قانون اساسی ...، اصل بر آزادی مطبوعات است و محدودیت‌های آن، به‌عنوان استثنای این اصل می‌بایست مورد توجه قرار گیرند. بخش مهمی از قانون مطبوعات فعلی نیز به تبیین و ذکر حدود و مصادیق و تدقیق اصل ۲۴ قانون اساسی اختصاص دارد. بر همین اساس این مصوبه در بند پنجم مواردی را بیان می‌دارد که از عنوان اخلاف خارج هستند^۱. شکایتی در دیوان عدالت اداری به منظور اعتراض به برخی از بندهای این مصوبه مطرح شد. به زعم شاکی «شورای عالی انقلاب فرهنگی ... مصوبه‌ای تحت عنوان

۱. موارد ذیل نیز از عنوان اخلاف خارج است :

- ۱-۵- اطلاع رسانی صحیح، بهنگام و صادقانه در جهت انعکاس نظرات، انتقادهای سازنده، پیشنهادها و توضیحات مردم و مسئولین و طرح اشکالات و بیان نارسایی‌ها به قصد ریشه‌یابی و شناخت دقیق‌تر مسائل و دستیابی به راه حل‌های مناسب و سازنده برای پیشرفت کشور با رعایت موازین اسلامی و مصالح جامعه و قانون اساسی .
- ۲-۵- نقل افکار و گفتار و مواضع فکری و عملی مخالفان انقلاب و نظام جمهوری اسلامی ایران به منظور نقد و بررسی محققانه و عالمانه آراء و رد اندیشه‌های آنان به نحوی که موجب تضعیف نظام نشود.
- ۳-۵- ترویج فرهنگ نقد و انتقاد سازنده با پرهیز از توهین، تحقیر و تخریب اشخاص .
- ۴-۵- نقد و نفی آداب و سنن غلط و انحرافی .
- ۵-۵- درج مقالات و مطالب علمی، تحقیقی و استدلالی و امثال آن در زمینه افکار و مکاتب الحادی در نشریات تخصصی، که فاقد موضع‌گیری تبلیغی و ترویجی باشد.
- ۶-۵- درج مطلب و تصویر در زمینه‌های اخلاقی، هنری، ورزشی، علمی تخصصی به دور از تحریک و ابتذال و به منظور ایجاد شناخت بیشتر و توسعه پیش مخاطب، به گونه‌ای که بافت طبیعی مطالب مغایر با عفت عمومی نباشد.
- ۷-۵- انتشار و درج تصاویر، مطالب طنز، طرح‌ها و کاریکاتورهایی که حاوی توهین، افترا و هتک افراد حقیقی نبوده و به قصد انتقاد سازنده و اصلاح امور صورت گیرد.

سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران داشته که به جهات ذیل خلاف قانون و نیز شرع مقدس است. در بندهای ۱ - ۲ - ۳ - ۴ به تفسیر عنوان مبانی اسلام، اخلال در مبانی اسلام و حقوق عمومی مندرج در اصل ۲۴ قانون اساسی نموده که مسلم است طبق اصل ۹۸ قانون اساسی، تفسیر اصول قانون اساسی در صلاحیت شورای نگهبان بوده و مطلقاً از صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی خارج است، لذا بندهای مزبور معارض قانون اساسی است. از دیگر سو، در بند ۴ این مصوبه علاوه بر مابینت با اصل ۲۴ قانون اساسی، مبادرت به قانون‌گذاری شبیه قانون مجازات اسلامی ... نموده ... که از مصادیق بارز دخالت در قانون‌گذاری ... و خروج از حوزه صلاحیت می‌باشد. در بند ۵ نیز به شیوه تقنین و نیز تفسیر قانون اساسی و اصل ۲۴ آن عمل کرده که علاوه بر تعارض با قانون اساسی، موارد مندرج در آن، خلاف شرع مقدس اسلام نیز می‌باشد، علی‌هذا تقاضای رسیدگی و نهایتاً ابطال موارد مزبور را دارد^۵.

بر اساس رأی هیئت عمومی دیوان:

۱. در سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی در حوزه مطبوعات (مبانی اسلام) عبارت است از ضروری دین در اعتقادات، اخلاقیات، احکام، شعائر و مناسک دین.
۲. (اخلاق در مبانی اسلام) عمل یا بیان یا اثری است که در اعتقاد یا التزام عملی جامعه به ضروریات اسلام رخته و تزلزل بنماید و یا موجب هتک حرمت اسلام، ضروریات دینی و شعائر و مقدسات آن شود. (اخلال در حقوق عمومی) نیز عرض و زیر پا نهادن حقوق مردم (انفرادی یا گروهی) شخصیت‌ها و حکومت و تجاوز به حریم این حقوق است.
۳. حقوق عمومی مورد نظر در سیاست فرهنگی رسانه‌ها و مطبوعات عبارت است از: همه حقوق الزامی پذیرفته شده در اسلام و قانون اساسی برای فرد، جامعه و حکومت در روابط گوناگون فردی و اجتماعی که شامل حقوق خصوصی حاکم میان افراد و شخصیت‌ها و نیز حقوق عمومی در قلمرو روابط میان مردم و حکومت می‌شود. کلیت نظام اسلامی و آزادی‌های مصرح در قانون اساسی، نظم اجتماعی، امنیت، شئون اخلاقی، حیثیت اشخاص حقیقی و حقوقی نیز از مصادیق بارز حقوق عمومی به شمار می‌آید.
۴. سیاست فرهنگی مطبوعات، نقد علمی، بحث منطقی، طرح پرسش در مسائل دینی و نقد و بررسی عملکرد حکومت در صورتی که موجب تضعیف باورهای دینی و خلل در عمل به احکام اسلام و تعرض به حقوق عمومی نباشد، از عنوان اخلال خارج است. اخلال، عنوان قصدی نیست و در صورت اثبات عدم تحقق عنصر معنوی جرم، یعنی قصد، این امر در تخفیف یا عفو مؤثر خواهد بود.

۵. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، شماره دادنامه ۱۱۷ کلاسه پرونده ۳۰۱/۱۸، تاریخ ۱۳۸۱/۴/۲
<http://www.vekalatonline.ir/print.php?ToDo=ShowLaws&LawID=22156>
 and <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/102399?keyword>

الف) بشرح نظریه مورخ ۱۳۸۱/۳/۲۱ فقهاء محترم شورای نگهبان مفاد بندهای ۲ - ۵، ۳ - ۵ و ۵ - ۵ از شق (و) مصوبه جلسات ۴۷۸ و ۴۸۰ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸ و ۱۳۸۰/۴/۱۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی تحت عنوان سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در حوزه مطبوعات از جهت اینکه مواردی از آنها موجب تضعیف باورهای دینی و اضلال و گمراهی اشخاص می‌شود خلاف شرع شناخته شده است. بنابراین ... ابطال می‌شود.

ب) قانون‌گذار به موجب اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تثبیت اصل تفکیک قوای عالیه مقننه، مجریه و قضائیه و تأکید بر استقلال آنها بشرح اصل ۵۸ اعمال قوه مقننه را به مجلس شورای اسلامی محول کرده و در اصل ۲۴ تعیین قلمرو آزادی نشریات و مطبوعات در بیان مطالب و موارد مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی را به وضع قانون موکول نموده است ... و بشرح اصل ۹۸ نیز مسئولیت تفسیر اصل قانون اساسی را به شورای نگهبان تفویض نموده است.

نظر به مراتب فوق‌الذکر و عنایت به مسئولیت‌های خاص شورای عالی انقلاب فرهنگی ... مصوبه فوق‌الذکر شورای عالی انقلاب فرهنگی در سایر شقوق مورد اعتراض آنکه متضمن تفسیر قانون و تعیین عناصر تشکیل‌دهنده بزه اخلال را از طریق نشریات و مطبوعات و شرایط تخفیف یا عفو مجازات مرتکبین بزه مزبور و در نتیجه از مقوله ورود در قلمرو صلاحیت مراجع ذی صلاح فوق‌الذکر می‌باشد، خارج از حدود اختیارات آن شورای عالی تشخیص داده می‌شود و ابطال می‌گردد.

این رأی از دو جهت محل نقد و بررسی است. نخست از جهت دامنه محدودیت‌ها، زیرا، متن مصوبه سعی داشته است تا دامنه محدودیت‌های آزادی بیان را مشخص نموده و تقلیل دهد. در روبه کمیته حقوق بشر نیز دیده شد محدودیت‌ها باید صرفاً مطابق با میثاق بوده و در عین حال باید ضروری و متناسب باشند. بند سوم ماده ۱۹ محدودیت‌ها را به دو دسته تقسیم می‌کند. نخست حقوق سایرین و دیگر «حفظ امنیت ملی یا نظم عمومی یا سلامت یا اخلاق عمومی». در حالی‌که در رابطه با دسته نخست کشورها موظفند نوعی تعادل را به شکلی متوازن فراهم کنند، به نظر می‌رسد در رابطه با دسته دوم امکان بستن دست دولت در اعمال محدودیت‌ها فراهم باشد.

بنابر اصل برابری نمی‌توان میان حق آزادی بیان یک طرف با حقوق دیگران قائل به اولویت شد، لذا محدودیت‌هایی که در چارچوب نخست پیش‌بینی می‌شود به اندازه‌ای که در خصوص دسته دوم می‌تواند مطرح باشد مورد نقد قرار نمی‌گیرد. در نقطه مقابل در ادعای تضاد آزادی بیان با

امنیت و نظم عمومی، مصلحت و حفاظت از حقوق افراد ایجاب می‌کند دامنه آن مطلقاً به مواردی ضروری محدود شود تا وسیله‌ای برای تضییع این حق نگردد. با این استدلال اقدام شورای عالی امنیت ملی به جهت روشن‌تر کردن ابعاد محدودیت‌ها و تحدید دامنه آن همگام با میثاق بوده و لذا باید رأی دیوان را نوعی عقب‌گرد محسوب نمود. اما از این موضوع نیز نباید غافل شد که محدودیت‌ها باید بر اساس قانون باشد. ممکن است این ایراد وارد شود که آنچه بر اساس نظر دیوان باید به طریق قانونی مشخص شود، «محدودیت‌ها» است؛ در حالی در اینجا محدودیتی اضافه نشده بلکه کاهش نیز یافته است و این مسئله با فلسفه قانونی بودن محدودیت‌ها که جلوگیری از تضییع حقوق افراد است، تعارضی ندارد.

در اینجا مسئله قانونی بودن و گسترش دامنه حقوق بشر در مقابل هم قرار می‌گیرند و دیوان باید میان این دو دست به انتخاب بزند. نباید از این نکته نیز غافل شد که اختیارات دیوان عدالت اداری نیز محدود است و در صورتی که مصوبه‌ای بهتر از حقوق افراد حمایت کند، دیوان نمی‌تواند ورای قانون از آن جانب‌داری کند.

نتیجه‌گیری

پاره‌ای آراء دیوان عدالت اداری به برخی از جنبه‌های حقوق مدنی و سیاسی مندرج در میثاق حقوق مدنی و سیاسی ارتباط داشته است و در رویه دیوان عدالت اداری نیز موضوع شکایاتی قرار گرفته و دیوان منطبق با مقررات حقوق اساسی که میثاق حقوق مدنی و سیاسی نیز به تدوین آنها پرداخته، اقدام به صدور حکم کرده است. حاصل آرای دیوان در این پرونده‌ها بیانگر این است که دیوان در عمل نیز از این قابلیت برخوردار است که به‌عنوان یک نهاد دادخواهی برای تضمین اجرای حقوق مدنی و سیاسی بوده و در عمل نیز این وظیفه را عهده‌دار شده است.

هرچند این وظیفه به‌طور خاص به دیوان سپرده نشده است تا به‌عنوان یک نهاد نظارتی بر اجرای میثاق به‌عنوان جلوه‌ای از تعهدات بین‌المللی کشور وارد عمل شده و نقش نهاد دادخواهی در موارد نقض این تعهدات را بر عهده گیرد، با این وجود محتوای اختیاراتی که قانون اساسی برای این نهاد پیش‌بینی کرده است این قابلیت را به دیوان می‌دهد که تا حدودی به این مهم نیز بپردازد. با این وجود نمی‌توان در این مسیر غلو کرد. باید توجه داشت که دامنه اختیارات دیوان در بر عهده گرفتن این نقش پیش‌رو دارای محدودیت‌های فراوانی است.

با توجه به اینکه دیوان تنها اختیار بررسی تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی متعارض با قوانین را دارد و نه رسیدگی به شکایات مبنی در تعارض یک قانون مصوب مجلس با میثاق حقوق مدنی سیاسی راه، لذا در مواردی که قانونی مخالف با تعهدات بین‌المللی دولت باشد دیوان با محدودیت صلاحیتی مواجه می‌شود می‌تواند بر اثربخشی نقش دیوان در ضمانت تعهدات بین‌المللی این نهاد تأثیرگذار باشد.

یکی دیگر از موانع دیوان در برخورداری از اختیارات کامل برای نظارت بر قوانینی محتوای شکایت شاکی است. دیوان در تمام پرونده‌های مطروحه محتوای رأی خود را به بررسی قانونی اختصاص داده است که متن شکواییه ادعای مغایرت را مطرح کرده است. دیوان نمی‌تواند دست به ابتکار عمل زده و سایر مواد قانونی که بخشنامه یا تصویب‌نامه ادعایی می‌توانند در تضاد با آن باشد را نیز بررسی و ابطال کند. لذا در صورتی که در شکواییه به تعهد بین‌المللی دولت استناد نشود دیوان طبیعتاً از نظارت بر تعهد بین‌المللی ناشی از میثاق خارج می‌شود.

از سوی دیگر عدم اختیار دیوان در ارزیابی قوانین متعارض با یکدیگر که می‌تواند قابلیت ارزیابی قوانین مخالف با تعهدات بین‌المللی را فراهم سازد باعث می‌شود دیوان به‌عنوان یک نهاد نظارتی درجه دوم در پس قوه مقننه نقش نظارتی و دادخواهی خود را برعهده گیرد و این خود باعث تضعیف جایگاه دیوان به‌خصوص در رابطه با تعهدات مندرج در میثاق حقوق مدنی و سیاسی می‌شود.

هرچند اختیار تظلم‌خواهی مردم در مقابل اقدامات دولت می‌تواند تا حدودی این محدودیت دیوان را تعدیل کند، با این وجود مشخص نیست در مواردی که تظلم‌خواهی در مقابل یک قانون مصوب مجلس قرار می‌گیرد کدام یک در اولویت قرار دارند. لذا به نظر می‌رسد در صورتی که قصد بر این باشد اختیار نظارت بر اجرای تعهدات بین‌المللی به‌طور عام و مندرجات میثاق حقوق مدنی و سیاسی به‌طور خاص، بر عهده این نهاد قرار داده شود لازم است تا دامنه اختیارات آن تا حدودی گسترش یابد.

به هرتقدیر در پایان باید گفت که دیوان عدالت اداری 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 دیوان استنادی به میثاق حقوق مدنی و سیاسی و سایر مقررات حقوق بین‌الملل مشاهده نمی‌شود و در تفسیر قانون به نفع موازین حقوق اساسی بشر همواره به‌صورتی محتاطانه از پرداختن به ماهیت حقوق بشری آن امتناع کرده است.

فهرست منابع

الف) فارسی

۱. رجیبی، عبدالله؛ **مستند قضا و استقلال قضایی**، پژوهشنامه حقوقی، سال اول، پاییز ۱۳۸۹، ش اول، ص ص ۷۲-۹۳.
۲. جعفری لنگرودی؛ **مبسوط در ترمینولوژی حقوق**، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸۶، ج نخست، چ سوم.
۳. طه، فریده و اشراقی، لیلا؛ **دادرسی عادلانه**، تهران، میزان، ۱۳۸۶.
۴. هاشمی، سید محمد؛ **حقوق بشر و آزادی‌های اساسی**، تهران، میزان، ۱۳۸۴، چ اول.
۵. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، کلاس پرونده: ۳۸/۸۱ شماره دادنامه: ۴۳۵، تاریخ: ۱۳۸۲/۱۰/۲۸.
۶. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، شماره دادنامه ۲۶۸ کلاس پرونده: ۱۵۳/۷۶، تاریخ ۱۳۸۱/۷/۲۸، مجموعه‌های روزنامه رسمی، سال ۱۳۸۱.
۷. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، شماره دادنامه: ۹۲، کلاس پرونده ۶۲/۷۸ تاریخ ۱۳۸۱/۳/۱۲.
۸. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تاریخ: ۱۳۸۰/۵/۲۸ شماره دادنامه: ۱۷۷ کلاس پرونده: ۷۹/۴۰۸.
۹. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، شماره دادنامه ۱۱۷ کلاس پرونده ۳۰۱/۱۸، تاریخ ۱۳۸۱/۴/۲.
۱۰. دیوان عدالت اداری، شماره دادنامه ۱۸۳، کلاس پرونده ۴۰۵/۷۷، تاریخ ۸۱/۶/۱۰.
۱۱. قانون اصلاح بعضی از مواد قانون ثبت و قانون دفاتر رسمی مصوب سال ۱۳۲۲.
۱۲. قانون منع دریافت خسارات و جرایم بهره مندرج در قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۶۱/۴/۱۳.

۱۳. قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز مصوب مجمع تشخیص مصلحت مصوب سال ۱۳۷۴.
۱۴. آیین‌نامه اجرایی سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مصوب ۱۳۸۰/۴/۲۶.
۱۵. قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۵/۱۰/۲۵.
۱۶. قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب ۱۳۴۶.

ب) لاتین

17. HRI: HARMONIZED GUIDELINES ON REPORTING UNDER THE INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS TREATIES, INCLUDING GUIDELINES ON A CORE DOCUMENT AND TREATY-SPECIFIC DOCUMENTS, UNDOC No: HRI/GEN/2/Rev.6, 10 May 2006.
18. CCPR: General Comment No. 3: Implementation at the national level (Art. 2), 29 May 1981.
19. CCPR: General Comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant , UNDOC: CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, 29 March 2004.
20. CCPR: Concluding observations on the initial report of Haiti, UNDoc. CCPR /C/HTI/CO/1, 21 November 2014.
21. CCPR: Concluding observations on the third periodic report of Monaco, Doc. CCPR/C/MCO/CO/3, 28 April 2015.
22. CCPR: Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, adopted by the Committee at its 106th session (15 October - 2 November 2012), CCPR/C/DEU/CO/6, 12 November 2012.
23. CCPR: Concluding observations on the fourth periodic report of Portugal, adopted by the Committee at its 106th session (15 October–2 November 2012), Doc. CCPR/C/PRT/CO/4, 23 November 2012.
24. Human Rights Committee, Concluding observations on the initial report of Haiti, UNDoc. CCPR /C/HTI/CO/1, 21 November 2014.
25. CCPR/C/ISR/CO/3.
26. CCPR: Concluding observations on the fourth periodic report of the United States of America, CCPR/C/USA/CO/4, 23 April 2014, Para.20.
27. CCPR: Concluding observations, Slovakia, CCPR/C/79/Add.79 ,1997.

28. CCPR: Communication No. 468/1991, Oló Bahamonde v. Equatorial Guinea.
29. CCPR: Communication No. 814/1998, Pastukhov v. Belarus, para. 7.3.
30. CCPR: Concluding observations on the initial periodic report of Malawi, CCPR/C/MWI/CO/1/Add.1, 19 August 2014, Para.20.
31. CCPR: communications Nos. 359/1989 and 385/1989, Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada, Views adopted on 18 October 1990.
32. CCPR: communication No. 1334/2004, Mavlonov and Sa'di v. Uzbekistan, Views adopted on 19 March 2009.
33. CCPR: General comment No. 34, Article 19: Freedoms of opinion and expression, CCPR/C/GC/34, 12 September 2011, Para.11.
34. CCPR: general comment No. 27 on article 12, Official Records of the General Assembly, Fifty-fifth Session, Supplement No. 40, vol. I (A/55/40 (Vol. I)), annex VI, sect. A
35. CCPR: communication No. 1022/2001, Velichkin v. Belarus, Views adopted on 20 October 2005.
36. Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners

ج) اینترنتی

37. <http://www.vekalatonline.ir/print.php?ToDo=ShowLaws&LawID=22156>
38. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/102399?keyword>
39. <http://www.ghavanin.ir/detail.asp?id=14515>
40. <http://www.dastour.ir/brows/?lid=254571>
41. <http://www.vekalatonline.ir/laws/27630/>
42. <http://www.vekalatonline.ir/print.php?ToDo=ShowLaws&LawID=22005>