

تحلیل انتقادی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت در باب آزادی‌های فردی و اجتماعی

سید محمد مهدی غمامی

استادیار و عضو گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام). تهران. ایران.

ghamamy@isu.ac.ir

چکیده

هر حاکمیتی برای توجیه مشروعیت خود ناگزیر است ضمن شناسایی مجموعه حقوق و آزادی‌های اتباعش، سازوکارهایی برای ارتقا و تضمین اقناع‌کننده‌ای از آن طراحی کند و در زمان مناسب به اجرا بگذارد. در جمهوری اسلامی ایران، از آن جهت که در مبانی اسلامی باید حقوق و آزادی‌های مشروع همه انسان‌ها (اعم از مسلمان و غیر آن بنابر اصل چهاردهم) مورد احترام و حمایت دولت و کارگزاران آن قرار بگیرد و از آن جهت که نظریه قدرت در آن مردم‌سالاری دینی است، اقتضای در نظر گرفتن شأن تمشیت‌کنندگی افراد ملت را دارد و همچنین، نظر به تاریخ حکومت‌های استبدادی ایران و تجربه ناکام مشروطه‌خواهی، باید دولت جمهوری اسلامی ایران در نسبت با حقوق و آزادی‌ها، سیاستی شفاف، عمل‌گرا، جامع، رضایت‌بخش و مؤثر داشته باشد. متن قانون اساسی از ابتدا تا انتها، مبین رویکردی نسبتاً واضح به حقوق و آزادی‌ها در قالب «حقوق ملت»، «حقوق فردی و اجتماعی» و «آزادی‌های مشروع» است؛ هر چند تعدد قیود مبهم و برخی تفاسیر ناسازوار شورای نگهبان و در ادامه قوانین عادی و برخی تصمیمات حکومتی بعضاً محدودیت‌مدار، غیرمتقن و ناسازگار با مبانی و اقدامات غیرقانونمند معدودی از کارگزاران مدعی در عمل، اجرای روح حاکم بر قانون اساسی را دچار خلل کرده

است. بر این اساس، در مطالعه‌ای توصیفی - تحلیلی و با توجه به نظام حقوقی موجود، نگارنده به این سؤال می‌پردازد که «پیش‌نویس الگوی پایه اسلامی ایرانی پیشرفت با طرح رسالت» میثاق مشترک مردم و نظام جمهوری اسلامی ایران برای پیشرفت" و اتخاذ این تدبیر کلی که در جهات مختلف قصد "حل مسائل مهم کشور و شکوفاتر کردن قابلیت‌های ماندگار ملی" را دارد چگونه به مسئله حقوق و آزادی‌های مشروع پرداخته است؟». در مجموع و پس از بررسی، نگارنده سازوکار اثربخشی را برای تأمین و تضمین حقوق و آزادی‌های اساسی در این پیش‌نویس مشاهده نموده و به‌عنوان رسالت پژوهشگری خود، پیشنهادهای اصلاحی را تقدیم کرده است.

کلیدواژه‌ها: حقوق فردی و اجتماعی، حقوق شهروندی، حقوق ملت، دادستان، نهادهای دوست‌دادگاه، آزادی‌های مشروع، الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت.

درآمد

مفاد پیش‌نویس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت بیانگر آن است که تنظیم‌کنندگان این سند به چالش حوزه حقوق و آزادی‌های عمومی واقف بوده‌اند؛ باوجود این، متن تنظیمی، نه رویکردی جدید ارائه می‌دهد، نه ایده‌ای برای تأمین و تضمین آزادی‌های مشروع دارد و نه بر نقطه عطفی تأکید می‌کند. مطابق بند ۴۹ تدابیر سند الگوی پایه اسلامی ایرانی پیشرفت، از زمره تدابیر قسمتی که البته عنوان ندارد ولی ناظر به امر حکمرانی است، «اجرای کامل ضمانت‌های پیش‌بینی‌شده در قانون اساسی در حوزه آزادی‌های فردی و اجتماعی و آموزش و ترویج حقوق و تکالیف شهروندی و تقویت احساس آزادی در آحاد جامعه» است. دقت در مفاد این بند از آن جهت اهمیت دارد که تحقق، تأمین و تضمین حقوق و آزادی‌های مشروع از ارکان مشروعیت یک نظام سیاسی محسوب می‌شود و به همین دلیل، به‌نظر می‌رسد که جای این بند بلافاصله بعد از بندهای ۴۴ و ۴۵ بوده و نه در خلال بندهایی که مربوط به نهادهای حکومتی و دولتی است. در ادامه مفاد این بند فاقد درک دقیقی نسبت به قانون اساسی و قوانین عادی است که در این مقاله ضمن تبیین و تحلیل آن به تکمیل بند پیشنهادی در این خصوص می‌پردازیم. سؤال اصلی این مقاله عبارت است از اینکه «بند ۴۹ پیش‌نویس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت با توجه به تجربه نظام حقوقی کشور تا چه میزان پاسخ‌گوی چالش‌های موجود است؟». فرضیه اصلی نیز عبارت است از اینکه «بند ۴۹ پیش‌نویس

الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، ضمن عدم شناخت مبانی، فاقد هیچ تدبیر مؤثری برای تغییر در نظام حقوقی قضایی کشور و در راستای تضمین حقوق و آزادی‌های مشروع، به‌ویژه حقوق موسوم به حقوق ملت (مندرج در فصل سوم قانون اساسی)، است.»

پیشینه این تحقیق نیز به ششمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت برمی‌گردد که در آنجا نیز نگارنده در مقاله‌ای با عنوان "پیشنهاد اصلاحی پیرامون تدبیر «اجرای کامل قانون اساسی در حوزه آزادی‌های فردی و اجتماعی و حقوق شهروندی از سوی ارکان نظام»" به بررسی انتقادی تدبیر هفتم سند مذکور می‌پردازد و پیشنهاد بند جایگزین ارائه می‌دهد.

۱. چهارچوب مفهومی حقوق و آزادی‌ها در نظام حقوق اساسی ایران

حقوق و آزادی‌های عمومی از مشخصه‌های یک نظام مردم‌سالار است که آن‌ها را براساس الزامات حاکمیتی خود باید شناسایی و در مقام اجرا و تضمین وضع کند. بر همین اساس و رویکرد، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، که دستاورد انقلاب شکوهمند اسلامی در سال ۱۳۵۸ است، نه تنها در اصول متعدد، به‌ویژه اصل سوم در مقام وظایف دولت^۱ و اصل ۱۵۶ در مقام بیان وظایف قوه قضاییه،^۲ که در قالب یک فصل (فصل سوم: حقوق ملت) به شناسایی و صیانت از حقوق و

۱. عمده بندهای پانزده‌گانه اصل سوم صراحتاً به لزوم تأمین حقوق و آزادی‌های مشروع و مثبت شهروندان حکم می‌دهند. این بندها به شرح زیر هستند:

۱. ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی براساس ایمان و تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی.
۲. بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر.

۳. آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عالی.

۴. محو هر گونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی.

۵. تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون.

۶. مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش.

۷. رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.

۸. ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور.

۹. پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه.

۱۰. تأمین حقوق همه‌جانبه افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون.

۱۱. توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم.

۱۲. «قوه قضاییه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق‌بخشیدن به عدالت و عهده‌دار

آزادی‌های مشروع مردم می‌پردازد. با وجود این، آن‌گونه که این اهتمام در قانون اساسی می‌درخشد، در قوانین عادی به‌طور مشخص، قوانین شاخصی برای اجرا وجود ندارد؛ در واقع، با فقدان قوانینی که این حقوق و آزادی‌های عمومی را به‌طور مؤثر جامع، عمل‌گرا و رضایت‌بخش تأمین و تضمین کند روبرو هستیم. حتی برخی قوانین همچون ماده واحده «قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی» (۱۳۸۳) کاملاً رهن است؛ چراکه در واقع یک سند بدون ضمانت اجرای قضایی حمایت از حقوق دفاعی متهم و محکوم است که البته جامع و فراگیر نیز نیست. این قانون که ناشی از لایحه قضایی است آن میزان ناکارآمد جلوه کرد که قوه قضاییه در دو مرحله به تاریخ‌های هفدهم فروردین ۱۳۹۵ و سوم بهمن ۱۳۹۷ اقدام به ارائه «دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه» کرده است. چالش جدی نیز ناشی از فقدان دو عنصر اساسی است که در ادامه خواهد آمد.

۱-۱. چالش مفهومی حقوق شهروندی

این مفهوم در هنگام ورود به نظام حقوقی ایران به دقت بررسی و به‌درستی وارد دستگاه مفهومی نظام حقوقی ایران نشده است و در نتیجه نسبت آن با مفاهیم مجاور و موجود در نظام حقوقی، به‌ویژه «حقوق عامه»، «حقوق و آزادی‌های عمومی» و «حقوق و آزادی‌های مشروع» تبیین نشده و به همین دلیل همچنان ابهام و اجمال بر آن سایه انداخته است. به‌گونه‌ای که می‌توان از دیدگاه اثر حقوقی، مدعی شد که اثری حقوقی بر این مفهوم بار نیست. گرچه به‌نظر می‌رسد رواج این اصطلاح و ترویج مفهوم حقوق شهروندی رویکرد جدیدی ایجاد کرده و حق‌های مندرج در قوانین موجود را فربه‌تر کرده است، با این همه نمی‌توان به‌روشنی ادعا کرد که مفهوم حقوق شهروندی حقی جدید برای شهروندان، غیر از حقوقی که در قوانین پیش از آن وجود داشت، ایجاد کرده است. نکته مهم‌تر آنکه قانون‌گذار عادی و سندنویسان قوه مجریه و قضاییه، به‌جای آنکه بر ادبیات قانون اساسی از جمله «حقوق ملت» و «حقوق عامه» تأکید کنند، از مفهوم «حقوق شهروندی» بهره می‌برند که دارای بار مفهومی خاص منبعث از نظام لیبرال دموکراسی است. مبتنی بر این مدل حکمرانی که مدیریت عرفی حکومت را پیشنهاد می‌دهد، لازم است سازمان‌های مذهبی و حکومتی از یکدیگر تفکیک شوند و هیچ ارگان حکومتی نباید توسط مقام مذهبی اداره شود؛

وظایف زیر است: ... احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع...».

چراکه طبق اصول تساوی، آزادی و بی طرفی دولت، که از مبانی شهروندی محسوب می شود، حکومت ایدئولوژیک ملزم است آزادی های مذهبی و انجام هرگونه مراسم مذهبی را تضمین کند و نباید مذهبی را به عنوان مذهب رسمی کشور اعلام کند تا تصمیمات و قوانین حکومتی مبتنی بر مذهب خاصی صورت گیرد (زارعی، ۱۳۸۰: صص ۶۵-۶۰) این در حالی است که طبق اصول ۲، ۴، ۵، ۵۶، ۵۷ و ۱۷۷ قانون اساسی، جمهوری اسلامی ایران حکومتی اسلامی است که تمامی قوانین و مقررات باید منطبق بر موازین اسلامی و همه مقامات و نهادها ذیل اعمال ولایت فقیه اعمال صلاحیت قانونی شوند. به این ترتیب، هر چند حقوق شهروندی^۱ ناظر به حق های افراد در جامعه سیاسی است و تعاریفی رو بنایی از آن بسیار شایع ارائه می شود، مبانی و پارادایم مفهومی این حقوق پارادوکسی ظریف دربر دارد. به این معنا که قرار است با حقوق غیردینی، افراد براساس حکمرانی دینی اداره و مدیریت شوند و ذی حق شناخته شوند.

در هر صورت، اصطلاح «حقوق شهروندی» ابتدا با قانون احترام به آزادی های مشروع و حفظ حقوق شهروندی (۱۳۸۲) وارد ادبیات قانونی شد؛ قانونی که واجد مشکلات متعددی هم در هنجارگذاری و هم اجراست. مهم ترین ایراد به عنوان این قانون بر می گردد که کژتابی دارد و باعث بدفهمی شده است؛ در واقع، عنوان قانون عام است و به همه مفاد و مصادیق حقوق شهروندی قابل تسری است، در حالی که محتوای قانون تنها به حقوق مربوط به فرایند رسیدگی کیفری (از کشف و تعقیب تا دادرسی) اشاره کرده است، به علاوه آنکه قانون مذکور فاقد هرگونه ضمانت

۱. از تعاریف کلی حقوق شهروندی می توان به تعاریفی اشاره کرد که در ادامه می آیند: «حقوق شهروندی از جمله حقوقی است که در صورت نبود آن ها شخصیت شهروند شکل نمی گیرد؛ بنابراین، حقوقی که شهروندان دارند، جزء حقوق بنیادین است و عدول از آن ها به معنای نادیده گرفتن شهروند و حقوق اوست» (رستمی، ۱۳۹۲: ص ۱۴۲). همچنین، تعریف «حقوق شهروندی مجموعه مقررات و قوانینی است که در ابعاد حقوق مدنی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و قضایی جهت اتباع یک کشور به طور یکسان در نظر گرفته شده و در مقابل، این افراد مکلف به مساعدت مسئولانه در برابر جامعه سیاسی خود (دولت) هستند؛ در واقع، حقوق شهروندی روایتی است تازه از حقوق طبیعی، یعنی حقی است که لازم و ملزوم طبیعت انسانی است؛ به عبارت بهتر، به واسطه حیثیت انسانی و به جهت کرامت ذاتی که خاص اوست دارای یک سلسله حقوق و آزادی هایی از قبیل حق حیات، حق احترام، حق آزادی، حق مساوات و حق امنیت و... شده است. این حقوق عطیه کسی نیست تا کسی بتواند آن را باز پس گیرد، بلکه هدیه ای است الهی و هیچ مقام بشری از جمله حکومت یا مقامات مذهبی این حق را اعطا نمی کند. این حقوق غیرقابل انتقال، غیرقابل نقض، غیرقابل تعلیق و غیرقابل انفکاک از ذات بشرند. دارای خاصیت همگانی و جهان شمول هستند و هر فرد بشر در هر کجا که باشد با هر نژاد، جنس، زبان و دین از این حقوق برخوردار خواهد بود. در نهایت، این حقوق ذاتی، فطری و مربوط به طبیعت انسان هاست و به هیچ قرارداد و وضعی وابسته نیست» (موسوی بجنوردی و مهریزی ثانی، ۱۳۹۲: ص ۵).

اجرا یعنی وجه «الزام آور» بودن قانون است. در واقع، هم فاقد جامعیت موضوعی است و هم فاقد عنصر الزام آور بودن؛ در نتیجه مقتضی است عنوان قانون اصلاح و با توجه به الزامات «نظام قضایی خوب» ارتقا یابد. به علاوه، براساس این قانون، هیئت‌هایی در تمامی استان‌ها تشکیل شده که تنها اقدام آن‌ها ارائه گزارش است و در عمل نیز مطابق گزارش‌های قوه قضاییه (جاوید و همکاران، ۱۳۹۵: ص ۴۷) بازرسی‌های هیئت مرکزی فارغ از تعدد گزارش (۴۴۵ مورد در بازه زمانی ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۵) به نتیجه مؤثری از جمله اعمال مجازات‌های موضوع ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی و ماده ۷ قانون آیین دادرسی کیفری (۱۳۹۲) نینجامیده است؛ چراکه این هیئت صرفاً صلاحیت ارائه گزارش و پیشنهاد دارد و فاقد ابزارهای لازم قضایی است، هر چند این هیئت توسط رئیس قوه تعیین می‌شود.

در ادامه عدم استناد قضات به ماده ۵۷۰ قانون مذکور نشان می‌دهد که یک ماده بایک تضمین کلی (انفصال از خدمت و محرومیت یک تا پنج سال از مشاغل حکومتی و حبس از دو ماه تا سه سال) برای کلیه حقوق مندرج در قانون اساسی، بدون در نظر گرفتن اقتضائات هر حق یا آزادی و امکان نقض آن توسط اشخاص مختلف (اشخاص عمومی و اشخاص خصوصی) به ناکارآمدی تضمین انجامیده است. در نهایت آنکه باید از یک سو، با استقرار نظام دادرسی اساسی، امکان ابطال قوانین مغایر وجود داشته باشد و از سوی دیگر، با توسعه صلاحیت دیوان عدالت اداری در مواد ۱۰ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (۱۳۹۲) و حذف استثنائات دادرسی اداری مبتنی بر لزوم امکان اعتراض به مقررات و جبران خسارت نسبت به نقض حقوق ملت و آزادی‌های مشروع، زمینه اجرای تدبیر فراهم کرد.

۲-۱. چالش فقدان ساختار اختصاصی مؤثر

فارغ از اینکه کل ساختار قضایی برای تأمین هدف عدالت و استیفای حق (مطابق اصول ۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی) ایجاد شده است، متأسفانه کارکرد خود را به حل و فصل خصومات به هر روشی و با نارضایتی مبدل کرده است؛ از این رو، به نظر می‌رسد لازم است ساختاری اختصاصی برای استیفای حقوق ملت و تضمین آزادی‌های مشروع طراحی شود. این ساختار ممکن است به دو صورت مورد توجه قرار گیرد که در ادامه خواهد آمد.

الف - ساختاری بهینه‌شده از نهادهای موجود

یک قاعده کلی ایجاب می‌کند که برای رعایت منابع ملی و پاسداشت حق شهروندان بر مالیات، از ایجاد نهاد و ساختار جدید اجتناب شود؛ چراکه هزینه آن مستقیماً بر منابع مالی کشور تحمیل می‌شود. نظام حقوقی کشور هم چنین قاعده‌ای را قوانین مختلف از جمله تعاریف دستگاه‌های اجرایی مندرج در مواد ۱ تا ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری پذیرفته است؛ به‌علاوه آنکه تصریحاً ماده ۱۲۳ همین قانون بیان می‌کند: «کلیه اختیارات قانونی دستگاه‌های اجرایی و شوراها و مجامع و عناوین مشابه برای ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون لغو می‌شود». حتی این قاعده ایجاب می‌کند که اگر لازم شد، به وضعیت صفر بازگشت داده شود و نهادهای کم‌کارآمد را، که در ارزیابی نتیجه‌فایده، همانند هیئت بازرسی و نظارت بر حقوق شهروندی ضعیف ظاهر شده‌اند، حذف کند.

بنابراین، برای تضمین حقوق ملت نمی‌توان حق دیگری از آن‌ها را تضییع کرد. راهکار این است که کارآمدی نهادهای رسمی موجود ارتقا یابد. این نهادها عبارت‌اند از: ۱. دادستانی (مدعی العموم)، ۲. دیوان عدالت اداری، ۳. ستاد حقوق بشر، ۴. سازمان بازرسی کل کشور، ۵. هیئت بازرسی و نظارت بر حقوق شهروندی (غمامی، ۱۳۹۷: صص ۸۶-۷۷)؛ چراکه برخی از این نهادها همانند نقش توانمند و شفاف مدعی العموم اولاً، نیاز به بازتقنین دارند و ساختارهایی از آن‌ها با تغییرات جزئی عملکرد بسیار بهتری خواهد داشت، کمالینکه ایجاد دادستان اداری در دیوان عدالت اداری با توجه به مفاسد اداری و تضییع حقوق مردم توسط دستگاه‌های اجرایی ضروری است (غمامی، ۱۳۹۸: ص ۳)؛ ثانیاً، نهادهای ناکارآمد باید ساختار و بودجه خود را به نفع نهادهای توانمند واگذار کنند.

در ادامه از ظرفیت دانشکده‌های حقوق و نهادهای غیردولتی به‌عنوان دوست نظام قضایی و دادگاه^۱ باید استفاده شود؛ چراکه اولاً، مسئله حقوق ملت است و آن‌ها بیش از سایرین در پیگیری و فهم حقوق خودشان ذی‌حق و پیگیر هستند، به‌ویژه در شرایط تعارض منافع نهادهای دولتی و در مواردی قضایی (اصیل یا شبه قضایی)؛ ثانیاً، شایق‌تر در انجام خدمات حمایتی و مشورتی به دستگاه عدالت و مردم با قیمت بسیار کمتر (ابهری و فلاح، ۱۳۹۷: صص ۳۰۰-۲۹۶)؛ ثالثاً، در برخورد با مفاسد اقتصادی و اداری، که مهم‌ترین تهدید حقوق مردم به‌شمار می‌آیند، نهادهای

1. Friend of the Court

سوت‌زننده و حامی، کارآمدی بیشتری نسبت به ساختارهای رسمی نظارتی متعدد دارند و در نهایت، نهادهای غیردولتی با مشکل بودجه دولتی و توأمان کارآمدی پایین مواجه نیستند. البته در این زمینه هم نیاز به هنجارگذاری برای شناسایی و ایجاد و نقش‌دهی به این نهادها وجود دارد. کما اینکه مندرجاتی در قوانین فعلی (ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری، ماده ۸ و ۱۴ قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر) زمینه را برای استفاده از این نهادها در عرصه دفاع از حقوق ملت، کارشناسی بهتر موضوعات، سوت‌زدن مفاصد و غیره فراهم می‌کند.

ب- ساختاری جدید به علت فقدان ظرفیت نهادهای موجود در تأمین هدف مذکور

هرچند ایجاد نهاد و دستگاه اجرایی جدید با توجه به مطالب پیش‌گفته ضرورت ندارد، باید شورایی ویژه در قوه قضاییه ایجاد شود که رویکردها، تصمیمات و اقدامات را در یک ساختار نظام‌مند، به صورت شبکه‌ای مدیریت کند و به نتیجه کاملاً محسوس و ملموس برساند. به ویژه اینکه علاوه بر هماهنگی، نیاز به هم‌نظارتی (نظارت نهادها بر یکدیگر) و هم‌افزایی برای تحقق هدف مذکور بسیار مهم است.

۱-۳. چالش فقدان ضمانت اجرای مؤثر

مجموعه تجربیات بیش از یک دهه ناکارآمدی مجموعه قوانین یادشده، نظام قضایی را به واکنشی برای فعال کردن نقش دادستان به عنوان مدعی العموم حق‌ها و آزادی‌های عمومی واداشت؛ با وجود این، مشخص نیست چرا قوه قضاییه دوبار و در فاصله کوتاه از قالب دستورالعمل استفاده می‌کند. این در حالی است که آسیب‌شناسی الزامات قانونی موجود علاوه بر چالش مفهومی و غربت نظام حقوقی مفاهیم، بر فقدان ضمانت اجرای مؤثر و عینی دلالت دارد.

در واقع، ابتدا دادستان کل با ابلاغ دستورالعمل نحوه نظارت و پیگیری حقوق عامه (۱۳۹۵/۱/۱۷) قصد داشت از ساختار برای جبران فقدان ضمانت اجرای الزامات قانونی حقوق و آزادی‌های مشروع استفاده کند؛ به این ترتیب، با توجه به بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی که به موجب آن احیای حقوق عامه یکی از وظایف مهم قوه قضاییه است و در اجرای ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، که پیگیری و نظارت بر دعاوی مربوط به جرائم راجع به اموال، منافع و مصالح ملی و خسارت وارده به حقوق عمومی از طریق مراجع ذیصلاح داخلی، خارجی و بین‌الملل به دادستان کل محول شده است، دستورالعملی را در ۲۰ ماده تنظیم و ابلاغ کرد. مشکل کاملاً عیان و مشهود در این دستورالعمل ماهیت اصل دستورالعمل بود؛ چراکه با دستورالعمل نمی‌توان به

وظیفه قوه قضاییه موضوع بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی عمل کرد و به همین دلیل نهایت تلاش دستورالعمل این بود که تصریح می‌کرد در قبال تخلفات «اقدام قانونی مقتضی» انجام خواهد شد. چنین واکنشی نه تنها از نظام قضایی انتظار می‌رود، که وظیفه دستگاه عدالت چیزی جز این نیست. ماحصل ناکارآمدی این دستورالعمل، به‌ویژه در قبال نقض‌های سیستمی حقوق مشهود مردم این شد که مجدد این انتظار برای اقدام مناسب به‌وجود آمد. اقدامی که در حاشیه «منشور حقوق شهروندی» دولت (آذر ۱۳۹۵) و همچنین، «منشور صیانت از حقوق شهروندان در نظام اداری» (اسفند ۱۳۹۵) شورای عالی اداری قرار گرفت و البته نتیجه آسیب‌شناسی تجربیات موجود به این مسئله باید می‌انجامید که دستگاه قضا از طریق ارائه یک لایحه قضایی، از ابزارهای تضمینی لازم، که در حوزه اقتدار قانون است، برای احیای حقوق عامه استفاده کند. با وجود این، در سوم بهمن ۱۳۹۷، دوباره با دستورالعمل شانزده ماده‌ای دیگری مستند به همان الزامات قانونی سابق مواجه می‌شویم که ابلاغی رئیس قوه قضاییه بوده است و مهم‌ترین تغییر در مفاد آن به ارائه یک تعریف نسبتاً مبهم و تاحدودی غیرقابل انتظار از «حقوق عامه» در ماده ۱ می‌انجامد. در این دستورالعمل نیز، نهایت تدبیر برای احیای حقوق عامه به «اقدام مقتضی» ختم می‌شود. متأسفانه این خط سیر بی‌نتیجه با مقررات‌گذاری دیگری از طرف قوه قضاییه با عنوان سند «امنیت قضایی» وفق بند «ب» ماده ۱۲۰ قانون برنامه ششم توسعه دنبال می‌شود. سؤال واضح آن است که اگر نظام قضایی و نهاد دادستانی تا قبل از این نیز می‌توانسته است اقدام قانونی مقتضی را انجام دهد، چه نیازی به این دستورالعمل داشته است؛ به عبارت دیگر، این دستورالعمل چه دستاوردی را برای حقوق و آزادی‌های مردم داشته است؟

۲. تحلیل مفاد بند ۴۹ تدابیر سند الگوی پایه اسلامی ایرانی پیشرفت

بند ۴۹ در زمره بندهایی از تدابیر است که در کنفرانس‌های الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، مکرر

۱. ماده ۱۲۰ الف: دولت موظف است تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه اسناد ذیل را با رعایت قوانین و مقررات مربوطه تهیه کند و به تصویب هیئت وزیران برساند:

۱. سند ملی کار شایسته؛ ۲. سند ملی راهبرد انرژی کشور؛ ۳. سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی و توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی.

ب) قوه قضاییه موظف است تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه سند امنیت قضایی را با رعایت قوانین و مقررات مربوط تهیه کند و به تصویب رئیس قوه قضاییه برساند.

در قالب مفاد مشابهی بیان شده است و به نظر می‌رسد در عین آنکه زوایایی مثبت و مبهم به این بند اضافه شده، همچنان به سختی می‌توان از آن دفاع کرد.

۱-۲. تحلیل «اجرای کامل ضمانت‌های پیش‌بینی شده در قانون اساسی در حوزه آزادی‌های فردی و اجتماعی» و ارائه پیشنهادی ظرفیت‌ساز

بخش اول از بند ۴۹ تدابیر الگو بر لزوم اجرای ضمانت‌های اجرایی پیش‌بینی شده در قانون اساسی تصریح می‌کند. در این قسمت از مقاله با بررسی این گزاره به ارائه پیشنهادی ظرفیت‌ساز جهت اجرای قانون اساسی می‌پردازیم.

۱-۱-۲. بررسی و تحلیل

هر حقوق‌دانی، که در حوزه حقوق عمومی نیز ورود داشته باشد، می‌داند که قانون اساسی از جمله قوانینی است که الزامات لازم‌الاتباع متعددی دارد، ولی به‌طور کاملاً مشخصی، به‌ندرت این الزامات دارای ضمانت اجرا هستند^۱ و البته قاعده کلی نیز این است که الزامات قانون اساسی در قوانین عادی درج شوند. در نتیجه، به نظر می‌رسد متن از این جهت نیاز به اصلاح دارد. به این ترتیب که باید مقرر شود: «تضمین اجرای حقوق و آزادی‌های پیش‌بینی شده در قانون اساسی...»؛ بنابراین، حقوق و آزادی‌هایی که در قانون اساسی درج شده است نیازمند در نظر گرفتن الزامات تقنینی‌ای است که اجرای آن‌ها را تضمین کند.

۱. عمده ضمانت‌های اجرایی قانون اساسی نیز به معنای واقعی کلمه ضمانت اجرا نیست، یعنی «الغای اثر قانونی از عمل متخلف و مجازات متخلف» نیست و البته ماهیت قانون اساسی نیز به جهت ویژگی «سخت‌بودن» مفاد چنین اقتضایی در بیان تفصیل ندارد؛ با وجود این، برای مثال در اصل ۳۸ به‌عنوان ضمانت اجرای اقدام غیرقانونی شکنجه برای کسب اقرار، به دو ضمانت تصریح شده است: ۱. «چنین شهادت و اقرار و سوگندی فاقد ارزش و اعتبار است»؛ ۲. «متخلف از این اصل طبق قانون مجازات می‌شود». ضمانت اجرای اول به صراحت در متن قانون اساسی بیان شده و در تلاش مکرر قانون‌گذار در سال ۱۳۸۲ در بند ۹ قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی بدون هیچ ارزش افزوده‌ای بیان شده است: «هرگونه شکنجه متهم به منظور اخذ اقرار و یا اجبار او به امور دیگر ممنوع است و اقرارهای اخذ‌شده بدین وسیله حجیت شرعی و قانونی نخواهد داشت» و ضمانت اجرای دوم به قانون مجازات احاله شده است. ماده ۵۷۸ قانون مجازات اسلامی در مورد ضمانت اجرای شکنجه برای گرفتن اقرار مقرر می‌دارد: «هر یک از مستخدمین و مأمورین قضایی یا غیرقضایی دولتی برای اینکه متهمی را مجبور به اقرار کند او را اذیت و آزار بدنی ننماید، علاوه بر قصاص یا پرداخت دیه حسب مورد به حبس از شش ماه تا سه سال محکوم می‌گردد و چنانچه کسی در این خصوص دستور داده باشد، فقط دستوردهنده به مجازات حبس مذکور محکوم خواهد شد و اگر متهم به واسطه اذیت و آزار فوت کند، مباشر مجازات قاتل و آمر مجازات آمر قتل را خواهد داشت».

۲-۱-۲. ارائه پیشنهاد های ظرفیت ساز

لازم است حقوق و آزادی های مشروع مندرج در قانون اساسی در قالب نظام قانونی و با توجه به آسیب شناسی یاد شده تضمین و احیا شود.

الف - پیشنهاد لایحه حقوق ملت و آزادی های مشروع

از آنجا که موضوع مورد نظر از تکالیف قوه قضاییه است، ارائه «لوائح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی» نیز مطابق بند دوم اصل ۱۵۸ قانون اساسی از وظایف این قوه است. مؤید این نکته نظریه تفسیری شماره ۶۵/۱۰۶۵/۲۱/۷۹ تاریخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان است که مقرر می دارد: «۱. فرق لوائح قضایی و غیرقضایی مربوط به محتوای آن است و محتوای لوائح قضایی را فصل یازدهم قانون اساسی به ویژه اصول ۱۵۶ و ۱۵۷ و ۱۵۸ و موضوعات مربوط به آن ها در اصول دیگر فصل یازدهم و سایر اصول مربوط به امور قضایی معین می کند. ۲. هیئت دولت نمی تواند مستقلاً لایحه قضایی تنظیم کند و آن را به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب نهایی ارسال کند. ۳. لوائح قضایی که توسط رئیس قوه قضاییه تهیه و به دولت ارسال می شود، به مجلس شورای اسلامی تقدیم می شود. هر گونه تغییر مربوط به امور قضایی در این گونه لوائح فقط با جلب موافقت رئیس قوه قضاییه مجاز است». در نتیجه اولاً، اقدام در خصوص حقوق ملت و آزادی های مشروع در قالب تهیه لایحه قضایی در دایره صلاحیت قوه قضاییه است؛ ثانیاً، هیئت دولت نمی تواند استقلال قوا و صلاحیت های ذاتی قوه قضاییه را محدودش کند و مستقلاً لایحه ای تنظیم و به مجلس شورای اسلامی ارسال کند.

در هر صورت، در زمینه ارائه چنین لایحه ای، یک تجربه تلخ هم وجود دارد و آن تجربه عدم اجرای بند «ه» ماده ۱۳۰ قانون برنامه چهارم است. بر این اساس، قوه قضاییه باید «لایحه حفظ و ارتقای حقوق شهروندی و حمایت از حریم خصوصی افراد در راستای اجرای اصل بیستم «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» را تهیه و به تصویب مراجع ذیصلاح برساند. بدیهی است که قوه قضاییه هیچ یک از لوائح موضوع ماده مذکور، از جمله لایحه حقوق شهروندی، را تدوین نمی کند. هر چند سال ۱۳۸۸ نیز در بند ۱۱ سیاست های کلی قضایی، قوه قضاییه متعهد به «اتخاذ تدابیر لازم جهت کاهش فرایند دادرسی و دستیابی سریع و آسان مردم به حقوق خود و بهره مندی از حقوق شهروندی در مراجع قضایی» شد و اقدامی شایسته صورت نگرفت و البته اعتبار این سیاست ها

نیز بعد از پنج سال به پایان رسید؛ بنابراین، با یک چالش در زمینه اقدام و رفتار دستگاه قضا مواجه هستیم و به نظر می‌رسد یکی از تضامین قابل توجه، سیاست‌گذاری و استقرار نظام پایش مؤثر توسط مجمع تشخیص مصلحت طبق «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» است.

ب- تنقیح قوانین مربوط به حقوق شهروندی

مطابق بند ۱۵ سیاست‌های کلی قضایی شماره ۱/۸۲/۵۷۳۹ مورخ ۱۳۸۲/۴/۱۴، تنقیح قوانین قضایی بر عهده قوه قضاییه است؛ در نتیجه با توجه به تعدد قوانین مشتت، متعارض، فاقد موضوع و غیره مربوط به حقوق ملت و آزادی‌های مشروع، ضروری است قوه قضاییه در این زمینه نیز به شناسایی، جامع‌سازی، حل تعارضات مبنایی و اجرایی و در نهایت، اثربخشی قوانین مربوط اقدام کند.

۲-۲. تحلیل «آموزش و ترویج حقوق و تکالیف شهروندی» و ارائه پیشنهادهاى ظرفیت‌ساز بخش دوم از بند ۴۹ تدابیر الگو بر لزوم «آموزش و ترویج حقوق و تکالیف شهروندی» تصریح می‌کند. در این قسمت از مقاله با بررسی این گزاره به ارائه پیشنهادهاى ظرفیت‌ساز جهت اجرای قانون اساسی می‌پردازیم.

۲-۲-۱. تحلیل و بررسی

آموزش و ترویج حقوق و تکالیف شهروندی در راستای جامعه‌پذیری براساس اصل حق و تکلیف توأمان، رویکردی مثبت محسوب می‌شود؛ آنچه مشخص است، این آموزش و ترویج در نهادهاى آموزش اجباری تا حدودی محقق می‌شود، ولی امکان گسترش آن در تمامی سنین و بیش از سطح درک تمیز در مقاطع مختلف تحصیلی وجود ندارد. مهم‌تر آنکه بسیاری از حقوق شهروندان در نهادهاى دولتی و عمومی تضييع می‌شود؛ در نتیجه، اگر سیاست اجرای واقعی و عملی آموزش و ترویج حقوق و آزادی‌های مشروع مدنظر است - که البته باید باشد - باید نسبت به قشر کارمندان و کارکنان در هر سطحی و به صورت مستمر اعمال شود؛ به عبارت دیگر، آموزش و ترویج وقتی اثربخش است که مستقیماً و عمدتاً نسبت به گروه‌هایی اعمال شود که بیشترین امکان تعرض حقوق از جانب آنها ممکن است. در نتیجه لازم است بند مذکور جهت‌مند و مؤثر تنظیم شود.

۲-۲-۲. ارائه پیشنهادهای ظرفیت‌ساز

در راستای تکمیل بند لازم است آموزش و ترویج به‌نحو مؤثر، عینی و ملموس صورت گیرد و در نتیجه، دو گام مشخص با استفاده از ظرفیت‌های اجباری و در اختیار دولت باید مطمح نظر قرار گیرد:

الف- آموزش و ترویج در مدارس و دانشگاه‌ها

آموزش ابتدایی تا دیپلم آموزش اجباری است که در دوره دانشگاه نیز به‌صورت اختیاری تداوم پیدا می‌کند و می‌توان از ظرفیت این دوره حسب هر دوره سنی، بهره‌برداری لازم را انجام داد. هر چند برخی دروس از جمله درس اجتماعی، دینی، سبک زندگی و غیره برای اجتماعی کردن مطابق سبک زندگی ایرانی اسلامی طراحی شده‌اند، لازم است این سبک زندگی به سبک زندگی قانون‌مدار، مسئولانه و البته آموزش حقوق شرعی قانونی نیز هدایت شود.

ب- آموزش و ترویج در کلیه دستگاه‌های حکومتی

هر چند دستگاه‌های اجرایی مضیق‌تر از دستگاه‌های حکومتی هستند، این دستگاه‌ها مطابق ماده ۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، ملزم به رعایت منشور حقوق اداری-اخلاقی هستند و مطابق ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، «کارمندان دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند که وظایف خود را با دقت، سرعت، صداقت، امانت، گشاده‌رویی، انصاف و تبعیت از قوانین و مقررات عمومی و اختصاصی دستگاه مربوط انجام دهند و در مقابل عموم مراجعان به‌طور یکسان و دستگاه‌زی‌ربط پاسخ‌گو باشند». با وجود این، شاهد هستیم که به‌نحو عملی و مؤثر آموزش‌هایی به کارمندان دستگاه‌های اجرایی برای افزایش دانش و مهارت احترام به حقوق مردم ارائه نمی‌شود. البته باید در نظر داشت که هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیز، مطابق بند ۳ ماده ۸ قانون مربوط به اعمال مجازات اداری، باید به «ایجاد نارضایتی در ارباب‌رجوع یا انجام ندادن یا تأخیر در انجام امور قانونی آن‌ها بدون دلیل» رسیدگی کنند؛ در حالی که از یک‌سو، نسبت به این موضوع حساسیتی وجود ندارد و از سوی دیگر، رویه موجود نیز به‌صورت آموزشی-انگیزشی در اختیار کارمندان جهت آگاهی نسبت به عواقب این موضوع گذاشته نمی‌شود.

ج- استفاده از ظرفیت آموزشی نهادهای مردم‌بنیاد و دوست‌دادگاه

هر میزان نهادهای وکالتی و کارشناسی از طرح دعوا و اطالۀ آن در مراحل مختلف برای دریافت

هزینه‌های هنگفت استقبال می‌کنند و حتی با فرض ارائه خدمت استاندارد و کاشف از حق، دسترسی بخش چشمگیری از مردم را به دلیل گران بودن هزینه‌ها محدود می‌کنند، نهادهای مردم‌پنیا و دوست دادگاه علاقه‌مند به پیشگیری از دعوا و جلوگیری از تعمیق آن از طرق انسان‌دوستانه هستند. خدمات ارزان و رایگان به مردم و به دادگاه، با رویکرد حمایتی از وضعیت‌های آسیب‌دیده همانند محیط زیست، کارگران، زنان، مصرف‌کنندگان وغیره کمک می‌کند که این نهادها از هر جهت در آموزش حقوق به مردم نسبت به نهادهای دولتی، راجح باشند.

۲-۳. «تقویت احساس آزادی در آحاد جامعه» و ارائه پیشنهادهای ظرفیت‌ساز

بخش سوم و انتهایی از بند ۴۹ تدابیر الگو بر «تقویت احساس آزادی در آحاد جامعه» تصریح می‌کند در این قسمت از مقاله با بررسی این گزاره به ارائه پیشنهادهای ظرفیت‌ساز جهت اجرای قانون اساسی می‌پردازیم.

۲-۳-۱. تحلیل و بررسی

بدون تردید شهروندان وقتی می‌توانند از نظام حکمرانی حاکم احساس رضایتمندی کنند که حقوق و آزادی‌های مشروع آن‌ها ضمن شناسایی، تأمین و تضمین شود. برای تقویت احساس امکان استیفای حقوق لازم است این احساس به‌طور درونی در عامه مردم ایجاد شود. مقام معظم رهبری به صراحت در خصوص این احساس درونی خطاب به قوه قضاییه در دیدار ششم تیر ۱۳۹۶ می‌فرماید: «باید در مردم این اطمینان به وجود آید که در موارد مربوط به حقوق عامه، اگر به مراجع قضایی مراجعه کنند، حقوق آن‌ها احیا خواهد شد».^۱ همان‌طور که در سیاق بیانات رهبری از یک دهه قبل کاملاً نمودار است، این احساس در میان مردم به شدت کم‌رنگ است. در نتیجه، تأکید بر لزوم تقویت احساس آزادی‌های مشروع، از الزامات مردم‌سالاری دینی، ضرورت‌های قانون اساسی و راهبردهای عمومی‌سیاستی کشور است. با وجود این، مسئله عمده در احساس حقوق و آزادی مشروع، احساس داشتن و در صورت لزوم تسهیل تضمین و استیفای آن است؛ این در حالی است که چنین برداشتی به‌طور کلی وجود ندارد و به همین دلیل وفق بند «ب» ماده (۱۲۰) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵ و

1. <http://www.leader.ir/fa/content/21466/leader.ir>

به منظور تحقق اهداف بندهای ۶۵، ۶۶ و ۶۷ سیاست‌های کلی قانون برنامه ششم توسعه کشور مصوب ۱۳۹۴، قوه قضائیه موظف به تنظیم سند امنیت قضائی شده است و این سند - ابلاغی مهر ۱۳۹۹ - در مقدمه خود تأکید می‌دارد: «ایجاد امنیت قضایی، عموم جامعه را به تأمین حقوق شهروندی مطمئن خواهد ساخت و آرامش خاطر شهروندان را از عدم تضييع حقوق بنیادین آنان فراهم می‌آورد». به هر حال این سند سی و هفت ماده‌ای از نداشتن ضمانت اجرا، همانند اسناد گذشته به شدت رنج می‌برد.

در این راستا لازم است بیش از هر چیز بر نهادهای استیفاکننده حقوق و آزادی‌های مشروع و توانمندسازی آن‌ها تأکید شود. در واقع، وفق اصل ۳۴ قانون اساسی «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع کند. همه افراد ملت حق دارند این‌گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد». این متن را مجدد و بدون هیچ تضمینی، ماده (۹) سند امنیت قضایی^۱ هم مجدد بازگو می‌کند. این درحالی است که در عمل امکان دادخواهی و مطالبه حقوق به جهات و ملاحظات مختلف عملاً محدود شده است و از یک سو، نهادها و دستگاه‌های اجرایی، رأساً یا به جهات اداری-مالی، شهروندان را از حقوقشان محروم می‌کنند و از طرف دیگر، نظام قضایی به دلایل غیر موجهی از اعمال نظارت قضایی منع شده و یا ایجاد خودمنعی کرده است. نهاد «نظارت‌پذیری قضایی» از مفاهیم بسیار شایع در نظام حقوقی ماست که مردم را از دادخواهی و احساس بهره‌مندی از حقوق قانونی محروم کرده است.

در کلیه نظام‌های حقوقی، به‌ویژه نظام حقوقی ایران نیز موارد و موضوعاتی وجود دارد که از نظارت قضایی مصون بوده است. این مصونیت می‌تواند به موجب اصل تخصص (خروج موضوعی)

۱. « ماده ۹: حق دادخواهی و دسترسی به مراجع قضایی

الف) دادخواهی حق هر شخص است و اعمال هرگونه ممانعت، محدودیت و تبعیض در احقاق حق ممنوع است. دسترسی آسان به مراجع صالح قضایی، شبه قضایی، انتظامی و اداری حق بنیادین هر شخص است و قوه قضائیه باید مراجع قضایی را در نواحی ای از شهر مستقر نماید تا به سهولت در دسترس شهروندان باشد.

ب) دسترسی مؤثر افراد توان‌خواه و سالمندان به انواع مراجع دادرسی بر مبنای برابر با دیگران در تمام مراحل دادرسی باید تضمین شود. بدین منظور، قوه قضائیه مکلف است از طریق جایابی صحیح ساختمان‌های دادگستری با توجه به موقعیت شهری، جمعیت و فاصله مکانی متناسب‌سازی این ساختمان‌ها برای استفاده‌ی این افراد، در نظر گرفتن محل پارک و نظایر آن را فراهم کند و علاوه بر آن نسبت به مناسب‌سازی فیزیکی مراجع قضایی، شبه قضایی و اداری قبلی و قدیمی به منظور دسترسی آسان آنان اقدام نموده و همچنین شرایط ویژه نگهداری و مراقبت از آن‌ها در فضای مورد نظر را مهیا سازد».

یا اصل تخصیص (استثنائات) باشد. بر این اساس، مصونیت از نظارت قضایی ممکن است به دلیل ماهیت نظارت‌ناپذیر برخی اعمال دولت باشد یا اینکه قانون‌گذار بنا به دلایلی، برخی اعمال دولت را مشمول نظارت قضایی نداند. البته ممکن است برخی از اختیارات بنا به دلایل تاریخی تاحدودی نظارت‌گریز باشند که از این اختیارات با عنوان «اختیار یا امتیاز ویژه»، یا «اختیار غیرمبتنی بر قانون» یاد می‌شود (گرچی از ندریانی و شفیعی سردشت، ۱۳۹۲: صص ۲۴-۲۳). در خصوص گستره نظارت قضایی بر اعمال دولتی می‌توان چنین بیان کرد که اعمال سیاسی، امنیتی و قضایی دولت را باید خارج از گستره نظارت قضایی دانست، اما در سایر اعمال، بسته به اینکه دولت از اقتدارات عمومی بهره برده یا خیر، می‌توان آن‌ها را تحت شمول نظارت قضایی دانست و ارتباطی به حاکمیتی یا تصدی‌گری بودن اعمال ندارد. این در حالی است که تقسیم‌بندی رایجی که اعمال دولتی را به اعمال حاکمیتی و تصدی‌گرایانه برای تبیین موضوع گستره نظارت قضایی بر اعمال دولت تقسیم می‌کنند، جامعیت کافی را ندارد؛ چراکه اساساً هر عملی از اعمال دولت که در آن از اقتدارات عمومی استفاده شده (به استثنای اعمال سیاسی، قضایی و امنیتی)، باید قابل نظارت قضایی باشد؛ به‌علاوه آنکه برخی از اعمال تصدی‌گرایانه نیز وجود دارد که در حیطه صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد (غمامی و کدخدامرادی، ۱۳۹۷: ص ۲۸۳).

گفتنی است در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز، که علی‌رغم ایده حکومت نظارت بر همه نهادها از جمله رهبری و حکم اصل ۱۷۳، مبنی بر نظارت بر واحدهای دولتی که مفهوم عام از آن قابل افاده است، شورای نگهبان در تفسیری مستند به اصل ۱۷۰ قانون اساسی^۱ صرفاً قوه مجریه را مشمول نظارت می‌داند، حال آنکه این نظر تفسیری که با الزامات قانون اساسی اشکالات فراوانی را ایجاد می‌کند سازوار نیست. این نظر شورای نگهبان باعث شده تا هم‌اکنون به تبصره ذیل ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نتوان از تصمیمات اداری رئیس قوه قضاییه، تصمیمات نهادهای زیرمجموعه شورای عالی امنیت ملی، تصمیمات غیرسیاسی شورای

۱. نظریه تفسیری شماره ۲ مورخه ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ شورای نگهبان (نامه ۹۳۸۷/۳۰/۱۳۸۳): سؤال: «خواهشمند است نظریه تفسیری آن شورای محترم را در این رابطه تبیین فرمایید که آیا محدوده اختیارات دیوان عدالت اداری در این اصل شامل تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های قوه مقننه و قضاییه و سازمان‌های اداری وابسته به آن‌ها و همچنین، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات اداری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت و امثال آن نیز می‌شود یا مخصوص به تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت به معنای قوه مجریه می‌باشد؟» پاسخ شورای نگهبان: «بدین وسیله نظر تفسیری شورای نگهبان از اصل ۱۷۰ قانون اساسی به شرح زیر اعلام می‌گردد: با توجه به قرینه «قوه مجریه» در قسمت اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی، مقصود از تعبیر «دولتی» در این اصل، قوه مجریه است.»

نگهبان و مصوبات خارج از اصل ۱۱۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام و مصوبات شوراهاى عالی انقلاب فرهنگى (مرقومه ۱۳۹۲/۶/۳۰) و فضای مجازی در هیئت عمومی شکایت کرد (غمامی و کدخدامردی، ۱۳۹۷: ص ۲۹۸).

از دیگر عوامل اختلال در اصل ۳۴ قانون اساسی که حق دادخواهی و احساس استیفای حقوق را به شدت دچار آسیب می‌کند، افزایش قابل توجه هزینه دادرسی به بهانه کنترل ورودی دعاوی به قوه قضاییه است. این درحالی است که افزایش هزینه دادرسی نیز بسیاری از افراد را عملاً از دسترسی به عدالت محروم کرده است.

۲-۳-۲. ارائه پیشنهادهاى ظرفیت ساز

برای آنکه مردم احساس تضمین حقوق و آزادی‌های مشروع خود را داشته باشند لازم است حق دادخواهی آن‌ها تضمین، امکان دسترسی به عدالت و تظلم‌خواهی آن‌ها تأمین و تسهیل شود؛ در نتیجه لازم است:

الف- شورای نگهبان نظریات تفسیری خود را اصلاح کند، به‌ویژه اینکه مانع آن شود تا دستگاه قضایی یا رئیس مجلس مستند به قانون اساسی، از اصل حاکمیت قانون و حقوق ملت صیانت کند.

ب- استثنائات نظارت‌ناپذیری به حداقل ممکن موجه تقلیل پیدا کند و به مردم اجازه داده شود در خصوص حقوق بنیادینشان در محاکم دادگستری، وفق اصل ۱۵۶، طرح دعوا کنند.

ج- عوامل عملی مانع دادخواهی به‌ویژه سنگین کردن هزینه دادرسی تعدیل شود.

د- تبدیل نهاد شورای نگهبان به دادگاه قانون اساسی جهت امکان طرح دعوی مستقیم مردم در دادگاه قانون اساسی و مطالبه حقوق و آزادی‌های مشروعشان.

۳. برآمد

۱. یک چالش مفهومی بسیار جدی نسبت به اصطلاح «حقوق شهروندی» و مبانی مربوط به دولت مدرن وجود دارد که لازم است با توجه به مبانی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و الزامات قانون اساسی آن را اصلاح و به‌جای استفاده از آن از مفاهیم مندرج در قانون اساسی به‌ویژه «حقوق ملت»، «حقوق عامه» و «حقوق و آزادی‌های مشروع» استفاده کنیم.

۲. بعد از این بازنگری مبنایی-مفهومی لازم است بر سازوکارهای مؤثر تأمین و تضمین حقوق ملت

- تأکید شود و قوانین عادی از جمله قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی (۱۳۸۳) در قالب لایحه قضایی به‌نحوی بنیادین و به شکلی که عنوان قانون بر آن صدق شود و در ادامه ظرفیت جامعیت نسبت به کلیه حقوق در آن نمود پیدا کند بازنگری اساسی شوند.
۳. برای تضمین حقوق عامه و آزادی‌های مشروع لازم است ساختار مؤثر، در دسترس و شفاف ایجاد کرد که برای تحقق این منظور گام اول افزایش ظرفیت نهادهای موجود رسمی و غیررسمی (مردم‌بنیاد) و گام دوم ایجاد شبکه به‌هم‌پیوسته این نهادها برای تحقق نتیجه است.
۴. در راستای آموزش ترویج حقوق و آزادی‌های عمومی از یک‌سو، باید از ظرفیت آموزش اجباری مدارس و دانشگاه‌ها که سرفصل‌های مشخصی دارند استفاده کرد و از سوی دیگر، کارکنان دستگاه‌های حکومتی را به‌نحو مؤثر و مهارتی آموزش داد تا به پاسداشت کریمانه و محترمانه حقوق مردم در ارائه خدمات عمومی و مراجعات همت کنند و در غیر این صورت با برخورد هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری مواجه شوند.
۵. در راستای افزایش و تقویت احساس بهره‌مندی از حقوق و آزادی‌های مشروع لازم است امکان واقعی دسترسی به عدالت و حق دادخواهی موضوع اصل ۳۴ قانون اساسی از طریق بازنگری در تفاسیر شورای نگهبان و افزایش ظرفیت شورای نگهبان به دادگاه قانون اساسی، انحصار موارد نظارت‌پذیر به موارد نظارت‌ناپذیر موجه و حداقلی، ارزان‌کردن هزینه حق دادخواهی دنبال کرد.

۴. ارائه بند پیشنهادی

«اجرای کامل مفاد قانون اساسی در تمامی حوزه‌های حقوق و آزادی‌های مشروع از طریق ارائه لایحه قضایی، تنقیح قوانین و امکان مراجعه مستقیم مردم به سازوکار دادرسی اساسی، ایجاد شورای هماهنگی تضمین حقوق عامه و آزادی‌های مشروع، آموزش و ترویج حقوق و تکالیف عمومی با تأکید بر آموزش‌های اجباری کارکنان نهادهای عمومی و حکومتی، تقویت احساس تأمین و امکان استیفای حقوق در آحاد جامعه از طریق بازنگری در تفاسیر شورای نگهبان، تبدیل شورا به دادگاه قانون اساسی و حذف نظارت‌ناپذیری‌های غیرقابل توجیه».

کتابنامه

۱. ابهری، حمید؛ فلاح خاریکی، مهدی. ۱۳۹۷. «مطالعه تطبیقی مفهوم و کارکرد "دوست دادگاه" در حقوق ایران و کامن لا». فصلنامه تحقیقات حقوقی. شماره ۸۲. صص ۳۰۷-۲۸۶.
۲. جاوید. محمد جواد و همکاران. ۱۳۹۵. گزارش وظایف قوه قضاییه نسبت به حقوق شهروندی. تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه.
۳. رستمی، ثریا. ۱۳۹۲. «حقوق شهروندی و آزادی‌های مشروع». پژوهشنامه فقه اسلامی و مبانی حقوق. سال اول. پاییز و زمستان ۹۲. شماره ۱. صص ۱۶۲-۱۴۱.
۴. زارعی، محمد حسین. ۱۳۸۰. «حاکمیت قانون در اندیشه‌های سیاسی و حقوقی». مجله نامه مفید. تابستان. شماره ۲۶. صص ۶۸-۵۱.
۵. غمامی، سید محمد مهدی؛ کدخدامرادی، کمال. ۱۳۹۷. «اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی در نظام حقوقی مشروطه و جمهوری اسلامی ایران». مطالعات حقوق عمومی. تابستان ۱۳۹۷. دوره ۴۸. شماره ۲. صص ۳۰۰-۲۸۱.
۶. غمامی، سید محمد مهدی. ۱۳۹۷. «الگوی احیای حقوق عامه با تحول در نظام هنجارها و ساختارهای قضایی». فصلنامه حقوق اسلامی. پاییز. شماره ۵۸. صص ۹۲-۷۱.
۷. _____ . ۱۳۹۸. «راهکاری به نام "دادستان اداری"». صبح نو. شماره ۸۴۹. سوم دی‌ماه.
۸. گرجی ازندریانی. علی اکبر؛ شفیعی سردشت. جعفر. ۱۳۹۲. «اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دولت». فصلنامه دانش حقوق عمومی. دوره ۲. شماره ۵. پاییز. صص ۴۰-۲۱.
۹. موسوی بجنوردی، سید محمد؛ مهریزی ثانی، محمد. ۱۳۹۲. «حقوق شهروندی از نگاه امام خمینی (رحمة الله علیه)». پژوهشنامه متین. سال پانزدهم. زمستان ۱۳۹۲. شماره ۶۱. صص ۲۴-۱.
۱۰. پیش‌نویس سند توسعه قضایی. ۱۳۹۷.
۱۱. پیش‌نویس قانون احیای حقوق عامه. ۱۳۹۸.
۱۲. دستورالعمل احیای حقوق عامه، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۷.
۱۳. سند امنیت قضایی. ۱۳۹۹.
۱۴. سیاست کلی قضایی پنج‌ساله. ۱۳۸۸.
۱۵. سیاست‌های کلی قضایی. ۱۳۸۲.

۱۶. قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی. ۱۳۸۳.
۱۷. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. ۱۳۵۷ و اصلاحات. ۱۳۶۸.
۱۸. قانون آیین دادرسی کیفری. ۱۳۹۲.
۱۹. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. ۱۳۸۳.
۲۰. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. ۱۳۹۲.
۲۱. قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر. ۱۳۹۴.
۲۲. قانون رسیدگی به تخلفات اداری. ۱۳۷۲.
۲۳. قانون مجازات اسلامی (تعزیرات). ۱۳۷۵.
۲۴. قانون مدیریت خدمات کشوری. ۱۳۸۷.
۲۵. مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام. ۱۳۸۴.
۲۶. منشور حقوق شهروندی، ۱۳۹۵.

27. <http://dotic.ir>

28. <http://www.leader.ir>