

تحلیل ماهیت و نظام حقوقی حاکم بر تعهدات دولت در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

محسن اسماعیلی^{۱*}، حسین امینی پزوه^{۲**}

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۵/۵/۱۸

دریافت: ۱۳۹۵/۲/۲۳

چکیده

حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، امروزه بخش مهمی از حقوق قانونی بشری و شهروندی را در سطح ملی و بین‌المللی تشکیل می‌دهد که می‌توان مصادیق آن را در تخصصی‌ترین معاهده بین‌المللی در این زمینه، یعنی میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مشاهده کرد. این حقوق در قوانین اساسی بیشتر کشورها از جمله جمهوری اسلامی ایران، وارد شده و دولت‌ها را در برابر این دست از ادعاهای شهروندان مکلف کرده است. این حقوق و تعهدات دولت نسبت به آن‌ها همواره در مقابل حقوق مدنی و سیاسی قرار می‌گیرد و از جهات مختلف با آن‌ها مقایسه می‌شود. اما بر خلاف حقوق مدنی و سیاسی، انتقادهای بسیاری با رویکردهای مختلف ایدئولوژیک، فلسفی و حقوقی به شناسایی و تضمین آن‌ها وارد و در تعهد دولت‌ها در قبال آن‌ها به شکل‌های گوناگون تردید می‌شود. مسئله‌ی این مقاله، تعیین ماهیت تعهدات دولت در مقابل این حق‌ها و تبیین رژیم حقوقی حاکم بر آن‌ها در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که به روش توصیفی و تحلیلی بررسی شده است. حاصل آنکه اگرچه ویژگی‌های ماهوی این تعهدات، آن‌ها را به تکالیفی سست بدل می‌سازد، با ساخت رژیم حقوقی محکم بر اعمال آن‌ها، می‌توان به تضمین آن‌ها قوت بخشید. با اینکه در قانون اساسی بسیاری از ویژگی‌های ماهوی این تعهدات قابل شناسایی است، به رژیم حقوقی حاکم بر آن‌ها در مقایسه با میثاق توجه کمتری شده است.

کلیدواژه‌ها: حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛ ماهیت تعهدات دولت؛ رژیم حقوقی حاکم بر تعهدات؛ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

* E-mail: M.esmaeili@isu.ac.ir

E-mail: Ho.amini.po@gmail.com

** نویسنده‌ی مسئول

مقدمه

حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (ح.ا.ف)، امروزه بخش شایان توجهی از حق‌های بشری و شهروندی را در سطح بین‌المللی و ملی تشکیل می‌دهد. مشهور است که حقوق مدنی و سیاسی (ح.م.س) را حقوق نسل اول و ح.ا.ف را حقوق نسل دوم می‌نامند. خاستگاه پیدایش حقوق نسل دوم مانند دیگر حق‌ها، ابتدا درون کشورها بوده، ولی به رسمیت شناختن آن‌ها در مقایسه با ح.م.س، از نظر تاریخی با تأخیر همراه بوده است. ضمن اینکه مدت‌ها به دلایل مختلف، با درج آن‌ها در قوانین اساسی مخالفت می‌شد. شناسایی این حق‌ها در حقوق اساسی ایران سابقه‌ی طولانی ندارد. اگرچه متمم قانون اساسی مشروطه ۱۲۸۵ بسیاری از ح.م.س را در خود جای داده بود، نمی‌توان در آن اثری از این حقوق یافت. این امر به دلیل تأخر تاریخی در اساسی‌سازی ح.ا.ف در قوانین اساسی داخلی بسیاری از کشورهایی بوده که متمم قانون اساسی مشروطه از آن‌ها متأثر بوده است.

اما قانون اساسی جمهوری اسلامی ۱۳۵۸ توجه ویژه‌ای به این حق‌ها داشته و بسیاری از آن‌ها را در فصل حقوق ملت، در کنار ح.م.س گنجانده است. فصل کلیات و فصل اقتصاد و امور مالی هم، بسیاری از این حقوق را اغلب با ادبیاتی غیر از ادبیات حق‌ها، در قالب تکالیفی برای دولت، در خود جای داده است. اصل ۲۰، همه‌ی افراد ملت را اعم از زن و مرد، برخوردار از ح.ا.ف دانسته است. بند ۷ اصل ۳ نیز تأمین آزادی‌های اجتماعی را از وظایف دولت شمرده است. مصادیق این حقوق در قانون اساسی شامل آزادی اصناف (اصل ۲۶)، فراهم کردن شرایط اشتغال به کار (اصل ۲۸)، حق برخورداری از تأمین اجتماعی (اصل ۲۹)، حق بر آموزش و پرورش رایگان (اصل ۳۰) و حق بر مسکن متناسب با نیاز (اصل ۳۱) است که در فصل سوم آن بیان شده‌اند. اصل ۳ نیز مواردی چون افزایش آگاهی‌های عمومی در همه‌ی زمینه‌ها، آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان، تسهیل و تعمیم آموزش عالی، ایجاد امکانات عادلانه برای همه و ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف کردن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار و بهداشت و تعمیم بیمه را از وظایف دولت دانسته که به دلالت التزامی، مفید وجود حق‌هایی برای شهروندان است. در اصل ۴۳ نیز ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، تأمین نیازهای اساسی مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان و آموزش و پرورش، تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به‌منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار برای همه‌ی کسانی که قادر به کارند، ولی وسایل کار ندارند و تنظیم برنامه‌ی اقتصادی کشور از حیث تنظیم شکل، محتوا و ساعت کار، از جمله موارد دیگر مرتبط با این حقوق است.

در سطح بین‌المللی، مصادیق متنوعی از این حقوق در کنار ح.م.س در اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر ۱۹۴۲م شناسایی شد. همچنین، پس از اختلاف‌های بسیار در زمینه‌ی تدوین یک معاهده‌ی

الزام آور حقوق بشری، این حقوق جدا از ح.م.س، در میثاق بین‌المللی ح.ا.ا.ف ۱۹۶۶م به‌عنوان تخصصی‌ترین سند بین‌المللی دربردارنده‌ی این حقوق گنجانده شد. بند ۱ ماده‌ی ۲ این میثاق به‌صورت خاص به بیان تعهدات دولت‌ها به‌ویژه در عرصه‌ی داخلی در مقابل این حقوق می‌پردازد که دربردارنده‌ی بسیاری از عناصر مربوط به ماهیت و رژیم حقوقی حاکم بر اعمال آن‌هاست. این بند با تفاوت‌های جدی با ماده‌ی مشابه خود در میثاق بین‌المللی ح.م.س، اظهار می‌دارد: «هر دولت عضو میثاق حاضر متعهد به برداشتن گام‌هایی، به‌صورت فردی و از طریق مساعدت و همکاری بین‌المللی، به‌خصوص اقتصادی و فنی، با حداکثر منابع در اختیار، با نگاه به دستیابی تدریجی تا تحقق کامل حقوق شناخته‌شده در میثاق حاضر از طریق ابزارهای مناسب، به‌صورت خاص شامل اتخاذ اقدامات تقنینی می‌باشد».

گذشته از تفاوت‌های تاریخی و سیاسی این حقوق با ح.م.س، ماهیت آن‌ها با دیگر حق‌ها تمایزهای جدی دارد. اگرچه سازمان ملل کوشیده است در قالب دکترین تفکیک‌ناپذیر بودن، به‌هم‌وابستگی و یکپارچگی انواع حقوق بشری در اسناد بین‌المللی مختلف (For instance: A/CONF.32/41(1968), p.13 & A/CONF.157/23(1993), part I, p.5)، از این تمایزها بکاهد، نمی‌توان منکر این تفاوت‌ها که دامنه‌ی آن عرصه‌ی ثنوری و عمل را پر کرده است، شد. این تفاوت‌های ماهوی در اعمال تعهدات دولت مشخص‌تر است و در نتیجه، دو رژیم حقوقی مختلف را بر هر یک بار می‌کند. این ویژگی‌ها گاهی به تعهدات دولت‌ها نسبت داده می‌شود و گاهی به خود حق‌ها؛ چراکه استحقاق‌ها، چیزی جز مجموعه‌ای از تعهدات دیگران در قبال آن‌ها نیست.

مسئله‌ی مقاله‌ی حاضر تعیین ماهیت این تعهدات و رژیم حقوقی حاکم بر اعمال آن‌ها در میثاق بین‌المللی ح.ا.ا.ف و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. انواع دوگانگی بین این حقوق با حقوق نسل نخست، بررسی مستقل تعهدات در مقابل آن‌ها را نه تنها مهم، بلکه ضروری می‌سازد. به‌ویژه آنکه گاهی تفاوت در ماهیت، دستاویزی برای انتقاد از این حقوق و حتی تردید در حق بودن آن‌ها می‌شود. ضمن اینکه نمی‌توان مشکلات عملی در اعمال این تعهدات را، که اقتضای ماهیت آن‌هاست، نادیده گرفت. سازمان ملل، به‌خصوص کمیته‌ی مسئول نظارت و تفسیر پیش‌بینی‌شده در میثاق ح.ا.ا.ف، راهکارها و الزاماتی را در مقابل انتقادهای برخی اندیشمندان و طفره رفتن دولت‌ها از انجام تعهداتشان ارائه داده است. مطالعه‌ی تطبیقی این راهکارهای بین‌المللی که از آن به رژیم حقوقی حاکم بر این تعهدات یاد کرده‌ایم، با آنچه مبتنی بر قانون اساسی حاکم است، می‌تواند قوت‌ها و ضعف‌های قانون اساسی را آشکار کرده و نسبت آن را با استانداردهای بین‌المللی که جمهوری اسلامی نیز به آن پیوسته است، روشن کند و گامی در جدی‌تر گرفته شدن

بخش مهمی از حقوق اساسی شهروندان در قانون اساسی باشد. نوآوری مقاله‌ی حاضر در استخراج مجموعه مؤلفه‌هایی با عنوان رژیم حقوقی حاکم بر این تعهدات در کنار عناصر مربوط به ماهیت آن‌ها و به‌خصوص مطالعه‌ی تطبیقی آن با قانون اساسی است.

بنابراین، پرسش این مقاله آن است که ماهیت تعهدات دولت در مقابل ح.ا.ا.ف و رژیم حقوقی حاکم بر اعمال آن‌ها در میثاق بین‌المللی ح.ا.ا.ف و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چیست. این پژوهش، به‌منظور پاسخ بدین پرسش، به روش توصیفی و تحلیلی، در دو بخش تنظیم شده است؛ در قسمت نخست، به‌ترتیب ماهیت تعهدات دولت در مقابل این حقوق و پس از آن رژیم حقوقی حاکم بر اعمال آن‌ها مبتنی بر میثاق بین‌المللی ح.ا.ا.ف بررسی می‌شود و در نهایت، تحلیلی از ماهیت و رژیم حقوقی حاکم بر این تعهدات در قانون اساسی ایران ارائه خواهد شد.

۱. ماهیت تعهدات دولت‌ها در مقابل ح.ا.ا.ف و رژیم حقوقی حاکم بر آن‌ها در میثاق

در این قسمت، مبتنی بر میثاق و تفاسیر ارائه‌شده از آن از سوی نهادهای رسمی و غیررسمی و دیگر اسناد بین‌المللی، ابتدا ماهیت تعهدات دولت‌ها در مقابل ح.ا.ا.ف و پس از آن رژیم حقوقی حاکم بر اعمال آن‌ها بررسی می‌شود.

۱-۱. ماهیت تعهدات دولت‌ها

مهم‌ترین ویژگی‌های ماهوی این تعهدات که در مقایسه با تکالیف دولت‌ها در مقابل ح.م.س قابل دستیابی است، «ایجابی»، «هزینه‌بر و وابسته به امکانات»، «تدریجی و برنامه‌ای» و نیز «مبهم» بودن آن‌هاست. اگرچه تعیین ماهیت این تعهدات بیشتر فلسفی است و اثبات آن نیازمند استناد به هنجارهای قانونی نیست، به‌دلیل آثار حقوقی و تأثیر آن بر تقویت مدعا، تلاش می‌شود در موارد لازم به متن میثاق نیز استناد شود.

۱-۱-۱. مثبت یا ایجابی

اولین بار این اصطلاح را آیزیا برلین در مورد آزادی‌ها به‌کار برد و آن‌ها را به دو دسته‌ی آزادی‌های سلبی^(۱) و آزادی‌های ایجابی^(۲) تقسیم کرد. از نظر او، آزادی منفی مانند آزادی سیاسی، آزادی‌ای است که هیچ‌کس یا کسانی در عمل من دخالت نکنند و در واقع، «آزادی از»^(۳) چیزی است. اما آزادی مثبت، از خواست فرد بر «اریاب خود بودن» و اینکه تصمیمات فرد وابسته به او و مبتنی بر اندیشه و اهداف آگاهانه‌ی او و نه فشارها و عوامل خارجی است، ناشی می‌شود (Berlin, 1971: 122-131). دسته‌بندی او از آزادی به منفی و مثبت، قابل اطلاق بر حقوق یا آزادی‌های نسل اول و دوم است. به همین ترتیب، به تکالیف دولت در مقابل هر یک از آن‌ها نیز تعهدات منفی یا سلبی^(۴) و مثبت یا ایجابی^(۵) گفته می‌شود. درحالی‌که تعهدات سلبی با ترک فعل^(۶) دولت قابل تضمین است، تعهدات ایجابی نیازمند انجام فعل^(۷) است. ماده‌ی ۲ میثاق بین‌المللی ح.م.س، هر دولت را موظف به «تصویب قوانین یا دیگر اقدامات در صورت ضرورت» کرده است. بنابراین، به‌غیر از قانونگذاری، اقدام‌های دیگر را تنها در شرایط خاص لازم دانسته، این در حالی است که ماده‌ی متناظر آن در میثاق بین‌المللی ح.ا.ا.ف، اصل را بر انجام تمامی اقدام‌ها گذاشته و تأکید بیشتری بر قانونگذاری کرده است. دولت‌ها در این میثاق موظف به «تحقق کامل حقوق شناخته‌شده در میثاق حاضر از طریق همه‌ی ابزارهای مناسب که به‌خصوص، شامل اتخاذ اقدامات تقنینی می‌شود»، شده‌اند. اصول لیمبرگ^(۸) این ابزارها را علاوه بر قانونگذاری، شامل اقدام‌های اداری، قضایی و آموزشی دانسته است (E/CN.4/1987/17, Principle 17).

۱-۲-۱. هزینه‌بر و وابسته به امکانات

وظایف دولت در مقابل ح.ا.ا.ف را تعهدات وابسته به امکانات و منابع^(۹) و در نتیجه، تعهدات هزینه‌ای^(۱۰) و در مقابل، تکالیف او در برابر ح.م.س را تعهدات بی‌هزینه^(۱۱) می‌نامند. هزینه‌بر بودن این تعهدات، روی دیگری از ایجابی بودن آنهاست (Trimiew, 1997: 179)؛ به این معنا که دخالت دولت در اجرای این حقوق، به هر حال، مستلزم صرف هزینه‌هایی از سوی اوست. از این رو، می‌توان برای استدلال بر هزینه‌ای بودن آنها در میثاق، به همان عبارت‌هایی از دو میثاق که در قسمت قبل بیان شد، استناد کرد. عبارت‌هایی مانند لزوم «مساعدت و همکاری بین‌المللی دولت‌ها، به‌ویژه اقتصادی و فنی» یا «با حداکثر منابع در اختیار»، شواهد دیگری از میثاق در اثبات این ادعاست. برخی به دلیل این ماهیت و احتمال عملی نبودن این ادعاها برای برخی از کشورهای فقیر یا به دلیل معلق و غیرقطعی بودن اعمال آنها، حتی منکر حق بودن آنها شده‌اند (Cranston, 1973: 66؛ راسخ، ۱۳۹۲: ۲۸۰؛ راسخ و بیات‌کمیته‌کی، ۱۳۹۲: ۵۷۰).

۱-۳-۱. تدریجی و برنامه‌ای

تدریجی بودن تعهدات دولت در قبال این حقوق نیز تابعی از ابعاد دیگر ماهیت آنها مانند ایجابی بودن است. بر خلاف ح.م.س که به محض وجود قانون، عملی‌اند و تعهدات دولت در مقابل آنها تعهدهایی فوری^(۱۲) است، این حقوق به‌صرف وجود قانون عملی نیست و نیازمند برنامه‌ریزی برای اجراست. از این رو، تعهدات آنها تعهدات تدریجی نامیده می‌شود. میثاق بین‌المللی ح.ا.ا.ف برای بیان تکالیف دولت‌ها، از «تعهد به برداشتن گام‌هایی» سخن گفته و میثاق ح.م.س نیز مشابه با آن، «تعهد به برداشتن گام‌های ضروری» را تکلیف دولت‌ها دانسته است. اگرچه می‌توان گفت با به‌کار رفتن این تعبیر، تدریجی بودن اعمال تعهدات به هر دو قابل انتساب است، میثاق بین‌المللی ح.ا.ا.ف، با به‌کار بردن تعبیر «اعمال فزاینده تا تحقق کامل»، دلالت بیشتری بر این مطلب دارد. افزون‌بر این، میثاق در رابطه با حق بر آموزش متوسطه و آموزش عالی رایگان در جزء (b) و (c) بند ۲ ماده‌ی ۱۳، «تحقق تدریجی» آنها را خواستار شده است. همچنین، ماده‌ی ۱۴ از لزوم وجود طرح عمل تفصیلی برای اجرای تدریجی حق بر آموزش طی سنوات معقول سخن گفته است.

۱-۴-۱. گنگ و مبهم بودن و شفاف نبودن زبان

برای تبیین بیشتر این جنبه از ماهیت تعهدات دولت، بیان برخی اظهار نظرها در مورد میثاق بین‌المللی ح.ا.ا.ف و اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر مفید است. در مورد میثاق گفته شده که هرچند با زبان حقوق سخن می‌گوید، ما را به واقعیت‌های برنامه‌ها ارجاع می‌دهد. برنامه‌ها

نیازمند اهداف، اولویت‌ها و اقدام‌های خاص است. هرچند این سند مجموعه‌ای از اهداف حداکثری را در اختیار می‌گذارد، اما به بیان حداقل استانداردها نمی‌پردازد (Trubek, 1984: 231). برخی دیگر هم در مورد این حقوق در اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر، معتقدند که از حیث متفاهم عرفی، بیشتر به‌عنوان مجموعه‌ای از اهداف قابل فهم‌اند تا مجموعه‌ای از حقوق و تنها می‌توان آن‌ها را در یک معنای جدید ابرازی غیرمعمول به‌عنوان حق به‌حساب آورد. اهداف تنها به تعریف غایت تغییر سیاسی می‌پردازند، ولی حقوق بر خود فرایند تغییر هم مؤثرند و نوع خاصی از آن را تحمیل می‌کنند (Betiz, 1981: 322). از این رو به آن‌ها، حقوق برنامه‌ای^(۱۳) هم گفته می‌شود و گاه اساساً به همین دلیل، حق بشری بودن آن‌ها زیر سؤال می‌رود و در حد صرف برنامه تنزل می‌یابند. به عبارتی، مدعای برخی این است که این ادعاها صرفاً سیاست‌هایی هستند که با تعبیری کلی، با نام حق بیان شده‌اند و زبان بیان آن‌ها ویژگی‌های زبان برنده و قاطع حق را ندارد. ضمن اینکه میثاق نیز برای برخی حقوق مثل حق بر کار یا رهایی از گرسنگی در مواد ۶ و ۱۱، از واژه‌ی برنامه استفاده کرده یا برای حق بر آموزش در ماده‌ی ۱۴ از لزوم تصویب طرح عمل تفصیلی یاد کرده است. کمیته‌ی بین‌المللی ح.ا.ا.ف این طرح را دوساله و یکی از اجزای تحقق این حق دانسته که شامل همه‌ی اقدام‌هایی که برای تأمین هر یک از اجزای حق لازم است، می‌شود و باید به‌حدی مبسوط باشد که تحقق کامل آن را تضمین کند (E/C.12/1999/4, para8). کمیته همچنین مشابه با آن، برای بسیاری از حق‌های دیگر، به‌خصوص حق بر آب، مواردی چون راهبرد ملی را هم لازم دانسته است که مبتنی بر قانون و اصول حقوق بشری باشد؛ دربردارنده‌ی همه‌ی جنبه‌های حق و تعهدات متناظر با آن باشد؛ غایت‌های روشنی را تعریف کند؛ اهداف و مقاصدی را به‌همراه چارچوب زمانی برای رسیدن به آن‌ها نشان دهد و سیاست‌های مناسب و شاخص‌ها و ملاک‌های متناظر با آن را تنظیم کند (E/C.12/2002/11, Para47). وجود طرح عمل تفصیلی، راهبرد ملی، سیاست‌ها، برنامه‌ها، شاخص‌ها و ملاک‌ها، مضاف بر قوانین، همه بیانگر نیازمندی این حقوق به تبیین و توضیح بیشتر است. همچنین، به‌رغم وجود پیش‌نویس پروتکل الحاقی میثاق بین‌المللی ح.ا.ا.ف، در خود میثاق سخنی از قابلیت دادخواهی از این حقوق نیست، این در حالی است که میثاق بین‌المللی ح.م.س در ماده‌ی ۲، وجود دادخواهی مؤثر را لازم دانسته است. این خود منعکس‌کننده‌ی تردیدهای ناشی از ابهام ذاتی در تعهدات دولت‌ها در قبال این حقوق است. تفاسیر عمومی کمیته‌ی بین‌المللی ح.ا.ا.ف، در مقایسه با تفاسیر کمیته‌ی حقوق بشر از ح.م.س بسیار مفصل‌تر و دربردارنده‌ی جزئیات بیشتر است که ناشی از نیازی است که کمیته در تشریح بیشتر این حقوق احساس کرده است. این روش را می‌توان به‌عنوان راهکاری برای

جلوگیری از آسیب‌هایی که از این ماهیت برمی‌خیزد، مدنظر قرار داد. بر همین اساس، به تعهدات مربوط به این حقوق، تعهدات مبهم^(۱۴) و به تعهدات مربوط به ح.م.س تعهدات دقیق^(۱۵) گفته می‌شود.

۲-۱. رژیم حقوقی حاکم بر تعهدات دولت‌ها

آنچه در مورد ماهیت تعهدات دولت در مقابل این حقوق بیان شد، ممکن است مشکلاتی را در اجرای آن‌ها به وجود آورد. برای مثال، دولت می‌تواند به بهانه‌ی هزینه‌بر بودن تعهدات با ادعای نبود امکانات، از اجرای این حقوق سرباز زند. همچنین، می‌تواند با استناد به تدریجی بودن انجام تعهدات، با سرعتی غیرواقعی و کمتر از آنچه در توان دارد، آن‌ها را اعمال کند. مبهم بودن زبان این تعهدات، بهانه‌ی مناسبی برای فرار از انواع نظارت‌های مردمی، دستوری و قضایی یا وجود نظارت غیرمؤثر بر آن‌هاست که بنیادین بودن آن‌ها را با تهدید مواجه می‌کند. مجموع این ویژگی‌های ماهوی، هم ممکن است دست‌اندازی در اجرا و هم مشکلاتی در نظارت بر اجرا به وجود آورد. لازم است راه‌حل‌هایی برای مقابله با عوارض ناشی از این ماهیت تمهید و از گریز دولت از انجام تعهداتش جلوگیری کرد.

در این قسمت، تلاش می‌شود با استفاده از میثاق بین‌المللی ح.ا.ا.ف و اسناد مفسر آن، برخی از ضوابط که می‌تواند مانع به وجود آمدن این مشکلات شود، در قالب رژیم حقوقی حاکم بر تعهدات دولت، به صورت منقح بیان شود. این موارد را می‌توان جنبه‌های جدیدتری از ماهیت این تعهدات به‌شمار آورد؛ همان‌طور که کمیته‌ی بین‌المللی ح.ا.ا.ف هم آن‌ها را چنین نامیده است.

۱-۲-۱. گونه‌شناسی سه‌گانه از تعهدات

کمیته، تعهدات در خصوص تمامی حقوق بشری را به سه دسته «تعهد به احترام (رعایت)^(۱۶)»، «تعهد به حمایت^(۱۷)» و «تعهد به اجرا^(۱۸)» تقسیم کرده است. می‌توان ادعا کرد، این گونه‌شناسی بیش از هر چیز، دیوار ضخیم تفاوت‌انگاری‌ها بین این دو نسل از حق‌ها، به‌ویژه از حیث سلبی و ایجابی بودن را فروشکسته است. می‌توان به‌اجمال، تعهد نخست را تعهد دولت به دخالت نکردن و عدم تعرض، تعهد به حمایت را تعهد او به جلوگیری از تعرض دیگران به حقوق فرد و تعهد به اجرا را به معنای تکلیف او به انجام برخی اقدام‌ها به حساب آورد. هر یک از حق‌ها فارغ از تعلق به هر یک از نسل‌های حقوقی، می‌تواند مستلزم تعهد به سطح نخست یا سطح‌های بالاتر باشد. درحالی‌که سطح نخست با ترک فعل دولت محقق می‌شود، سطوح دیگر، انجام اقدام‌های ایجابی را لازم می‌سازد. به همین صورت، سطوح مختلف تعهد از حیث هزینه‌بر بودن، فوری بودن یا میزان ابهام متفاوت‌اند. برای نمونه، تعهد به

احترام به دسترسی موجود به خوراک کافی، از نظر کمیته مستلزم انجام ندادن اقدام‌هایی است که مانع این دسترسی می‌شود؛ تعهد به حمایت، مقتضی انجام اقدام‌های دولت برای تضمین محروم نشدن فرد از دسترسی به خوراک کافی است. تعهد به اجرا نیز به دو تعهد به تسهیل و تعهد به فراهم کردن تقسیم می‌شود. تعهد نخست تعهد فعالانه‌ی دولت به انجام اقدام‌هایی به منظور تقویت دسترسی افراد و استفاده از منابع و نیز به معنای تضمین امرار معاش که شامل امنیت غذایی است، می‌شود و دیگری مربوط به زمانی است که فرد یا گروه، به دلایلی خارج از کنترل، از بهره‌مندی از این حق از طریق ابزار در اختیار ناتوان است که در این شرایط، دولت موظف به فراهم کردن حق به صورت مستقیم است. تعهد به فراهم کردن، همچنین بر کسانی که قربانی بلایای طبیعی یا غیر آن شده‌اند، هم اعمال می‌شود (E/C.12/1999/5, Para15). کمیته در تفسیرهای اخیرش، بر خلاف تفاسیر پیشین، تعهد به اجرا را مرکب از سه تکلیف دانسته است. برای نمونه، تعهد به فراهم کردن در حق بر کار، علاوه بر شرایطی که پیشتر ذکر شد، به صورت جزئی‌تر شامل مواردی مانند تکلیف دولت‌ها به شناسایی حق بر کار در نظام‌های حقوقی داخلی؛ تصویب سیاست ملی و طرح تفصیلی؛ سازوکار جبران در مواقع فقدان کار و مبارزه با بیکاری می‌شود. همچنین، تعهد به تسهیل شامل تکالیفی از جمله انجام اقدام‌های ایجابی برای توانمند کردن و یاری کردن افراد در بهره‌مندی از حق بر کار و اجرای طرح‌های آموزشی فنی و حرفه‌ای برای تسهیل در استخدام است. اما سومین مورد یعنی تعهد به ارتقا شامل مواردی مانند برنامه‌های آموزشی و اطلاع‌رسانی برای آگاهی‌سازی عمومی در زمینه این حق است (E/C.12/GC/18, Para18).

۱-۲-۲. تعهدات اصلی کمیته

از بر ساخته‌های مهم کمیته که از خلال تجربیات آن در بررسی گزارش‌های دولت‌های عضو به دست آمده و می‌تواند بخشی از رژیم حقوقی حاکم بر این تعهدات را نشان دهد، اصطلاح «تعهد اصلی کمیته^(۱۹)» است. چنانکه می‌آید، این مفهوم نوساخته می‌تواند تا حدود زیادی بهانه‌ی کمبود امکانات و منابع را در اعمال این تعهدات از دولت‌ها سلب کند. کمیته تعریفی از این مفهوم ارائه نداده، ولی آن را دست‌کم، تعهد به تضمین بهره‌مندی از «سطوح حداقلی ضروری^(۲۰)» برای هر حق دانسته و برای مثال معتقد است، دولتی که در آن، تعداد معناداری از افراد از مواد غذایی ضروری، مراقبت بهداشتی اولیه‌ی ضروری، سرپناه و مسکن اساسی یا از بنیادی‌ترین اشکال آموزش محروم‌اند، در ظاهر، از ایفای تعهدات خود مبتنی بر میثاق سرباز زده است. از این عبارت، می‌توان به‌خوبی اثر حقوقی این مفهوم را دریافت و آن، انتقال بار اثبات دعواست که در چنین شرایطی بر عهده‌ی دولت است.

اگرچه در هیچ جای میثاق سخنی از این تعهد یا الزامات خاص آن وجود ندارد، از نظر کمیته، اگر میثاق به نحوی خوانش شود که چنین تعهد اصلی را ایجاب نکند، تا حدود زیادی از فلسفه‌ی وجودی خود به دور افتاده است. کمیته این سطح از تکلیف را نسبی دیده و معتقد است، در ارزیابی تعهد دولت در قبال تعهد اصلی کمیته، لازم است به محدودیت‌های منابع هر کشور توجه شود (E/1991/23, Para10). با این حال، در مورد اغلب حق‌ها، این تعهدات کمیته را به صورت عینی مشخص کرده است که قدری از نسبی بودن آن می‌کاهد.^(۲۱) در اصول لیمبرگ نیز مفهوم «حداقل حقوق معیشتی»^(۲۲) به چشم می‌خورد که در مقابل خود چنین تعهدی را ایجاد می‌کند؛ با این تفاوت که آن را منصرف از سطح توسعه‌ی اقتصادی هر کشور دانسته و مطلق بودن از آن بیشتر قابل برداشت است (E/CN.4/1987/17, Principle25).

کمیته، تعهدات اصلی حداقلی را در قبال برخی حقوق مانند حق بر آب، حق بر بهره‌مندی از حمایت از منافع معنوی و مادی هر محصول علمی، ادبی یا هنری برای خالق آن یا حق مشارکت هر کس در حیات فرهنگی، فوری دانسته است (E/C.12/2002/11, Para37, E/C.12/GC/17, Para39 & E/C.12/GC/21, Para55). بر این اساس، این مفهوم نه تنها بهانه‌ی هزینه‌بر بودن این تعهدات را غیرقابل قبول می‌کند، بلکه قیدی بر تدریجی بودن حداقل برخی از حق‌ها نیز می‌زند. فراتر از این، در یک مورد، تعهدات اصلی در مقابل حق بر بالاترین استاندارد در دسترس بهداشت، تعلیق‌ناپذیر^(۲۳) به حساب آمده است که دولت نمی‌تواند در هیچ شرایطی عدم تبعیت از آن‌ها را توجیه کند (E/C.12/2000/4, Para47). مشابه با آن، بدون اشاره به تعلیق‌ناپذیر بودن، مفاد بند ۲ ماده‌ی ۱۱ میثاق در مورد رهایی از گرسنگی، متضمن تعهد اصلی بر کاهش و تخفیف آن حتی در زمان بلاایای طبیعی یا غیر آن دانسته شده است (E/C.12/1999/5, Para6). تعهد اصلی کمیته با ضابطه‌ی دیگری با عنوان تعهد به حداکثر منابع در اختیار نزدیک است که در ادامه بررسی می‌شود.

۱-۲-۳. تعهد به حداکثر منابع در اختیار

تعهد به «حداکثر منابع در اختیار»^(۲۴) که در بند ۱ ماده‌ی ۲ میثاق به آن اشاره شده، ضابطه‌ای است که تأثیر بسزایی در ملموس‌تر و عینی‌تر شدن این تعهدات دارد و بخشی از رژیم حقوقی حاکم بر اعمال آن‌ها را روشن می‌کند. این تعهد که کمیته در تفاسیر تأکید بسیاری بر آن داشته، تکلیف دیگری است که مانع گریز دولت از تعهدات با عذر کمبود منابع و امکانات می‌شود و او را حتی در چنین شرایطی موظف می‌کند.

کمیته این ضابطه را با مفهوم تعهدات اصلی کمیته گره زده و معتقد است اگر دولتی بخواهد قصور خود را در برآورده کردن تعهدات اصلی کمیته به فقدان منابع در اختیار نسبت دهد، باید

ثابت کند که هر تلاشی را برای استفاده از تمامی منابع موجود برای برآوردن حداقل تعهدات، به‌عنوان موضوعی دارای اولویت، به‌کار بسته است (E/1991/23, Para10 & E/C.12/GC/19, Para60). بنابراین، می‌توان مهم‌ترین تأثیر حقوقی این تعهد را انتقال بار اثبات استفاده‌ی حداکثری از منابع، بر دوش دولت دانست. کمیته معتقد است، حتی در صورت ناکافی بودن منابع در اختیار، دولت موظف است بیشترین حقوق مربوط را در شرایط حاکم تضمین کند (E/1991/23, Para11).

۱-۲-۴. دستیابی تدریجی

«دستیابی تدریجی به تحقق کامل حق‌ها^(۲۵)» که در بند ۱ ماده‌ی ۲ میثاق به آن اشاره شده، بیش از آنکه روشن‌گر بعدی از رژیم حقوقی حاکم بر این تعهدات در نظر گرفته شود، به ماهیت آن‌ها نسبت داده شده و مستمسکی برای تضعیف آن‌ها به‌شمار آمده است. از این‌رو، کمیته بیشتر بر رفع این ذهنیت تأکید داشته و به‌کارگیری این عبارت را بیانگر این واقعیت دانسته که تحقق کامل تمامی ح.ا.ا.ف به‌صورت کلی در مدتی کوتاه قابل دستیابی نیست، ولی نباید به‌نحوی سوء تفسیر شود که تعهدات را از تمام محتوای معنایی خود خارج کند. این عبارت از سویی، ابزار انعطاف‌پذیر لازمی است که منعکس‌کننده‌ی حقیقت‌های جهان واقعی و مشکلات پیش روی هر کشور در تضمین این حق‌هاست و از سوی دیگر، باید در پرتو هدف کلی و فلسفه‌ی وجودی میثاق که وضع تکالیفی روشن بر دولت‌هاست، فهم شود. این عبارت متضمن تعهد به حرکت به سمت این هدف در سریع‌ترین و مؤثرترین حد ممکن است (E/1991/23, Para9). پیش از آن و مشابه با آن نیز اصول لیمبرگ، لازمی دستیابی رو به پیشرفت را حرکت دولت‌ها با سریع‌ترین حد ممکن به سمت اعمال این حقوق دانسته و معتقد است که در هیچ شرایطی نباید به‌نحوی تفسیر شود که مانع تلاش نامحدود برای تضمین تحقق کامل آن‌ها شود (E/CN.4/1987/17, Principle21). همچنین، کمیته در برخی تفاسیر، تعهد اخیر را تعهدی ویژه و مستمر دانسته است (E/C.12/GC/18, Para20).

پس از برطرف شدن این سوء تفسیر، می‌توان برعکس، بر ظرفیت سازنده و مثبت آن هم، تأکید کرده و با دقت بیشتر در آن، تعهدات عینی‌تر، قابل ارزیابی‌تر و در نتیجه نظارت‌پذیرتری را استخراج کرد؛ چراکه واژه‌ی تدریجی (progressively) به‌جز آنکه بر زمان‌بر بودن دلالت دارد، متضمن معنای پیشرفت و فزونی نیز است. می‌توان گفت میثاق در مورد حق بر آموزش ابتدایی موضوع ماده‌ی ۱۴ که به‌صورت خاص «اعمال تدریجی (رو به پیشرفت)» در آن ذکر شده، استفاده‌ی کاملی از این ظرفیت معنایی کرده است؛ به این صورت که دولت‌ها را مکلف کرده که تعداد سنوات معقول برای اعمال این حق را در طرح تفصیلی که در دو سال تدوین می‌شود، مشخص کنند. این برنامه باید رشته‌ای از تاریخ انجام اقدام‌های مدنظر را برای هر

دوره‌ی زمانی از اعمال تدریجی طرح تنظیم کند (E/C.12/1999/4, Para10). کمیته همچنین در خصوص برخی حق‌ها مانند حق بر شرایط منصفانه و مطلوب کار، مستند به این عبارت، از تکلیف دولت به برداشتن گام‌هایی آگاهانه، ملموس و هدفمند، به‌عنوان پاشنه‌ی آشیلی برای تحقق تدریجی آن استفاده کرده است (E/C.12/GC/23, Para50) و بدین ترتیب، اعمال این تعهدات را از نظر زمانی عینی‌تر کرده و نظم بیشتری بخشیده است. حاصل آنکه اعمال تدریجی این تعهدات، دولت را به ارائه‌ی برنامه‌ی زمانی مشخص و متعهد شدن در قبال آن مکلف می‌کند.

۱-۲-۵. منع اقدام‌های قهقرایی

«منع اقدام‌های قهقرایی»^(۲۶) مفهوم دیگری است که با هدف انتظام‌بخشی به تعهدات دولت‌ها در قبال ح.ا.ا.ف، از سوی کمیته برساخته شده است. این ضابطه را می‌توان روی دیگر «دستیابی تدریجی به تحقق کامل» این حقوق دانست. تفاسیر کمیته نیز مؤید تأسیس این ضابطه مبتنی بر عبارت یادشده از میثاق است. طبیعی است، اگر تعهد رو به پیشرفت الزامی باشد، بنابر اولویت، نه تنها توقف بلکه عقب‌گرد از آن نیز جایز نیست. با این حال، به‌دلیل کثرت کاربرد در تفاسیر کمیته و آثار مستقل انتزاع‌شده از آن، به‌صورت مجزا بررسی می‌شود. کمیته عقب‌گرد از تعهدات را به‌صورت مطلق نفی نکرده، بلکه اقدام‌های قهقرایی آگاهانه را مستلزم دقیق‌ترین بررسی و نیازمند توجه کامل از طریق ارجاع به کلیت حق‌های میثاق و در چارچوب استفاده‌ی کامل از بیشینه‌ی منابع در اختیار دانسته است (E/1991/23, Para9). به‌عبارت دیگر، همان‌طورکه در زمینه‌ی حق بر کار آمده، اصل بر منع این اقدام‌هاست (E/C.12/GC/18, Para21). با این حال، در برخی تفاسیر، این نوع اقدام‌ها در صورت ناسازگاری با تعهدات اصلی، نقض تعهدات قلمداد شده است (E/C.12/2000/4, Para48). مهم‌ترین کارکرد این ضابطه همانند بسیاری دیگر از ضوابط، تعیین اصل و در نتیجه تغییر مدعی و مدعی‌الیه است. چنانکه کمیته می‌گوید، در صورت برداشتن هر گام آگاهانه‌ی پسرانه، این دولت‌های عضوند که بار اثبات اینکه پیش از این اقدام، همه‌ی راه‌های جایگزین را بررسی و دیگر شرایط لازم اشاره‌شده برای آن را احراز کرده‌اند، بر دوش دارند (E/C.12/GC/18, Para21).

۱-۲-۶. تفکیک تعهدات ح.ا.ا.ف ایجابی از سلبی، تدریجی از فوری، هزینه‌بر از

بی‌هزینه و مبهم از دقیق

در تعیین رژیم حقوقی حاکم بر این تعهدات، مطلق ندانستن ویژگی‌های ماهوی آن‌ها باید مدنظر قرار گیرد، به این معنا که نمی‌توان تمامی تعهدات را به‌صرف قرار گرفتن در زمره‌ی

ح.ا.ا.ف، واجد ویژگی‌های یکسان و مشمول حکمی واحد قلمداد کرد. این موضوع در خصوص تعهدات در مقابل ح.م.س نیز صادق است. به عبارت دیگر، بررسی‌ها نشان داده است که دسته‌بندی کلاسیک حق‌ها به ح.م.س و ح.ا.ا.ف و نسبت دادن ویژگی‌های ماهوی خاص به هر یک از آن‌ها، اگرچه چارچوبی مفهومی برای اندیشیدن بیشتر در این حقوق فراهم می‌سازد، مطلق‌انگاری آن‌ها صحیح نیست و بر واقعیت انطباقی ندارد. برای مثال، کمیته‌ی حقوق بشر، تعهدات دولت‌ها را مستند به بند ۱ ماده‌ی ۲ میثاق بین‌المللی ح.م.س، علاوه بر تعهدات سلبی، شامل تعهدات ایجابی مانند رفع محدودیت‌های به‌وجودآمده از سوی افراد و مؤسسات خصوصی بر حقوق دیگران نیز دانسته است (8 & 13, Para6 & 8, CCPR/C/21/Rev.1/Add.). نمونه‌هایی از این تعهدات را می‌توان در تفاسیر او از حق امنیت شخصی یا حق حیات یافت (7, para7, CCPR/C/GC/35 & 6, para5, CCPR/General Comment). طبیعی است که این اقدام‌های مثبت نیازمند صرف هزینه و گذشت زمان نیز است. تمامی ح.م.س را نمی‌توان تعهداتی دقیق دانست و زبان همه‌ی تکالیف ح.ا.ا.ف را مبهم فرض کرد. اگرچه ماهیت بسیاری از آن‌ها اقتضائات خاص خود را دارد، حداقل، در هر دو میثاق می‌توان تعهداتی را یافت که آشکارا به یک میزان از وضوح و روشنی دلالت دارد. برای نمونه، حق بر مشارکت در زندگی فرهنگی با حق بر مشارکت در اداره‌ی امور عمومی دارای یک سطح از شفافیت یا ابهام‌اند. همچنین است حق بر رهایی از گرسنگی با حق در معرض قتل یا ستم، رفتار غیرانسانی یا تحقیرآمیز یا تنبیه قرار نگرفتن (9: 2008, Office of the United Nations).

به همین شیوه، تعهدات دولت در مقابل ح.ا.ا.ف نیز به‌صورت مطلق واجد ویژگی‌هایی که در قسمت نخست پژوهش مطرح شد نیست؛ هرچند وجه غالب آن‌ها چنین است. در مقابل بسیاری از ح.ا.ا.ف، علاوه بر تکالیف ایجابی، می‌توان تعهداتی سلبی نیز یافت. کمیته در تفسیر بسیاری از آن‌ها، مواردی از انجام فعل را که موجب نقض آن‌ها می‌شود، برشمرده است. برای مثال، در حق بر بهداشت جنسی و تناسلی، این موارد شامل تصویب قوانین، مقررات، سیاست‌ها یا برنامه‌هایی است که موانعی برای تحقق کامل این حق ایجاد می‌کند یا نسخ یا تعلیق قوانین، مقررات، سیاست‌ها و برنامه‌های لازم برای بهره‌مندی مستمر از این حق، می‌شود (54, Para, E/C.12/GC/22).

در تعهدات مربوط به هر یک از ح.ا.ا.ف، تفکیکی از حیث هزینه‌بر و بی‌هزینه بودن نشده است. این امر شاید به دلیل نبود اثر عملی بر آن است، چه اینکه با اعتقاد به وجود تعهدات اصلی کمیته، که به‌رغم هزینه‌بر بودن، حتی در بدترین شرایط اقتصادی هم لازم‌الاجراست، نیازی به شمارش تعهدات بی‌هزینه نیست. با این حال، می‌توان تمام تکالیف دولت به ترک

فعل را در مقابل این حقوق، وظایفی بی‌هزینه دانست. برای مثال، تعهد دولت به دخالت نکردن خودسرانه یا غیرقانونی در منزل افراد به‌عنوان جنبه‌ای از حق بر مسکن مناسب (E/1992/23, para9)، به‌وضوح تعهدی بر ترک فعل و در نتیجه غیروابسته به امکانات است.

با اینکه ماده‌ی ۲ میثاق با عبارت «به‌صورت تدریجی»، زمان‌بر بودن این تعهدات را پذیرفته، کمیته در موارد متعددی، برخی از تکالیف فوری را نیز برشمرده است. بارزترین تعهدی که بارها بر فوری بودن آن تأکید شده و تعهدی مشترک در مقابل دو نسل از حقوق است، تعهد به منع تبعیض در بهره‌مندی از این حقوق، از جمله بین زن و مرد است (E/1991/23, Para10, E/C.12/2005/4, Para16 & E/C.12/GC/20, Para7). دومین تعهد کلی که آن هم به‌وفور در تفاسیر کمیته و در اصول لیمبرگ مشاهده می‌شود، «تعهد به برداشتن گام‌هایی» است. از نظر کمیته، اگرچه تحقق کامل حق‌ها ممکن است به تدریج حاصل شود، گام‌هایی که به سمت آن هدف برداشته می‌شود، می‌بایست در مدت کوتاه معقولی پس از لازم‌الاجرا شدن میثاق برداشته شود (E/1991/23, Para2 & E/CN.4/1987/17, Principle6). علاوه‌بر این موارد کلی، برخی از حقوق خاص نیز فوری دانسته شده‌اند. برای مثال، منع اخراج اجباری از مسکن، بی‌ارتباط با ماهیت تدریجی اشاره‌شده در ماده‌ی ۲ میثاق دانسته شده (E/1998/22, Para8) یا حقوقی مانند حق بر آموزش ابتدایی (E/C.12/1999/10, Para51)، حق والدین بر انتخاب مدرسه‌ی کودکان، انواع حقوق مربوط به تشکیل، عضویت و خروج از اتحادیه‌های صنفی، حق بر دستمزد منصفانه و پاداش برابر در مقابل کار دارای ارزش یکسان به‌سرعت قابل اعمال دانسته شده‌اند (E/1991/23, Para5). همچنین، پیش از این گفته شد که کمیته حداقل، برخی از تعهدات اصلی کمیته در مقابل این حقوق را فوری قلمداد کرده بود. در مورد میزان ابهام، اجمال یا تصریح نیز پیشتر، نمونه‌هایی برای نقض مطلق‌انگاری ماهیت هر دو دسته از حق‌ها گذشت.

۲. تحلیل ماهوی تعهدات در مقابل ح.ا.ا.ف و رژیم حقوقی حاکم بر آن در قانون اساسی

در این قسمت، ابتدا ماهیت تعهدات دولت در مقابل ح.ا.ا.ف و پس از آن، رژیم حقوقی حاکم بر آن‌ها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بررسی می‌شود و در پایان، تحلیلی از قوت‌ها و ضعف‌های آن در مقایسه با آنچه در این زمینه مبتنی بر میثاق بین‌المللی ح.ا.ا.ف گفته شد، ارائه خواهد شد. برای این منظور، متن قانون اساسی و دلالت واژگان و عبارت‌های اصول حامل این حقوق، مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ۱۳۵۸ و نظرهای

شورای نگهبان بررسی خواهد شد. شایان ذکر است که نظرهای این نهاد در این خصوص، تنها محدود به دو نظر تفسیری از اصل ۳۰ است و این شورا در راستای وظیفه‌ی نظارتی خود بر اساسی بودن قوانین، نظری در این زمینه نداشته است. از بین دو نظر تفسیری، نظر شماره‌ی ۱۵۴۳ مورخ ۱۳۶۳/۵/۱۷ (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۱۰۲) در بردارنده‌ی نکات شایان توجهی در خصوص ماهیت و رژیم حقوقی حاکم بر این تعهدات در قانون اساسی است که به مناسبت، به بخش‌هایی از آن استناد می‌شود.

۲-۱. تحلیل ماهوی تعهدات دولت

از اصول قانون اساسی، مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و نظرهای شورای نگهبان، می‌توان تأکیدات مختلفی بر جنبه‌های گوناگون ماهیت این تعهدات یافت.

۲-۱-۱. ایجابی بودن

از منطوق بسیاری از اصل‌های در بردارنده‌ی ح.ا.ا.ف در قانون اساسی، انجام عملی به‌صورت ایجابی بر عهده‌ی دولت برداشت می‌شود، درحالی‌که بسیاری از اصل‌های دیگر در زمینه‌ی ح.م.س، اگرچه ملازم با تکلیفی است، انجام کاری در آن شرط نشده است. برای مثال، حق بر شغل (ذیل اصل ۲۸)، با عدم دخالت دولت محقق نمی‌شود، بلکه دولت مکلف به انجام اقدام‌هایی ایجابی برای به‌وجود آوردن فرصت‌ها و تهیه‌ی امکاناتی برای اشتغال افراد است. همچنین است مفاد اصل ۲۹ در مورد حق بر تأمین اجتماعی که دخالت دولت و انجام اقدام‌هایی مثبت از سوی او لازم است. بیمه از جمله اقدام‌هایی است که در اصل ذکر شده است، با این حال، می‌توان هر وسیله‌ی دیگر مانند اخذ مالیات را که به بازتوزیع ثروت و افزایش امنیت اجتماعی منجر می‌شود، از مصادیق این اقدام‌ها دانست.

۲-۱-۲. هزینه‌بر و وابستگی به منابع

هزینه‌بر بودن این حقوق از منطوق بسیاری از اصول مربوط به ح.ا.ا.ف، قابل برداشت است. عبارت‌هایی چون ایجاد «امکان اشتغال به کار» (اصل ۲۸) یا «تأمین شرایط و امکانات کار برای همه» و «قرار دادن وسایل کار در اختیار همه‌ی کسانی که قادر به کارند، ولی وسایل کار ندارند» (اصل ۴۳) و تأمین از «محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم» (اصل ۲۹) یا فراهم‌سازی «وسایل آموزش و پرورش رایگان» (اصل ۳۱)، همه بر این مطلب دلالت دارد. طبیعی است که تأمین حق‌هایی مانند حق بر شغل، حق بر تأمین اجتماعی و حق بر آموزش، حتی در صورتی‌که قانون اساسی در این زمینه ساکت باشد، مستلزم انجام اقدام‌هایی از سوی دولت و نیازمند امکاناتی است.

این دغدغه را می‌توان در مذاکرات نمایندگان در مجلس بررسی نهایی نیز یافت که آگاهانه یا ناآگاهانه به تفاوت تعهدات دولت نسبت به برخی حق‌ها، از این حیث توجه داشته‌اند. برای نمونه، در مشروح مذاکرات اصل ۳۱، یکی از نمایندگان پس از بحث در مورد تأمین هزینه‌های اجرای همگانی حق بر مسکن، می‌گوید: «... مطلبی که آقای منتظری فرمودند دولت باید همه امکانات خود را بسیج کند و این اصل را اجرا کند صحیح نیست، چون هرچه پول نفت داریم باید خانه بسازند که ممکن است باعث نابودی مملکت گردد. دولت باید در حدود امکانات خودش به این مسئله اولویت بدهد. بنابراین، معنای این اصل این نیست که هرچه داریم برای ساختمان خرج کنیم (بنی‌صدر) (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۶۴، ج ۱: ۷۸۳)». در نمونه‌ای دیگر، یکی از نمایندگان در زمینه‌ی حق بر آموزش و پرورش و حق بر مسکن، پیشنهاد می‌دهد: «مطلبی که در این اصل [اصل ۳۰] هست و در بند سه اصل سوم هم بوده و تصویب شده است؛ حالا چه در اینجا و چه در اصل سوم، بالاخره دولت از ما است و ما هم از دولت. باید فکر کنیم ببینیم دولت امکانات دارد که برای همه مسکن تأمین کند یا ندارد. چون بار دولت را نباید سنگین کرد. ما باید بنویسیم: دولت مکلف است در حدود امکانات خود زمینه اجرای این اصل را فراهم کند» (خزعلی) (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۶۴، ج ۱: ۷۸۸). سخن این نماینده پاسخ مناسب نایب‌رئیس مجلس را به همراه داشت که با مقایسه‌ی آن با خطابات شرعیه در فقه، می‌گوید: «همان‌طورکه در فقه بحث شده است، در هر میثقی، شرط قدرت و توانایی ملحوظ است. دیگر در هر حکمی نمی‌نویسند "به شرط قدرت". این جمله در همه‌جا ساری است و البته، دولت هم به شرط قدرت هر کاری را خواهد کرد...» (بهشتی) (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۶۴، ج ۱: ۷۸۸). این اظهارات که با اعتراض و واکنش دیگر اعضای آن مجلس روبه‌رو نشد، می‌تواند بیانگر نظر قانونگذار اساسی در مورد ماهیت تعهدات مربوط به ح.ا.ا.ف دولت باشد.

از نظر تفسیری شورای نگهبان که در سال‌های جنگ و کمبود منابع کشور صادر شده است^(۲۷)، می‌توان وابستگی این حقوق به وجود امکانات را دریافت. در این نظر، چندین مرتبه بر هزینه‌بر بودن این تعهدات تأکید شده است. در بخشی از آن آمده است: «مقصود این است که دولت امکاناتی را که در اختیار دارد، در کل رشته‌هایی که در قانون اساسی پیشنهاد شده، به‌طور متعادل طبق قانون توزیع نماید. بنابراین، آموزش رایگان در حد امکان کلاً یا بعضاً باید فراهم شود و با عدم امکانات کلی دولت، با رعایت اولویت‌ها مثل ترجیح مستضعفان و مستعدان بر دیگران اقدام می‌نماید». یا در انتهای آن در مورد مصوبه‌ی شورای انقلاب با عنوان

«لایحه‌ی قانونی اصلاح مواد هفت و هشت قانون تأمین وسائل و امکانات تحصیل اطفال و جوانان ایرانی» مصوب ۱۳۵۸/۷/۳۰ که مغایر با رایگان بودن آموزش بود^(۲۸)، اظهار می‌دارد: «مادام که دولت از امکانات فراهم کردن وسایل آموزش رایگان برخوردار نیست، عمل به مصوبه‌ی شورای انقلاب مغایر با قانون اساسی نمی‌باشد». شایان ذکر است که شورای نگهبان در صدر رأی خود، مفاد این نظر را نه تنها در مورد اصل ۳۰، بلکه در مورد «بعض اصول مشابه با آن» نیز صادق دانسته است. براساس آنچه درباره‌ی ماهیت این تعهدات گفته شد، این اصول همان اصول دربردارنده‌ی ح.ا.ا.ف در قانون اساسی است.

۲-۱-۳. تدریجی و برنامه‌ای

ماهیت تدریجی بودن این حقوق نیز از منطوق برخی از اصول قانون اساسی قابل برداشت است. عبارت ذیل اصل ۳۱، هم به تدریجی بودن اجرای حق بر مسکن دلالت می‌کند و هم به نحو التزامی، به برنامه‌ای بودن آن اشاره دارد. در انتهای اصل آمده است: «دولت موظف است با رعایت اولویت برای آن‌ها که نیازمندترند، به خصوص روستائین و کارگران، زمینه‌ی اجرای این اصل را فراهم کند». طبیعی است که تعیین اولویت برای اجرای این حق و فراهم کردن زمینه‌ی اجرایی آن، با اجرای فوری آن متفاوت بوده و نیازمند وجود برنامه است. مفاد انتهایی اصل ۳۰ نیز شاهد دیگری بر این ادعاست که اظهار می‌دارد: «دولت موظف است... وسایل تحصیلات عالی را تا سر حد خودکفایی کشور به‌طور رایگان گسترش دهد». گسترش دادن تحصیلات عالی به‌طور رایگان بیانگر آن است که تأمین این حق به‌صورت فوری امکان ندارد. اصل ۲۹ نیز که تأمین خدمات و حمایت‌های مالی برای تأمین اجتماعی را «طبق قوانین» دانسته، تأیید دیگری بر این ماهیت است، چراکه صرف شناسایی آن را در قانون اساسی برای اجرا کافی قلمداد نکرده، بلکه آن را نیازمند انجام اقدام‌های زمان‌بر دیگری از جمله قانونگذاری دانسته است.

یکی از نمایندگان در مذاکرات مربوط به اصل ۳۰ در مورد رایگان بودن حق بر آموزش و پرورش می‌گوید: «الآن موقع افتتاح مدرسه است و دادن شهریه؛ استدعا می‌کنم این را به‌صراحت بگویید که اگر در این‌جا تحصیل رایگان اعلام شود، کارش الآن تمام نشده و باید قانون آن بعداً به تصویب مجلس برسد و ملت بدانند که هنوز رایگان بودن تصویب نشده است» (کیاوش) (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۶۴، ج ۱: ۷۸۹). از سخن او، که با تأیید نایب‌رئیس مجلس مواجه می‌شود، این‌طور برداشت می‌شود که این حق را به‌صورت فوری پس از به رسمیت شناخته شدن در قانون اساسی، قابل اجرا نمی‌دانسته،

بلکه منوط به انجام اقدام‌های زمان‌بر دیگری مانند شناسایی دقیق‌تر در هنجار قانونی پایین‌تری می‌دانسته است. این در حالی است که ح.م.س اغلب پس از شناسایی در قانون، قابل اجراست. انتهای نظر تفسیری شورا از اصل ۳۰ که عمل به مصوبه‌ی شورای انقلاب را به‌رغم مغایرت ظاهری با این اصل، تا زمان فراهم کردن امکانات مغایر با آن نمی‌دانست، به همین معنا دلالت دارد و مهر تأییدی بر تدریجی بودن تعهدات دولت در مقابل این حقوق است. اگرچه زمان‌بر بودن اجرای ح.ا.ا.ف از منطوق تمامی اصول دربردارنده‌ی آن‌ها قابل برداشت نیست، این نظر تفسیری، خود را مفسر دیگر اصول مشابه با آن، یعنی اصول دربردارنده‌ی این حقوق هم دانسته است.

۲-۱-۴. مبهم بودن و نیازمندی به بیان جزییات

مبهم و گنگ بودن تعهدات مربوط به این حقوق نیز، که ریشه در ماهیت آن‌ها دارد، از اصول قانون اساسی قابل برداشت است. این مسئله موجب شده است که برخی از اصول مربوط به این حقوق در مقایسه با بعضی از ح.م.س طولانی‌تر و نیازمند بیان جزییات بیشتری باشد. انتهای اصل ۲۸^(۲۹) و اصول ۲۹^(۳۰) و ۳۱^(۳۱)، اگرچه هر یک در مقام بیان یک حق هستند، در مقایسه با اصلی مانند اصل ۳۲^(۳۲) که دارای همان تعداد واژگان است و در همین حال، حقوق متعددی را مربوط به زمان پیش‌دادرسی شناسایی می‌کند، شاهده‌ی بر این مدعاست. مقایسه‌ی بین دو حق ذکرشده در صدر و ذیل اصل ۲۸ نیز روشن‌کننده‌ی این واقعیت است. قسمت اول آن، آزادی شغل را به‌عنوان حقی مدنی به رسمیت می‌شناسد و اظهار می‌دارد: «هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست، برگزیند». قسمت دوم، حق بر شغل را به‌عنوان حقی اقتصادی قانونیت می‌بخشد و می‌گوید: «دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه‌ی افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید». تنها اجمال در صدر اصل، حدود آزادی شغل شامل اسلام، مصالح عمومی و حقوق دیگران می‌شود و چیزی جدای از اصل حق است. اما قسمت دوم به‌نحوی است که بر خلاف قسمت نخست، پرسش‌های متعددی را برای مجری آن به‌همراه می‌آورد؛ اینکه اولویت اجرای این حق با چه کسانی است؛ در چه مدت زمانی باید این حق اجرا شود؟ در چه صورت می‌توان مدعی اجرای کامل این حق در مقابل یک فرد شد؟ روش‌ها، وسیله‌ها و مراحل اجرای آن چیست و موارد دیگر. این ابهام مشکک را می‌توان برای سایر ح.ا.ا.ف در قانون اساسی مانند حق بر خوراک، پوشاک و مسکن نیز مطرح کرد؛ با این تفاوت که در برخی از آن‌ها مانند حق بر تأمین اجتماعی یا حق

بر آموزش و پرورش، تعهدات با جزئیات بیشتری بیان شده است.

التفات به ابهام موجود در این تعهدات را می‌توان در مذاکرات مجلس بررسی نهایی هم مشاهده کرد. یکی از نمایندگان درباره‌ی تعهد ذکرشده در اصل ۳۱ می‌گوید: «این عبارت دو اشکال دارد؛ اولاً گنگ است، چون آیا دولت باید برنامه‌ای برای این کار تنظیم کند یا برای همه خانه بسازد؟ اگر مفهومش این باشد، کما اینکه به ذهن هم این‌طور می‌رسد، دولت وظیفه‌اش این است که برای همه خانه بسازد، این کار بار سنگین بدون دلیل است. البته، منظور معلوم بوده، ولی عبارت گویا نیست» (مکارم‌شیرازی) (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۶۴، ج ۱: ۷۸۲). در مذاکرات همین اصل، نماینده‌ای دیگر می‌گوید: «این اصل گویا نیست. اینکه گفته شده است برای آن‌ها باید خانه تهیه شود، آیا مجانی است یا دولت وسیله‌اش را تهیه می‌کند؟ چون الآن در ذهن اقشار زیادی این معنا هست و آماده هم هستند که دولت برایشان خانه بسازد و شش ماه است که نشسته‌اند و این فکر را تبلیغ می‌کنند. این مسأله باید اینجا معین شود و الا فردا می‌گویند طبق قانونی که گذرانده‌اید، باید به ما خانه بدهید» (اشراقی) (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۶۴، ج ۱: ۷۸۴). چنانکه واضح است، در رایگان بودن، مباشرت دولت و مسائلی مانند آن، این تکلیف را دارای ابهام می‌دانسته‌اند؛ با این حال، ابهام در تعهدات دولت از جنبه‌های مختلف که از منطوق و مفهوم این اصول هم قابل برداشت نیست، بسیار بیش از این است. هرچند این ابهام می‌تواند با تفصیل بیشتر کمتر شود، خود دلالتی آشکار بر ماهیت این تعهدات دارد.

تفاوت در زبان این حق‌ها و عدم قاطعیت و نزدیک‌بودنشان به سیاست و برنامه را می‌توان در بخشی از نظر تفسیری شورای نگهبان هم مشاهده کرد. صدر این نظر که همچنین، مؤیدی بر تدریجی بودن این تعهدات است، بیان می‌دارد: «اصل سیم قانون اساسی و بعضی اصول مشابه آن، مسیر سیاست کلی نظام را تعیین می‌نماید». وجود دو نظر تفسیری از اصل ۳۰، به‌عنوان یکی از مصادیق این حقوق، مؤید دیگری بر این جنبه از ماهیت آن‌هاست. این نظرها با این اندازه از تفصیل برای یکی از اصول دربردارنده‌ی این حقوق، بیانگر ابهام موجود در تعهدات این حقوق و نیازمندی به تبیین و شفافیت است.

چنانکه مشاهده شد، قانون اساسی و قانونگذار اساسی توجه ویژه‌ای به ماهیت این تعهدات داشته‌اند. اگرچه داشتن این ماهیت چندان نیازمند استناد به هنجاری حقوقی نیست، مفسر اساسی نیز در نظرهای تفسیری خود، بار دیگر بر این مطلب تأکید داشته و ماهیت آن‌ها را از جنبه‌های مختلف بیان کرده است.

۲-۲. تحلیلی بر رژیم حقوقی حاکم بر تعهدات

به دشواری می‌توان از قانون اساسی، به‌مدد مشروح مذاکرات و نظرهای تفسیری شورای نگهبان، رژیم حقوقی کامل و همه‌جانبه‌ای در زمینه‌ی این تعهدات ترسیم کرد. با این حال، موارد جزئی یافت می‌شود که می‌تواند مبنایی برای توسعه‌ی بیشتر باشد.

در اصل ۳۰، برای بیان تعهد دولت در مقابل حق بر آموزش عالی رایگان، مشابه با جزء «c» بند ۲ ماده‌ی ۱۳ میثاق در خصوص همین حق که از تحقق تدریجی آن سخن گفته بود، از واژه‌ی «گسترش» استفاده شده است که می‌توان از آن، ضابطه‌ای نظم‌دهنده به این تعهدات به نفع شهروندان برداشت کرد. این واژه علاوه بر دلالت بر تدریجی بودن اعمال این حق، رو به پیشرفت بودن تحقق آن و منع اقدام‌های قهقرای را نیز افاده می‌کند. این ضابطه را می‌توان به دلیل نبود ویژگی خاص در آن، به سایر تعهدات نیز سرایت داد.

از نظر تفسیری یادشده‌ی شورای نگهبان نیز می‌توان تعهد اصلی کمیته‌ای در رابطه با حق بر آموزش عالی استخراج کرد؛ با این تفاوت که این تعهد کمیته در خصوص حاملان این حق و نه محتوای هنجاری آن است. این شورا در بخشی از نظر خود می‌گوید: «دولت... با عدم امکانات کلی دولت، با رعایت اولویت‌ها مثل ترجیح مستضعفان و مستعدان بر دیگران اقدام نماید». بنابراین، از نظر شورا، حتی در صورت نبود منابع مالی به‌اندازه‌ی کافی، باید از گروه‌هایی مانند مستضعفان و مستعدان پشتیبانی به‌عمل آید. چنین برداشتی را می‌توان از فراز پایانی اصل ۳۱ که اولویت را به «آن‌ها که نیازمندترند، به‌خصوص روستائینان و کارگران» داده است، داشت. با الگوگیری از این، می‌توان برای سایر حق‌ها نیز چنین تعهداتی را شناسایی کرد.

در قانون اساسی تعهداتی مربوط به ح.ا.ا.ف یافت می‌شود که از نظر ماهوی دارای ویژگی‌های غالب این تعهدات نیست. آزادی انجمن‌های صنفی (اصل ۲۶) که در تفسیری موسع، می‌تواند شامل بسیاری از خرده‌حق‌های زیرمجموعه‌ی آن هم شود، چنین است. چنانکه در مورد این حق در میثاق گفته شد، تعهدات مربوط به آن نه نیازمند هزینه‌ی مادی و نه مستلزم فرصت زمانی است. مفاد اصل ۲۲ که در خود، سطوح ابتدایی تعهد دولت در قبال مسکن افراد، یعنی تعهد به رعایت و حمایت در مقابل اشخاص ثالث را بیان می‌کند، نمونه‌ی دیگری از آن است. حداقل، می‌توان تعهد دولت در سطح نخست را که مستلزم تعرض و تعدی نکردن به مسکن اشخاص از سوی اوست، تعهدی متفاوت با سایر تعهدات در مقابل ح.ا.ا.ف دانست و آن را منفی، بی‌هزینه، فوری و شفاف قلمداد کرد.

از آنچه گفته شد، می‌توان دریافت که در قانون اساسی، کمتر ضوابطی نظم‌دهنده و تعیین‌بخش به تعهدات دولت در قبال این حقوق، در قالب رژیم حقوقی حاکم بر آن‌ها یافت

می‌شود، تا تضمین‌کننده‌ی این حق‌های اساسی شهروندان به صورت بنیادین باشد. تأکید بیش از اندازه بر جنبه‌های ماهوی این حقوق و چشم‌پوشی از تبیین تعهدات حقوقی آن، از قابلیت استناد مؤثر به اصول حامل این حق‌ها می‌کاهد و فلسفه‌ی وجودی آن‌ها را در قانون اساسی خدشه‌دار می‌سازد و در نهایت، قانون اساسی را از اثربخشی و کارایی لازم می‌اندازد و اعتبار آن را از بین می‌برد.

نتیجه‌گیری

۱. تعهدات دولت‌ها از جمله جمهوری اسلامی ایران در مقابل ح.ا.ا.ف، تعهداتی ایجابی، هزینه‌بر، زمان‌بر و مبهم است.
۲. این ویژگی‌ها، هم از میثاق بین‌المللی ح.ا.ا.ف قابل کشف است و هم در اصول قانون اساسی، مذاکرات قانونگذار اساسی و نظرهای مفسر رسمی آن هویداست.
۳. اکتفا به این ویژگی‌های ماهوی در تحلیل تعهدات، می‌تواند بهانه‌هایی برای گریز دولت‌ها از انجام آن‌ها فراهم سازد.
۴. به‌مدد تفاسیر ارائه‌شده از میثاق بین‌المللی ح.ا.ا.ف، به‌خصوص از سوی کمیته‌ی بین‌المللی مربوط و مفسران آن، در کنار ویژگی‌های ماهوی این تعهدات، رژیم حقوقی حاکم بر اعمال آن‌ها نیز تعیین شده، به‌گونه‌ای که تا حدود بسیاری، مباحث کلاسیک در مورد ماهیت آن‌ها را تضعیف کرده است.
۵. به‌رغم اینکه در قانون اساسی و به‌خصوص نظرهای شورای نگهبان، مشابه با میثاق، تأکیدات بسیاری بر جنبه‌های ماهوی این تعهدات شده، از ساخت نظامی حقوقی برای پیاده‌سازی آن‌ها غفلت شده است، این در حالی است که آنچه می‌تواند تحقق آن‌ها را به‌صورت کامل تضمین کند، وجود رژیم حقوقی شفاف است، در غیر این صورت، با فلسفه‌ی اساسی‌سازی این حقوق در قانون اساسی مغایرت دارد.
۶. شورای نگهبان در مقام مفسر و دادرس اساسی، نقش تعیین‌کننده و سازنده‌ای دارد. لازم است این شورا، در نگرانی از حقوق ملت، علاوه بر تأکیدی که بر جنبه‌های ماهوی این تعهدات در نظر تفسیری خود داشته است، بنابر اولویت، به ساخت نظامی حقوقی برای آن‌ها نیز اهمیت دهد و از طریق نظارت بر دستوری بودن قوانین به توسعه‌ی اندک ضوابط موجود بپردازد. مجمع تشخیص مصلحت نظام و رهبری از طریق تدوین و تصویب سیاست‌های کلی نظام، مجلس شورای اسلامی از طریق تصویب قوانین مرتبط و قوه‌ی قضاییه از طریق رسیدگی به تظلمات و دادخواهی‌ها از نقض این حقوق و استناد هرچه بیشتر به اصول قانون اساسی و دیگر قوانین موجود و صدور حکم و تولید رویه‌ی مستند به آن‌ها، می‌توانند هرچه بیشتر به تبیین تعهدات دولت و اجرای بیشتر آن‌ها و کارایی و کارآمدی این حق‌ها در قانون اساسی کمک کنند؛ چه اینکه تمامی شاخه‌ها، شعب و ارکان حکومت در مقابل این حق‌ها متعهدند.
۷. راهکارهای بین‌المللی مبتنی بر میثاق بین‌المللی ح.ا.ا.ف منابع قابل استفاده‌ای است که می‌تواند در تحلیل اثربخش از تعهدات مربوط به این حقوق در قانون اساسی مفید باشد.

یادداشت‌ها

1. Negative Freedom
2. Positive Freedom
3. Liberty From
4. Negative Obligation
5. Positive Obligation
6. Omission/ act of omission
7. Action/ act of commission

۸. این اصول در سال ۱۹۸۶م از سوی جمعی از کارشناسان حقوق بین‌الملل در خصوص قلمرو و ماهیت این تعهدات تدوین و پس از آن در شورای اقتصادی و اجتماعی، با موافقت ۲۹ کشور و سازمان بین‌المللی همراه شد.

9. Resources-Dependent
10. Expensive Obligations
11. Cost-Free Obligations
12. Immediate Obligations
13. Programmatic Rights
14. Vague Obligations
15. Precise Obligations
16. Obligation to Respect
17. Obligation to Protect
18. Obligation to Fulfill
19. Minimum Core Obligation
20. Minimum Essential Levels

۲۱. کمیته در تفاسیر اخیر خود، با تفصیل بیشتری تعهدات اصلی کمیته‌ی حقا را برشمرده است. برای نمونه، ن.ک: E/C.12/1999/10, Para57.

22. Minimum Subsistence Rights
23. Non-derogable
24. to the maximum of its available resources
25. achieving progressively the full realization of the rights
26. Non-Retrogressive Measures

۲۷. متن این نظر شورا بدین شرح است: «اصل ۳۰ قانون اساسی و بعضی اصول مشابه آن مسیر سیاست کلی نظام را تعیین می‌نماید و مقصود این است که دولت امکاناتی را که در اختیار دارد، در کل رشته‌هایی که در قانون اساسی پیشنهاد شده، به‌طور متعادل طبق قانون توزیع نماید، بنابراین آموزش رایگان در حد امکان کلاً یا بعضاً باید فراهم شود و با عدم امکانات کلی دولت با رعایت اولویت‌ها مثل ترجیح مستضعفان و مستعدان بر دیگران اقدام می‌نماید. لازم به تذکر است که مستفاد از اصل سیم قانون اساسی، دولتی بودن آموزش و ممنوعیت تأسیس مدارس و دانشگاه‌های ملی به‌موجب قوانین عادی نمی‌باشد. علی‌هذا مادام که دولت از امکانات فراهم کردن وسایل آموزش رایگان برخوردار نیست، عمل به مصوبه شورای انقلاب مغایر با قانون اساسی نمی‌باشد.»

۲۸. ماده‌ی ۷ این قانون مقرر می‌داشت: «دانشجویان و هنرجویانی که بخواهند از آموزش رایگان در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی داخل کشور استفاده نمایند، مکلفند برابر مدتی که از تحصیل رایگان استفاده کرده‌اند، در ایران خدمت نمایند. در صورت استنکاف از انجام تمام یا قسمتی از خدمت مذکور، باید هزینه تحصیلات رایگان را تمام یا به‌تناسب مدتی که خدمت نکرده‌اند به دولت بپردازند.»

دانشجویان و هنرجویانی که مایل به استفاده از تحصیلات رایگان نیستند، مکلف به پرداخت شهریه و هزینه تحصیلی می‌باشند».

۲۹. هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست، برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه‌ی افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد کند.

۳۰. برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، درراه‌ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به‌صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی. دولت موظف است براساس قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک‌یک افراد کشور تأمین کند.

۳۱. مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده‌ی ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آن‌ها که نیازمندترند، به‌خصوص روستانشینان و کارگران، زمینه‌ی اجرای این اصل را فراهم کند.

۳۲. هیچ‌کس را نمی‌توان دستگیر کرد، مگر به حکم و ترتیبی که قانون معین می‌کند. در صورت بازداشت، موضوع اتهام باید با ذکر دلایل، بلافاصله کتباً به متهم ابلاغ و تفهیم شود و حداکثر ظرف مدت بیست و چهار ساعت پرونده‌ی مقدماتی به مراجع صالحه‌ی قضایی ارسال و مقدمات محاکمه، در اسرع وقت فراهم گردد. متخلف از این اصل طبق قانون مجازات می‌شود.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

- اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ اول، ج ۱.
- راسخ، محمد (۱۳۹۲)، «نظریه‌ی حق»، حق و مصلحت، تهران: نی، ج ۲، صص ۲۴۱-۲۹۰.
- راسخ، محمد و مهناز بیات‌کمیته‌کی (۱۳۹۲)، «مفهوم مصلحت عمومی»، حق و مصلحت، تهران: نشر نی، ج ۲، صص ۵۵۵-۵۷۵.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۹)، مجموعه نظریات شورای نگهبان، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ دوم.

ب) لاتین

- Berlin, Isaiah(1971), "Two Concepts of Liberty" in *Four Essays on Liberty*, Oxford university press, 2 edition.
- Betiz, Charles.R(1981), "Economic Rights and Distributive Justice in Developing Societies", in *World Politics*, Vol.33, No.3, pp.321-346.
- Cranston, Maurice(1973), *What are human rights*, NewYork, Taplinger Publishing, 1 edition.
- Office of the United Nations(2008), *Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights*, Switzerland: United Nations Office at Geneva.
- Trimiew, Darryl M.(1997), *God Bless the Child That's Got Its Own: The Economic Rights Debate* (Volume 89 of AAR Academy Series, Issue 89 of American Academy of Religion academy series), Oxford University Press.
- Trubek, David.M(1984), "Economic, Social and Cultural Rights in the Third World: Human Rights Law and Human Needs Programs", in *Theodor Meron*, Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues (Oxford: Clarendon Press), pp. 205-271.

ج) اسناد بین‌المللی

- E/1991/23, General Comment3
- E/1992/23, General Comment4
- E/1998/22, General Comment7
- E/C.12/1999/4, General Comment11
- E/C.12/1999/5, General Comment12
- E/C.12/1999/10, General Comment13
- E/C.12/2000/4, General Comment14
- E/C.12/2002/11, General Comment15
- E/C.12/2005/4, General Comment16
- E/C.12/GC/17, General Comment17
- E/C.12/GC/18, General Comment18
- E/C.12/GC/19, General Comment19

-
- E/C.12/GC/20, General Comment20
E/C.12/GC/21, General Comment21
E/C.12/GC/22, General Comment22
E/C.12/GC/23, General Comment23
CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, General Comment31
CCPR General Comment6
CCPR/C/GC/35, General comment35
A/CONF. 32/41 (1968)
A/CONF.157/23 (1993)
E/CN.4/1987/17, The Limburg Principles on the Implementation of the International
Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.