

The Justiciability of the Right to Housing in International Human Rights law and the Iranian Legal System

(Type of Paper: Research Article)

Zhara Moshref Javadi^{1*}, Seyed Ghasem Zamani², Zahra Ebrahimi³

Abstract

Adequate housing is a basic human need on which the realization of other fundamental rights depends. The right to adequate housing has been recognized in many national, regional and international instruments. However, the mere recognition of a right does not suffice, and enforcement as well as the right of action are necessary. The issue raised is whether the right to housing is justiciable in international and national legal systems. In terms of international human rights law, this matter has been resolved with the adoption of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in 2008. The government of the Islamic Republic of Iran is a member of the said covenant but not its additional protocol. As such, it will establish its own policies on this issue. The present study aims to evaluate the justiciability of the right to housing in international human rights law and Iran's legal system.

Keywords

housing, right to adequate housing, human rights, justiciability.

1. Ph.D. Student in (International Law), Faculty of Law and Political Science, Allame Tabataba'i University, Tehran, Iran (Corresponding Author). Email: zhmoshrefjavadi@gmail.com
2. Prof, Department of Public and International Law, Faculty of Law and Political Science, Allame Tabataba'i University, Tehran, Iran. Email: zamani@atu.ac.ir
3. Ph.D. Student in (Public Law), Faculty of Law and Political Science, Allame Tabataba'i University, Tehran, Iran. Email: zahra_ebrahimi@atu.ac.ir

Received: May 7, 2019 - Accepted: June 24, 2019



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

قابلیت دادخواهی حق مسکن در نظام بین‌المللی حقوق بشر و حقوق ایران

(نوع مقاله: علمی _ پژوهشی)

زهرا مشرف جوادی^{۱*}، سید قاسم زمانی^۲، زهرا ابراهیمی^۳

چکیده

برخورداری از مسکن مناسب از جمله نیازهای اساسی بشر است که تحقق سایر حقوق بدان وابسته است. از این رو در بسیاری از اسناد ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی حق مسکن شناسایی شده است. اما این امر باید مورد توجه قرار گیرد که صرف برخورداری از یک حق به تنهایی کفایت نمی‌کند و ضمانت اجرا و همچنین حق اقامه دعوا برای برخورداری از آن حق هم اهمیت دارد. از این رو این مسئله مطرح است که آیا حق مسکن قابلیت دادخواهی در نظام حقوقی بین‌المللی و ملی را خواهد داشت. در نظام بین‌المللی حقوق بشر با تصویب پروتکل اختیاری به میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۹۶۶) در سال ۲۰۰۸ این امر با رعایت ضوابط خاص و تفاسیر کمیته محقق شده است؛ اما دولت جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان دولتی که عضو میثاق است و عضو پروتکل الحاقی بدان نیست، رویه خاص خود را خواهد داشت. در نتیجه این پژوهش بر آن خواهد بود تا سیستم و رویه استناد و دادخواهی حق مسکن در نظام بین‌المللی حقوق بشر و نظام حقوقی ایران در موارد خاص را توصیف و تحلیل کند.

کلیدواژگان

حق بر مسکن، حقوق بشر، قابلیت دادخواهی مسکن.

۱. دانشجوی دکتری (حقوق بین‌الملل)، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران
Email: zhmoshrefjavadi@gmail.com (نویسنده مسئول).

۲. استاد، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران.
Email: zamani@atu.ac.ir

۳. دانشجوی دکتری (حقوق عمومی)، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران.
Email: zahra_brahimimi@atu.ac.ir

مقدمه

همان‌طور که شاهدیم بشر از آغاز حیات خود به امروز به‌دنبال سرپناه بوده و برخورداری از مسکن مناسب حقی بنیادین برای افراد یک جامعه است، چراکه سایر حقوق آنها از جمله برخورداری از امنیت، بهداشت و کرامت انسانی بدان وابسته است. به همین دلیل حق مسکن یا مسکن مناسب نه‌تنها در قوانین داخلی کشورها، بلکه در اسناد بین‌المللی نیز تبلور یافته است. از این‌رو دولت‌ها باید در شرایط خاص، به‌ویژه برای افرادی که از بلایای طبیعی متأثر شده‌اند یا افراد آسیب‌پذیر در جامعه، به‌منظور فراهم کردن مسکن مناسب به شهروندان خود کمک مستقیم کنند.

حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که به‌عنوان نسل دوم حقوق بشر در سده نوزدهم ظهور کرد و بر مداخله دولت تأکید داشت و حقوقی را در برمی‌گیرد که دولت نقش اساسی را در احقاق آن دارد، حق مسکن را در کنار سایر حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شناسایی کرد.

در بادی امر به‌نظر می‌رسید که این حقوق غیرقابل مطالبه باشند و فرد نتواند در برابر آن علیه دولت اقامه دعوا کند. در ۱۹۹۳، دولت‌هایی که در کنفرانس جهانی حقوق بشر در وین شرکت کردند، به اجماع اعلام کردند که «تمام حقوق بشر جهانی، یکپارچه، وابسته و مرتبط‌اند» (United Nations conference, 1993: part 1). دولت‌ها تهیه پیش‌نویسی برای میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را بر عهده گرفتند. سرانجام پروتکل اختیاری میثاق در سال ۲۰۰۸ به تصویب رسید. سند مذکور با پیش‌بینی قابلیت قضاوت‌پذیری و دادخواهی حقوق مندرج در میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگ از طریق ابراز شکایات فردی و گروهی تحولات مهمی در تحقق و استیفای حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایجاد کرده است.

در کنار این تحول جهانی، این مسئله نیز اهمیت دارد که کشورهای عضو میثاق از جمله ایران که در پروتکل مذکور عضویت نیافتند، به چه ترتیب در قوانین ملی خود حق مسکن را شناسایی کردند و افراد از چه طریق می‌توانند این حق را مطالبه کنند. در نتیجه، در این پژوهش برآنیم تا بررسی کنیم منظور از مسکن و مسکن مناسب در نظام بین‌المللی و داخلی چیست. سپس، سازوکار و رویه نظام بین‌المللی حقوق بشر در خصوص حق مسکن و قابلیت دادخواهی آن را بررسی و در کنار آن نظام حقوقی ایران در خصوص حق مسکن و طرق مطالبه این حق در موارد نقض آن را ارزیابی کنیم؛ اینکه آیا فرد در نظام حقوقی و قضایی ایران می‌تواند به‌تنهایی به این حق استناد کند یا در صورت نقض و تخلف از سایر موازین از جمله ساخت‌وساز نامناسب مسکن می‌تواند به نقض حق مسکن خود مندرج در میثاق نیز استناد کند. به‌عبارت دیگر، نقض حق مسکن مناسب خود را از آثار تخلف از سایر قواعد در نظر گیرد، جزء مباحثی است که در این پژوهش بدان پرداخته می‌شود.

تعریف مسکن

مسکن را از بعد اقتصادی می‌توان یک «کالا» خواند، از نظر جامعه‌شناسی یک «نهاد»، و از منظر انسان‌شناسی «فرهنگ» نامید (ایلکا و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۶۶). مسکن بر وزن مفعل، اسم مکان از ریشه عربی «سکن» به معنای آرامش و سکون است و در اصطلاح به مکانی می‌گویند که انسان در آن زندگی می‌کند (امین‌پور و همکاران، ۱۳۹۴: ۴۸). در لغت‌نامه دهخدا معنای لغوی مسکن چون جای‌باش و خانه، منزل و بیت، سکونت و مقام، جای آرام معنا شده است (امین‌پور و همکاران، ۱۳۹۴: ۴۹).

مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی «واحد مسکونی» را چنین تعریف کرده است: «تمام یا قسمتی از یک ساختمان است که حداقل شامل یک اتاق و سرویس (حداقل یک توالت) مستقل بوده و دارای ورودی مستقیم یا غیرمستقیم از معبر عمومی باشد. شکل متعارف آن، خانه معمولی و واحد آپارتمانی است که برای سکونت یک خانوار ساخته می‌شود»^۱. در قالب تعاریف ارائه‌شده می‌توان مسکن را مکانی در نظر گرفت که هم جنبه مادی دارد و هم در ابعاد روحی و ارزشی زندگی فرد اثرگذار است، چراکه محل آرامش و سکون در نظر گرفته شده است.

براساس نظریه عمومی شماره ۴ کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در خصوص «مسکن مناسب» در چارچوب ماده ۱۱ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۹۶۶ چنین بیان شده است که از نظر کمیته مسکن مناسب تنها یک سرپناه با سقف یا منحصرأ یک کالا نیست؛ بلکه مسکن مناسب به معنای حق زندگی کردن در جایی همراه با امنیت، آرامش و کرامت است (CESCR, 1991: No.4, para.7). در حقیقت «مسکن مناسب» مکانی فراتر از چهاردیواری و یک سقف است.

شرایط مختلفی برای یک سرپناه باید وجود داشته باشد تا بتوان آن را «مسکن مناسب» در نظر گرفت. از این رو برای آنکه مسکنی مناسب باشد، باید حداقل از معیارهای ذیل برخوردار باشد: امنیت در تصرف، در دسترس بودن خدمات، توان مالی برای بهره‌مند شدن از سایر حقوق، قابلیت سکونی، دسترسی، موقعیت و تناسب فرهنگی (OHCHR, 2009: No.21: 3-4). در ادامه در تعریف حق بر مسکن مناسب بیشتر بدین امر می‌پردازیم که حق بر مسکن شامل چه مواردی می‌شود و فرد یا افراد در این خصوص از چه حقوقی برخوردار هستند.

حق بر مسکن

مسکن از جمله نیازهای اساسی انسان در طول تاریخ بوده است و از این رو داشتن سرپناه و به تدریج مسکن مناسب از جمله حقوق اولیه و بنیادین به شمار می‌آید که بشر در سطوح مختلف به دنبال آن بوده و است. از این رو در طول تاریخ در اسناد ملی و بین‌المللی شاهد به رسمیت شناختن حق مسکن و ابعاد مختلف آن بوده‌ایم.

۱. حق مسکن در نظام حقوقی ایران

براساس اصل ۳۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. [...]». همچنین اصل ۳۳ قانون اساسی بیان می‌دارد که «هیچ‌کس را نمی‌توان از محل اقامت خود تبعید نمود یا از اقامت در محل مورد علاقه‌اش ممنوع یا به اقامت در محلی مجبور ساخت مگر در مواردی که قانون مقرر می‌دارد».

ماده ۱ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷ دولت را موظف می‌کند که «به منظور تأمین مسکن و سهولت دسترسی فاقدین مسکن به ویژه گروه‌های کم‌درآمد به خانه مناسب، ارتقای کیفی و کمی مسکن تولیدی کشور، [...] از طریق حمایت‌های لازم اقدام نماید».^۱ در ماده ۷۳ منشور حقوق شهروندی مورخ آذرماه ۱۳۹۵ حق بهره‌مندی از مسکن ایمن و متناسب با نیاز شهروندان و خانواده‌شان شناسایی شده است. ماده ۷۴ نیز بیان می‌کند که دولت زمینه تأمین و بهبود وضعیت مسکن متناسب با ویژگی‌های بومی و ارزش‌های فرهنگی، اجرای مقررات ملی ساختمان و طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی را فراهم می‌سازد.^۲

در کنار قوانین و مقررات ملی، ایران همچنین در ۴ آوریل ۱۹۶۸ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی را امضا کرد و در ۱۷ اردیبهشت ۱۳۵۴ به تصویب رساند و برابر با ماده ۹ قانون مدنی مقررات میثاق در حکم قانون و لازم‌الاجراست.

در قوانین ایران به ویژه قانون اساسی آنچه مطرح است، حق برخورداری از مسکن است و به نوعی تعبیر موسع از مسکن شده است. در همه موارد دولت مکلف شده است تا با اقدامات و قوانین خود زمینه برخورداری از این مسکن را فراهم سازد. همان‌طور که در ماده ۵۹ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداری‌ها مکلف به بهسازی شهرسازی شده‌اند و دولت نیز موظف شده است منابع مالی و تسهیلات ارزان قیمت و زمین مورد نیاز را در قالب بودجه سنواتی در طول اجرای قانون برنامه تأمین کند.^۳

۱. قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷.

۲. منشور حقوق شهروندی آذرماه ۱۳۹۵.

۳. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۴ اسفندماه ۱۳۹۵.

۲. حق بر مسکن «مناسب» در نظام بین‌المللی حقوق بشر

اعلامیه جهانی حقوق بشر در ماده ۲۵ متذکر می‌شود که «هر کس حق دارد سطح زندگی مناسب را که برای سلامتی، رفاه خود و خانواده‌اش مناسب است، از حیث خوراک، پوشاک، مسکن، مراقبت‌های پزشکی و خدمات اجتماعی لازم تأمین کند».

اعلامیه جهانی حقوق بشر به‌عنوان سند مادر در نظام بین‌المللی حقوق بشر به‌طور کلی حق هر فرد برای برخورداری از مسکن را به‌عنوان استاندارد زندگی در نظر می‌گیرد. پس از آن، میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۹۶۶) در ماده ۱۱ به حق بر داشتن مسکن مناسب می‌پردازد. براساس متن ماده و نظر عمومی مربوط به آن، حق بر مسکن مناسب قابل اعمال برای همه است. افراد باید فارغ از سن، وضعیت اقتصادی وابستگی گروهی یا سایر وابستگی‌ها و وضعیت‌ها دارنده این حق شوند. از این‌رو بهره‌مندی از این حق مطابق با ماده ۲ میثاق نباید موضوع هیچ نوع تبعیضی قرار گیرد (CESCR, 1991: No.4, para.6).

باید توجه داشت که حق بر مسکن مناسب آزادی‌هایی را نیز در برمی‌گیرد. این آزادی‌ها شامل موارد ذیل است:

- حمایت در برابر خلع ید اجباری (مصادره) و تخریب خودسرانه خانه فرد؛
 - حق بر عدم ورود خودسرانه به خانه، حریم خصوصی و خانواده فرد؛ و
 - حق بر انتخاب محل اقامت و تعیین محل زندگی و آزادی رفت‌وآمد.
- حق بر مسکن مناسب دربرگیرنده حقوقی نیز است، از جمله:
- امنیت در تصرف؛
 - بازگردانی مسکن، زمین و ملک؛
 - دسترسی برابر و بدون تبعیض به مسکن مناسب؛
 - مشارکت در تصمیم‌گیری مربوط به مسائل مربوط به مسکن در سطوح ملی و اجتماع (OHCHR, 2009: No.21: 3).

در کنار اسناد مذکور، سایر اسناد بین‌المللی نیز به طرق مختلف به حق بر مسکن مناسب اشاره داشته‌اند. به‌طور مثال کنوانسیون بین‌المللی رفع هر گونه اشکال تبعیض نژادی (۱۹۵۵)، در ماده ۵ بهره‌مندی از حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از جمله مسکن مناسب را فارغ از هر نوع تبعیضی برای افراد و جزء تعهدات دولت برمی‌شمارد. بند ۳ ماده ۲۷ کنوانسیون حقوق کودک (۱۹۸۹) دولت‌ها را موظف می‌کند تا اقدامات لازم برای کمک به والدین یا سایر افراد مسئول کودک را انجام دهند، از جمله برنامه‌های حمایتی مانند مسکن. در ماده ۲۱ کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان (۱۹۵۱) بیان شده است که «در مورد مسکن تا آنجا که این امر بر طبق قوانین و مقررات تنظیم گردیده یا تحت نظارت مقامات دولتی است دول متعاقد نسبت

به پناهندگان رفتاری معمول خواهند داشت که تا سر حد امکان مساعد بوده و در هر حال از رفتاری که در چنین موارد نسبت به بیگانگان به طور کلی معمول می‌دارند نامساعدتر نباشد.^۱ پس از ملاحظه اجمالی به حق مسکن در نظام حقوقی ایران و حقوق بین‌الملل بشر، باید بررسی کرد که آیا در صورت نقض این حق یا معیارهای مندرج در آن امکان اقامه دعوا علیه دولت یا مقامات صالح در سطح بین‌المللی و ملی وجود دارد یا خیر.

قابلیت دادخواهی حق مسکن

هنگام شکل‌گیری میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بسیاری از صاحب‌نظران بر این عقیده بودند که حقوق مندرج در نسل دوم حقوق بشر از جمله حق مسکن غیرقابل دادخواهی و مطالبه است. لیکن با گذر زمان و تحولات در عرصه تحقق حق‌های بشری، سازوکارهایی برای دادخواهی از نقض این حقوق فراهم شد.

۱. قابلیت دادخواهی حق مسکن در نظام بین‌الملل حقوق بشر

در سال ۱۹۹۳، دولت‌هایی که در کنفرانس جهانی حقوق بشر در وین شرکت کردند، به اجماع اعلام کردند که «تمام حقوق بشر جهانی، یکپارچه، وابسته و مرتبطاند» (United Nations Conference, 1993: part.1). از این رو تهیه پیش‌نویس برای میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در دستور کار قرار گرفت. سرانجام در سال ۲۰۰۸ پروتکل اختیاری به میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که در حقیقت حق دادخواهی این حقوق را به رسمیت می‌شناخت، تصویب و در سال ۲۰۱۳ لازم‌الاجرا شد.^۱

سند مذکور با پیش‌بینی قابلیت قضاوت‌پذیری و دادخواهی حقوق مندرج در میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگ از طریق ابراز شکایات فردی و گروهی تحولات مهمی در تحقق و استیفای حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایجاد کرده است. براساس ماده ۲ پروتکل اختیاری، شکایت می‌تواند توسط یا از جانب افراد یا گروهی از افراد تحت صلاحیت کشور عضو، که مدعی قربانی نقض هر یک از حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مندرج در میثاق هستند، تسلیم شود (United Nations General Assembly, 2009: Art2).^۲ بنابراین، هر شکایتی برای آنکه پروتکل از نظر «صلاحیت موضوعی»^۳ با آن سازگار باشد، باید حقوق تحت حمایت میثاق

۱. برای ملاحظات بیشتر ر.ک:

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-3 a&chapter=4&clang=en

2. Communications may be submitted by or on behalf of individuals or groups of individuals, under the jurisdiction of a State Party, claiming to be victims of a violation of any of the economic, social and cultural rights set forth in the Covenant by that State Party.

3. ratione materiae

را بیان کند (7: Geneva Academy, 2013). بنابراین حقوق مندرج در مواد ۶ تا ۱۵ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، از جمله حق مسکن، حق‌های قابل دادخواهی در چارچوب پروتکل اختیاری هستند.

ماده ۳ پروتکل اختیاری، شرایطی را که یک شکایت قابل استماع است، بیان می‌کند و در موارد ذیل شکایت غیرقابل استماع است:

الف) طی نکردن تمام مراجع دادرسی داخلی (مگر به دلیل طولانی شدن جریان دادرسی به نحو غیرمتعارف)؛ ب) وقوع نقض صورت گرفته پیش از لازم‌الاجرا شدن پروتکل؛ ج) وقوع اتفاقات پرونده پیش از زمان لازم‌الاجرا شدن پروتکل (Ratione Temporis) (مگر آنکه وقایع مستمر باشند). همچنین اگر نگارنده شکایت از ضرر مشخص و روشنی آسیب نبیند، کمیته می‌تواند مسئله را بررسی نکند (United Nations General Assembly, 2009: Art4).

در همین خصوص کمیته در سال ۲۰۱۵ نظر خود را در شکایتی در مورد حق بر مسکن مطابق با ماده ۱۱ میثاق بیان کرد.

در شکایت I.D.G علیه اسپانیا (CESCR-Communication, 2015: 1-16) خانم I.D.G ساکن مادرید ملکی را با پس‌انداز و گرفتن وام از بانک خریداری کرد. اما به سبب بحران اقتصادی کشور و شرایط خود فرد، خانم I.D.G نتوانست برای چندین ماه وام را بازپرداخت کند و بانک هم حاضر به مذاکره نشد. مؤسسه وام‌دهنده در دادگاه اجرا گذاشتن حراج مال مرتهن را به جریان انداخت و دادگاه نیز اجرای این درخواست را پذیرفت.

در ۶، ۲۷ و ۲۸ سپتامبر ۲۰۱۲، از سوی دادگاه تلاش شد تا این تصمیم به اطلاع فرد برسد و دادگاه ابلاغیه را براساس آدرس مندرج در قرارداد وام ارسال کرد. با این حال، مأمور ابلاغ نتوانست خانم I.D.G را بیابد. آخرین اقدام برای اطلاع‌رسانی پس از بارها تلاش در ۴ اکتبر ۲۰۱۲ انجام پذیرفت که باز ناموفق بود. در ۳۰ اکتبر دادگاه تصمیم گرفت ابلاغیه را به تابلو اعلانات دادگاه الصاق کند و در ۱۱ فوریه ۲۰۱۳، دادگاه دستور اجرای حراج اموال مرتهن را صادر کرد.

در نهایت در ۴ آوریل ۲۰۱۳، خانم I.D.G ابلاغ را در صندوق پست خود یافت و به منظور بازگشت وضعیت به پیش از ابلاغیه، درخواست بررسی مجدد کرد، اما دادگاه بررسی مجدد را نپذیرفت و در این خصوص به قوانین آیین دادرسی اشاره کرد. پس از درخواست در ۲۳ می ۲۰۱۳، خانم I.D.G مبنی بر تجدیدنظر در دادگاه قانون اساسی، دادگاه قانون اساسی نیز در ۱۶ اکتبر ۲۰۱۳ درخواست تجدیدنظر را رد کرد.

در نتیجه این روند خانم I.D.G معتقد بود که دولت حق برخورداری از مسکن ذیل ماده ۱۱(۱) میثاق را نقض کرده است. وی در درخواست خود بیان کرد که نبود دسترسی مؤثر به دادگاه‌های کشور مانع از آن شده که وی شرایط غیرعادلانه قرارداد رهن و سود آن را به چالش بکشد. همچنین قواعد حاکم بر اجرای رهن از حقوق افراد از حق بر مسکنشان حمایت نمی‌کند.

کند. بنابراین از کمیته خواست به منظور آنکه وی بتواند از حق مسکن خود دفاع کند، از دولت عضو بخواهد تا تصمیم قضایی مربوط به اجرای رهن را به پیش از ابلاغیه بازگرداند.

در گام نخست کمیته به مسئله «صلاحیت» خود در این خصوص پرداخت. کمیته بیان کرد از آنجا که تصمیم دادگاه قانون اساسی در ۱۶ اکتبر ۲۰۱۳ اتخاذ شده است، از این رو کمیته صلاحیت زمانی خود را پذیرفت و با بررسی سایر موارد در نهایت کمیته صلاحیت خود و قابل پذیرش بودن شکایت را احراز کرد.

آنچه کمیته باید ارزیابی می کرد این بود که آیا حقوق فرد برای داشتن مسکن - ذیل ماده ۱۱ پاراگراف ۱ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی - توسط دولت عضو به عنوان نتیجه فرایند اجرای رهن که وی نیز به طور مناسب از آن مطلع نشده و مانع از اعمال حقوق وی برای دفاع شده، نقض شده است یا خیر.

در ارزیابی این مسئله کمیته به حق بر داشتن مسکن پرداخت. کمیته بیان کرد که در حقوق بشر مسکن مناسب حق اساسی و مرکز بهره‌مندی از حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است و به سایر حقوق بشر هم مرتبط است. حق برخورداری از مسکن باید برای همه افراد بدون توجه به درآمد یا دسترسی به منابع اقتصادی تضمین شود.

کمیته همچنین متذکر شد تمامی افراد باید حدی از امنیت از تصرف را داشته باشند که حمایت قانونی در برابر خلع ید اجباری، تعرض یا سایر تهدیدها را تضمین کند. بنابراین، دولت‌های عضو باید تضمین کنند که رویه‌هایی در این چارچوب با رویه‌های حمایتی همچون اطلاع منطقی و فرصت واقعی برای مشورت و... تضمین خواهد شد.

کمیته براساس بند ۱ ماده ۲ میثاق بیان کرد دولت‌ها باید تضمین کنند افرادی که حقوق آنها برای برخورداری از مسکن مناسب تحت هر عنوانی متأثر می‌شود، به یک جبران قضایی مؤثر و مناسب دسترسی دارند.

یکی از این طرق حمایتی در خصوص قضیه مطروحه شامل قاعده‌ای می‌شود که دولت باید اطلاعات معقول و مناسبی را برای اشخاص متأثر ارسال کند. از نظر کمیته چنین حمایتی در شرایط مشابه در روند اجرای رهن که به طور جدی حق برخورداری از مسکن را متأثر می‌کند نیز قابل اعمال است.

کمیته با ارزیابی حقایق موجود به این نتیجه می‌رسد که دادگاه از تمامی ابزار موجود برای اطلاع‌رسانی مانند اطلاع دادن به سرایدار ساختمان یا همسایه نزدیک فرد استفاده نکرده است. در نهایت، کمیته نتیجه گرفت که ابلاغ نامناسب منجر به این مسئله شده است که فرد نتواند از حقوق مربوطه خود دفاع کند و حق مسکن فرد نقض شده است. در همین زمینه کمیته نظرهای خود را به صورت خاص درباره شکایت و به طور عمومی بیان کرد: از جمله تضمین حقوق شاکی و همچنین عدم تکرار چنین نقض‌هایی در آینده.

با نگاهی به پرونده مطروحه و سایر پرونده‌هایی که کمیته آن را بررسی کرده است، این مسئله روشن شده است که حقوق مندرج در میثاق به‌طور موسع تفسیر می‌شوند و بسیاری از اعمال و قواعد دولت‌ها با این حقوق ارتباط خواهند داشت. کمیته در این ارزیابی تعهدات دولت‌ها را ذیل ماده ۲ میثاق بسیار گسترده در نظر گرفت. کمیته نشان داده است که حتی اجرای درست قوانین داخلی نیز مانع نقض حقوق مندرج در میثاق نمی‌شود و کمیته در ارزیابی‌های خود تنها حقایق موجود را بررسی می‌کند و در این روند نظرها نهادها و بازیگران نیز از اهمیت بسزایی برخوردار است. آنچه از نظر کمیته مورد توجه قرار گرفته است، امری فراتر از یک حق است، چراکه ابزار و آیین برخورداری از این حق هم مورد توجه قرار گرفته است. در پرونده مطروحه مسئله بنیادین عدم کفایت ضوابط آیین دادرسی برای مطلع کردن فرد از وضعیت خود سبب شده است حق مسکن وی نقض شود. به عبارت دیگر، حق مسکن متشکل از سلسله‌مراتبی از قواعد و تعهدات است که اگر هر یک نقض شود، آثار این نقض متوجه حقوق بنیادین فرد می‌شود.

در گام بعد باید مشاهده کرد نظام بهره‌مندی از حق مسکن و دادخواهی از آن در ایران به چه ترتیب تحقق می‌یابد.

۲. قابلیت دادخواهی حق مسکن در نظام حقوقی ایران

از ابتدای شکل‌گیری نظام جمهوری اسلامی، مسکن در اولویت بوده است تا حدی که در سال ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی «قانون تهیه مسکن برای افراد کم‌درآمد» را تصویب کرد. در این قانون آمده است که نیم درصد از درآمد مشمول مالیات بانک‌های کشور صرف تهیه مسکن افراد بی‌بضاعت می‌شود. دیوان عدالت اداری نیز بر این اولویت صحنه گذاشته و در رأی هیأت عمومی به تاریخ ۱۶ خردادماه ۱۳۹۶ در اعتراض به بخشنامه بانک مرکزی در خصوص تسری این قانون به بانک‌های خصوصی آمده است: مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که بانک‌های خصوصی را نیز مشمول حکم مقرر در قانون تهیه مسکن برای افراد کم‌درآمد قرار داده است با قانون مغایرت ندارد و قابل ابطال تشخیص داده نشد (هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۶؛ شماره دادنامه ۲۱۴). براساس اصل ۳۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز، «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به‌منظور دادخواهی به دادگاه صالح رجوع نماید». بنابراین، به‌طور کلی هر فرد می‌تواند در دادگاه صالح در خصوص حقوق تضییع‌شده خود از جمله مسکن اقامه دعوا کند، اما باید ترتیب و نحوه آن را بررسی کرد. باوجود عضویت ایران در میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اما عضو پروتکل

الحاقی بدان نیست و از این رو افراد تحت میثاق نمی‌توانند علیه دولت در کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی طرح شکایت کنند، بنابراین حق دادخواهی آنها از این مسیر غیرممکن است. هرچند به‌طور کلی باید توجه داشت دولت به‌عنوان عضو میثاق متعهد است. تعهدات خود را ایفا کند و از موضوع و هدف میثاق و مفاد آن تخطی نکند. اما در کنار این مسئله، از آنجا که حق دادخواهی در نظام حقوقی ایران شناخته شده است، آیا مطابق با مقررات داخلی و همچنین تعهدات بین‌المللی حقوق بشری دولت، فرد می‌تواند در نظام قضایی کشور در خصوص حق مسکن خود یا الزاماتی که مسکن مناسب باید داشته باشد، شکایت کند؟ به‌عبارت دیگر، اگر خانه فردی به‌دلیل رعایت نکردن ضوابط ساخت‌وساز آسیب ببیند، وی حق شکایت از مراجع صادرکننده مجوز یا سایر مراجع صالح را دارد؟ همچنین اگر ملک فرد در رهن بانک باشد و تعهدات خود را ایفا نکند، چه شرایطی باید برای وی اعمال شود و اگر نشود، فرد می‌تواند در کنار سایر موارد مندرج در قانون به حق مسکن خود مطابق با قانون اساسی و میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استناد کند.

در ادامه به‌طور خاص دو موضوع را در قالب قوانین ایران و تعهدات بین‌المللی آن و حق فرد در این حوزه مورد توجه قرار می‌دهیم و علاوه بر بررسی ضوابط و قواعد ملی، تعهدات بین‌المللی ایران که در حکم قانون نیز هستند، مورد توجه قرار می‌گیرد و با نگاه بر این دو مسئله تحلیل مورد نظر ارائه می‌شود.

۲.۱. ضوابط در خصوص نحوه ساخت مسکن و مسئولیت نهادهای صالح در نقض تعهدات

همان‌طور که در بخش نخست بیان شد، قانون اساسی ایران داشتن مسکن متناسب با نیاز فرد را شناسایی کرده و در متن منشور حقوق شهروندی به مسکن ایمن و متناسب با نیاز اشاره شده است. اما باید توجه داشت که در اسناد بالادستی مفهوم و ضوابط «متناسب بودن» بیان نشده است و قاعده به‌صورت کلی است. از این رو برای اینکه بررسی کنیم چه مسکنی مناسب است هم تعریف «متناسب بودن» در نظر عمومی کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و هم ضوابط ساخت‌وساز در نظام داخلی بررسی می‌شود. در نگاه کلی به‌نظر می‌رسد در صورت تخطی از این معیارها و ضوابط، فرد حق اقامه دعوا را خواهد داشت.

کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در نظر عمومی خود بر این عقیده است درحالی‌که «تناسب» در بخشی از عوامل اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی اقلیمی، زیست‌محیطی و سایر عوامل تعیین می‌شود، با وجود این امکان شناسایی جنبه‌های خاصی از این حق که باید در هر زمینه خاصی مورد توجه قرار گیرد، هست (CESCR, 1991: No.4, para.8). این جنبه‌های خاص همان‌طور که اشاره شد، به‌تفصیل شامل موارد ذیل است:

الف) امنیت حقوقی در تصرف: تصرف اشکال مختلفی دارد از جمله اجاره، مسکن تعاونی،

تصرف مالکانه و غیره. تمامی افراد باید از سطحی از امنیت در تصرف برخوردار باشند که حمایت حقوقی در برابر خلع ید اجباری، تعرض و سایر تهدیدها را تضمین می‌کند. بر مقام صالح لازم است مطمئن شود که حتی در خلع ید قانونی حقوق فرد تضمین می‌شود و تمامی منابع حقوقی و جبران خسارت برای فرد متأثر فراهم است (CESCR, 1997: No.7, para.11).

ب) دسترسی خدمات، مصالح، امکانات و زیرساخت. تمامی ذی‌نفعان حق بر مسکن مناسب باید به منابع طبیعی و مشترک، آب آشامیدنی سالم، انرژی برای پخت‌وپز، گرمایش و روشنایی، امکانات بهداشتی و شست‌وشو، وسایل ذخیره‌سازی مواد غذایی، دفع زباله، زهکشی محل برای مقابله با سیلاب و خدمات اضطراری دسترسی پایدار داشته باشند.

ج) توان مالی برای بهره‌مند شدن از سایر حقوق

د) قابلیت سکنی. مسکن مناسب از لحاظ تأمین ساکنان از فضای کافی و محافظت از آنها در برابر سرما، رطوبت، گرما، باران، باد و دیگر تهدیدات بهداشتی، مخاطرات ساختمانی و بروز بیماری باید قابل سکونت باشد.

ه) دسترسی. گروه‌های محروم مانند سالمندان، کودکان، افراد دارای ناتوانی جسمی، بیماری پایدار، افراد دارای اچ آی وی مثبت، افراد با مشکلات پزشکی مزمن، بیمار روحی، قربانیان بلایای طبیعی، مردمان ساکن در مناطق مستعد فاجعه و سایر افراد باید از درجه‌ای از اولویت توجه در حوزه مسکن اطمینان یابند.

و) موقعیت. مسکن مناسب باید در جایی قرار گیرد که دسترسی به گزینه‌های اشتغال، خدمات مراقبت بهداشتی، مدرسه، مراکز نگهداری از کودکان و سایر امکانات اجتماعی را اجازه دهد.

ز) تناسب فرهنگی. طریقه‌ای که مسکن ساخته می‌شود، مصالح ساختمان و سیاست‌های حمایت باید به‌نحو مناسبی معرف هویت فرهنگی و تنوع مسکن باشد (CESCR, 1991: No.4, para.8).

در نتیجه در گام نخست فرد برای اینکه بررسی کند آیا حقوق وی به‌نحو حداقلی رعایت شده است، می‌تواند این عوامل را به‌نحو حداقلی معیار خود قرار دهد.

در کنار این ضوابط، یک‌سری تعهدات و الزامات به‌طور خاص در قالب ساخت مسکن وجود دارد که به‌نظر می‌رسد اگر درست انجام نپذیرد، هم قوانین مندرج نقض شده‌اند یا از آن تخطی شده و هم اثر دیگر آن عدم رعایت حق مسکن مناسب فرد است که می‌تواند مسئولیت نقض آن با توجه اوضاع و احوال هم متوجه نهادهای دولتی، عمومی و هم متوجه اشخاص خصوصی از جمله شرکت‌ها شود.

مطابق با قانون شهرداری مالکان اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید

پیش از هر اقدامی از شهرداری پروانه اخذ کنند.^۱ در خصوص یک بنا علاوه بر پروانه ساخت، نیاز نیاز به گواهی عدم خلاف و گواهی پایان ساخت نیز وجود دارد که به عنوان شناسنامه ساختمان شناسایی می‌شود و شهرداری مکلف به صدور آن است.^۲ چگونگی رعایت مقررات ملی ساختمان و ضوابط شهرسازی باید در شناسنامه فنی و ملکی ساختمان قید شود.

براساس ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان «اصول و قواعد فنی که رعایت آنها در طراحی، محاسبه، اجرا و بهره‌برداری و نگهداری ساختمان‌ها به منظور اطمینان از ایمنی، بهداشت، بهره‌دهی مناسب، آسایش و صرفه اقتصادی ضروری است به وسیله وزارت مسکن و شهرسازی تدوین خواهد شد»^۳ که این امر تحت عنوان «مقررات ملی ساختمان» تدوین و ابلاغ شده است. مقررات ملی ساختمان، مجموعه اصول و قواعد فنی و ترتیب کنترل اجرای آنهاست که باید در طراحی، محاسبه، اجرا، بهره‌برداری و نگهداری ساختمان‌ها در جهت تأمین ایمنی، بهداشت، بهره‌دهی مناسب، آسایش، صرفه اقتصادی، حفاظت محیط زیست و صرفه‌جویی در مصرف انرژی و حفظ سرمایه‌های ملی رعایت شود.^۴

در این زمینه مجری ساختمان مسئولیت صحت انجام تمامی عملیات اجرایی ساختمان را بر عهده دارد و در اجرای این عملیات باید مقررات ملی ساختمان، ضوابط و مقررات شهرسازی، اصول ایمنی و حفاظت کارگاه و مسائل زیست‌محیطی و سایر موارد را رعایت کند.^۵ در کنار مجری، ناظر ساختمان، هر شخص حقیقی یا حقوقی دارای پروانه، قرار دارد که بر اجرای صحیح عملیات نظارت می‌کند. ناظران مکلف‌اند بر عملیات اجرایی ساختمانی که تحت نظارت آنها احداث می‌شود، نظارت کرده و در پایان کار مطابقت عملیات اجرایی ساختمان را با مدارک فوق، گواهی کنند.^۶ هر گاه ناظران در حین اجرا با تخلفی برخورد کنند باید مورد را به مرجع صدور پروانه ساختمان و سازمان نظام مهندسی ساختمان استان و یا دفاتر نمایندگی آن (حسب مورد) اعلام کنند.

به‌طور کلی «وزارت مسکن و شهرسازی» به‌عنوان ناظر عالی در امر ساخت‌وساز شناسایی می‌شود.^۷ همچنین سازمان نظام مهندسی ساختمان استان در زمینه رعایت مقررات ملی ساختمان و

۱. ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷.

۲. بندهای ۱ و ۲ اصلاح روش‌های صدور پروانه ساختمان، گواهی عدم خلاف و پایان کار ساختمان در شهرداری ها، مصوبات شورای عالی اداری، ۱۳۷۱/۸/۱۳.

۳. ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲.

۴. ماده ۲-۴ آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، مصوبات هیأت وزیران، ۱۳۸۳/۴/۲۲.

۵. همان، مواد ۱۱ و ۱۲.

۶. همان، مواد ۲۳-۲۱.

۷. همان، ماده ۳۰. همچنین ر.ک: ماده ۳۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲.

حسن اجرای عملیات ساختمانی از جمله نظارت بر حسن انجام خدمات مهندسی تکالیفی دارد و شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه ساختمان در صورت برخورد با تخلف ناظران باید موارد را به‌منظور بررسی و اقدام به سازمان نظام مهندسی ساختمان استان اعلام کنند.^۱

براساس ضوابط مطروحه چنانچه هر کدام از افراد و نهادهای صالح در انجام وظایف خود قصور کنند یا مرتکب تخلف شوند، صاحب ملک می‌تواند علیه آنان اقامه دعوا کند. برای مثال اگر شهرداری برای ملکی پروانه‌ای صادر کند که در شرایط مناسب قرار ندارد یا در حریم رودخانه باشد، می‌توان علیه آن در مراجع صالح اقامه دعوا کرد. یا چنانچه مهندس ناظر خلاف واقع گواهی کند یا تخلف را به‌موقع به شهرداری اعلام نکند، با تحقق شرایط مندرج در ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، شهرداری مکلف است مراتب را به نظام معماری و ساختمانی منعکس کند تا اقدامات لازم صورت پذیرد.

براساس ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد کنند، شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند ولی هر گاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و یا مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است».^۲ در نتیجه در ساخت یک بنا می‌توان اشخاص حقیقی و حقوقی را در صورت نقض ضوابط مسئول دانست.

از این رو چنانچه حقوق افراد مندرج در قوانین مطروحه نقض یا ضوابط مذکور رعایت نشود، فرد حق اقامه دعوا خواهد داشت. در کنار این مسئله، به نظر نگارندگان، با توجه به معیارهای مندرج در خصوص «مسکن مناسب» در قوانین حقوق بشری، چنانچه فرد ثابت کند که در نتیجه این اقدامات حق مسکن مناسب وی نقض شده است، می‌توان این نهادها و همچنین دولت را مسئول این نقض دانست، چراکه همان‌طور که بیان شد، مسکن مناسب باید ایمن، قابل دسترس، در موقعیت مناسب و قابل سکونت باشد و چنانچه فرد در مسکنی غیرایمن سکونت داشته باشد، در نتیجه حق مسکن مناسب آن نادیده گرفته است. برای مثال مکان‌یابی مسکن مهر در مکان‌هایی صورت گرفته است که اغلب خارج از محدوده شهرها قرار گرفته‌اند و نه تنها خود عامل حاشیه است، بلکه دسترسی به خدمات و نیازهای بنیادین را نیز دچار مشکل می‌کند (کمائی‌زاده و رضایی، ۱۳۹۲: ۹). قرار گرفتن در نزدیکی راه‌آهن و وجود صدای زیاد، نبود سیستم آب و فاضلاب مناسب، یا ساخت با مصالح بی‌کیفیت از جمله مشکلاتی است که ساکنان مسکن مهر با آن مواجه‌اند.

۱. همان، ماده ۲۶.

۲. ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، مصوب ۱۳۳۹/۲/۷.

باید توجه داشت که این نقض براساس ساختار شکل گرفته در نظام حقوق بین‌الملل بشر نه تنها می‌تواند از طریق دولت و نهادهای حاکمیتی صورت گیرد، بلکه می‌تواند از طریق اشخاص خصوصی، در موضوع ما یک یا چند شرکت ساختمانی، نیز شکل گیرد و «تأثیر افقی»^۱ حقوق بشر جزء مسائل مطروحه در نظام بین‌المللی حقوق بشر است، چراکه تحت استانداردهای بین‌المللی، این فرض وجود دارد که نهادهای اقتصادی به حقوق مندرج در میثاق چه در قوانین داخلی وجود داشته باشد یا در عمل اجرا شود، احترام بگذارند (CESCR, 2017: No.24, para.5). در کنار این مسئله، موضوع «تأثیر افقی غیرمستقیم»^۲ نیز مطرح است؛ جایی که دولت مرتکب نقض تعهد نیست. درست است که یک بازیگر غیردولتی حقوق بشر را نقض کرده است، اما دولت مسئول شناخته می‌شود. به عبارت دیگر، با اجرای تعهد دولت مبنی بر حمایت از حقوق بشر، بازیگر غیردولتی تعهد دارد به استانداردهای خاصی از حقوق بشر که توسط قوانین ملی اعمال شده، پایبند باشد. از این رو اگر قوانین ملی درست وضع نشده باشند یا نهاد مجری بر اجرای این وظایف درست نظارت نداشته باشند، آنها نیز در نقض این حق بشری مسئول خواهند بود (Lane, 2018: 26) در نتیجه، به نظر نگارندگان، در صورتی که فرد یا افرادی به دلیل ساخت نامناسب مسکن چه از نظر مواد به کاررفته در آن و چه از نظر مکان و موقعیت آن از مسکن مناسب محروم شوند، و این حق بشری آنها نقض شود، حق خواهند داشت در کنار سایر مواردی که ممکن است خواهان آن باشند، علیه اشخاص حقیقی و حقوقی و نهادهای دولتی یا حاکمیتی نیز به حق بشری خود که بر خورداری از مسکن مناسب است، استناد کنند.

۲.۲. خلع ید در قوانین و مقررات ایران با نگاهی به حق مسکن

در تعریف خلع ید آمده است: «رفع تصرف از متصرف غیرمنقول به استناد حکم دادگاه یا سند رسمی با حکم قانون» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۲: ۱۲۸۱)، که مصادره اموال، فروش مال مرهونه، تصرف ملک توسط مقامات دولتی و تخلیه ملک مورد اجاره می‌تواند از مصادیق خلع ید باشد. بر مبنای اصول ۳۳ و ۴۷ قانون اساسی نخست آنکه فرد را نمی‌توان به هر ترتیب و اختیاری از مسکنی که در آن ساکن است، خارج کرد، مگر در مواردی که قانون مجاز دانسته باشد و در صورتی که فرد مالک اموال خود باشد، این مالکیت محترم است، مگر آنکه به دلایل قانونی بتوان از وی سلب مالکیت کرد.

در گزارش سازمان ملل در دستورالعمل زیستگاه، حکومت‌ها خود را متعهد کردند که از تمام مردم در برای خلع ید اجباری حمایت کرده و حمایت قانونی و جبران خسارت در برابر این اقدام را فراهم کنند که مغایر با حقوق بشر و ملاحظات حقوق بشری است و جایی که تخلیه

1. Horizontal effect
2. Indirect Horizontal Effect

اجتناب‌ناپذیر است، تا جایی که امکان دارد، تضمین کنند راه‌حل جایگزین مناسب فراهم می‌شود (Report of the United Nations Conference, 1996, para.40). بنابراین جایی که خلع ید قانونی است، مانند عدم پرداخت مداوم اجاره یا آسیب به ملک بدون دلیل موجه، بر عهده مقامات صالح است که اقدامات مدنظر در این زمینه را با قانونی که مطابق با میثاق و سایر منابع قانونی است، تضمین کنند. در حقیقت خلع ید نباید سبب بی‌خانمان شدن افراد یا آسیب‌پذیر شدن آنها در برابر نقض حقوق بشر شوند. براساس نظر عمومی کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، جایی که افراد متأثر قادر به تأمین مسکن مناسب برای خود نیستند، دولت عضو باید تمامی اقدامات مناسب را تا حد اکثر منابع موجود خود اتخاذ کند تا تضمین کند که مسکن جایگزین مناسب، اسکان مجدد یا دسترسی به زمین حاصلخیز، حسب مورد، موجود است (CESCR, 1997: No.7, para.16).

در خصوص رهن نیز در نظام حقوقی ایران، مطابق ماده ۷۷۱ قانون مدنی جمهوری اسلامی ایران، رهن عقدی است که به موجب آن مدیون مالی را برای وثیقه به داین می‌دهد و مطابق قانون مال مرهون باید عین معین باشد^۱ که یکی از موارد اموال غیرمنقول مثل مسکن است. در راستای این عقد، رهن ممکن است مرتهن را وکیل کند که اگر در موعد مقرر قرض خود را ادا نکرد، مرتهن از عین مرهونه یا قیمت آن طلب خود را استیفا کند.^۲ ماده ۳۴ قانون ثبت نیز مقرر کرده است هر گاه مرتهن ظرف مدت معین تعهدات خود را ایفا نکرد، رهن می‌تواند فروش مال را از اداره ثبت تقاضا کند و در این صورت اداره ثبت به انتقال‌دهنده (مرتهن) اخطار می‌کند که هر گاه در ظرف دو ماه از تاریخ ابلاغ اخطار، وجوه را تأدیه نکند، مورد معامله به مزایده گذارده می‌شود.^۳

در مقابل این رویه، براساس قانون اجرای احکام مدنی رهن به‌منظور قطع عملیات اجرایی ابزار قانونی خاص خود را دارد. مطابق ماده ۲۴ قانون اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۵۶، «دادورز (مأمور اجرا) بعد از شروع به اجرا نمی‌تواند اجرای حکم را تعطیل یا توقیف یا قطع نماید یا به تأخیر اندازد مگر به موجب قرار دادگاهی که دستور اجرای حکم را داده یا دادگاهی که صلاحیت صدور دستور تأخیر اجرای حکم را دارد یا با ابراز رسید محکوم‌له دائر به وصول محکوم به یا رضایت کتبی او در تعطیل یا توقیف یا قطع یا تأخیر اجرا». از این‌رو رهن دو راه خواهد داشت؛ یا حکم دادگاه مبنی برای قطع عملیات اجرایی را دریافت کند یا اینکه رضایت مرتهن را جلب کند.

۱. ماده ۷۷۴ قانون مدنی مصوب ۱۳۰۶.

۲. همان، ماده ۷۷۷.

۳. ماده ۳۴، قانون ثبت اسناد و املاک، مصوب ۱۳۱۰/۱۲/۲۶.

همان‌طور که شاهدیم، دو رویه برای فروش مال در رهن و توقف عملیات اجرایی وجود دارد که به نظر نگارندگان برابری طرفین را ندارد. این مسئله در خصوص مسکن اهمیت بیشتری خواهد داشت، چراکه دستیابی به سایر حقوق فرد را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. در این مورد درست است که فرد با رضایت خود مال را در رهن می‌گذارد، اما نحوه اجرای عقد رهن و اعتراض به این اجرا میان طرفین برابر نیست. به نظر می‌رسد در این مسئله نیز فرد هنگام درخواست توقف عملیات اجرایی می‌تواند به حق مسکن خود نیز مطابق با اسناد بین‌المللی استناد کند، چراکه از معیارهای حق مسکن مناسب این است که افراد سطحی از امنیت در تصرف را داشته باشند که حمایت قانونی در برابر تخلیه اجباری (خلع ید)، آزار و اذیت یا سایر تهدیدات را تضمین کند، که به نظر نگارندگان داشتن شرایط و جایگاه برابر در روند قضایی خود نشانه حمایت از حقوق افراد است. این برابری بدین معنا نیست که حقوق دیگری نادیده گرفته شود یا زمانی که فرد به رضایت خود حقی چون حق مسکن خود را محدود کرده است، بیش از دیگری از حقوق خود برخوردار باشد، بلکه بدین معناست که افراد در وضعیت برابر قرار گیرند. برای مثال قید فرصت دوماهه در ماده ۳۴ قانون ثبت برای پرداخت دیون از مواردی است که می‌توان گفت در جهت تضمین حقوق فرد است، اما در کنار این باید در خصوص مقوله مهمی چون مسکن فرد ضوابط بیشتری را در نظر گرفت. اگر فردی در مواجهه با بلایای طبیعی یا انسانی مسکن خود را از دست دهد و مجبور شود برای ساخت مجدد آن زمین خود را در رهن گذارد، این وظیفه حادقلی دولت است تا تضمین کند حقوق بنیادین آن از جمله داشتن مسکن مناسب فراهم می‌شود، در غیر این صورت کشور با انبوهی از افراد بی‌خانمان مواجه خواهد شد که اعتراض اجتماعی خاموشی خواهند داشت. در نتیجه تمامی افراد باید حدی از امنیت از تصرف را داشته باشند که حمایت قانونی در برابر خلع ید اجباری، تعرض یا سایر تهدیدها را تضمین می‌کند. دولت‌های عضو میثاق از جمله ایران باید تضمین کنند که رویه‌هایی در این چارچوب با رویه‌های حمایتی همچون اطلاع منطقی و فرصت واقعی برای مشورت و... حمایت خواهد شد. همان‌طور که کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در پرونده مذکور اشاره کرده است، دولت‌ها باید تمامی اقدامات مناسب در جهت تحقق حقوق افراد را انجام دهند و باید تضمین کنند افرادی که حقوق آنها برای برخورداری از مسکن مناسب تحت هر عنوانی متأثر می‌شود، به جبران قضایی مؤثر و مناسب دسترسی دارند.

نتیجه‌گیری

یکی از نقدهایی که در خصوص قواعد و کنوانسیون‌های حقوق بشری همیشه مورد بحث است، این است که جامعه بین‌الملل با تورمی از حق‌ها مواجه است که هیچ‌گونه ضمانت اجرایی هم

برای آن وجود ندارد. حقی هم که غیرقابل مطالبه باشد و ضمانت اجرایی برای اعمال آن نیست، آنچنان مفهومی نخواهد داشت؛ اما شکل‌گیری پروتکل اختیاری در راستای میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به‌منظور قابل شکایت دانستن این حقوق گامی مهم بوده است.

این رویکرد در مسائل حقوق بشری نشان‌دهنده این مهم است که حق‌های شناخته‌شده از جمله حق مسکن با ضمانت اجرا همراهند؛ هرچند هنوز هم رضایت و اعلام دولت برای اجرای چنین آیینی اهمیت دارد و می‌توان گفت که نقطه آغاز اعمال این قواعد است. به هر حال در ساختار پروتکل افراد یا نمایندگان افراد حق خواهند داشت علیه دولت در صورت نقض حقوق مندرج در میثاق همچون حق مسکن اقامه دعوا کنند.

کمیته حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی در آرای خود تحت پروتکل اختیاری مذکور با ارائه تفسیر موسع زمینه قابلیت دادخواهی این دسته از حقوق را توسعه داده است. چنانکه مشاهده شد، در پرونده مطروحه در خصوص حق مسکن که کمیته آن را بررسی کرد، آشکار بود که حقوق مندرج در میثاق به‌طور موسع تفسیر می‌شود و بسیاری از اعمال و قواعد دولت‌ها با این حقوق ارتباط خواهد داشت. کمیته در این ارزیابی تعهدات دولت‌ها را ذیل ماده ۲ میثاق بسیار گسترده در نظر گرفت و نشان داد در صورتی که صلاحیت اولیه خود را احراز کند، بیش از هر چیز جانب فرد و حقوق آن را خواهد گرفت، چراکه حق مسکن جزء حقوق اساسی فرد است که تحقق سایر حق‌های بشری نیز بدان وابسته است.

در کنار ساختار نظام بین‌الملل، از آنجا که ایران عضو میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است، حق مسکن را در قوانین ملی خود مانند قانون اساسی شناسایی کرده و دولت را در تحقق این حق مسئول دانسته است، تا جایی که در سال ۱۳۷۲ قانون تهیه مسکن برای افراد کم‌درآمد به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در خصوص قابلیت دادرسی حق مسکن در قوانین ایران این نکته باید مورد توجه قرار گیرد که این حق به‌تنهایی در نهاد قضایی داخلی یا بین‌المللی قابلیت طرح ندارد، اما می‌تواند در خلال سایر تعهدات و ضوابط اجرایی در خصوص مسکن به حق مسکن نیز پرداخت. چنانچه مسکن فرد از مصالح غیراستاندارد ساخته شد و در این صورت خانه فرد دچار مشکل شد، وی نه‌تنها می‌تواند در خصوص نقض استانداردهای ساخت‌وساز علیه اشخاص خصوصی یا دولتی اقامه دعوا کند، بلکه در کنار این مسئله می‌تواند به حق مسکن خود اشاره کند که با این اقدامات نقض شده است و هم افراد و هم دولت مسئول خواهند بود. در واقع با نقض حقوق بشر فرد براساس تأثیر افقی، دولت نیز مسئول است که در این زمینه یا آیین‌نامه‌های اجرایی خود را دقیق‌تر کند یا ضمانت اجرای نقض این آیین‌نامه‌ها را. در پایان باید گفت چنانچه افراد بنا به شرایط گوناگون یا تخلف از قواعد از مسکن مناسب و ایمن محروم یا بی‌خانمان شوند، وظیفه دولت است که زمینه دستیابی به آن را فراهم کند.

تمامی ارگان‌ها، نهادها و اشخاص حقیقی و حقوقی باید بدانند که تأثیر تخلف آنها از یک قاعده داخلی، می‌تواند به نقض یک تعهد بین‌المللی منجر شود. همچنین برابری حقوقی افراد، داشتن آیین رسیدگی مناسب و منطقی و معقول می‌تواند در تحقق هرچه بیشتر این حق اثرگذار باشد. از این رو قضات در دادگاه‌های اداری و قضایی باید از این فرصت استفاده کنند تا برای همراستا شدن نظام حقوقی ایران با تعهدات بین‌المللی خویش، در خلال صدور رأی به مسئله حق مسکن شهروندان بپردازند.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۲)، *مبسوط در ترمینولوژی حقوق*، ج ۱، تهران: گنج دانش.

ب) مقالات

۲. امین‌پور، احمد؛ مدنی، رامین؛ حیاتی، حامد؛ دلداده، محمدعلی (۱۳۹۴)، «بازشناسی مفاهیم مسکن و سکونت براساس آموزه‌های اسلامی»، *مجله مدیریت شهری*، ش ۴۰، صص. ۴۷-۵۹.
۳. ایلکا، شاهین؛ منصور، بهروز؛ نصیر سلامی، سید محمدرضا؛ صارمی، سید علی‌اکبر (۱۳۹۴)، «تبیین مفهوم مسکن و سکونت در رویکرد پدیدارشناسی و رهیافت پارادایم‌های فرهنگی زیستی»، *مجله مدیریت شهری*، ش ۳۹، صص ۱۶۵-۱۸۸.
۴. کمائی‌زاده، یعقوب؛ رضایی، محمدرضا (۱۳۹۲)، «تحلیلی بر معیارها و ضوابط مکان‌یابی فضاهای مسکونی با تأکید بر طرح مسکن مهر»، *اولین همایش ملی شهرسازی و معماری درگذر زمان*، صص. ۱-۱۶، قابل دسترسی در: <https://www.sid.ir/fa/seminar/ViewPaper.aspx?FID=6431392H01143>

ج) قوانین و مقررات

۵. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۴ اسفند ۱۳۹۵.
۶. قانون ثبت اسناد و املاک، مصوب ۱۳۱۰/۱۲/۲۶.
۷. قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷.
۸. قانون شهرداری، الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷

۹. قانون مدنی مصوب ۱۳۰۶.
۱۰. قانون مسئولیت مدنی، مصوب ۱۳۳۹/۲/۷.
۱۱. قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲.
۱۲. آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، مصوبات هیأت وزیران، ۱۳۸۳/۴/۲۲.
۱۳. اصلاح روش‌های صدور پروانه ساختمان، گواهی عدم خلاف و پایان کار ساختمان در شهرداری‌ها، مصوبات شورای عالی اداری، ۱۳۷۱/۸/۱۳.
۱۴. منشور حقوق شهروندی، ۳۰ آذر ۱۳۹۵.

د) اسناد بین‌المللی

۱۵. کنوانسیون بین‌المللی حقوق کودک (۱۹۸۹).
۱۶. کنوانسیون بین‌المللی رفع هر گونه اشکال تبعیض نژادی (۱۹۵۵).
۱۷. کنوانسیون بین‌المللی مربوط به وضع پناهندگان (۱۹۵۱).
۱۸. منشور حقوق بشر (۱۹۴۸).

ه) رأی

۱۹. رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، شماره دادنامه ۲۱۴، کلاسه پرونده، ۹۴/۳۹۴، موضوع: عدم ابطال بخشنامه شماره ۹۳/۲۹۷۴۲۵-۹۳/۱۱/۷ بانک مرکزی در قسمتی که بانک‌های خصوصی نیز مشمول پرداخت نیم درصد از درآمد خود به حساب خزانه در اجرای قانون تهیه مسکن برای افراد کم‌درآمد می‌شوند و ابطال بخشنامه نسبت به غیر بانک‌ها، مورخ ۱۶ خرداد ۹۶.

و) وب‌سایت

۲۰. مرکز تحقیقات مسکن، راه و شهرسازی (وزارت راه و شهرسازی) آخرین بازدید <https://www.bhrc.ac.ir/> ۱۳۹۸/۱/۲۴

۲. انگلیسی

B) Articles

1. Lane, Lottie (2018), "The Horizontal Effect of International Human Rights Law in Practice a Comparative Analysis of the General Comments and Jurisprudence

of elected United Nations Human Rights Treaty Monitoring Bodies”, *European journal of comparative law and governance*, Vol.5, pp.5-88.

C) Documents

2. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, (13 October 2015), Communication No. 2/2014, E/C.12/55/D/2/2014.
3. General comment No. 24: on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, E/C.12/GC/24, 10 august 2017.
4. General comment No. 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant), sixth session 1991, E/1992/23.
5. General comment No. 7: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant): Forced evictions, Sixteenth session (1997), E/1998/22, annex IV.
6. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, (July 2013), “The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, Academy In-Brief No.2. Available at: <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/The%20optional%20protocol%20In%20brief%202.pdf>
7. High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet No. 21/Rev.1, 2009.
8. Report of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II), (June 1996) (A/CONF.165/14), chap. I, resolution I, annex II.
9. The General Assembly, (2009), resolution A/RES/63/117, Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: (forced on 5th May 2013).
10. The Right to Adequate Housing, United Nations Human Settlement Programme, Office of the United Nations
11. Vienna Declaration and Programme of Action, Part I, §5, UN doc. A/Conf.157/23, 12 July 1993.