

## چالش‌های تدوین منشور حقوق شهروندی

در ایران (با تأکید بر ماده ۱۰۰ قانون برنامه چهارم توسعه)

پروین داداندیش\*

علی امینی احمدآباد\*\*

شهرزاد کنعانیان\*\*\*

### چکیده

این مقاله به آسیب‌شناسی علل عدم تدوین منشور حقوق شهروندی می‌پردازد و به این سؤال که «موانع و مشکلات پیش روی دولت برای تدوین منشور حقوق شهروندی و به تصویب رساندن آن توسط نهادهای ذی‌ربط چیست؟» پاسخ می‌دهد. برای پاسخ به این سؤال از رهیافت‌های «تحلیل اجرا» در حوزه مباحث سیاست‌گذاری عمومی استفاده شده است. در این مقاله ضمن طرح مفاهیم شهروندی و حقوق شهروندی در قوانین ایران و قانون برنامه چهارم توسعه، عوامل عدم اجرای ماده ۱۰۰ قانون برنامه شناسایی گردیده است. این عوامل شامل: فقدان نظارت مؤثر بر اجرای قانون برنامه چهارم توسعه کشور (مواد ۱۰۰ و ۱۳۰)، فقدان اجماع نظر و توافق در محورهای منشور و معتبر نبودن مبانی و اهداف حقوق شهروندی می‌باشد.<sup>(۱)</sup>

### واژگان کلیدی

شهروند، حقوق شهروندی، الگوهای تبیین حقوق شهروندی، تحلیل اجرا، سیاست‌گذاری عمومی

Email: dadandish@gamil.com

Email: amini.polotic@gmail.com

Email: Zahrakanaani@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۹۲/۷/۱۲

\* عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شرق

\*\* کارشناس ارشد علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب

\*\*\* کارشناس مطالعات خانواده دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب

تاریخ ارسال: ۹۲/۱/۲۳

## جستار گشایی

حقوق شهروندی مجموعه‌ای از حقوق و امتیازاتی است که در نظام حقوقی یک کشور به شهروندان تعلق می‌گیرد و با لحاظ دو اصل کرامت انسانی و منع تبعیض در جهت فراهم‌سازی زمینه رشد شخصیت فردی و اجتماعی شهروندان تنظیم می‌شود. عمدتاً این حقوق و امتیازات را در قانون اساسی به عنوان مرجع اصلی هر کشور و نیز در قوانین عادی و مجموعه تعهدات بین‌المللی که وارد قوانین یک کشور می‌شود، می‌توان جست و جو کرد.

در کشوری مانند ایران که جامعه‌ای است متکثر و مملو از گروه‌های اجتماعی و فرهنگی، مذهبی و زبانی و قومی، تربیت شهروندانی که به حقوق برابر و انسانی تمام هموطنان خود احترام بگذارند و کرامت انسانی و عدالت

اجتماعی برای همه آنها از سوی حکومت در عمل پاسداری شود، بسیار اساسی و حیاتی می‌باشد. از این رو به جهت تأکید به حقوق و آزادی‌های اشخاص در برابر حکومت، فصل ۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با عنوان «حقوق ملت» طی ۲۴ ماده به تشریح حقوق و آزادی‌های ملت پرداخته است. البته در سراسر قانون اساسی از مقدمه

تا فصول پایانی آن مملو از بیان حقوق و امتیازاتی برای شهروندان است. از سوی دیگر مجلس شورای اسلامی در بند ۱۰۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دولت را موظف نمود تا منشور حقوق شهروندی را تنظیم و به تصویب مراجع ذی‌ربط برساند.

در این مقاله، آسیب‌شناسی علل عدم تدوین منشور حقوق شهروندی بررسی و به این سؤال پاسخ داده می‌شود که "موانع و مشکلات پیش روی دولت برای تدوین منشور حقوق شهروندی و به تصویب رساندن آن توسط نهادهای ذی‌ربط چیست". لذا بر اساس رهیافت‌های "تحلیل اجرا" در سیاست‌ها و برنامه‌های استراتژیک به دور از هرگونه قضاوت و جهت‌گیری سیاسی، دلایل و عوامل مؤثر در عدم اجرای ماده ۱۰۰ قانون برنامه چهارم توسعه را که یک برنامه استراتژیک میان‌مدت و قدم اول برای نیل به اهداف چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور است، بررسی و شناسایی خواهد شد. در مرحله نخست برای پاسخ به سؤال اصلی، فرضیات زیر قابل طرح می‌باشد:

۱. به نظر می‌رسد نداشتن متولی مشخص در عدم اجرای ماده ۱۰۰ مؤثر بوده است.

نظام‌های اجتماعی ارباب و رعیتی گذشته به هیچ عنوان وجود نداشت.

همان‌طور که گفته شد، شهروندی زاییده زیستن در دنیای معاصر است. شهروندی تلاش می‌کند با ایجاد تفاهم در زندگی اجتماعی، راه پیشرفت و ارتقاء جامعه را هموار سازد. شهروندی طرح سؤالاتی است در ارتباط با ماهیت جامعه، عدالت، مراقبت، مسئولیت دولت، آزادی، تعاملات اجتماعی، احترام ویژه ارزش‌ها که علاوه بر نوع ارتباط هر فرد با چنین موضوعاتی، نوع واکنش افراد را نیز شامل می‌شود (Combs, 2001)

شهروندی با حقوق انسانی در زندگی اجتماعی پیوند خورده است (Parker, 2000) شهروندی وظایف و مسئولیت‌ها را در بین افراد جامعه توزیع می‌کند و در نهایت امکان مشارکت افراد در فعل و انفعالات اجتماعی را فراهم می‌سازد (فتحی و اجاره‌گاه، ۱۳۸۵، ص ۹۶).

از منظر دیگر، شهروندی موقعیتی است که به اعضای جامعه اعطا می‌گردد. همه افرادی که صاحب چنین موقعیتی هستند، ضمن این که از حقوقی برخوردار می‌باشند، باید وظایفی را نیز - که از آن موقعیت برمی‌خیزد - برعهده گیرند. به عبارت دیگر هر موقعیت اعطا شده، حقوق و مسئولیت‌هایی را

۲. به نظر می‌رسد اختلاف نظر مجریان (دولت) و سیاست‌گذاران (تصویب‌کنندگان قانون برنامه چهارم توسعه)، در عدم اجرای ماده ۱۰۰ مؤثر بوده است.

۳. به نظر می‌رسد غیرمعتبر بودن اهداف حقوق شهروندی در نظر مجریان، در عدم اجرای ماده ۱۰۰ مؤثر بوده است.

۴. به نظر می‌رسد نبود همکاری و ارتباط بین دستگاه‌های ذی‌ربط در تدوین منشور حقوق شهروندی، در عدم اجرای ماده ۱۰۰ مؤثر بوده است.

۵. به نظر می‌رسد نبود نظارت بر اجرای برنامه چهارم در عدم اجرای ماده ۱۰۰ مؤثر بوده است.

در این مجال، باتوجه به مستندات موجود یعنی گزارشات و مصاحبه‌های اعضای هیأت دولت و مسئولین اجرایی و قانون‌گذاران، فرضیات مورد آزمون قرار خواهد گرفت.

## ۱. تعریف شهروندی

واژه شهروندی وصفی است عادلانه برای همه افراد و آحاد یک ملت که در قالب آن کلیه افراد از وضعیت مشابه و یکسانی برخوردارند. بر این مبناست که شهروندی موجبات همگرایی و همبستگی اجتماعی را فراهم می‌سازد و این ویژگی است که در

نیز شامل می‌شود (Strijbos, 2001) به نظر می‌رسد موقعیت شهروندی احساس عضویت داشتن در یک جامعه گسترده است. این موقعیت یک رابطه دوطرفه و تعاملی را بین فرد و جامعه‌ای که در آن عضویت دارد، به وجود می‌آورد. شخص ضمن برخورداری از عضویت در جامعه‌ای خاص، از مواهب موجود در جامعه بهره می‌گیرد و لذا خود نیز موظف است که به عنوان عضوی فعال برای آن جامعه تلاش کند. بنابراین ویژگی کلیدی کلمه «شهروندی» که آن را از تابعیت صرف متمایز می‌کند، وجود یک اخلاق مشارکت است. هرچند مفهوم شهروندی، تابعیت از یک جامعه را لازم دارد، ولی صرف تابعیت، شهروندی را به وجود نمی‌آورد؛ بلکه مشارکت‌های اجتماعی فرد، عامل عمده در اطلاق واژه شهروندی به اوست. در حقیقت شهروندی نوعی از اجتماعی شدن و آماده شدن برای زندگی در جامعه محلی و ملی یا جهانی است. اگرچه حقوق و مسئولیت‌های عمومی انسان در جوامع گوناگون شباهت‌های زیادی دارد، اما آنچه در این میان اهمیت بیشتری پیدا می‌کند، این است که همه کشورها عملاً در تلاش‌اند اتباع خود را برای عضویت در جامعه ملی خود آماده سازند. به نظر می‌رسد در کشوری مانند ایران که

جامعه‌ای است متکثر و مملو از گروه‌های گوناگون اجتماعی، فرهنگی و مذهبی، زبانی و قومی، تربیت شهروندانی که به حقوق برابر و انسانی تمام هم‌وطنان خود احترام بگذارند و کرامت انسانی همه اقوام را در عمل پاسداری کنند، بسیار ضروری می‌نماید (لطف‌آبادی، ۱۳۸۵، ص ۳۵).

مفهوم شهروندی اگرچه دارای یک تاریخ طولانی است، اما هنوز مبهم و مسئله‌دار است. همان‌طور که گفته شد، شهروندی نوعی قرارداد اجتماعی است که هدف اصلی آن ارتقای رفاه و امنیت در سطح جامعه است و ضرورتاً به این امر می‌پردازد که افراد یک جامعه چگونه باید رفتار کنند تا به این هدف برسند. (Macevan, 2003).

شاید دشوارترین سؤالی که در مقوله شهروندی با آن مواجه هستیم، ویژگی‌ها و خصیصه‌های شهروند خوب است. پاسخ به این پرسش مستلزم بررسی و کنکاش همه‌جانبه و عمیق در فرهنگ و روح زندگی در هر جامعه است. صاحب‌نظران باتوجه به نوع نگاه خود مؤلفه‌های مختلفی را برای شهروندی در نظر می‌گیرند.<sup>(۲)</sup>

اما در سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور به ویژگی‌های شهروند ایرانی در سال ۱۴۱۴ اشاره شده که می‌توان از آن به مؤلفه‌های

شهروندی از منظر چشم‌انداز یاد کرد. مؤلفه‌هایی مثل فعالیت، مسئولیت‌پذیری،

ایثارگری، ایمان، رضایت‌مندی، وجدان کاری، انضباط، سازگاری اجتماعی، روحیه تعاون، تعهد به انقلاب اسلامی.

## ۲. مفهوم حقوق شهروندی

مفهوم حقوق شهروندی در طول تاریخ، تحولات بسیاری به خود دیده است. متفکرانی که در مورد شهروندی و الگوها و ارزش‌های مربوط به آن مطالعه کرده‌اند، منشاء ایده

شهروندی را در یونان و رم باستان جستجو کرده و معتقدند مفهوم شهروندی و مردم‌سالاری ابتدا در یونان و در یک زمان متولد شدند. در حقوق آتن، مفهوم پایه‌ای شهروندی «حقوق وضعی» بود و شهروندان خود به حقوق خویش اعتبار می‌بخشیدند. در صورتی که بعدها در منطق افلاطون و ارسطو این حقوق وضعی شهروندی تبدیل به حقوق طبیعی و متفاوتی شد. در طی قرون وسطی مفهوم حقوق طبیعی انسان براساس تعالیم مسیح تفسیری الهیاتی پیدا کرد و حقوق طبیعی همان حقوق فطری شناخته شد و مفهوم شهروندی به فراموشی سپرده

شد. اما در تحولات رنسانس در اروپا بار دیگر به حقوق شهروندی توجه شد و مفاهیم حقوق بشر به مثابه عالی‌ترین هنجار حقوقی می‌باشد که نه قابل انتقال و واگذاری است و نه می‌شود از آن صرف‌نظر کرد.

متعددی در مورد شهروندی مطرح گردید (آشتیانی، ۱۳۸۵، ص ۷۰).

حقوق از نظر لغوی جمع حق است و آن اختیارات و توانایی‌ها و قابلیت‌هایی است که به موجب قانون، شرع، عرف و قراردادی برای انسان‌ها لحاظ شده است. حقوق در اصطلاح، اصول و قواعد و مقرراتی است که روابط انسان‌ها را با هم در حقوق خصوصی و روابط فرمانروایان و فرمانبران را در حقوق عمومی و اساسی تنظیم می‌کند.

حقوق شهروندی از اهم مباحث حقوق بین‌المللی و حقوق ملل است و در شمار مباحث محوری حقوق معاصر قرار دارد. در ادبیات حقوقی معاصر در کنار حقوق شهروندی دو مفهوم حقوق بشر و حقوق اساسی نیز مطرح می‌باشد. مرزهای ظریفی میان این مفاهیم سه گانه وجود دارد و هر یک از این مفاهیم بر موضوعاتی دلالت دارد که لازم است به خوبی شناخته شوند، زیرا گاهی این سه مفهوم به صورت مترادف و گاهی به جای یکدیگر به صورت جانشینی برای یکدیگر مورد استفاده قرار می‌گیرند (کتانی اصل، ۱۳۸۷).

حقوق اساسی چیزی جز برگرداندن ارزش‌های حقوق بشری به صورتی از حقوق مشخص و مدون و تصویب آنها در قوانین اساسی کشورهای گوناگون نیست. بخشی از حقوق اساسی مانند حق زندگی و خدشه‌ناپذیری فیزیکی انسان که ملهم از حقوق بشر در شکل مطلق آن است، باید از طرف همه دولت‌ها و نهادها و در مورد همگان رعایت گردد. اما بخشی دیگر از این حقوق اساسی مانند حق مشارکت سیاسی که ملهم از حقوق بشر در شکل نسبی آن است، می‌توانند در برخی از قوانین اساسی، شکل ملی به خود بگیرد و فقط شامل حال شهروندان کشوری خاص گردد، این بخش را حقوق شهروندی می‌نامند. پس حقوق شهروندی آن بخش از حقوق اساسی است که رنگ تعلق و وابستگی ملی به خود گرفته است (کتانی اصل، ۱۳۸۷).

مصادیق حقوق شهروندی بسیار گسترده است. این حقوق و امتیازات در قانون اساسی به عنوان مرجع قانونی هر کشور و نیز قوانین عادی و مجموعه تعهدات بین‌المللی که وارد قوانین یک کشور می‌شود، قابل جستجو است (نامی، ۱۳۸۶، ص ۶). از لحاظ موضوعی می‌توان این حقوق را به دو گروه "حقوق سیاسی، اجتماعی و اقتصادی" و "حقوق قضایی" تقسیم کرد. حقوقی مثل برخورداری از محیط زیست سالم، حق آزادی جریان اطلاعات، حق انتخاب کردن و انتخاب شدن، حق آزادی کلام، حق تأسیس تشکیلات غیردولتی .... همه در نوع اول این حقوق جای می‌گیرد. مواردی از جمله حق دفاع، حق منع شکنجه، حق منع ایداء، مانند بستن چشم و تحقیر و استخفاف افراد در جریان دستگیری و بازجویی، حق استفاده از وکیل در جریان دادرسی را می‌توان در زمره حقوق قضایی افراد قرار داد (نامی، ۱۳۸۶، ص ۶)

«تی اچ مارشال، سه نوع حق را در ارتباط با رشد شهروندی تشخیص داده است:

۱. حقوق مدنی شامل: حق مالکیت، برابری در مقابل قانون...;
۲. حقوق سیاسی شامل: حق رأی همگانی، تشکیل احزاب...;
۳. حقوق اجتماعی شامل: انواع بیمه‌ها، بهره‌مندی از شبکه‌های زیربنایی، مسکن ... (مهروزیان، ۱۳۸۸، ص ۵).

حقوق شهروندی دارای ویژگی‌هایی است که لازم است برای روشن شدن بحث به آن به اختصار اشاره نمود:

- حقوق شهروندی در نزد شهروندان واقعی (شهروندان مسئول و مشارکت جو) ثابت و محفوظ است.

کرد. چنانچه گیدنز با اشاره به نهادینه شدن حقوق شهروندی نشان می‌دهد که این امر روندی انقلابی داشته و تعارض‌های شدید طبقاتی و اجتماعی را به همراه داشته است (Giddens, 1998, pp. 71).

با رشد و تکوین و مباحث نظری و عملی در خصوص مفهوم شهروندی در غرب، حرکت‌هایی نیز در جهت نهادینه کردن آن شکل گرفت مثل، اعلامیه حقوق بشر و شهروند (۱۷۸۹) و قانون اساسی کشور فرانسه (۱۷۹۱). در پرتو نگاه جدید به مفهوم حاکمیت، «رعایا» به مقام «شهروندی» ارتقا پیدا کرده‌اند و در کنار تعهدات و وظایف از حقوق اجتماعی قابل حمایت بهره‌مند می‌شوند. (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸). در ادامه این مسیر در غرب الگوهای متفاوتی برای شهروندی ساخته شد، مانند الگوی فردگرایانه لیبرالی، الگوی جمع‌گرایانه نولیبرالی، الگوی فمینیستی، الگوی برابری قومی و نژادی، الگوی شهروندی جهانی و الگوی زیست‌بومی. بررسی این الگوها چگونگی پیچیده شدن مفهوم شهروندی و حقوق مترتب بر آن و همچنین ارتباط آن را با بسترها و شرایط اجتماعی در غرب را به خوبی نشان می‌دهد.

— حقوق شهروندی را دولت‌ها اعطا نمی‌کنند، بلکه باید توسط دولت‌ها رعایت و حمایت و در صورت نقض جبران شود.

— حکومت تبلور حقوق شهروندی است (حاکمیت زاییده تحقق بخشی از حقوق شهروندی است. شهروندان از حق خود استفاده کرده و حکومت‌ها را تعیین می‌کنند) — حقوق شهروندی دارای یک کلیت و یکپارچگی است، نمی‌توان اجزای آن را تفکیک کرد.

### ۳. نگاهی به دیدگاه‌ها و الگوهای مختلف در تبیین حقوق شهروندی

اواخر قرن هفده و هیجده جان لاک و ژان ژاک روسو مفاهیم جدیدی از شهروندی را ارائه کردند. ژان ژاک روسو تلقی جمع‌گرا از شهروندی داشت و آن را براساس قرارداد اجتماعی تعریف می‌کرد. از نظر او حقوق افراد در یک دموکراسی مبتنی بر قرارداد اجتماعی است که به دولت مشروعیت می‌دهد. در حالی که جان لاک مفهوم فردگرایانه از شهروندی را ارائه داد که طبق آن حقوق برابر افراد و کاهش قدرت دولت مطرح می‌شود. این نوع برداشت و تعریف از شهروندی و حقوق آن به تدریج طی تحولاتی در غرب نهادینه شد و شهروندی جنبه عمومی پیدا

همان‌طور که در تاریخچه شهروندی اشاره شد، دیدگاه‌ها و نظریات مختلفی در تبیین حقوق شهروندی مطرح و براساس نظریات موجود الگوهای متفاوتی نیز برای شهروندی و تحقق حقوق شهروندی ارائه شده است. مکاتب جمهوری خواه مدنی، لیبرالیسم، فمینیسم و نظریه مارشال از جمله معروف‌ترین آنها می‌باشد. در آرا و خط‌مشی جمهوری خواهان یا سنت جمهوری خواهی مدنی، شهروندی یک مفهوم کلیدی محسوب می‌شود. شهروندان اعضای کامل و برابر یک اجتماع سیاسی به حساب می‌آیند و هویت آنان با مسئولیت‌ها و وظایف تعریف شده در آن اجتماع سیاسی شکل می‌گیرد. در جمهوری خواهی شهروندی یک عمل است و کسی که در عمل درگیر نشود، شهروند تلقی نمی‌گردد. یعنی عضویت کامل اجتماع سیاسی، با انجام تکالیف و وظایف شهروندی امکان‌پذیر می‌شود (نوروزی، ۱۳۸۸، ص ۵).

در مجموع، اجتماع گرایان جمهوری خواه بر روی چند اصل عمده توافق دارند:

الف) شهروندان دارای وظایف مدنی یعنی وفاداری نسبت به دولت و رعایت قوانین و حمایت از آن هستند.

ب) دولت نیز باید طبق قوانین نهادی شده و نه به شیوه استبدادی حکومت کند.

پ) در این تعامل افراد آماده کاهش منافع شخصی در قبال فرد و منافع اجتماعی هستند (Oliver, Heater, 1994, p. 116).

در مکتب لیبرالیسم، شهروندی اساساً به مثابه مجموعه حقوق فردی تعریف می‌شود. لیبرالیسم برای این حقوق چند کارکرد در نظر می‌گیرد که مهم‌ترین آن برخورداری از استقلال فردی را به همراه می‌آورد. آنها دولت را یک شر ضروری می‌دانند که موظف به برقراری نظم در جامعه می‌باشد و افراد را مسئول تعیین سرنوشت خود می‌دانند نه دولت‌ها را. لذا مبنای اقتدار دولت قراردادی است که میان افراد مستقل بسته شده است که طی این قرارداد افراد رضایت می‌دهند بعضی از آزادی‌هایشان را در ازای تأمین امنیت جامعه توسط دولت واگذار کنند (Faulks, 1381, p.79).

در مجموع لیبرالیسم به اصول زیر در خصوص شهروندی معتقد است:

الف) شهروندان در جامعه منافع خود را دنبال می‌کنند.

ب) حکومت می‌بایست شرایط را برای تأمین منافع افراد مهیا کند.

پ) فرد در جامعه برخوردار از حقوق است.



ت) فرد در جامعه در مشارکت اجتماعی و مسئولیت‌پذیری مختار است.

ث) حیات سیاسی فرد در ارزش رأی او می‌باشد.

مارشال در نظریه خود، شهروندی را پایگاه اعطاشده به کسانی می‌داند که عضو کامل یک اجتماع هستند. لذا تمام کسانی که از این پایگاه برخوردارند، براساس حقوق و وظایف مرتبط با این پایگاه با هم برابرند. از نظر مارشال هیچ اصل عامی وجود ندارد که تعیین کند حقوق و وظایف مذکور چه باید باشد (نوروزی، ۱۳۸۸، ص ۵).

اصول نظریه مارشال در جامعه‌ای با نظام سرمایه‌داری پویا تعریف شده است. او معتقد است که در فرایند تضمین حقوق اجتماعی در جامعه تفاوت‌های طبقاتی فرسایش یافته و مساوات‌طلبی تقویت خواهد شد. اما در عین حال طبقه مسلط اقتصادی از ترس از دست دادن امتیازات طبقاتی خود به واکنش دفاعی دست خواهد زد و از موقعیت برتر خود در برابر حقوق اجتماعی دفاع خواهد کرد (نوروزی، ۱۳۸۸، ص ۶).

فمینیسم به عنوان مکتبی که در صدد است رویدادهای جامعه را از چشم‌انداز زنان مورد بررسی قرار دهد و بر موقعیت زنان در جامعه تأکید دارد، در حوزه مباحث شهروندی

نیز وارد شده است. فمینیست‌ها هر دو مکتب لیبرالیسم و جمهوری خواه را مورد انتقاد قرار داده و سعی کرده‌اند نشان دهند که نگاه این دو مکتب مردسالارانه بوده و در تفکیک و تعریف شهروند و غیرشهروند، موقعیت فروتری برای زنان نسبت به مردان در جامعه فراهم کرده‌اند. پژوهش‌های مردم‌شناسی آنان نشان می‌دهد که در اغلب فرهنگ‌ها زنان به قلمرو خانگی و مردان را به قلمرو عمومی منتسب می‌کنند. لذا به نظر ایشان میزان فرودستی زنان در هر جامعه با درجه جدایی عرصه‌های عمومی و خانگی در آن جامعه ارتباط دارد (نوروزی، ۱۳۸۸، ص ۶). هرگاه زن در خانه محبوس شود، از مزایای حقوق اجتماعی کمتری بهره‌مند می‌شود و این مزایا فقط از طریق مردان و در صورت خواست آنها به زنان تعلق می‌گیرد. البته بحث‌های مفصلی در میان فمینیسم‌های رادیکال و لیبرال در خصوص چرایی ایجاد این موقعیت فرودست برای زنان در جامعه وجود دارد و همچنین راهکارهای متفاوتی از نگاه متعادل‌تر فمینیست‌های لیبرال و نگاه تندروتر فمینیسم‌های رادیکال برای ایجاد برابری فرصت‌ها و بهره‌گیری از موقعیت‌های برابر اجتماعی و خانوادگی زنان نسبت به مردان در جوامع مختلف ارائه شده است، اما آنچه در

بحث شهروندی و حقوق شهروندی از نگاه ایشان می‌بایست به آن توجه کرد، اهمیت نگاه برابر به شهروند فرای جنسیت، قوم و نژاد و طبقه است که منجر به ایجاد انسجام ملی و هم‌افزایی تلاش‌ها و فعالیت‌های شهروندان برای رشد و شکوفایی ملی است.

#### ۴. رهیافت‌های تحلیل اجرا

سیاست‌گذاری عمومی و تحلیل سیاست‌ها را باید از جمله گرایش‌های جدید علمی در ایران به شمار آورد که بنا به اهمیت نظری و ضرورت‌های کاربردی‌اش مورد توجه تعداد قابل توجهی از مدیران و دانش‌پژوهان قرار گرفته است. این دانش عرضه‌کننده الگویی تحلیلی-راهبردی در مقام تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی به شمار می‌آید و مرتبط با مطالعات استراتژیک می‌باشد. به طور کلی سیاست‌گذاری عمومی به این مسئله می‌پردازد که مسائل، چگونه تعریف و ساخته می‌شوند و چگونه در تقویم سیاسی و سیاست‌گذاری جا می‌گیرند. اما می‌توان آن را مطالعه چگونگی، چرایی و میزان تأثیر فعالیت یا عدم فعالیت دولت در زمینه‌هایی خاص نیز دانست. آن را «کار دولت، چرایی انجام آن و تأثیر انجام آن» تعریف کرد. در حقیقت در این رشته فنون تحلیلی تحقیق در تعریف

مسئله، تصمیم‌گیری، ارزیابی و اجرای سیاست‌ها می‌باشد.

در مطالعات سنتی توجه اصلی اندیشمندان ارائه نظریه و مطرح نمودن آن نزد سیاست‌گذاران بوده است و مسئله اجرای سیاست‌ها از درجه اهمیت کمتری برخوردار می‌باشد. از نظر ایشان با تصویب سیاست کار اصلی تمام شده و مرحله بعدی یعنی اجرای سیاست کار ساده‌ای است که به عهده دیوان‌سالاری می‌باشد. یعنی زمانی امور دیوانی کار را تحویل می‌گیرد که سیاست‌گذاری پایان یافته و کارگزار فقط مجری سیاست‌هایی است که قبلاً توسط تصمیم‌گیران قالب‌بندی شده است.

نکته اساسی این است که در گذشته تحلیلگران سیاست‌ها، تأثیر دیوان‌سالاری و محدودیت‌هایی که در طول اجرا مانع تحقق سیاست‌ها و یا انحراف از اهداف سیاست‌ها بود را بر کارآمدی سیاست‌ها نادیده می‌گرفتند.

مطالعات بسیاری در خصوص اجرا و تحلیل اجرای سیاست‌ها در آمریکا و اروپا طی سال‌های ۷۰ تا ۸۰ و ۹۰ میلادی انجام گرفته است. برخی از این مطالعات، اجرای برنامه‌های استراتژیک و سیاست‌ها در اروپا، آمریکا و کشورهای در حال توسعه را مورد

بررسی و تجزیه و تحلیل قرار داده است. رهیافت‌های نظام عقلانی بالا به پایین اولین‌الگویی بود که برای تحلیل اجرا پدید آمد. پرسمن و وایلداوسکی در سال ۱۹۸۶ به تلاش‌هایی علاقه‌مند شدند که در زمینه توسعه اقتصادی دیوانی اکلند کالیفرنیا صورت گرفت تا یک برنامه توسعه اقتصادی را برای این شهر به اجرا درآوردند. آنها هر چه بیشتر به برنامه توجه می‌کردند، از این حقیقت آگاه می‌شدند که مسائل اجرا به رغم آن که بسیار گفته شده بود، اما کمتر مورد تحلیل قرار گرفته بود. این تحقیق شامل مصاحبه با بازیگران مورد نظر بود و به بررسی سیاست‌ها و اسناد و شواهد دیگر در طول یک دوره سه ساله می‌پرداخت تا از این مسئله که چه اشتباهی در کار بوده، سردرآورند. ایشان اجرا را فرایندی تعریف می‌کنند که "تعامل میان تنظیم اهداف و اعمالی را که باید پیش برده شوند" دارد. اجرا اساساً توان «ایجاد اتصال» به یک زنجیره علی است تا آنکه سیاست به عرصه عمل درآید. اهداف باید به روشنی تعریف و فهمیده شوند، منابع باید در دسترس باشند، زنجیره فرمان‌ها باید برچینش و نظارت بر منابع توانا باشد و سیستم ضمن توانایی برقراری ارتباط مؤثر، بتواند افراد و سازمان‌های درگیر در اجرا را کنترل

کند. به‌طور کلی باور نویسندگان الگوی تحلیل بالا-پایین بر این است که، یک اجرای مؤثر نیازمند زنجیره‌ای از فرمان‌ها و ظرفیتی برای هماهنگی و کنترل است. نویسندگانی مثل دان سایر (۱۹۷۸ و ۱۹۹۰)، کریستوفر هود (۱۹۷۶) و لوییس کان (۱۹۷۸) نیز در تکمیل این الگو، الگوهای را پیشنهاد دادند که پاسخی به «چیستی یک اجرای کامل» بود که بیانگر دیدگاه اندیشه مطلوب و آرمانی از فن‌سالاری می‌باشد. لوییس ای. کان نیز در مقاله "چرا اجرا" تا این اندازه مشکل است؟ به بررسی وضعیت اجرا در حوزه نظری و عملی پرداخته و سپس ده پرسش را که ممکن است درخصوص یک برنامه مطرح شود، بر می‌شمارد (پارسونز، ۱۳۸۵، ص ۳۲۰).

پرسش‌های لازم برای تحلیل فرایند اجرا عبارت است از:

- آیا شرایط بیرون از دستگاه مجری، می‌تواند محدودیت‌هایی مشکل‌آفرین را تحمیل کند؟
- آیا زمان کافی و منابع مناسب برای برنامه فراهم می‌باشد؟
- در صورتی که محدودیتی در زمینه منابع وجود نداشته باشد، آیا در هر مرحله‌ای

از فرایند اجرا ترکیب مورد نیاز از منابع امکان‌پذیر می‌باشد؟

- آیا سیاستی که باید به مرحله اجرا درآید، بر پایه نظریه‌ای معتبر از علت و معلول استوار است؟  
- آیا رابطه میان علت و معلول رابطه‌ای مستقیم است؟ (یعنی حلقه‌های واسط وجود ندارند یا بسیار اندک هستند).

- آیا یک دستگاه مجری واحد وجود دارد که برای دستیابی به موفقیت نیازی به دیگر دستگاه‌ها نداشته باشد؟ اگر قرار است دیگر دستگاه‌ها نیز درگیر کار شوند، روابط و وابستگی از نظر اهمیت و قدرت چه میزان است؟

- آیا فهمی کامل از اهداف موردنظر و توافق بر سر آنها وجود دارد؟ و این شرایط در طی فرایند اجرا همچنان موجود است؟

- آیا در حرکت به سوی اهداف تعیین‌شده این امکان وجود دارد که کارهای مختص هر یک از مشارکت‌کنندگان با

جزئیات دقیق و کامل مشخص گردد؟  
- آیا میان عوامل مختلف یا دستگاه‌های درگیر در یک برنامه، ارتباط و همکاری کامل وجود دارد؟

- آیا صاحبان اقتدار می‌توانند اطاعت کامل را طلب کنند و به دست آورند؟

اندرودان سایر (۱۹۹۰) روش دیگری را مطرح می‌کند. او تمام عوامل انگیزه‌ای مجری را حذف می‌کند و نتیجه می‌گیرد که زمانی که اجرا با شکست روبه‌رو می‌شود (یعنی هدف سیاست به دست نمی‌آید)، این شکست را می‌توان به عواملی همچون انتخاب راهبردی اشتباه، دستگاه یا ابزارهای غلط، برنامه‌ریزی دیوان‌سالاری نادرست، ضعف عملیاتی کردن، اشتباه در عرضه یا دادن پاسخی نادرست به مسائل نسبت داد (پارسونز، ۱۳۸۵، ص ۳۲۰).

باتوجه به پرسش‌های پیشنهادی لوییس ای. کان در تحلیل فرایند اجرا و عواملی که دان سایر در خصوص شکست اجرا برشمرده است، در ادامه این مقاله سعی خواهد شد پرسش‌هایی در خصوص موانع اجرای منشور حقوق شهروندی توسط دولت مطرح و براساس اطلاعات و مصاحبه‌ها و نظرات کارشناسان، پاسخ به این سؤالات جست و جو شود.

## ۵. حقوق شهروندی در ایران

در ایران با وجود تمدن کهن و بزرگ ایرانی در طی ادوار مختلف تاریخی از دیرباز ایده تربیت انسان والا وجود داشته است. البته در لفظ و کلام و حقوق رسمی ایران قدیم واژه شهروند یافت نمی‌شود، اما مفهوم آن در

شهروندی غیرهمگانی بوده است (آشتیانی، ۱۳۸۵، ص ۷۲).

در ایران اولین آشنایی با حقوق شهروندی و ارزش‌های آن با انقلاب مشروطیت آغاز شد و در متمم قانون اساسی مشروطیت مورد تأکید قرار گرفت و با گذشت سال‌های طولانی و تغییرات بسیار در اندیشه‌ها، بالاخره قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول متعددی حقوق افراد و شهروندان را تشریح نمود. فصل سوم قانون اساسی (اصول ۱۹ تا ۴۲) زیر عنوان حقوق ملت، به تبیین حقوق و آزادی‌های ملت و تعهدات و تکالیف متقابل دولت و حکومت پرداخته است. لازم به ذکر است که حقوق اساسی مردم تنها در این فصل بیان نشده، بلکه سراسر قانون اساسی از مقدمه تا فصول پایانی آن مملو از بیان و اثبات حقوق و امتیازاتی برای شهروندان است.

آنچه مقوله حقوق ملت را به صورت یک محور شاخص و ممیز قانون اساسی درمی‌آورد، نگاه دینی و اسلامی به مقوله آزادی‌ها و حقوق ملت است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شالوده و چارچوب کلی حقوق و آزادی‌های ملت را پذیرفته است. حقوق و آزادی‌های فرهنگی و عقیدتی: آزادی عقیده، منع تفتیش عقاید، حق آموزش

هنجارهای اجتماعی و در بسیاری از ادوار وجود داشته و می‌توان گفت قدیمی‌ترین الگوی آن از تعالیم زرتشت الهام گرفته شده بود. دین اسلام نیز با ارائه الگوی تکامل‌یافته انسان که دو جنبه فردی و اجتماعی در آن به صورت متوازن پرورش می‌یابد و با اعلام برابری انسان‌ها و رد اختلافات طبقاتی و نژادی تربیت انسان مؤمن و آگاه و مسئول - اعمال خودش، اجتماعی و نوع‌دوست را سفارش می‌کند. در ایران و در اجتماعات مسلمین افراد بسیاری با این الگو و اندیشه‌های بزرگ تربیت شدند که منشأ خدمات بسیاری به اسلام و مسلمین بوده‌اند. فارابی در کتاب آراء اهل مدینه فاضله با بیان ویژگی شهروند آرمانی، ارزش‌های شهروندان را به زیبایی بیان می‌کند: از جمله سعادت شهروند مطلوب فارابی در مشارکت و تعاون است و حرکت و رشد وی در سه بعد متفاوت قابل تمیز است: «نظام جهان طبیعت، نظام اجتماعی، نظام وجود فردی» (محمد منصور فلامکی، ۱۳۶۷، ص ۷۲).

به طور کلی می‌توان گفت الگوهای رفتاری شهروندی در ایران عمدتاً در همه ادوار بر مبنای حقوق و تکالیف مذهبی، نسبت به وطن براساس وفاداری و نسبت به نظام حکومتی براساس اطاعت بوده و

و پرورش رایگان؛ حقوق و آزادی‌های اقتصادی و اجتماعی: حق مالکیت، حق اشتغال، حق تأمین اجتماعی، حق داشتن مسکن؛ حقوق و آزادی‌های سیاسی: آزادی اندیشه سیاسی، آزادی فعالیت‌های سیاسی (احزاب، انجمن‌ها، تشکل‌ها و ...)، حق تابعیت و ...، حقوق و آزادی‌های قضایی: حق دادخواهی، حق دفاع، اصل برائت، اصل قانونی بودن و جرایم و ... از جمله حقوق و آزادی‌های پیش‌بینی شده در قانون اساسی است. آنچه عبارات قانون اساسی در این اصول را حالت خاص می‌بخشد، عبارات: با "رعایت موازین اسلامی"؛ "مخل به مبانی اسلام"؛ "نقض موازین اسلامی" و "مخالف اسلام" می‌باشد که در این اصول به کرات تکرار شده است. بنابراین، حقوق و آزادی‌های ملت با حفظ حدود و موازین اسلامی مورد توجه است، نه آزادی حقوقی که بر مبنای اومانیسیم و لیبرالیسم تعریف می‌شود (زرنگ، ۱۳۸۴)، اما همچنان در قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز اثری از لفظ «حقوق شهروندی» به چشم نمی‌خورد.

تصویب و ابلاغ سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور توسط مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۲/۸/۱۳، به قوای سه‌گانه و مجمع تشخیص مصلحت نظام که اهداف جمهوری

اسلامی ایران را در افق ۱۴۰۴ مشخص می‌کند، نقطه عطفی در روند توسعه حقوق شهروندی در کشور بود. در این سند آینده مطلوب شهروند ایرانی در افق ۱۴۰۴ ترسیم شده است. لذا از تاریخ تصویب سند، اقدامات سه قوه در روند تحقق حقوق شهروندی در ایران شتاب بیشتری به خود گرفت. با توجه به خلاء محسوس اجرایی در خصوص ضمانت اجرای حقوق ملت در قانون اساسی رییس قوه قضائیه در تاریخ ۱۳۸۳/۱/۲۰ طی بخشنامه‌ای به محاکم ضرورت رعایت حقوق شهروندی را گوشزد نمود. این بخشنامه در ادبیات حقوقی ایران به «حقوق شهروندی» معروف شد. همچنین در تاریخ ۱۳۸۳/۲/۱۵ مجلس شورای اسلامی، لایحه پیشنهادی قوه قضائیه با عنوان «حقوق شهروندی» را بعد از بحث و بررسی‌های طولانی به تصویب رساند. این قانون تأکیدی است بر رعایت حقوق شهروند در زمینه برخورد مسئولان دستگاه‌های قضایی و ضابطان دادگستری با مردم. البته در میان قوانین عادی ایران نیز رد پای از مواد قانونی حضور دارد که هدف آنها تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان می‌باشد. در این خصوص مواد ۵۷۰ تا ۵۷۵ قانون مجازات اسلامی قابل اشاره که مقنن با

## ۶. حقوق شهروندی در قانون برنامه چهارم توسعه

برنامه‌های توسعه‌ای از نوع برنامه‌ریزی استراتژیک است. در فرآیند این نوع برنامه‌ریزی‌ها دولت‌ها با بررسی مسائل و پیش‌بینی آینده و روندهای اقتصادی و سیاسی کشور و جهان، برای رسیدن به توسعه و پیشرفت تصمیماتی را در قالب سیاست‌ها و برنامه‌های میان‌مدت ۴ تا ۵ ساله می‌گیرند. در گذشته این نوع برنامه‌ریزی الگویی بود برای توسعه و پیشرفت اما با گسترش دانش‌های جدید مثل آینده‌نگاری، در خلال شناسایی آینده‌های ممکن، مطلوب و فرآیندهای یادگیری و تعامل، سناریوهای متفاوتی پیش روی دولت‌ها و تصمیم‌گیران عالی کشورها قرار گرفت تا با هماهنگ نمودن تلاش‌ها و تصمیمات به ساخت چشم‌اندازی مطلوب از آینده بپردازند. این چشم‌انداز معمولاً با افق ۲۰ تا ۵۰ ساله انتخاب می‌شود و نقشه راهی است برای برنامه‌های میان‌مدت یا همان برنامه‌های توسعه‌ای.

در جمهوری اسلامی ایران نیز بعد از اجرای سه برنامه پنج‌ساله توسعه نیاز به داشتن اهداف بلندمدت و چشم‌انداز باعث گردید که مقام معظم رهبری با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام چشم‌انداز

وضع آنها درصدد حل معضل فقدان تضمین عملی حقوق شهروندان بوده است.

پس از اقدام قوه قضائیه در توجه به رعایت حقوق شهروندی و حقوق ملت مصرح در قانون اساسی، دولت وقت نیز در لایحه برنامه چهارم توسعه به تشریح منشور حقوق شهروندی پرداخت. بعد از تصویب قانون برنامه چهارم توسعه در تاریخ ۱۳۸۳/۶/۱۱ به موجب ماده ۱۰۰ این قانون رییس جمهور موظف شد تا منشور حقوق شهروندی را تهیه نموده، به تصویب نهادهای ذی صلاح برساند. همچنین در ماده ۱۳۰ برنامه در بند "ه" قوه قضائیه موظف شده است که لایحه حفظ و ارتقاء حقوق شهروندی و حمایت از حریم خصوصی افراد، در راستای اجرای اصل بیستم (۲۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را تهیه و به تصویب مراجع ذی صلاح برساند.

برخی از حقوقدانان معتقدند که در نظام حقوقی ایران ضمانت اجرای اصول فوق مشخص نمی‌باشد. البته مطابق اصل ۱۳ قانون اساسی، رئیس جمهور مسئول اجرای قانون اساسی است، اما مکانیسم اجرایی و نظارتی آن کاملاً مشخص نیست.

۲۰ ساله کشور را در افق ۱۴۰۴ در سال ۱۳۸۲ به قوای سه‌گانه ابلاغ نمایند. همان‌گونه که رهبری در ابلاغیه سند چشم‌انداز نیز فرموده‌اند اهداف چشم‌انداز می‌بایست در قالب چهار برنامه توسعه‌ای کشوری محقق گردد، که برنامه چهارم توسعه اولین برنامه از چهار برنامه مذکور می‌باشد. براین اساس برنامه چهارم توسعه قدم اول برای رسیدن به اهداف سند چشم‌انداز بود که توسط دولت تهیه شد و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. یکی از مواد مهم این برنامه در خصوص حقوق شهروندی است که طی دو ماده ۱۰۰ و ۱۳۰ دولت و قوه قضائیه را موظف می‌نماید تا در خصوص حقوق شهروندی اقداماتی را انجام دهند. به طور قطع این ماده مقدمه و زمینه تربیت شهروند ایرانی را برای سال ۱۴۰۴ فراهم خواهد نمود. در مقدمه قانون برنامه چهارم توسعه آمده است که «این برنامه به منظور تحقق اهداف چشم‌انداز ۲۰ ساله جمهوری اسلامی ایران و با رعایت سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری تهیه شده است.

قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا. ایران که مهم‌ترین مراحل تحقق آرمانی چشم‌انداز توسعه کشور محسوب می‌شود، در پی تحکیم مبانی و بسترهای رشدی است که فرصت‌های مدیریت بهتر ایران فردا و احکام مورد نیاز ایجاد مبانی جدید توسعه‌ای ایران را فراهم خواهد آورد... این برنامه متکی به چشم‌انداز بلندمدت و سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری است که در چارچوب الزامات کلی چشم‌انداز، تهیه و تدوین شده است» (مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه، ص ۷۹۹).

در بند پنجم هدف‌ها و راهبردهای برنامه چهارم توسعه در زیرعنوان «امنیت انسانی و عدالت اجتماعی» آمده است:

بند ۵-۲ تأمین و حفظ و ارتقای حقوق شهروندی از طریق:

- حفظ و ارتقای منزلت اجتماعی و پیشگیری از بروز بحران‌های منزلتی؛
- پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی به خصوص در میان جوانان و نوجوانان و زنان؛
- هدایت کنترل‌های اجتماعی امنیتی به سمت کنترل‌های نامحسوس؛
- ملاحظه عرف‌ها و خرده فرهنگ‌های مقبول و ارزش‌های اجتماعی مناطق، در اجرا و پیاده‌سازی سیاست‌های سیاست‌های اجتماعی، اقتصادی و امنیتی؛



- اعمال نگرش‌های ملاحظت‌آمیز و حمایتی، نسبت به آسیب‌دیدگان اجتماعی، مجرمین و زندانیان؛

- جلوگیری از اقدام‌های سازمان‌یافته گروه‌های افراطی و نیروهای خودسر مخمل نظم عمومی؛

- گسترش استفاده از فناوری نوین، بهبود سیستم‌ها و روش‌ها و ارائه خدمات امنیت انتظامی برای مردم؛

- تقویت جامعه‌پذیری نسل جوان و نوجوان از طریق همکاری با نهادهای آموزشی، فرهنگی، اجتماعی در رسانه‌های جمعی.

قانون برنامه چهارم توسعه در ماده ۱۰۰، دولت را موظف نموده که منشور حقوق شهروندی را بر اساس محورهای ذکرشده در این قانون به شرح زیر تدوین نماید:

«دولت موظف است به منظور ارتقای حقوق انسانی، استقرار زمینه‌های رشد و تعالی و احساس امنیت فردی و اجتماعی در جامعه و تربیت نسلی فعال، مسئولیت‌پذیر، ایثارگر، مؤمن، رضایتمند، برخوردار از وجدان کاری، با انضباط، با روحیه تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به انقلاب و نظام اسلامی و شکوفایی ایران و مفتخر به ایرانی بودن، «منشور حقوق شهروندی» را مشتمل بر

محورهای زیر تنظیم و به تصویب مراجع ذی‌ربط برساند:

الف) پرورش عمومی قانون‌مداری و رشد فرهنگ نظم و احترام به قانون و آئین شهروندی؛

ب) تأمین آزادی و صیانت از آرای مردم و تضمین آزادی، در حق انتخاب شدن و انتخاب کردن؛

پ) هدایت فعالیت‌های سیاسی، اجتماعی به سمت فرآیندهای قانونی و حمایت و تضمین امنیت فعالیت‌ها و اجتماعات قانونی؛

ت) تأمین آزادی و امنیت لازم برای رشد تشکل‌های اجتماعی در زمینه صیانت از حقوق کودکان و زنان؛

ث) ترویج مفاهیم وحدت آفرین و احترام‌آمیز نسبت به گروه‌های اجتماعی و اقوام مختلف در فرهنگ ملی،

ج) حفظ و صیانت از حریم خصوصی افراد و

چ) ارتقای احساس امنیت اجتماعی در مردم و جامعه. «

همچنین در ماده ۱۳۰ قانون برنامه آمده است که قوه قضائیه موظف است لوایح زیر را تهیه و به تصویب مراجع ذی‌صلاح برساند، که یکی از این دو لایحه در بند هـ لایحه «حفظ

و ارتقاء حقوق شهروندی و حمایت از حریم خصوصی افراد، در راستای اجرای اصل ۲۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» می‌باشد.

از محتوای این قانون چنین برمی‌آید که وزارت کشور، وزارت آموزش و پرورش، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت اطلاعات، سازمان میراث فرهنگی و نیروی انتظامی عهده‌دار مسئولیت‌هایی جهت اجرایی کردن منشور حقوق شهروندی خواهند بود. بعد از

سه سال از تصویب این قانون، رئیس‌جمهور در ۲۲ آذر ۱۳۸۷ در نامه‌ای به وزیر کشور دستور تشکیل ستادی در خصوص صیانت از حریم امنیت عمومی و حقوق شهروندان صادر کرد. به گزارش پایگاه اطلاع‌رسانی دولت در این نامه آمده است با تشکیل یک ستاد هماهنگ با حضور همه دستگاه‌های ذی‌ربط از جمله وزیر ارشاد، وزیر آموزش و پرورش،

رئیس سازمان صدا و سیما، فرمانده نیروی مقاومت بسیج، فرمانده نیروی انتظامی، معاون رئیس‌جمهور در امور جوانان، مشاور فرهنگی رئیس‌جمهور، مشاور ارشد رئیس‌جمهور، معاون دانشجویی و وزیر علوم، معاون دانشجویی وزیر بهداشت، معاون تربیتی وزیر آموزش و پرورش، معاون فرهنگی وزیر کشور، رئیس دانشگاه الزهراء(س)، رئیس دانشگاه

صنعتی شریف، نماینده شورای فرهنگی و اجتماعی زنان و حداقل ۵ نفر صاحب‌نظر دانشگاهی در امور اجتماعی و فرهنگی نسبت به برنامه‌ریزی، هماهنگی و مدیریت میدانی عمل نمایید.

## ۷. موانع و چالش‌های اجرایی ماده ۱۰۰ و ۱۳۰ منشور حقوق شهروندی براساس الگوی تحلیل اجرا

براساس پرسش‌هایی که کان در "الگوی عقلانی بالا- پایین" ارائه کرده است، تلاش خواهد شد از میان ده سؤال، مواردی که ارتباط بیشتری با فرضیه‌های این مقاله دارد، انتخاب شود. در این تحقیق، با برگزیدن ۵ سؤال سعی می‌شود با توجه به شواهد و مدارک و تحلیل و برای آزمون فرضیه‌ها، به این سؤالات پاسخ داده شود. سؤالات عبارت‌اند از:

۱. آیا متولی «واحدی» برای تحقق منشور حقوق شهروندی مشخص می‌باشد؟
۲. آیا فهم و درک مشترک از منشور حقوق شهروندی در میان مجریان وجود دارد؟
۳. آیا میان دستگاه‌های درگیر در اجرا ارتباط و همکاری کامل وجود دارد؟

۴. آیا نظارت مؤثر بر اجرای برنامه وجود دارد؟

۵. آیا در حرکت بسوی اهداف تعیین شده، تقسیم وظایف بصورت دقیق انجام گرفته است؟

شایان ذکر است که مقالات و تحقیقات موجود در زمینه حقوق شهروندی کمتر به موانع و دلایل عدم اجرای دقیق سیاست‌ها و قانون در خصوص حقوق شهروندی پرداخته است. لذا در این مجال سعی داریم از این زاویه عدم تحقق سیاست‌های مصوب نظام را که در قالب برنامه نیز گنجانده شده، بررسی نماییم.

بررسی‌ها نشان می‌دهند هرچند اقدامات پراکنده‌ای توسط دستگاه‌های مختلف، نظام حقوق شهروندی و مباحث مربوط به آن را پیگیری نموده‌اند (قوه قضائیه و دولت، شهرداری‌ها و انجمن‌های غیردولتی)، اما به نظر می‌رسد اجرای ماده ۱۰۰ برنامه به نحو بارزی مورد غفلت قرار گرفته است. به نظر می‌رسد اولین قدم در تحقق چشم‌انداز در زمینه تربیت شهروند ایرانی هنوز برداشته نشده است. در اینجا ما سعی خواهیم کرد که با استفاده از الگوی «تحلیل اجرا» به چرایی و چگونگی عدم تحقق برنامه در خصوص حقوق شهروندی بپردازیم و همچنین عوامل مؤثر در

اجرائی نشدن اهداف و سیاست‌های حقوق شهروندی در برنامه چهارم را شناسایی و مورد بررسی قرار دهیم. برداشت‌های ما از الگوی عقلانی (بالا- پایین) عوامل زیر را در اجرای منشور حقوق شهروندی دخیل می‌داند.

- نظارت مؤثر بر اجرای قانون برنامه (مواد ۱۰۰ و ۱۳۰)؛
- تعیین متولی یا مسئول واحد برای اجرای منشور و ارتباط و همکاری کامل دستگاه‌های ذی‌ربط در تحقق حقوق شهروندی؛
- اجماع‌نظر و توافق در منشور حقوق شهروندی؛
- اعتبار نظری منشور حقوق شهروندی در میان مجریان و تصمیم‌گیران.

#### ۷-۱. فقدان نظارت مؤثر بر اجرای قانون برنامه چهارم (مواد ۱۰۰ و ۱۳۰)

نظارت و کنترل از دیدگاه‌های مختلف به انواع و اقسام گوناگونی تقسیم‌بندی شده است. اولین تقسیم‌بندی انجام گرفته، نظارت درونی- بیرونی است. این تقسیم‌بندی براساس وجود ناظر در داخل یا بیرون سازمان است. نظارت داخلی، به مانند کنترل‌های درونی یک سیستم است که با شروع به کار سیستم، نظارت و کنترل به صورت خودکار

انجام می‌شود. در نظارت بیرونی، نظارت‌کننده در برون سیستم قرار داشته و بر فعالیت‌های آن نظارت می‌کند.

نهادهای نظارتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شامل ۱۲ نهاد حکومتی است که زیر نظر قوای سه‌گانه فعالیت می‌کنند: دیوان محاسبات؛ مجلس شورای اسلامی؛ کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی؛ شورای نگهبان؛ شورای اسلامی ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان؛ شورای عالی استان؛ شورای صنفی واحدهای اداری، تولیدی، صنعتی و کشاورزی؛ مجلس خبرگان رهبری؛ دیوان عالی کشور؛ دیوان عدالت اداری؛ سازمان بازرسی کل کشور و شورای عالی نظارت بر سازمان صدا و سیما.

این نهادها با توجه به وظایفی که قانون تعیین نموده است، کار نظارت بر امور کشور را برعهده دارند (تقوی‌نژاد ۱۳۸۵، ص ۳۴).

اصول نظارتی قانون اساسی بیشتر بر نظارت بیرونی تأکید دارند و ناظر یا نظارت‌کننده تعیین شده در این اصول از بیرون به کنترل درستی یا نادرستی عملکرد حوزه‌های مختلف می‌پردازد. در قانون اساسی فقط به یک مورد کنترل و نظارت درونی اشاره شده است. در اصل ۱۳۴ قانون اساسی رییس جمهور به عنوان رییس هیئت وزیران

مسئولیت نظارت بر کار آنها را به عهده دارد. (قانون اساسی، فصل نهم) به طور کلی نظارت معرفی شده در قانون اساسی اشاره به نظارت بر نحوه انجام کار توسط افراد و مسئولین دارد. به طوری که به جز اصل ۱۱۰ قانون اساسی که نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی را به عهده رهبر انقلاب نهاده، در هیچ کدام از اصول دیگر قانون اساسی نهاد یا ارگانی موظف به کنترل و نظارت استراتژیک برای نظارت بر حرکت کلی جامعه و کشور در چارچوب استراتژی‌ها و برنامه‌های توسعه کشور معرفی نشده است. به طور خلاصه باید گفت کنترل روند حرکت کلی کشور به سوی اهداف و آرمان‌ها و همچنین نظارت بر تدوین و اجرای استراتژی‌ها در قانون اساسی مانند انواع دیگر نظارت مورد توجه قرار نگرفته است.

شایان ذکر است که قانون برنامه چهارم توسعه در فصل پانزدهم موضوع نظارت<sup>(۱)</sup> طی چهار ماده ۱۵۷ تا ۱۶۱ به نحوه نظارت بر اجرای برنامه پرداخته است. براساس این مواد، با هدف حسن اجرای برنامه چهارم، رییس جمهور موظف شده گزارش نظارت و ارزیابی پیشرفت هر ساله برنامه را حداکثر تا پایان ماه آذر سال بعد به مجلس ارائه دهد. همچنین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

که هم‌اکنون مسئولیت آن به معاون برنامه‌ریزی و نظارت رئیس جمهور منتقل شده است نیز موظف شده شاخص‌های مرتبط را که نشان‌دهنده میزان پیشرفت اجرای برنامه‌هاست، تهیه نموده و به همراه نقاط قوت و ضعف و پیشنهادهای مؤثر برای بهبود وضعیت کشور به مقام معظم رهبری و مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. ضمناً باتوجه به اینکه اجرای بسیاری از مواد قانونی برنامه چهارم نیازمند تدوین آیین‌نامه و دستورالعمل اجرایی می‌باشد، لذا دولت مکلف شده است تا پایان نیمه اول سال ۱۳۸۴ کلیه آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرای قانون برنامه چهارم را به تصویب برساند. به نظر می‌رسد تدوین منشور حقوق شهروندی نیز براساس قانون در همین فرصت زمانی می‌بایست به انجام می‌رسید.

با مرور قوانین و مقررات در خصوص نظارت و کنترل نحوه اجرای برنامه‌های توسعه و روند حرکت کلی جامعه در طی برنامه باید گفت براساس گفته‌ها و مصاحبه‌های انجام‌شده توسط مسئولین ذی‌ربط نظارت و کنترل در برنامه چهارم توسعه با چشم پوشی و بی‌توجهی روبه‌رو بوده است. البته دلایلی نیز برای این موضوع ذکر می‌کنند که در اینجا ما به برخی از

مطالب ذکرشده از سوی رییس مجمع تشخیص مصلحت نظام و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و بازرسی کل کشور اشاره می‌کنیم. رییس مجمع تشخیص مصلحت نظام معتقد است که آیین‌نامه نظارت بر اجرای برنامه‌های پنج‌ساله و دیگر مقرراتی که توسط دولت و مجلس تصویب می‌شود، وجود دارد و براساس این آیین‌نامه میزان تحقق سیاست‌های کلی برنامه (ابلاغی مقام معظم رهبری) و اهداف چشم‌انداز می‌بایست مورد نظر قرار گیرد. اما نکته مهم این است که این نظارت با بررسی گزارش رییس جمهور در این خصوص انجام می‌شود. چنانچه گزارش‌هایی در این خصوص موجود نباشد، امر کنترل و نظارت انجام نخواهد شد. همچنین به دلیل همزمانی شروع به کار دولت نهم با اجرای برنامه چهارم توسعه این نظارت به تعویق افتاده است<sup>(۲)</sup>. البته رییس مجمع معتقدند که این آیین‌نامه ضعیف است، اما اظهار می‌کنند که براساس همین آیین‌نامه ضعیف نیز مجمع مسئولیت نظارت را انجام نداده است، ضمن اینکه ایشان به دیگر دستگاه‌ها نیز انتقاد می‌کنند. براساس گفته‌های رییس محترم مجمع می‌توان چنین نتیجه گرفت که اجرای برنامه چهارم به میزان لازم مورد نظارت و کنترل قرار نگرفته

است. لذا نبود نظارت بر برنامه چهارم را می‌توان به نبود نظارت بر اجرای مواد مربوط به حقوق شهروندی و منشور حقوق شهروندی نیز تسری داد.

از طرفی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز در گزارش تحت عنوان "حقوق شهروندی و ارتقاء آن در برنامه پنجم توسعه کشور" تأکید نموده است که مغفول ماندن مسئولیت ریاست جمهوری در اجرای حقوق شهروندی و نبود نظارت مستمر، دقیق، فعال و پاسخگو در این زمینه از دلایل عدم اجرای ماده ۱۰۰ می‌باشد.<sup>(۳)</sup>

معاون برنامه‌ریزی و مدیریت منابع سازمان بازرسی کل کشور نیز مهم‌ترین چالش‌ها و برنامه‌های توسعه برای تحقق سند چشم‌انداز ۲۰ساله را نظارت و اعلام نموده است.<sup>(۴)</sup>

## ۷-۲. عدم تعیین متولی یا مسئول واحد برای اجرای منشور

براساس شروط کان از جمله سؤالات اصلی در بررسی اجرای ماده ۱۰۰ برنامه این است که آیا مسئولیت اجرا به یک دستگاه مجری واحد واگذار شده است؟ آیا دستگاه اجرایی برای اجرای سیاست به دیگر دستگاه‌ها وابسته است؟ اگر قرار است دیگر دستگاه‌ها درگیر کار شوند، روابط و وابستگی

از نظر اهمیت و قدرت به چه میزان است؟ درخصوص اجرای منشور حقوق شهروندی باید گفت قانون برنامه چهارم از یک طرف براساس بند " و "ماده ۱۳۰، قوه قضائیه را موظف نموده است که لایحه "حفظ و ارتقای حقوق شهروندی و حمایت از حریم خصوصی افراد، در راستای اصل بیستم (۲۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران" را تهیه و به تصویب مراجع ذی‌ربط برساند و از طرف دیگر ماده ۱۰۰ قانون برنامه نیز دولت را موظف نموده منشور حقوق شهروندی را به تصویب مراجع ذی‌صلاح برساند. یکی از محورهای منشور نیز بند " و "می‌باشد که تأکید بر حفظ و صیانت از حریم خصوصی افراد دارد. اما نکته اساسی این است که قانون برنامه دو مسئولیت تقریباً مشابه را به دو دستگاه هم‌ردیف واگذار کرده است. به نظر کان اجرای کامل محصول یک سازمان نظام گونه‌ای است که در آن خطوط فرماندهی و اقتدار، می‌باید روشن و شفاف باشد (پارسونز ۱۳۸۵). اما در اینجا به نظر می‌رسد برای تحقق حقوق شهروندی فرماندهی اجرا در دو نهاد مستقل و هم‌ردیف مستقر شده است که موجب اختلال و عدم شفافیت اجرا و پاسخ‌گویی خواهد شد. به همین دلیل است که وقتی از معاون حقوقی رییس جمهور در مورد تدوین

منشور حقوق شهروندی در پایان برنامه چهارم سؤال می‌شود، ایشان نیز می‌گویند: "بخشی از لایحه قانون که در مورد حفاظت از حقوق متهمین است، در قوه قضائیه تدوین شده، ولی آن بخش از این قانون که بر عهده دولت بوده، هنوز تدوین نشده است."

همچنین باید توجه داشت حتی اگر دولت را مسئول اصلی تحقق حقوق شهروندی در نظر بگیریم، به دلیل مسئولیت رئیس جمهوری در اجرای اصل (۱۱۳) قانون اساسی یعنی مسئولیت اجرای قانون اساسی، اجرای حقوق شهروندی بدون مشارکت فعال و متابعت قوه قضائیه امکان‌پذیر نمی‌باشد، زیرا بخش گسترده‌ای از حقوق خصوصی افراد توسط محاکم وابسته به این نهاد، باید مورد توجه قرار گیرد، لذا تعامل و حل اختلاف دو قوه در چارچوب اهداف مشترک یعنی اجرای حقوق شهروندی بسیار ضروری می‌باشد. به نظر می‌رسد یک فرایند اجرایی زمانی حالت کارآمد به خود می‌گیرد که گروه‌ها، اختلافات خود را حل کنند و با هماهنگی سیاستی را به مرحله اجرا درآورند.

در اینجا بر لزوم ارتباط و همکاری کامل دستگاه‌های ذی‌ربط در اجرای حقوق شهروندی نیز می‌بایست تأکید شود، زیرا به جز قوای اجرایی و قضائی، دستگاه‌ها و

نهادهای مختلفی در خارج از دولت نیز وظیفه اجرای منشور را بر عهده دارند. اتخاذ نظرات و دیدگاه‌ها و راهکارهای پیشنهادی نهادها و سازمان‌های ذی‌ربط در تدوین منشور نکته‌ای مهم می‌باشد. اما رئیس جمهور در نامه‌ای که جهت تشکیل ستاد صیانت از حریم امنیت عمومی و حقوق شهروندی به وزیر کشور داده‌اند، به این مهم توجه ننموده‌اند. در این نامه به حضور ۱۳ نهاد اجرایی و مشورتی و ۵ صاحب‌نظر دانشگاهی در امور اجتماعی و فرهنگی با مسئولیت وزیر کشور تأکید شده است.<sup>(۵)</sup> در صورتی که جای بعضی از نهادهای مهم از جمله قوه قضائیه و شهرداری که در اجرای بخشی از حقوق شهروندی فعالیت‌هایی نیز داشته‌اند، خالی است. در خصوص شهرداری باید گفت شهرداری تهران در سایت اینترنتی خود به مباحث شهروندی و حقوق آن می‌پردازد. مدیرکل حقوقی شهرداری تهران در مصاحبه‌ای که در سایت شهرداری آمده، می‌گوید: «قواعد حقوق شهروندی در شهرداری تدوین شده است و در این رابطه شهرداری‌ها و فرهنگسراها فعالیت‌هایی نیز انجام می‌دهند».<sup>(۶)</sup>

همان‌طور که اشاره شد، مفهوم حقوق شهروندی با بخش‌نامه رییس قوه قضائیه در

سال ۱۳۸۲ وارد ادبیات حقوقی ایران شد. قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی نیز در جریان لایحه پیشنهادی قوه قضائیه شکل گرفت. همچنین قوه قضائیه اقداماتی مانند ایجاد پایگاه اطلاع‌رسانی، تهیه بروشورهای آموزشی، کتب، برنامه‌های آموزشی و لوح فشرده و مجله و تربیت کارشناسان در موضوع حقوق شهروندی انجام داده است. در پایان این بخش می‌توان گفت: یکی از موانع اجرای منشور حقوق شهروندی عدم هماهنگی‌های لازم در سطح قوا و دستگاه‌های اجرایی می‌باشد که باید مورد بررسی قرار گرفته و در راستای رفع آنها اقدامات ضروری انجام گیرد.

### ۷-۳. فقدان اجماع نظر و توافق در محورهای منشور

اجماع فرایندی است که ضمن آن، دیدگاه‌های اعضای یک واحد اجتماعی به یکدیگر منتقل شده و تحت نظارت جمعی قرار می‌گیرد و تفاوت‌های میان آنها کاهش می‌یابد (پارسونز ۱۳۸۵ ص ۳۲۹). آنچه مسلم است، در اجرای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشوری خصوصاً در طرح‌ها و برنامه‌های فرهنگی و سیاسی، ایجاد اجماع نظر در میان تصمیم‌گیران و مجریان ارشد در خصوص موضوع برنامه چه از نظر محتوایی و اجرایی

نقش کلیدی و مهمی را دارد. در مورد منشور حقوق شهروندی نیز بحث‌های مختلفی از زوایای امنیتی و سیاسی و مذهبی مطرح می‌باشد که جای طرح آن در این مقاله نمی‌باشد. اما سؤال اینجاست که آیا وجود اختلاف نظر در متن ماده باعث به تعویق افتادن اجرای این ماده قانونی شده است؟ لایحه برنامه چهارم توسعه توسط دولت هشتم به مجلس ارائه و مورد تصویب قرار گرفت. البته در متن مذاکرات نمایندگان مجلس هنگام تصویب لایحه نیز تفاوت دیدگاه جناح‌های مخالف دولت نسبت به مواد ماده ۱۰۰ به خوبی مشهود می‌باشد. همچنین باید توجه داشت دولت نهم و دهم با شعار اصول‌گرایی و با نقد اصلاح‌طلبی و عملکرد دولت گذشته شروع به کار کرد. لذا عدم وجود اجماع نظر در خصوص حقوق شهروندی (باتوجه به مبانی فکری این دو دیدگاه) با تفاوت نگاه اصول‌گرایان و اصلاح‌طلبان نسبت به حقوق شهروندی و موارد طرح‌شده در ماده ۱۰۰ واضح می‌باشد. اما از آنجا که دولت قطع نظر از دیدگاه خود موظف به اجرای قانون می‌باشد، لذا می‌بایست به دور از دیدگاه‌های جناحی و شخصی به این قانون عمل کند. در صورتی که به نظر می‌رسد دولت اصول‌گرا به دلیل اختلاف رویکرد خود در خصوص حقوق



عمومی را در اولویت قرار می‌دهند. در اینجا لازم است به این نکته توجه شود که باتوجه به موقعیت استراتژیک و ژئوپلیتیک ایران در جهان و منطقه، همواره دولت‌ها می‌توانند مسائل و موضوعات امنیتی را حاکم بر تصمیمات و عملکرد خود قرار دهند. لذا در عمل، توجه به حقوق مردم که قانون اساسی نیز به آن صراحت دارد، در اولویت برنامه‌های دولت‌ها قرار نخواهد گرفت و مسائل اقتصادی و امنیتی سایه سنگین خود را بر تصمیمات و عملکرد مسئولین کشور و عدم توجه به حقوق شهروندی باقی خواهند گذاشت. در این صورت در شرایط مختلف توجیهاتی وجود دارد تا مانع از تحقق حقوق شهروندی در سطوح مختلف سیاسی، اقتصادی و قضایی شود. به همین دلیل است که راه برخورد سلیقه‌ای با مقوله‌هایی مثل حقوق شهروندی در کشور باز می‌ماند. در حالی که قانون اساسی و سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در برنامه‌های پنج‌ساله کشور و سند چشم‌انداز ۲۰ ساله تأکید بر تحقق حقوق شهروندی و به تبع آن حقوق فردی و حریم خصوصی افراد دارد، مسئولین و مجریان از اجرایی نمودن آن سرباز زده یا به تعویق می‌اندازند.

شهروندی با دولت اصلاح طلب بر آن شده یکبار دیگر مباحث نظری حقوق شهروندی را مطرح نماید و با تشکیل ستادی در وزارت کشور به بازنگری در محورهای حقوق شهروندی بپردازد.

محصولی وزیر وقت کشور در مصاحبه با ایسنا ضمن آسیب‌شناسی نگاه‌های موجود در موضوع حقوق شهروندی گفته است، "ایجاد حاشیه امن برای برخی افراد ذی‌نفوذ و تمامیت‌خواه، وجود بخشی‌نگری‌ها و برخی تبعیض‌ها در دسترسی‌های اجتماعی، سیاسی و حقوقی از آسیب‌هایی است که دولت نهم سعی کرده به حذف آنها مبادرت کند. همچنین به گزارش پایگاه اطلاع‌رسانی دولت به نقل از فارس، "علیرضا افشار معاون اجتماعی و فرهنگی و امور شوراهای وزارت کشور، حقوق شهروندی را از حقوق الهی برشمرد و تأکید کرده است: "اگر حق مردم را حق خداوند متعال بدانیم، به خود اجازه نمی‌دهیم آن را زیر پا بگذاریم."<sup>(۷)</sup>

از بررسی نظرات به صورت اجمال می‌توان چنین نتیجه گرفت که همه دولت‌ها و گروه‌های سیاسی در ایران ظاهراً با منشور حقوق شهروندی موافق می‌باشند. اما در حقوق شهروندی ترجیحاً به حقوق عمومی تأکید می‌نمایند و صیانت از حریم امنیت

#### ۴-۷. معتبر نبودن مبانی و اهداف حقوق شهروندی

در پاسخ به این سؤال که " آیا اهداف و محورهای حقوق شهروندی " بر پایه نظریه‌ای معتبر استوار است؟ می‌توان چنین نتیجه گرفت که دولت نهم و دهم مبانی نظری که قانون برنامه چهارم براساس آن محورهای منشور حقوق شهروندی را تدوین کرده، قبول نداشته و لذا مفاهیم موجود در قانون از اعتبار نظری لازم نزد دولت که مجری اصلی برنامه بود، برخوردار نبوده است. شاید عدم اشاره رئیس‌جمهور وقت در نامه تشکیل ستاد صیانت از حقوق شهروندی به اجرای ماده ۱۰۰ برنامه چهارم توسعه نیز عدم قبول مبانی و محتوای ماده ۱۰۰ باشد. البته در گفتگویی که با دبیر ستاد صیانت از حقوق شهروندی و کارشناسان آن بخش در وزارت کشور انجام دادیم، این نکته روشن شد که دولت وقت نگاه بدبینانه‌ای به موضوعات طرح شده در قالب حقوق شهروندی داشته و از برداشت‌های غرب‌گرایانه از مفهوم حقوق شهروندی توسط دولت قبلی نگران بوده است. لذا می‌توان نتیجه گرفت که یکی از موانع عدم اجرای ماده ۱۰۰ می‌تواند بی‌اعتباری مبانی نظری این قانون نزد دولت گذشته به عنوان مجری باشد. همچنین با

حقوق شهروندی از مقولات مهمی است که در قانون اساسی کشور ما نیز به آن پرداخته شده است، اما در عمل و اجرا با وجود تلاش‌هایی که صورت گرفته، کماکان موانعی در مسیر احیای کامل حقوق شهروندی در کشور وجود دارند. موانعی مانند وجود ابهامات و قیودی در متن قوانین که سبب برخوردهای سلیقه‌ای و تفسیرهای متفاوت از قوانین شده‌اند (مهرورزیان ۱۳۸۸، ص ۳۵).

گفته‌های وزیر وقت کشور نیز به این مسئله تأکید می‌کند "حوزه‌های امنیت اجتماعی در مقام اجرا با رویکردهای متعدد عملیاتی مواجه بوده که لازم است با همفکری و همکاری صاحبان خرد و اندیشه برای مدیریت و ساماندهی آن، در راستای اهداف مندرج در قانون اساسی و بسط فضایل اخلاقی انسانی برنامه‌ریزی اصولی صورت گیرد. این موضوع آن قدر با اهمیت است که سلايق گروه‌های سیاسی نباید در آن تأثیرگذار باشد."

باتوجه به مطالب ارائه‌شده، یکی از دلایل عدم اجرایی نشدن این قانون را می‌توان وجود اختلاف‌نظر فکری- اندیشه‌ای نسبت به مندرجات منشور حقوق شهروندی دانست.

## فرجام

باتوجه به اهمیت ارزیابی اجرای برنامه چهارم توسعه به عنوان اولین برنامه و قدم نخست برای تحقق اهداف چشم‌انداز در سال ۱۴۰۴، در پی بررسی موانع اجرایی شدن منشور حقوق شهروندی که مفاهیم آن در چشم‌انداز ۱۴۰۴ نیز مورد تأکید قرار گرفته، به دو نکته اساسی اشاره می‌گردد:

۱. باید پذیرفت در میان نهادهای متولی در سیاستگذاری، تدوین و تصویب قوانین، برنامه‌ها و اجرای آنها در جمهوری اسلامی ایران نیز مانند دیگر کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه تفاوت‌های دیدگاهی وجود دارد. تفاوت‌های نظری آن زمان مفید هستند که منبع و منشأ تولید راهکارها و برنامه‌های ثمربخش و مناسب‌تر بخشی و فرابخشی قرارگیرند و کشور را روز به روز به جلو حرکت دهند. هرچند ممکن است در موضوعات مهم و مسائل اساسی و استراتژیک کشور در سطوح مختلف سیاست‌گذاری، تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و اجرایی، دیدگاه‌های مختلف طرح شود، ولی در نهایت می‌بایست مسئولین به اجماع نظر برسند تا در فرایند مدیریت اجرایی کشور و حرکت رو به جلو تسریع شود. اما متأسفانه در کشور شاهد این پدیده هستیم که برخوردهای جناحی و تفاوت

عملکرد دولت دهم در تدوین برنامه پنجم توسعه مشخص می‌شود که علی‌رغم تأکید قانون اساسی و سند چشم‌انداز، دولت دهم در تدوین لایحه برنامه پنجم توسعه ضمن تغییرات ساختاری در برنامه بسیاری از محتوای مواد برنامه از جمله ماده ۱۰۰ (قانون تدوین منشور و حقوق شهروندی) را نیز از دستور کار برنامه پنجم حذف نمود و در خصوص حقوق شهروندی در فصل هشتم (حقوقی و قضایی) در تبصره دوم ذیل ماده ۲۱۱، قوه قضائیه را موظف نمود به منظور گسترش فرهنگ حقوقی و قضایی و اصلاح رفتار حقوقی و قضایی مردم ... به آموزش همگانی حقوق شهروندی در خصوص امور مالی، کار، تأمین اجتماعی، محیط زیست، بانکی، بیمه‌ای و مشابه آن توسط دستگاه‌های ذی‌ربط از طریق صدا و سیما ... اقدام نماید.

اگر محتوای موارد مربوط به حقوق شهروندی را در قانون چهارم و پنجم مورد بررسی قرار دهیم، می‌توان ادعا کرد که دولت دهم نگاه موسع و همه‌جانبه از حقوق شهروندی را به رسمیت نمی‌شناسد و این حقوق را به موضوعاتی که در قانون برنامه پنجم نیز صراحت دارد، مثل امور مالی و کار، تأمین اجتماعی، محیط زیست و ... محدود می‌داند.

دیدگاه جناح‌های مختلف باعث شده است که در بسیاری موارد انتقاد از جناح‌ها به انتقاد از قوانین و برنامه‌ها و اجرای آنها و در نهایت به تضعیف ساختارها و انحراف از اهداف و برنامه‌ها و تأخیر در رسیدن به اهداف و آرمان‌های جمهوری اسلامی منتج شود. کشوری که اجرای پنج برنامه توسعه (برنامه استراتژیک میان‌مدت) را پشت سر می‌گذارد، لازم است برای این‌گونه موانع راه حل پیدا کند تا بتواند در مسیر توسعه گام بردارد.

۲. با مرور قوانین و مقررات نظارت و کنترل در کشور و براساس نظرات مسئولین ذی‌ربط و صاحب‌نظران، به نظر می‌رسد نظارت بر برخی از سیاست‌های کلی در چارچوب استراتژی‌ها و برنامه‌های توسعه کشور تا حدودی مغفول مانده است. البته در اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی به عهده مقام معظم رهبری گذاشته شده، اما تاکنون سازوکارهای اعمال این نظارت که برعهده مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفته، هنوز به صورت کامل فعال نشده است.

در این مقاله سعی شده است با استفاده از مباحث نظری و مستندات که شامل اظهارنظر و عملکرد مسئولین، نهادهای ذی‌ربط و نهادهای نظارتی می‌شود؛ و همچنین با بهره‌گیری از الگوی تحلیل اجرا در سیاست‌گذاری عمومی، فرضیه‌های مقاله که درباره موانع و چالش‌های اجرای منشور حقوق شهروندی در ماده ۱۰۰ و ۱۳۰ برنامه چهارم توسعه است، مورد آزمون قرار گیرد. در جمع‌بندی می‌توان گفت نظارت و کنترل در برنامه چهارم توسعه با بی‌توجهی و چشم‌پوشی روبه‌رو بوده است. لذا به همین دلیل بسیاری از مواد برنامه از جمله ماده ۱۰۰ و ۱۳۰ نیز به اجرا در نیامده است، همچنین ناهماهنگی‌های لازم در سطح قوا و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط از دیگر موانع اجرای منشور حقوق شهروندی می‌باشد. وجود اختلاف نظر در مبانی فکری و نظری منشور حقوق شهروندی نیز یکی از دلایل عمده در عدم اجرای آن می‌باشد که به واسطه آن حتی با وجود تصویب قانون برنامه در مجلس، اجماع نظر بر سر مندرجات و محورهای منشور حقوق شهروندی در میان سیاست‌گذاران و مجریان به‌وجود نیامد و اجرای این قانون مهم محقق نشد.

در کشوری مانند ایران که جامعه‌ای است متکثر و مملو از گروه‌های اجتماعی و فرهنگی مذهبی، زبانی و قومی، تربیت شهروندانی که به حقوق برابر و انسانی تمام هموطنان خود احترام بگذارند و کرامت

است که اجماع نظر و همکاری و هماهنگی جناح‌های سیاسی، قوه مجریه، قضاییه و مقننه را ایجاد می‌کند. به نظر می‌رسد در شرایط حاضر تلاش برای تحقق حقوق شهروندی از جمله مسائل راهبردی در حوزه اجتماعی، فرهنگی و حقوقی برای کشور می‌باشد.

به همین دلیل است که حجت‌الاسلام والمسلمین دکتر حسن روحانی وعده تدوین منشور حقوق شهروندی و تحقق حقوق مردم را جزو مهم‌ترین اهداف دولت یازدهم برشمرده است. مردم و نخبگان کشور نیز امیدوارند در این دولت این مهم محقق گردد.

### پانوشت‌ها

۱. قانون برنامه چهارم توسعه (فصل پانزدهم - نظارت) ماده ۱۵۷- به منظور حسن اجرای برنامه چهارم، رییس جمهور گزارش نظارت و ارزیابی پیشرفت هر سال برنامه را حداکثر تا پایان آذرماه سال بعد، شامل موارد زیر به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید:

- الف) بررسی عملکرد مواد قانونی برنامه
- ب) بررسی عملکرد سیاست‌های اجرایی
- پ) بررسی عملکرد متغیرهای عمده کلان و بخشی، از جمله تولید و سرمایه‌گذاری، تجارت خارجی، تراز پرداخت‌ها، بودجه، بخش پولی و تورم، اشتغال و بیکاری
- ت) پیشرفت عملیات اسناد ملی توسعه بخشی، استانی و ویژه

انسانی و عدالت اجتماعی همه آنها از سوی حکومت در عمل پاسداری شود، بسیار حیاتی و اساسی می‌باشد. همان‌گونه که در بحث نظری در تعریف حقوق شهروندی آمد، تحقق عملی این حقوق در جامعه ایران منجر به ایجاد رابطه دوطرفه مستحکم بین مردم و حکومت می‌شود که از طریق آن، از یک طرف مردم با مسئولیت خود نسبت به نظام و کشور و هموعان خود آشنا می‌شوند و انگیزه مشارکت اجتماعی و سیاسی بیشتری در توسعه کشور خواهند داشت. از طرف دیگر حکومت نیز موظف به رعایت حقوق شهروندی شده و ضمن پاسخگویی به مردم، از برداشتها و عملکرد مقطعی و سلیقه‌ای برحذر خواهد شد. همان‌طور که گفته شد، تبیین این حقوق برای مردم و مسئولین از جمله ضروریات فضای اجتماعی و سیاسی جدید داخلی، منطقه‌ای و جهانی می‌باشد. تحقق این حقوق موجب می‌شود قدرت عمل خودسرانه برخی از نهادها محدود شود و از خدشه‌دار شدن چهره نظام جمهوری اسلامی ایران جلوگیری گردد. همچنین منافع درازمدت کشور از این طریق تأمین شده و زمینه‌ساز تربیت شهروندان مورد تأکید چشم‌انداز ۱۴۰۴ کشور خواهد شد. لذا تدوین، تبیین و تأمین حقوق شهروندی امری

ث) ارزیابی نتایج عملکرد و تبیین علل مغایرت با برنامه  
 ج) ارائه پیشنهادهای لازم به منظور بهبود عملکرد برنامه  
 ماده ۱۵۸- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به منظور ارزیابی میزان پیشرفت کشور در چارچوب موازین برنامه چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام، شاخص‌های مربوط را متناسب با شاخص‌های بین‌المللی تنظیم و مقایسه و در تیرماه هر سال نتایج حاصل از اندازه‌گیری شاخص‌های مذکور را به همراه نقاط قوت و ضعف مقایسه و در تیرماه هر سال نتایج حاصل از اندازه‌گیری شاخص‌های مذکور را به همراه نقاط قوت و ضعف و پیشنهادهای مؤثر برای بهبود وضعیت کشور به مقام معظم رهبری، دولت و مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌نماید.  
 ماده ۱۵۹- دولت مکلف است حداکثر تا پایان نیمه اول سال ۱۳۸۴ کلیه آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی قانون را تهیه و به تصویب برساند.  
 ماده ۱۶۰- کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی موضوع ماده(۴) (قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶،۶،۱) و سایر شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد سرمایه و سهام آنها منفرداً یا مشترکاً به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی، به استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه قانونی، تعلق داشته باشند و همچنین شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی به آنها، مستلزم ذکر یا تصریح نام است، از جمله: شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های

تابعه، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه در موارد مربوط، مشمول مقررات این قانون می‌باشند.  
 ماده ۱۶۱- کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون در طول اجرا آن ملغی‌الثر می‌باشد.  
 ۲. فتحی و اجاره‌گاه در مقاله خود برخی از این مؤلفه‌ها را آورده‌اند:  
 الف) احساس تعهد، احساس برابری، کنجکاوی و ترقی طلبی، اطاعت از قانون توجه به نفع عمومی، مشارکت و غیره (مینکلر ۱۹۹۸).  
 ب) مشارکت، تعاون، همکاری و دانایی‌محوری. (Dee, 2004).  
 پ) آراستگی شخصی، دانش محوری محلی، ملی و جهانی، سخت‌کوشی، وطن پرستی، تبعیت از قانون نوع‌دوستی، مشارکت (Liv, 2001).  
 ت) مسئولیت‌پذیری، بسط ارتباطات انسانی، کل‌نگری، احترام به اصول اخلاقی. (Faulks, 2000)  
 ث) تفکر انتقادی، توجه به نفع عمومی، مشارکت در زمینه‌های سیاسی و اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی، درک نیازها و نگرش‌های دیگران، رفتار متعهدانه.  
 ج) اندیشه‌ورزی، ژرف‌اندیشی، سعه صدر، تحمل اندیشه‌های مخالف، قانون‌گرایی و قانون‌پذیری احساس خود ارزشمندی، عزت و اعتماد به نفس، تمایل به رقابت سازنده، عدم تمکین روابط مبتنی بر قدرت مستبدانه، تقویت روحیه پرسشگری و کنجکاوی، تمایل به تفکر خلاق و واگرا در حل مسائل مبتلا به محیط پیرامون، توانایی و جرأت ابراز اندیشه (مهرمحمدی، ۱۳۷۷، صص ۳۲ - ۲۱)

۴. رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام گفت: آیین‌نامه نظارتی خیلی ضعیف تصویب شد. حد آن این است که بر تدوین و اجرای برنامه‌های

پنج‌ساله و دیگر مقرراتی که در دولت و مجلس تصویب می‌شود نیز خلاف سیاست‌های کلی نباشد و سوم اینکه دستگاه‌های اجرایی به صوت سالانه گزارش عملکرد خود در انطباق با سیاست‌های کلی را بدهند و ما با سیاست‌های کلی تطبیق دهیم که ما این کارها را انجام داده‌ایم. رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام

ادامه داد: بعد از تشکیل دولت جدید، من ملاقاتی با رهبر داشتم، به نظر می‌رسید برنامه‌های دولت جدید با توجه به متمم‌های آنها و لویحی که به مجلس می‌فرستادند با سیاست‌های کلی هماهنگ نیست و نهایتاً قرار شد فرصتی داده شود تا دولت جدید برنامه‌های خودش که برای اجرا تصویب نکرده را به پایان ببرد و بعد که سراغ اجرای شعارهای خودش رفت، به نظارت دقیق بپردازیم و فکر می‌کنم دیگر این فرصت تمام شده است و ما باید جدی‌تر وارد نظارت بر عملکرد دولت شویم.

من از هر چهار طرف و دستگاه‌های مختلف انتقاد دارم. از خودمان شروع می‌کنم که نظارت جدی در این مدت نداشتیم. وی افزود: البته ما عذر داریم، ولی با همین آیین‌نامه ضعیف هم نظارت جدی نکردیم. سایت مجمع تشخیص مصلحت نظام

۵. زرنده، معاون برنامه‌ریزی و مدیریت منابع انسانی بازرسی کل کشور نقش نظارت در اجرای صحیح برنامه‌های توسعه را مهم ارزیابی کرد و گفت: مهم‌ترین چالش برنامه‌های توسعه برای تحقق اهداف سند چشم‌انداز ۲۰ ساله، نظارت است و گام

(چ) دانایی‌محوری، وطن‌دوستی، قانون‌مداری، مسئولیت‌پذیری و تعهد، مشارکت، انتقادگرایی و انتقادپذیری (واحد و کاظمی، ۱۳۸۳).

ح) از «شناخت مدنی»، - از «توانایی مدنی»، - از «نگرش مدنی»، عبارت است از مجموعه‌ای از آگاهی‌ها، اطلاعات و درک و فهم مدنی ... ، «توانایی مدنی» عبارت است از مجموعه مهارت‌ها، قابلیت‌ها و توانمندی‌های هر فرد برای زیست در جامعه‌ای که در آن زندگی می‌کند دارد که مؤلفه‌های آن عبارت‌اند از توانایی مشارکت با دیگران، توانایی انجام امور بدون اتکا به دیگران و توانایی اتخاذ تصمیمات منطقی و توانایی رفتار براساس اصول اخلاقی و مذهبی مطلوب و «نگرش مدنی» عبارت است از مجموعه‌ای از طرز تلقی‌ها، باورها و دیدگاه‌هایی که برای یک شهروند خوب ضروری است و مؤلفه‌های آن عبارت است از پذیرش تنوع و تکثر در جامعه و احترام به آن، داشتن باورها و اعتقادات مستقل، روحیه مسئولیت‌پذیری، حس وطن‌پرستی، داشتن روحیه بردباری، انتقادپذیری، قدرشناسی نسبت به میراث فرهنگی و هویت ملی (فتحی، ۲۰۰۳).

۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی با عنوان «حقوق شهروندی و ارتقای آن در برنامه پنجم توسعه کشور» منتشر کرد: "مغفول مانند مسئولیت ریاست جمهوری در اجرای حقوق شهروندی، عدم نهادینه شدن فرهنگ‌سازی و اطلاع‌رسانی کافی در جامعه، نبود نظارت مستمر، دقیق، فعال و پاسخ‌گو در این زمینه و امثال اینها از آن جمله‌اند."

۴. زرنگ، محمد (۱۳۸۴)، *سرگذشت قانون اساسی در سه کشور ایران و فرانسه و امریکا*، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۵. فتحی و اجاره‌گاه، کورش (۱۳۸۴)، *پروژه آموزش شهروندی در استان کرمان*، پژوهشکده تعلیم و تربیت.
۶. فتحی و اجاره‌گاه، کورش و همکاران (۱۳۸۵)، «شناسایی آسیب‌های تربیت شهروندی در برنامه درسی پنهان»، *فصلنامه نوآوری‌های آموزشی*، سال پنجم، شماره ۱۷.
۷. فلامکی، محمدمنصور (۱۳۷۶)، *شهر شهروندی در ایران*، نقش جهان کاظمی، محمد و سکینه واحد چوکده (۱۳۸۴)، *رفتار مدنی سازمانی: تبیین بعد رشد یافته‌ای از رفتار و عملکرد انسان‌ها در زندگی سازمانی*. تهران: سومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت.
۹. کتانی اصل، عابد، *گفتاری درباره حقوق شهروندی*، سایت وکالت (www.vekalat.com)
۱۰. لطف‌آبادی، حسین (۱۳۸۵)، «آموزش شهروندی ملی و جهانی»، *فصلنامه نوآوری‌های آموزشی*، سال پنجم، شماره ۱۷.
۱۱. *مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه*، (۱۳۸۳)، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه ص ۸، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور پشتیبانی، مرکز مدارک علمی و انتشارات.
۱۲. مهرمحمودی، محمود (۱۳۷۷)، «آموزش و پرورش و جامعه مدنی»، *مجله پژوهش‌های تربیتی*، جلد ششم، شماره ۳ و ۴
- برداشتن در این راستا از سیاست‌های اصلی سازمان بازرسی کل کشور است. قانون اساسی و سند چشم‌انداز توسعه به عنوان موضوعات بازرسی انتخاب و با اجرای برنامه‌های نظارتی سالیانه از دستگاه‌های اجرایی کشور موانع تحقق توسعه کشور را آسیب‌شناسی می‌کند. زرندی افزود: دوام و بقای نظام جمهوری اسلامی بدون اجرای صحیح برنامه‌های توسعه اقتصادی مورد خدشه قرار خواهد گرفت و مهم‌ترین چالش برنامه توسعه، مسئله نظارت بر اجرای صحیح برنامه‌ها برای دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز ۲۰ ساله نظام می‌باشد؛ لذا گام برداشتن در این راستا باتوجه به وظایف ذاتی سازمان بازرسی کل کشور، از سیاست‌های این سازمان است.
۶. خبرگزاری دولت
۷. نامه رئیس جمهوری به وزیر کشور ۱۳۸۷/۹/۲۱، شماره ۱۶۹۴۹۳.

## منابع فارسی

۱. آشتیانی، ملیحه و همکاران (۱۳۸۵)، «لحاظ کردن ارزش‌های شهروندی در برنامه درسی برای تدریس در دوره دبستان»، *فصلنامه نوآوری‌های آموزشی*، ویژه‌نامه نوآوری در تربیت شهروندی، سال پنجم، شماره ۱۷.
۲. پارسونز، داین (۱۳۸۵)، *مبانی سیاست‌گذاری عمومی و تحلیل سیاست‌ها*، ترجمه دکتر حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۳. جعفری لنگرودی، جعفر (۱۳۷۸)، *مبسوط در ترمینولوژی حقوق*، جلد ۳



۱۳. مهرمحمودی، محمود (۱۳۸۱) *برنامه درسی: نظرگاه‌ها، رویکردها و چشم‌اندازها*. تهران: انتشارات آستان قدس رضوی
۱۴. مهرورزیان، طاهره (۱۳۸۸)، *حقوق شهروندی و ارتقای آن در برنامه پنجم توسعه*، گزارش معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۵. نامی، محسن (۱۳۸۶)، *حقوق شهروندی از تئوری تا عمل*، شهروند آگاه، پیش‌شماره اول، *نشریه آموزشی، فرهنگی اطلاع‌رسانی، حقوقی*، بنیاد رسالت، تهران.
۱۶. نوروزی، فیض‌الله، منا گل‌پرور (تابستان ۱۳۹۰)، «بررسی میزان احساس برخورداری زنان از حقوق شهروندی و عوامل مؤثر بر آن»، *فصلنامه راهبرد*، سال بیستم، شماره ۵۹.
21. Liv, Meihui (2001), The Development of Civic values: Case Study of Taiwan, *International Journal of Educational Research*. Vol. 35, No
22. Macevan, Cheryl (2003), Bringing Government to the People: Women. Local Governance and Community Participation in Soutl Africa, *International Journal of Educational Research*. Vol. 34, No. 4
23. Minkler. John (1998), *Active Citizenship: Empowering American's Youth*. In [www.frenso.edu/sps/minkler/index.html](http://www.frenso.edu/sps/minkler/index.html).
24. Oliver. Dand and Heater, D. (1994), *The Foundations of Citizenship*, London: Harrester wheatsheaf.
25. Strijbos.s. (2001), Global Citizenship and Read World of Technology, *International Journal of Education Research*, Vol. 23, No. 4
26. [www.Tehran.ir](http://www.Tehran.ir)
17. Combs, Carolyn (2001), *A Conceptual Framework Toward a Democratic Citizenship Curriculum, and its Implication for Education Drama*, Unpublished Master of Education Thesis. University of Monitoba/ <http://hdl.handle.net/1993/27/19>
18. Faulks, keilh (2000), *Citizenship*. New York: Published by Routledye.
19. Giddens, A. (1998), *The Third Way*, Cambridge: Polity Press.
20. Lister, R. (2003), *Citizenship: Feminist Perspective*, New York University Press.

### منابع لاتین