

# ابهامات و موانع قانونی حقوق شهروندی

(تاریخ دریافت ۱۳۹۶/۰۹/۲۲، تاریخ تصویب ۱۳۹۶/۱۲/۱۰)

## اکبر شهریاری

کارشناس ارشد حقوق جزا و جرم شناسی

### چکیده

این مقاله به ابهامات و موانع قانونی حقوق شهروندی پرداخته است. حقوق شهروندی سبب کم رنگ شدن بسیاری از آسیب‌ها و ناهنجاری‌های اجتماعی می‌شود؛ چراکه این حقوق موجب تبیین، توسعه و آگاهی‌دادن ابعاد آن خواهد شد. طبق قوانین کیفری از جمله قانون آیین دادرسی کیفری، مردم از حقوقی برخوردار هستند که قانون آیین دادرسی کیفری نیز در سال ۹۲ بر حقوق مذکور تأکیدات متعددی داشته و از این حیث بسیار پیشرفته است. یکی از وجوه تمایز قوانین پیشرفته بسیاری از کشورهای دنیا نسبت به ما حقوق شهروندی است، آنها خود را ملتمز به رعایت این حقوق می‌دانند در حالی که ما در پیچ و خم قانون‌گذاری آن هستیم و هنوز قانون مشخصی در این زمینه نداریم. حقوق شهروندی خوشه‌های مختلف مدیریتی و جمعیتی را شامل می‌شود که برای هر کدام از آنها نقش، تکالیف و وظایف مرتبط و متقابلی در نظر گرفته شده است. توضیح و شفاف‌سازی، فعال کردن مسوولیت ریاست جمهوری در اجرای حقوق شهروندی، نهادینه کردن حقوق شهروندی در جامعه، نهادهای مدنی و سازمان‌های غیردولتی، ایجاد نظام کنترلی دقیق و اصلاح مسیر رسیدگی به پرونده‌ها و دادرسی‌ها موانع احقاق حقوق شهروندی را رفع می‌کند. آنچه حقوق شهروندی در ایران را با مشکلات متعدد روبه‌رو کرده، نبود قانون نیست که حالا اسنادی مانند منشور یا حتی قوانین جدید چاره‌گشا باشند. مسئله اساسی این است که دستگاه‌های مختلف به حقوق شهروندی بی‌اعتنایی می‌کنند و در پاره‌ای از موارد نیز این حقوق به شکل‌های مختلف نقض می‌شوند.

۱۰۹



حقوق شهروندی یکی از مبانی فکری دموکراسی و مفاهیم اساسی زندگی دموکراتیک به‌شمار می‌رود. به اعتقاد بسیاری از مورخین و محققین، نخستین و قدیمی‌ترین سند تاریخی در زمینه‌ی حقوق بشر فرمان کورش کبیر پس از فتح بابل است و در اسنادی که از تخت جمشید به‌دست آمده عباراتی مشاهده می‌شود، اما در ایران پس از اسلام حقوق شهروندی تابع اندیشه‌های سیاسی حاکمان بود. مفهوم شهروند و حقوق شهروندی چند سال اخیر در ایران مطرح شده است؛ گویا همگان به‌دنبال تعریف جدیدی از شهروند و حقوق شهروندی هستند و موقعیت شهروند بودن را قانون معین می‌کند. حقوق شهروندی به کلیه حقوقی گفته می‌شود که یک شهروند بر اساس قوانین و مقررات و ارزش‌های مشترک در یک کشور از آن برخوردار است. مسئله حقوق بشر را می‌توان مهم‌ترین تحول حقوق بین‌الملل در قرن بیستم تلقی کرد و حقوق بشر اعم از حقوق شهروندی است. منابع بین‌المللی متعددی در زمینه‌ی حقوق شهروندی وجود دارد. مفهوم شهروندی از نظر قلمرو شمول نیز پیوسته گسترش می‌یابد؛ به‌گونه‌ای که، امروزه از شش نوع شهروندی یاد می‌شود: شهروندی سیاسی، شهروندی اجتماعی، شهروندی جنسیتی، شهروندی قومی فرهنگی، شهروندی اقتصادی و سرانجام شهروندی جهانی. امروزه، زبان حق در جهان ما به زبانی مشترک و درک شدنی در گفت‌وگوهای مربوط به هدف‌های غایی انسان تبدیل شده و آنچنان در اجتماع نفوذ کرده که گویی تصور بقا و ادامه‌ی این وضع بدون حضور آموزه‌های حق امکان‌پذیر نیست. این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی درصدد پاسخ به این پرسش‌هاست که چرا مفهوم شهروند عنصر اصلی متعلق فرد به یک جامعه سیاسی است؟ و موانع و چالش‌های آن در ایران کدامند؟ بر این اساس به تبیین «فرد واجد حقوق معین است و شهروند به‌عنوان گروهی از مردم تعریف می‌شوند که می‌پذیرد دارای حقوق مشترکی هستند» به عنوان فرضیه می‌پردازد. امروزه، این باور مطرح است که افراد به‌منزله شهروند حق‌ها و آزادی‌هایی دارند که دولت‌ها و جامعه بین‌المللی مکلف هستند، از آن‌ها حمایت کنند.

شهروندی از جمله مفاهیم نو پدیداری است که به‌طور ویژه‌ای به برابری و عدالت توجه دارد و در نظریات اجتماعی، سیاسی و حقوقی جایگاه ویژه‌ای پیدا کرده است. مقوله «شهروندی» وقتی تحقق می‌یابد که همه افراد یک جامعه از کلیه حقوق مدنی و سیاسی برخوردار باشند و همچنین به

فرصت‌های مورد نظر زندگی از حیث اقتصادی و اجتماعی دسترسی آسان داشته باشند. حقوق شهروندی که پیشینه آن بسیار فراتر از ایده نوین حقوق بشر است، با توجه به مفهوم جامعه مدنی و شخصیت یافتن جهانی انسان‌ها در چارچوب رهیافت حقوق بشر جهان‌شمول رنگ و بویی تازه یافته و نوعی رویکرد ویژه به حقوق بشر انگاشته می‌شود. این مفهوم ناشی از برداشت تازه‌تر و همگانی‌تر از مفهوم شهروندی است که پس از جنگ دوم جهانی پدیدار شد. شهروندی از جمله مفاهیم نو پدیداری است که به طور ویژه‌ای به برابری و عدالت توجه دارد و در نظریات اجتماعی، سیاسی و حقوقی جایگاه ویژه‌ای پیدا کرده است. مقوله «شهروندی» وقتی تحقق می‌یابد که همه افراد یک جامعه از کلیه حقوق مدنی و سیاسی برخوردار باشند و همچنین به فرصت‌های مورد نظر زندگی از حیث اقتصادی و اجتماعی دسترسی آسان داشته باشند. شهروندان به عنوان اعضای یک جامعه در حوزه‌های مختلف مشارکت دارند و در برابر حقوقی که دارند، مسئولیت‌هایی را نیز در راستای اداره بهتر جامعه و ایجاد نظم بر عهده می‌گیرند، و شناخت این حقوق و تکالیف نقش مؤثری در ارتقاء شهروندی و ایجاد جامعه‌ای بر اساس نظم و عدالت دارد. ضمن اینکه شهروندان به عنوان اعضای یک جامعه در حوزه‌های مختلف مشارکت دارند و در برابر حقوقی که دارند، مسئولیت‌هایی را نیز در راستای اداره بهتر جامعه و ایجاد نظم بر عهده می‌گیرند، و شناخت این حقوق و تکالیف نقش مؤثری در ارتقاء شهروندی و ایجاد جامعه‌ای بر اساس نظم و عدالت دارد.

۱۱۱



در کشور ما گاهی اوقات درباره مفهوم حقوق شهروندی و حقوق بشر خلط مبحث به وجود می‌آید، به عنوان مثال، وقتی در قوه قضائیه از حقوق شهروندی سخن به میان می‌آورند، منظورشان دقیقاً آن چیزی نیست که در محافل آکادمیک از آن مراد می‌کنند. آنها در حقیقت به حقوق قضائی شهروندان اشاره می‌کنند، در حالی که در رویکرد دیگر مفهوم گسترده‌تری از حقوق شهروندی را مد نظر قرار داده و حقوق شهروندی را مرادف با حقوق بشر قلمداد می‌کنند. از این منظر، حقوق شهروندی چیزی نیست، جز حق‌ها و آزادی‌ها در معنای عام کلمه.

### بخش اول: بررسی حقوقی موضوع

از دستگاه‌های اجرائی خواسته است فعالیت و مقررات خود را با منشور حقوق شهروندی همسو یا مطابق کنند. اما با همه این اوصاف ابهامات و چالش‌هایی همچنان باقی است و منشور حقوق شهروندی به آنها توجه نکرده و همین‌ها کارآمدی و اثرگذاری این سند را در حاله‌ای از تردید و ابهام



فرو می‌برد. پرسش این است که آیا سند منشور حقوق شهروندی در زمره مصوبات الزام‌آور حکومتی قرار می‌گیرد؟ چه علل و عواملی باعث می‌شود قوانین موجود محقق نشوند و حتی در تدوین انواع مصوبات یا سیاست‌ها و برنامه‌های اجرائی، حقوق شهروندی با بی‌اعتنایی‌های فراوان روبه‌رو شود؟ منشور حقوق شهروندی هیچ توجهی به این پرسش بنیادی نداشته است. گویی این منشور در خلأ تدوین شده است. آنچه اهمیت دارد شناخت علل و عوامل اجرا نکردن درست قوانین موجود در کشور است که در آنها حقوق شهروندی بیان و مقرر شده‌اند. با توجه به انواع مقررات مانند قانون، تصویب‌نامه هیأت وزیران و مصوبات سایر مراجع اداری نمی‌توان به این پرسش پاسخ مثبت داد؛ این سند حتماً قانون نیست. همچنین با توجه به مرجع تصویب و مفاد و محتوا، منشور تصویب‌نامه هیأت وزیران یا چیزهایی از قبیل دستورالعمل اجرائی و مانند آنها نیز نمی‌تواند باشد. در این صورت این سند از نظر حقوقی نمی‌تواند الزام‌آور باشد. اگر هر دستگاهی از دیدگاه‌های مندرج در منشور تخطی کند، قانوناً مسئولیتی نخواهد داشت. این ویژگی از یک سو موجب ضعف منشور و از سوی دیگر موجب سنگین شدن مسئولیت سیاسی - اخلاقی رئیس‌جمهور می‌شود، زیرا به دلایلی که گفته شد در هر مورد که رفتارها یا گفتارهایی ناقض مفاد منشور از سوی اجزای حکومتی و به‌ویژه اجزای قوه مجریه به عمل آید، باید فوری رئیس‌جمهور با آن فرد یا سازمان برخورد جدی و مؤثر بکند، در غیر این صورت ایشان حداقل به لحاظ اخلاقی در برابر ملت مسئول خواهد بود.

### بند اول: تعاریف و مفاهیم

۱. شهروند: واژه شهروند معادل (polites) یونانی و (citizen) انگلیسی و citoyen فرانسه است. در ادبیات فارسی، شهروند کسی است که اهل یک شهر یا یک کشور باشد و از حقوق متعلق به آن برخوردار باشد. در حقوق بین‌الملل - به معنای مصطلح آن - شهروند، تنها به فردی که در واحد سیاسی حکومت، از حقوق کامل سیاسی و مدنی بهره‌مند باشد، قابل اطلاق است (رستمی، ۱۳۹۲: ۱۸۵). موضوع شهروندی تا حدود زیادی مدیون تحولات سیاسی - اجتماعی اخیر در غرب است. شهروند به فردی اطلاق می‌شود که از همه‌ی حقوق و مسئولیت‌های اجتماعی برخوردار باشد. برخورداری و آگاهی نسبت به حقوق اساسی خود در افزایش مسئولیت‌پذیری اجتماعی، اعتماد‌پذیری و تعهد افراد در جامعه مؤثر خواهد بود (ذکائی، ۱۳۹۰: ۲۰۱). در تعریف شهروند می‌توان گفت که شهروند کسی است که حقوق فردی و جمعی خود را می‌شناسد و از آنها دفاع می‌کند.

کند، قانون را می‌شناسد و به آن عمل می‌کند و از طریق آن مطالبه می‌کند، از حقوق معینی برخوردار است. می‌داند که فرد دیگری هم حضور دارد و دفاع از حقوق او یعنی دفاع از حقوق خودش و فردی که در امور شهر مشارکت دارد. پس شهروند نه تنها به معنای سکونت در یک شهر به مدت مشخص که به معنای مجموعه ایی از آگاهی‌های حقوقی، فردی و اجتماعی است. از این رو «شهروندی» توانایی افراد را برای قضاوت در مورد زندگی خودشان تصدیق می‌کند و زندگی آنها از پیش به وسیله نژاد، مذهب، طبقه، جنسیت و یا صرفاً از روی یکی از هویت‌شان تعیین نمی‌شود. می‌توان گفت که شهروندی، موقعیتی است که فرد با برخورداری از آن می‌تواند در یک جامعه سیاسی، اخلاقی شده و زندگی خود را بر اساس وابستگی‌های متقابل و بر اساس موازین و تعادل حقوق و مسئولیت‌های اجتماعی ساماندهی کند.

۲. حقوق شهروندی: حقوق شهروندی ترکیبی از دو کلمه حقوق و شهروندی است و گذشته تاریخی‌اش چندان روشن و شفاف نیست. حقوق شهروندی حقوقی است برای اتباع کشور در رابطه با موسسات عمومی همانند حقوق سیاسی، حق استخدام عمومی، حق انتخاب کردن و انتخاب شدن، حق گواهی دادن در مراجع رسمی، حق داور و مصداق واقع شدن (جعفری لنگرودی، ، ۱۳۸۱: ۱۳۷۰). در جای دیگر حقوق شهروندان را اینچنین تعریف می‌کند: «حقوقی که فقط به سکنه یک شهر از کشوری داده شود (در برابر حقوق مردم کشور به کار رفته است) مثال: در تاریخ حقوق رم انتخابات مخصوص شهر رم بود و سایر اهالی کشور از آن محروم بودند و بعداً این حق شهروندی مردم رم به سایر بلاد ایتالیا داده شد هرچند که عملاً نمی‌توانستند در انتخابات عمومی شرکت کنند» (جعفری لنگرودی، ، ۱۳۸۱: ۱۷۲۹). این حق ریشه در اصل اخلاقی غایت بودن انسان و منع استفاده ابزاری از انسان دارد. از آنجا که انسان‌ها در انسان بودن باهم برابرند اخلاقاً قابل قبول نخواهد بود که انسان‌هایی به خود اجازه دهند بدون رضایت و انتخاب دیگران بر آنها حکم برانند و آزادی آنها را محدود کنند (راسخ، ۱۳۸۱: ۱۳۴).

به عبارت دیگر اساساً نمی‌توان از یک سو از انسان مسئول اخلاقی و هم‌چنین نظام اجتماعی عادلانه سخن گفت و درعین حال آزادی انتخاب افراد را انکار کرد. بنابراین حقوق شهروندی به مجموع حقوق و آزادی‌هایی گفته می‌شود که دولت اجرای آنرا طبق قوانین داخلی برای اتباع خود تامین و



تضمین کرده است و محتوای آن ممکن است از یک کشور به کشور دیگر متفاوت باشد (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۸: ۹).

«حقوق شهروندی» مجموعه حقوقی است برای اتباع کشور در رابطه با مؤسسات عمومی مانند: حقوق اساسی، حق استخدام شدن، حق انتخاب کردن و انتخاب شدن، حق گواهی دادن در مراجع رسمی، حق داوری و مصدق شدن؛ بنابراین واژه مذکور از حقوق سیاسی است. «حقوق شهروندی» یک مفهوم نسبتاً وسیعی است که شامل حقوق سیاسی و غیرسیاسی (حقوق مدنی و بهره مندی‌های فردی و اجتماعی که دارای صبغه سیاسی نیستند) می‌باشد. از این رو می‌توان گفت که «حقوق شهروندی» شامل هر سه نسل حقوق بشری که در سطح دکترین مطرح شده‌اند می‌باشند. این سه نسل شامل حقوق مدنی و سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و حقوق همبستگی می‌باشند. اصولاً «حقوق شهروندی» را می‌توان مجموعه قواعدی که بر روابط اشخاص در جامعه شهری حکومت می‌کند تعریف نمود. از این رو، «حقوق شهری» که موضوع آن چگونگی روابط مردم شهر، حقوق و تکالیف آنان در برابر یکدیگر و همچنین در برابر جامعه و اصول و هدف ما و وظایف و روش انجام آن است را می‌توان به عنوان اصولی بدانیم که منشعب از حقوق اساسی کشور است. حقوق شهروندی به کلیه حقوقی گفته می‌شود که یک شهروند بر اساس قوانین و مقررات و ارزش‌های مشترک در یک کشور از آن برخوردار است این حقوق به‌ویژه در ارتباط دولت مردان با آحاد جامعه مدنظر است که باید از طرف گروه نخست مورد رعایت و احترام قرار گیرد که در قانون اساسی ما زیر عنوان حقوق ملت در فصل دوم از اصل نوزدهم تا اصل چهل دوم قانون اساسی معین و مقرر شده است. اصل همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و اصل بیستم قانون اساسی مقرر می‌دارد (جهانگیر، ۱۳۸۵: اصل ۲). که «همه از حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند؛ در اصل‌های دوازدهم و سیزدهم و چهاردهم قانون اساسی، دین و مذهب رسمی ایران و حقوق اقلیت‌های دینی، و غیر مسلمان را تبیین و رعایت اخلاق حسنه و قسط و عدل اسلامی و حقوق انسانی را از طرف جمهوری اسلامی ایران و مسلمانان نسبت به غیرمسلمانان مورد تأکید قرار داده است (رمضان پور و دیگران، ۱۳۹۱).

از جمع قوانین و مقررات یاد شده به این نتیجه می‌رسیم که اتباع ایرانی اعم از مسلمانان و غیرمسلمانان به‌طور برابر و یکسان در حدود مقرر در قوانین از حقوق شهروندی برخوردارند. در



عین حال همان‌طور که فرد در برابر اجتماع و حکومت از حقوقی بهره‌مند است در مقابل تکالیفی نیز برعهده دارد که نیز باید انجام دهد این عمل یک عمل یک‌طرفه نیست و چون فرد از مزایای اجتماع بهره‌مند می‌شود لازم است در مقابل، دین خود را برای جامعه ادا نماید و در ایجاد یک جامعه سالم، مرفه و خوشبخت خود را سهم بداند. بدین ترتیب ارتباطی بین شهروند و دولت به‌وجود می‌آید که در نتیجه برای هر دو طرف حق و تکلیفی ایجاد می‌شود و به‌عنوان مثال شهروند از امتیازات سیاسی، اجتماعی و ... برخوردار می‌شود و دولت مکلف است آنرا محترم بشمارد و در مقابل شهروند به پرداخت مالیات و رعایت انتظامات دولتی و انجام وظیفه عمومی و غیر... مکلف می‌شود.

### بخش دوم: منبع ملی حقوق شهروندی در جمهوری اسلامی

با صدور بخشنامه ۲. فرودین ۱۳۸۳ رئیس قوه قضائیه در مورد رعایت حقوق شهروندان خطاب به دادرسان، ضابطان و ناظران زندان‌ها و بازداشتگاه‌های سراسر کشور شکل جدی به‌خود گرفت. در این بخشنامه، به رعایت برخی از حقوق شهروندان در مرحله‌های مختلف تحقیق، تعقیب و نگهداری - به‌ویژه در مقام متهم - تأکید شده و رعایت قوانین در کشف و تعقیب جرم، اجرای تحقیقات، صدور قرارهای تأمین و بازداشت موقت و پرهیز از هرگونه سلیقه شخصی و سوءاستفاده از قدرت یا اعمال هرگونه خشونت یا بازداشت غیرقانونی، صدور حکم محکومیت بر پایه‌ی اصول و موازین قانونی، فراهم کردن زمینه‌ی حق دفاع برای متهمان در دادگاه‌ها و دادرراها و رعایت اخلاق اسلامی با مردم، ممنوعیت هرگونه شکنجه و توسل به روش غیرقانونی در تحقیقات و بازجویی و پرهیز از کنجکاو‌ی در اسرار شخصی و خانوادگی و نیز طرح پرسش‌های روشن و مرتبط با اتهام انتسابی و ... مورد توجه قرار گرفته است. اهمیت این بخشنامه به‌اندازه‌ای بود که سامانه قانون‌گذاری کشور بخشنامه مزبور را با عنوان قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی در جلسه علنی سه‌شنبه مورخ ۱۵ / ۲ / ۱۳۸۳ - یعنی ۲۵ روز پس از تاریخ صدور بخشنامه - تصویب کرد و به‌جایگاه «قانون» ارتقا داد. این قانون هر چند خلأها و کاستی‌های بسیاری دارد و فقط از برخی حق‌ها و آزادی‌های شهروندان در امور قضایی حمایت می‌کند، تصویب آن گامی در جهت تثبیت ایده حقوق شهروندی در نوشتگان حقوقی و قانونی ایران بود؛ به‌گونه‌ای که، پنج ماه پس از تصویب این قانون، قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، دولت و قوه قضائیه را مکلف به تهیه و تدوین منشور و لایحه حقوق



شهروندی کرد. با وجود این، تدوین چنین لایحه‌ای با موانع و چالش‌هایی روبه‌روست که این نوشتار می‌کوشد به اختصار آن‌ها را بررسی کند.

### بخش سوم: موانع و چالش‌های قانونی حقوق شهروندی

اصل بیستم قانون اساسی با تصریح به این که همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند، زمینه گسترش و توسعه حقوق همه افراد را فراهم کرده است. قوه قضائیه - به منزله قوه‌ای مستقل، نهادی پشتیبان حق‌های فردی و اجتماعی و مسئول تحقق عدالت - بر پایه قانون اساسی عهده‌دار وظایفی شده که مهم‌ترین آن در بندهای پنج‌گانه اصل یک‌صد و پنجاه و شش قانون اساسی بر شمرده شده است. بر پایه بند دو این اصل، احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع یکی از مهم‌ترین وظایف قوه قضائیه است که یکی از مجاری اعمال آن در بند دو اصل یک‌صد و پنجاه و شش تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی ایران در نظر گرفته شده است. عبارت «حقوق عامه» در این بند قانون اساسی نیز مانند حقوق ملت مفهوم مشخصی ندارد.

از یک‌سو، می‌توان حقوق عامه را معطوف به حق‌های فرد فرد انسان‌ها شامل همه‌ی حق‌های متعلق به افراد انسانی دانست و از سوی دیگر، می‌توان حقوق عامه را در معنای حق‌های جمعی عامه مردم به کار گرفت. در معنای اخیر، «حقوق عامه» فقط در برگیرنده حق‌هایی مانند بهره‌مندی از میراث مشترک بشریت، بهره‌مندی از کمک‌های بشردوستانه، بهره‌مندی از محیط‌زیست سالم و موارد مشابه دانست که ویژگی آن‌ها بهره‌مندی و مسئولیت همگانی در قبال تحقق آن‌ها است. در حقیقت، این تلقی مفهوم حقوق عامه را به مفهوم حقوق همبستگی یا همان حقوق نسل سوم حقوق بشر بسیار نزدیک می‌سازد. به نظر می‌رسد که تدوین‌کنندگان قانون اساسی با استفاده از عبارت «احیای حقوق عامه» بر این باور بوده‌اند که حقوق عامه مردم در نظام سیاسی پیش از انقلاب پایمال شده بود، بنابراین احیا آن ضرورت دارد.

بی‌گمان، منظور از این حق‌ها حقوق عامه در معنای مشابه با حقوق همبستگی نبوده، بلکه بیشتر ناظر به حق‌هایی مانند حق‌های مدنی و سیاسی است که در دوران پیش از انقلاب بیش از هر چیز در معرض تعرض و تعدی بود. فصل یازدهم قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی





جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۶ / ۷ / ۱۳۸۳ با عنوان توسعه امور قضایی از ماده ۱۳. تا ماده ۱۳۴ به وظایف قوه قضائیه در ابعاد مختلفم پردازد. ماده ۱۳. قانون یاد شده قوه قضائیه را موظف به تهیه و تصویب برخی لوایح کرده است؛ از جمله، بند «ه» ماده ۱۳. تهیه و تدوین لایحه حمایت و ارتقا حقوق شهروندی و حمایت از حریم خصوصی افراد در راستای اجرای اصل بیستم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را جزو وظایف قوه قضائیه دانسته است. افزون بر آن، در شق سه بند «ز» قوه قضائیه را به «رفع هرگونه تبعیض قومی و گروهی، در قلمرو حقوقی و قضایی» مکلف کرده است. قانونگذار در ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم و در فصل ارتقا امنیت انسانی و عدالت اجتماعی نیز دولت را موظف کرده که به منظور ارتقای حقوق انسانی، استقرار زمینه‌های رشد تعالی و احساس امنیت فردی و اجتماعی در جامعه و ... منشور حقوق شهروندی را مشتمل بر محورهای ذیل تنظیم و به تصویب مراجع ذی‌ربط برساند:

- الف- پرورش عمومی قانون‌مداری و رشد فرهنگ نظم و احترام به قانون و آیین شهروندی؛
- ب- تأمین آزادی و صیانت از آراء مردم و تضمین آزادی، در حق انتخاب شدن و انتخاب کردن؛
- ج- هدایت فعالیت‌های سیاسی، اجتماعی به سمت فرآیندهای قانونی، حمایت و تضمین امنیت فعالیت‌ها و اجتماعات قانونی؛
- د- تأمین آزادی و امنیت لازم برای رشد تشکلهای اجتماعی در زمینه صیانت از حقوق کودکان و زنان؛

ه- ترویج مفاهیم وحدت‌آفرین و احترام‌آمیز نسبت به گروه‌های اجتماعی و اقوام مختلف در فرهنگ ملی؛

و- حفظ و صیانت از حریم خصوصی افراد؛

ز- ارتقای احساس امنیت اجتماعی در مردم و جامعه (نبوی، ع و همکاران، ۱۳۸۹: ۷۳).

با توجه به مطالب پیش گفته، نکات زیر را می‌توان مطرح کرد:

۱- با توجه به وظیفه دولت در تهیه منشور حقوق شهروندی، تهیه لایحه حقوق شهروندی توسط قوه قضائیه منطقی نیست؛

۲- آنچه به منزله وظیفه قوه قضائیه در بند «ه» ماده ۱۳ قانون برنامه چهارم ذکر شده، تهیه لایحه حفظ و ارتقا حقوق شهروندی و حمایت از حریم خصوصی افراد ... است و با توجه به این که در





سال اخیر لایحه‌های با عنوان «لایحه حمایت از حریم خصوصی» توسط دولت تهیه شده، تدوین این لایحه و جاهت قانونی ندارد. زیرا، این وظیفه انجام شده انگاشته می‌شود.

در پاسخ به ایرادهای یاد شده می‌توان موارد زیر را ذکر کرد:

۱- بی‌گمان، ماهیت منشور که جنبه اعلامی دارد، با لایحه قانونی که جنبه الزامی دارد، بسیار متفاوت است. منشورها ضمانت اجرا ندارند و در پی فرهنگ‌سازی و ایجاد بستر برای تصویب قانون‌اند. بدیهی است که با توجه به فرآیند طولانی تصویب قانون، قانون‌گذار خواسته که با تدوین چنین منشوری تجربه‌های لازم برای تدوین لایحه و در عین حال فضای لازم برای اجرای چنین قانونی فراهم شود. از این‌روست که قانون‌گذار چنین وظیفه‌ای را برای دولت و قوه قضائیه به شکل جداگانه مطرح کرده است؛

۲- تهیه لایحه حریم خصوصی توسط دولت چنانچه در چارچوب قانون برنامه چهارم باشد، با این ایراد روبه‌رو است که دولت لایحه‌ای را تنظیم کرده که مسئولیت تنظیم آن‌را بر عهده نداشته است. بنابراین، باید بیرون از چارچوب مقرر مندرج در ماده ۱۳. تفسیر شود. بدین ترتیب، تهیه لایحه حمایت از حریم خصوصی نفی‌کننده صلاحیت قوه قضائیه در ارائه لایحه حقوق شهروندی نیست.

### بخش چهارم: ابهامات مربوط به حقوق شهروندی

در این زمینه، کافی است که به یک مورد کلی اشاره شود تا مشکلات تدوین چنین لایحه‌ای آشکار شود. حقوق شهروند به منزله‌ی نوعی زبان فلسفی و حقوقی جدید متضمن دو مفهوم حق و شهروند از یک‌سو و رابطه‌ی این دو از سوی دیگر است. این دو مفهوم در اندیشه ورنان مدرن وجود داشتند، ولی معنا و نسبت آن‌ها با دوران مدرن متفاوت بود. در نگرش کلاسیک، حق با حقیقت و راستی مرتبط بود و انسان با کیهان، ولی در روزگار مدرن حق و انسان متعلق به یکدیگر شدند (خلیلیان، ۱۳۸۴: ۱۵۹) و هر یک تعبیری نوین یافتند. با این تحول، حق به زبان مشترک جهانی تبدیل شده و انسان نیز موجودی صاحب کرامت و ارزش ذاتی و بر همین پایه دارای حق‌ها و آزادی‌های بنیادینی شناخته شد.

### بند اول: ابهام در مفهوم حق

ایده‌ی حق متضمن این ادعاست که انسان باید مالک جهان اخلاقی خویش باشد. بدین ترتیب، اندیشه‌ی حق میان متفکران اروپایی به طور جدی مطرح شده و به لحاظ مفهومی تدوین و بسط

یافت (سلجوقی، ۱۳۷: ۱۵۲). در این روند، مفهوم حق از مفهوم حق بودن، به مفهوم حق داشتن تبدیل شد. این مفهوم نیز بر اساس سه دیدگاه تحول مفهومی یافت:

۱- دیدگاه قدرت‌محور که در اینجا بر توان و قدرت عملیاتی فرد تأکید می‌شود؛  
۲- دیدگاه آزادی‌محور که بر ارزش آزادی متکی است. در این دیدگاه «فرد» به‌مثابه «حاکمی» نگریسته می‌شود که می‌تواند به‌دلخواه خود عمل کند. حق‌های مدنی و سیاسی را با اندکی تسامح می‌توان در این دسته جای داد؛

۳- دیدگاه نفع‌محور که حق را به‌معنای امکان بهره‌مندی از برخی کالاها و خدمات می‌داند. حق‌های اجتماعی و اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را می‌توان مترادف با این معنا دانست (کاتوزیان و دیگران، ۱۳۸۵: ۱). هرچند هیچ‌یک از دیدگاه‌های پیش‌گفته به‌طور مطلق پذیرفتنی نیست، ترکیبی از این سه دیدگاه را می‌توان شالوده اندیشه حق دانست. بدین ترتیب، در مورد مفهوم حق ابهام‌های بسیاری وجود دارد:

۱- از یک دیدگاه، حق‌ها به حق‌های پساسیاسی و پیشاسیاسی تقسیم می‌شوند. حق‌های پیشاسیاسی حق‌هایی هستند که پیش از تشکیل جامعه‌ها و استقرار نظام سیاسی وجود دارند. نمونه برجسته و شاید تنها مصداق این حق‌ها، حق، داشتن حق است؛

۲- از منظر دیگر، منشا حق‌ها متفاوت و گاه مزاحم‌اند. بر این اساس، چهار منشا درباره حق‌ها شمرده شده است: خداوند، فطرت یا طبیعت انسان، قرارداد اجتماعی و دولت. درباره اهمیت هر یک از این مبانی نظریه‌های مختلفی وجود دارد؛

۳- از منظری دیگر، قواعد حقوقی به قواعد نخستین و دومین تقسیم می‌شوند. از دیدگاه هارت، قواعد نخستین قواعدی هستند که به‌طور مستقیم به تنظیم و کنترل رفتار می‌پردازند مانند منع دزدی و خشونت؛ قواعد دومین قواعدی هستند که به تعیین، اصلاح و اعمال قواعد دیگر می‌پردازند (مهرپور، ۱۳۸۱: ۴۴). تفکیک قواعد حقوق شهروندی از این جهت نیز ایراد دارد؛

۴- حق‌ها معناها و کار ویژه‌های مختلفی هم دارند. تقسیم چهارگانه معروف وی از شامل حق مطالبه، حق امتیاز، حق قدرت و حق مصونیت (فالكس، ۱۳۸۱: ۱۰۲) نشان دهنده آن است که حق‌ها از نظر جنس، نوع، شدت، متلازم‌ها و متضادها گونه‌گون بوده و بر همین اساس چگونگی تفکیک آن‌ها از یکدیگر و تعیین شخص مسئول در قبال آنها دشوار است.



## بند دوم: ابهام در مفهوم تکلیف

تکلیف نیز مانند حق مفهومی مبهم است. این واژه که گاه آن را با واژگانی مانند حکم و مسئولیت یکسان انگاشته‌اند، از جهت مفهومی تعبیرهای مختلفی دارد: گاه آن را برآیند حق دانسته و در این مفهوم هر کجا حقی هست، وجود تکلیف نیز مفروض دانسته شده است و گاه وجه تمایز تکلیف را با مفهومی مانند حق در آن دانسته‌اند که تعیین حق نیازمند وجود جامعه و افراد انسانی است، حال آن که تکلیف ریشه در ذات فرد داشته و هر فردی - هر چند تنها - دارای تکلیف‌هایی است. «در منشور حقوق و تکالیف زنان در نظام جمهوری اسلامی ایران مصوب جلسه ۵۴۶ مورخ ۳۱/۶/۱۳۸۳ شورای عالی انقلاب فرهنگی که به تازگی در قالب ماده واحده‌ای به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و لازم‌الاجرا شد، نیز عدم کاربرد درست این موارد مشاهده می‌شود» (رضائی پور، ۱۳۸۶: ۲۴۵).

## بند سوم: ابهام در مفهوم شهروند

مسئله نخست در مورد شهروندی آن است که به گمان برخی بحث درباره حقوق بشر ممکن است هم در حوزه علمی و هم در حوزه سیاسی جای بحث درباره‌ی حقوق شهروندی را بگیرد و افزایش نقش حقوق بشر نشانه پایانی بر شهروندی به منزله مفهومی سودمند است، حال آن که تحلیل نقطه ضعف‌های استدلال طرفداران این تفکر نشانه می‌دهد که حقوق بشر نمی‌تواند جای حقوق شهروندی را بگیرد (فالکس، ۱۳۸۱: ۱۸۳-۱۸۱). مسئله دوم آن که، دانش ما درباره شهروندی بیش‌تر ناشی از مطالعه نوشته‌های متفکران غربی مانند ارسطو، افلاطون، هابز، روسو و دیگران است که در سال‌های اخیر به بحث رایج در جامعه‌ها تبدیل شده است. بنابراین، ارائه مفهومی مبتنی بر آموزه‌های اسلامی از شهروندی امری دشوار است. شهروند در نظریه شهروندی لیبرالی مارشال (همان منبع: ۵) شأنی ارزانی داشته شده به اعضای کامل یک جامعه تعریف می‌شود و تحقق آن منوط به دسترسی کامل شخص به حق‌های مدنی، سیاسی و اجتماعی دانسته شده است. برای آن که بتوان شهروندی آدم‌ها را درست تحلیل کرد، شهروندی در بهترین حالت باید به شکل ساختی چندلایه تحلیل شود که هم‌زمان برای عضویت آدم‌ها در انواع گروه‌های کوچک و بزرگ کاربرد داشته باشد. بنابراین نخستین قانون مربوط به حقوق شهروندی در ایران قانون مذکور بود که صرفاً در گستره قضایی، حقوق شهروندی را مورد حمایت قرار داد. با توجه به اهمیت این قانون، نسبت به مواردی که مستقیماً



مربوط به بخشی از حقوق شهروندی بود، قانونگذار با فاصله نزدیکی یعنی ۵ ماه پس از تصویب قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی، اقدام به وضع مقرراتی درباره حقوق شهروندی با تصویب قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران کرد. نکته حائز اهمیت در قانون برنامه چهارم توسعه این بود که دامنه شمول حقوق شهروندی علاوه بر گستره قضایی به سایر گستره‌های اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی نیز تعمیم یافت و مورد حمایت و توجه قرار گرفت. درست است که قانون اساسی ما در اصول متعدد به حقوق شهروندی پرداخته است، اما چرا این اصول تضمین‌کننده حقوق شهروندی در جامعه نیستند؟

به نظر می‌رسد، ما پیش از آنکه خلاء قانونی داشته باشیم، کاستی‌های نظری-اعتقادی، عملی و اجرایی داریم، البته، نمی‌توان انکار کرد که از لحاظ شکلی و صرف نظر از محتوا، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تعریف شکلی قانون اساسی شایسته انطباق دارد. این سخن را نباید با سخن کسانی که از روی احساسات یا تعصبات سیاسی یا ایدئولوژیک محض، ادعاهای مشابهی را تحت عناوینی مانند « برترین یا بهترین قانون اساسی جهان» مطرح می‌کنند، یکسان گرفت. برای حل چالش‌های حقوق شهروندی به نظر می‌رسد، فصل سوم قانون اساسی به حقوق ملت یا حقوق شهروندی اختصاص دارد. اگر این فصل به عنوان چراغ راهنمایی برای اجرای دیگر فصول قانون اساسی در نظر گرفته شود، بسیاری از مشکلات حل خواهد شد، البته این فصل هم آرمانی نیست و می‌توانیم کاستی‌هایی را در آن مشاهده کنیم. اما معتقدیم، ما هنوز مراحل اولیه را طی نکرده‌ایم، از لحاظ اجرایی هنوز به نسل اول حقوق شهروندی نرسیده‌ایم تا چه رسد به نسل دوم و نسل سوم.

حاکمیت قانون باید در معنای تمام‌عیار در جامعه ما محقق شود. تحقق حاکمیت قانون در معنای تمام‌عیار، یعنی تحقق حق‌ها و آزادی‌های فردی و گروهی یا همان تحقق حقوق شهروندی است. افرادی برای راه‌اندازی شبکه ماهواره‌ای اقدام کردند اما با ممانعت مواجه شدند. بله! دموکراسی بدون وجود رسانه‌های خصوصی بی‌معنی است. مردم سالاری از هر نوعی باشد، بدون وجود رسانه‌های دیداری-شنیداری خصوصی، فاقد محتواست. آزادی بیان به صرف ذکر آن در قانون اساسی تضمین نمی‌شود، آزادی بیان با ابزارهای بیان آزاد شناخته می‌شود. اگر در کشوری بگویند آزادی بیان وجود دارد، ولی ابزارهای کارآمد بیان آزاد را در اختیار شهروندان قرار ندهند؛ دقیقاً به این معناست که اصل آزادی بیان را به رسمیت نمی‌شناسند (سیدیوک، ۱۳۹۲: ص ۲۹). آزادی بیان با فاکتورهایی مانند



آزادی انتخاب ابزارهای متنوع برای بیان، آزادی انتخاب محتوای بیان، آزادی انتخاب مخاطب، آزادی جستجوی اطلاعات و آزادی دریافت بیان شناخته می‌شود. در نسبت سنجی رسانه و دموکراسی می‌توان گفت، دموکراسی بدون آزادی بیان معنا ندارد و آزادی بیان هم بدون آزادی انتخاب ابزارهای آن از قبیل صدا و سیما، مطبوعات، اینترنت، کتاب و... اساساً مفهوم و موضوعی تهی از معنا خواهد بود. بسیاری از حقوق و آزادی‌هایی که در مقام تراحم با نظم عمومی یا دیگر حق‌ها و آزادی‌ها محدودیت‌هایی را می‌پذیرند (شجاعی، ۱۳۹۲: ص ۴۱). این سخن با جهان شمول بودن حقوق بشر نیز تعارضی ندارد زیرا جهان شمولی به معنای قیدناپذیری نیست، بلکه به این معناست که انسان به صرف انسان بودن (فارغ از تعلقات عرضی) باید از حق‌ها و آزادی‌ها برخوردار گردد. اگر ما می‌خواهیم قواعد و حق‌های بشری را با راهکارهای متناسب با موقعیت زمانی و مکانی اجرا کنیم، به این معنا شاید بتوان بحث بومی کردن را پذیرفت. مثلاً روشن است که در حوزه رسانه‌ها، جوامع دینی دارای حساسیت‌هایی هستند که بومی کردن اجرای این قواعد اگر به معنای توجه به این علائق و حساسیت‌ها باشد، مشکلی نخواهد داشت.

در نهایت، بومی سازی را باید بر عهده نظم خودجوش گذاشت. در این زمینه باید به اراده مردم باور داشت، یعنی بومی سازی را نباید با توسل به ابزار قدرت سیاسی انجام داد زیرا در این صورت بیم آن می‌رود که مقوله‌هایی مانند تکثرگرایی فرهنگی و بومی سازی حقوق بشر مورد سوء استفاده ارباب قدرت و حکومت‌های خودکامه قرار گیرد.

انکارناپذیر است که مطابق اصول ۶ و ۱۱۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رئیس‌جمهور شخص اول دولت - کشور نیست. ریاست کشور در ایران با مقام رهبری است و از لحاظ رده بندی اداری-سیاسی رییس‌جمهور دومین مقام اداری و سیاسی محسوب می‌شود و از این منظر می‌توان جایگاه رییس‌جمهور در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران را به جایگاه نخست وزیر در برخی از کشورها تشبیه کرد. مطابق قانون اساسی، پاره‌ای از نهادهای سیاست و قدرت در اختیار نهاد رهبری قرار دارد که از قلمرو نظارت رییس‌جمهور خارج است زیرا از نظر حقوقی نظارت مقام رده فرودین بر مقام رده فرازین قابل قبول نیست.

به هر روی، اگر رییس‌جمهور در حوزه اجرایی و قوه مجریه به صورت تمام‌عیار مدافع حقوق شهروندی باشد، بسیاری از مشکلات برطرف خواهد شد. بسیاری از مسایل مربوط به سیاست،

فرهنگ، اقتصاد و امور اجتماعی تحت مدیریت قوه مجریه (دولت) قرار دارد. اگر مشکلات این حوزه ها برطرف شود، بسیاری از معضلات کشور برطرف خواهد شد. در حوزه قانونگذاری هم، گرچه رییس‌جمهور اختیارات چندانی ندارد، اما در مقام ابتکار و اجرای قانون دستی بازتر دارد. خلاصه اینکه، به‌رغم همه محدودیت‌هایی که برای رییس‌جمهور برشمرده می‌شود، اگر وی شخصیتی شهروندگرا داشته باشد می‌تواند در پاسداشت حقوق بنیادین و آزادی‌های شهروندی نقش بارزی را ایفا نماید.

در جمع‌بندی بحث تأکید می‌کنیم، اولاً باید شهروند و شهروندمداری و حق‌ها و آزادی‌های شهروندی را تبدیل به یک گفت‌وگو کرد. همین که برخی از مقامات سیاسی یا برخی از نامزدها در انتخابات گوناگون بر مساله حقوق شهروندی تأکید می‌کنند، نشانگر این است که گفتمان حقوق شهروندی می‌تواند شکل بگیرد. آموزش حقوق شهروندی را باید سرلوحه کارمان قرار بدهیم. آموزش و افزایش دانش شهروندان را در حوزه حقوق و آزادی‌های خودشان و تقویت نهادها و انجمن‌های مردم- نهاد مدافع حقوق شهروندی را باید سرلوحه برنامه‌ها قرار بدهیم. افزون بر این، تاسیس یک نهاد ملی واقعی (با مشارکت نهادهای سیاسی، اما خارج از سیطره آنها) برای توسعه و صیانت از حقوق شهروندی ضروری به نظر می‌رسد.

وضعیت موجود نظام حقوقی ما، مطلوب و آرمانی نیست. بنابراین، باید اصلاحاتی را در راستای روزآمد و کارآمدتر کردن نظام حقوقی در جهت انسانی‌تر کردن قوانین انجام داد. البته، اگر در حال حاضر همین پتانسیل‌های موجود در قانون اساسی و ظرفیت‌های فراموش شده آن یا همین قانون صیانت از حقوق شهروندی به معنای واقعی و صادقانه کلمه اجرا شود، بسیاری از مشکلات موجود حل خواهد شد. به عنوان مثال، قانون اساسی، هیات منصفه را برای رسیدگی به جرایم مطبوعاتی و سیاسی به رسمیت شناخته (اصل ۱۶۸)، اما این فرایند به صورت کامل اجرا نمی‌شود. هیات منصفه باید هیات‌های انصاف‌گرا و مردم-نهاد باشد نه دولت-ساخته. در حوزه جرایم سیاسی هنوز رسیدگی با حضور هیات منصفه صورت نمی‌گیرد، در حوزه مطبوعات هم یک هیات منصفه دولت-نهاد حاکم است، یعنی اینکه اهداف قانون اساسی را به صورت معوج اجرا می‌کنیم. اگر به روح قانون اساسی توجه شود، می‌توانیم تقویت حقوق شهروندی را در پیش داشته باشیم. اما انکار نمی‌کنیم که قانون اساسی هم مانند همه مصنوعات بشری در مواردی نیاز به بازبینی و بازنگری دارد، ولی نباید بجای



بازنگری رسمی و شفاف بر مبنای اصل ۱۷۷، از روش بازنگری عملی، عرفی، اعلام نشده و غیر رسمی (مانند بازنگری اصل ۴۴ توسط سیاست‌های کلی) بهره گرفت.

### بخش پنجم: آسیب‌ها و راهکارهای ارتقای حقوق شهروندی در ایران

نخستین و بنیادی‌ترین گام در مسیر حل یک مساله، شناخت دقیق ابعاد مختلف آن است. اذعان بسیاری از کارشناسان، صاحب‌نظران و نخبگان سیاسی-اجتماعی به وضعیت غیرمطلوب رعایت حقوق شهروندی در کشورمان و اهتمام دولت تدبیر و امید در ارتقای استانداردهای این حقوق، ضرورت بررسی آسیب‌شناسانه این موضوع از جنبه‌های گوناگون را تقویت کرده است. بر این اساس در این گزارش آسیب‌ها و راهکارهای ارتقای استانداردهای حقوق شهروندی را به بحث می‌گذاریم. در زمینه آسیب‌شناسی حقوق شهروندی مولفه‌های متعددی مورد توجه کارشناسان قرار گرفته است که به آن اشاره می‌شود.

۱- با وجود اینکه حقوق ملت ایران در اصل ۳ و فصل ۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به رسمیت شناخته شده است، اما بسیاری از کارشناسان بر این باورند که در قانون اساسی کشورمان، حقوق شهروندی با توجه به تعاریف ویژه آن به صورت صریح تبیین نشده است. از دید این صاحب‌نظران، تفاوت در ماهیت دو مفهوم ملت و شهروند نیازمند به رسمیت شناختن حقوق شهروندی به مثابه حقوقی مجزا از حقوق ملت است. آنچه در اصل ۳ و فصل ۳ قانون اساسی بیان شده است، در رابطه با کلیت حقوق ملت بوده و حقوق شهروندی شهروندان ایرانی را مطرح نمی‌کند. برخی معتقدند که حقوق ملت به حقوق جمعی مردم اشاره دارد، در حالی که حقوق شهروندی ناظر بر حقوق تک‌تک افراد جامعه در برابر دولت‌ها است که به واسطه مساله تابعیت موضوعیت می‌یابد.

۲- با فرض تناظر نسبی و وجود مشترکاتی بین مولفه‌های حقوق ملت و حقوق شهروندی، به باور برخی صاحب‌نظران، طرح موارد کلی و مشخص نکردن مصداق‌ها در مورد حقوق مردم در بسیاری از موارد، موجب تشریح نشدن حقوق تک‌تک افراد جامعه شده و زمینه‌های تضییع حقوق شهروندان را فراهم آورده است.

۳- مساله دیگری که بسیاری از صاحب‌نظران از آن به عنوان یکی از موانع جدی تحقق حقوق شهروندی نام می‌برند، شرط‌ها و قیدهای کلی است که به دنبال بسیاری از بندها و مواد قانونی آورده شده است.



به عنوان نمونه در اصل بیست و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آمده است: بازرسی و نرساندن نامه ها، ضبط و فاش کردن مکالمات تلفنی، افشای مخابرات تلگرافی و تلکس، سانسور و مخایره نکردن و نرساندن آنها، استراق سمع و هر گونه تجسس ممنوع است، مگر به حکم قانون.

همچنین اصل بیست و ششم می گوید: احزاب، جمعیت ها، انجمن های سیاسی و صنفی و انجمنهای اسلامی یا اقلیتهای دینی شناخته شده آزادند، مشروط به این که اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهور اسلامی را نقض نکنند. از نظر کارشناسان حقوقی قیودی چون مگر به حکم قانون یا در صورتی که مخل مبانی اسلام نباشد که مصداق های مشخصی برای آن ها تعریف نشده، امکان تفسیر به رای و احتمال تضييع حقوق شهروندان را فراهم می کند.

۴- نبود ضمانت های اجرای کارآمد، یکی دیگر از آسیب های حقوق شهروندی در ایران است. در برخی از موارد به دلیل وجود مکانیسم ها و ضمانت های اجرای ناکارآمد، فرد نمی تواند حق پایمال شده خود را استیفا کند.

۵- آگاه نبودن شهروندان نسبت به حقوق و تکالیف خود، یکی دیگر از دلایل پایین بودن استانداردهای حقوق شهروندی در کشور ما است. شهروندانی که نمی دانند از چه حقوقی برخوردارند، فرصت دفاع از آن را نیز از دست می دهند. علاوه بر این مطالبه نکردن حق از سوی شهروندان، خود زمینه پایمال شدن آن را فراهم می آورد.

عامل سازنده و نیروی پیش برنده حقوق شهروندی، مردم هستند. این مردم هستند که مطالبه خود از حاکمان را مطرح می کنند و آنها را با نیروی اجبار کننده و نامحسوس افکار عمومی به سمت احترام به حقوق شهروندی شان سوق می دهند.

۶- فعال نبودن تشکل ها و نهادهای مدنی که خود می توانند حقوق مردم را در قالب فعالیت های جمعی، یکی دیگر از مشکلات پیش روی تحقق حقوق شهروندی در جامعه ما است.

در جوامعی مانند ما دولت همه کاره است و نهادهای مدنی یا جمعیت هایی وجود ندارند که بتوانند حقوق ملت را مطالبه کنند. در نتیجه حقوق شهروندان در کتاب قانون نوشته می شود، اما اجرا نمی شود. در حالی که در جوامع توسعه یافته، دولت به واسطه زنده و فعال بودن نهادهای مدنی، به چالش کشیده می شود و احزاب، گروه ها، انجمن ها، مطبوعات و نخبگان حقوق شهروندان را مطالبه می کنند.



## بخش ششم: راهکارهای افزایش استانداردهای حقوق شهروندی

کارشناسان حقوقی متناسب با کاستی های شناسایی شده، راهکارهای متعددی را برای برون رفت از وضعیت کنونی ارایه می دهند. در ادامه مطلب بخشی از این راهکارها را بررسی می کنیم.

۱- نخستین راهکار در ارتقای حقوق شهروندان، به رسمیت شناختن آن است. تفکیک حوزه های مربوط به حقوق شهروندی از حقوق ملت از نخستین گام های مهمی است که به نظر می رسد دولت جدید در پیمودن آن اهتمامی ویژه دارد.

تدوین منشور حقوق شهروندی از سوی دولت تدبیر و امید می تواند شهروندان و حقوق آنها را از هویت مشخص و مجزایی در دولت و در مراحل بعدی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران برخوردار کند. البته کارشناسان وظایف گسترده تری را برای دولت در زمینه تحقق حقوق شهروندی به رسمیت می شناسند. در این باره دولت در قبال حقوق شهروندی چهار وظیفه عمده دارد که عبارتند از:

۱- شناسایی و اعلام، ترویج و آموزش، اجرا و ایفا و نظارت و پایش. البته مردم وظیفه نظارت و پایش را از طریق خود و حلقه های واسط اعمال می کنند. قوه قضاییه هم وظیفه احقاق و استیفای حق دارد.

۲- دومین راهکار مشخص کردن گستره حقوقی است که از آن به عنوان حقوق شهروندی نام برده می شود.

مشخص کردن دایره شمول حقوق شهروندی و مصداق های آن را میتوان گام مهمی در مسیر شناسایی این حقوق دانست؛ بدین معنا که باید به طور دقیق تکالیف شهروندان در قبال یکدیگر، تکالیف شهروند در قبال دولت و تکالیف دولت در قبال شهروند، به صورت موردی در اسناد حقوقی بیان شود.

۳- از نظر بسیاری از کارشناسان در صورتی که قیدهای کلی مطرح شده در پایان برخی از اصل های فصل سوم قانون اساسی، بویژه در مباحث مربوط به آزادی ها، به صورت دقیق و مصداقی مطرح و تعیین شوند، راه گریز ناقضان حقوق ملت را سد خواهد کرد.

یکی از مهمترین راهکارهای برطرف کردن این کاستی را می توان تشریح دقیق موارد و مصداق های این قیود کلی دانست. به عنوان مثال باید به صورت دقیق و به صورت موردی تصریح شود که چه مواردی در چارچوب مخالفت با موازین اسلامی می گنجد.

۴- ایجاد ضمانت های اجرایی متقن و موثر، می تواند در تحقق این مهم نقش برجسته ای ایفا کند که البته ایجاد ضمانت اجرای قوی به همکاری قوای مقننه، مجریه و قضاییه نیازمند است. ایجاد ساز و کارهای تنبیهی برای خطاکاران می تواند به عنوان عنصری بازدارنده، از ضایع شدن حق شهروندان جلوگیری کند.

نیاز بر این باور است که دولت باید برای تحقق حقوق شهروندی ساختاری جدید تعریف کند. اجرا و پیگیری حقوق شهروندی باید در قالب و قامت معاونت جدیدی برای ریاست جمهوری با نام معاونت حقوق شهروندی تعریف و تعیین شود و رئیس جمهوری مسئولیت نظارت و اجرای حقوق شهروندی را بدین شکل برعهده بگیرد.

۵- افزایش سطح آگاهی عمومی نسبت به حقوق شهروندی، در افزایش سطح مطالبات حق طلبانه و در نتیجه افزایش سطح استانداردها تاثیر بسزایی دارد. تربیت شهروندان مسوول و کارآمد و بالا بردن سطح آگاهی شهروندان نسبت به حقوق قانونی و مشروع خود، در زمره مسئولیت ها و وظایف رسانه ها و نهادهای آموزشی است و برنامه ریزی کلان و بلند مدتی را می طلبد.

۶- فراهم آوردن زمینه ها و حمایت های لازم بویژه در حوزه حقوقی برای ایجاد و فعالیت نهادهای مدنی، گروه ها، تشکل ها، انجمن ها و ... می تواند موجب احقاق حقوق شهروندان شود. این نهادها از سویی می توانند بخشی از مسئولیت تربیت شهروندان کارآمد را برعهده گیرند. تشکل های مردم نهاد از سوی دیگری می توانند در قالب فعالیت های سازمان یافته در مطالبه حقوق شهروندان نقش موثری ایفا کنند. همچنین نقش این گروه ها در فرهنگ سازی و نهادینه کردن مبحث حقوق شهروندی قابل انکار نیست.

۷- ارتقای استانداردهای حقوق شهروندی در جامعه مستلزم همکاری میان سه قوه مقننه، مجریه و قضاییه است.

تصویب قوانین از سوی مجلس و ابلاغ آن به همه نهادها و سازمان های حکومتی و نه فقط بخش های دولتی، اجرایی کردن قوانین توسط دولت به موازات ضمانت های اجرایی قوی از سوی قوه قضاییه که بیشتر بدان اشاره شد، می تواند تا اندازه زیادی راهگشای تحقق حقوق شهروندی باشد.





## بخش هفتم: پیشنهاد هایی در راستای افزایش استانداردهای حقوق شهروندی

۱- دستگاه‌های دولتی نیز باید به تحقق بخش عمده‌ای از حقوق شهروندی بپردازند، داشتن هوای پاک، سرانه فضای سبز کافی، سرانه درمانی مناسب، و امنیت از حقوقی است که شهروندان و عموم مردم باید از آنها برخوردار باشند.

۲- بسیاری از منتقدان دولت بر این باورند که منشور حقوق شهروندی فقط برای نهادها و دستگاه‌های دولتی لازم الاجرا خواهد بود و بُرد چندانی نخواهد داشت. این در حالی است که این منشور می‌تواند به صورت لایحه به مجلس ارایه و با همکاری مجلس نشینان به قانونی فراگیر بدل شود. اگر چنین تحولی اتفاق بیفتد، این قانون برای تمام دستگاه‌ها و نهادهای حکومتی لازم الاجرا شده و عمومیت می‌یابد. این مهم همان طور که گفته شد به همکاری سه قوه نیاز دارد.

۳- در سطحی بالاتر برخی کارشناسان ایجاد مصالحه تعاملی بین دولت و ملت را از مهمترین گام‌ها در رعایت حق و انجام تکلیف شهروندان و دولت در قبال هم می‌دانند. البته حقوق شهروندی (از قبیل حقوق زنان، حقوق اقلیت‌ها، حقوق زندانیان، آزادی مطبوعات و ...) شامل شاخه‌ها و موارد متعددی در حوزه‌های حقوق مدنی، سیاسی و قضایی است که تحقق هر یک از آنها به مطالعه دقیق آسیب‌ها و راهکارهای همان حوزه منوط و در این زمینه بررسی‌های موشکافانه الزامی است. به رغم راهگشا بودن راهکارهای عمومی که از آن یاد شد، باید در هر حوزه ویژه کارشناسان در مراحل برنامه‌ریزی، قانونگذاری، اجرا و نظارت بطور دقیق آسیب‌ها و چالش‌ها را شناسایی کرده و راهکارهای عملی و مختص به تحقق حقوق شهروندی در آن حوزه را مورد بحث و بررسی قرار دهند.

## نتیجه‌گیری

ما با ابهامات و چالش‌هایی راجب حقوق شهروندی مواجه هستیم، از جمله چالش فرهنگی که از عدم اجرای قانون اساسی یا از تفسیر مستبعد (بسیار دور) از برخی اصول آن ناشی می‌شود. در حوزه رسانه‌های دیداری- شنیداری که وضعیت نامناسب‌تر است. چرا که با تاسیس صدا و سیمای خصوصی مخالفت می‌شود و محروم کردن شهروندان از تاسیس رسانه دیداری- شنیداری خصوصی به منزله محروم کردن آنها از یک حق بنیادین شهروندی است. افزون بر پیوند یا گسست شهروندی به دولت، از دیگر چالش‌های بحث‌انگیز، ارائه محدوده‌ای دقیق از حدود حقوق

شهروندی است. بدین ترتیب، مفهوم شهروند و کسانی که می‌توانند این عنوان را داشته باشند، یکی دیگر از مشکلات عمده نگارش لایحه حقوق شهروندی است؛ به گونه‌ای که، یکی از ایرادهای اساسی لایحه قانون حقوق شهروندی و تأسیس نهاد ملی دفاع از حقوق شهروندی تهیه شده در دفتر پژوهش و اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری، عدم تبیین این مفهوم و فرو کاستن آن به اتباع ایران است. ماده یک این لایحه مقرر می‌دارد: کلیه اتباع ایران، شهروندان ایران هستند و از حقوق و تضمینات پیش‌بینی شده در این قانون که حداقل حقوق شهروندی محسوب می‌گردد، برخوردار می‌باشند، این قانون هیچ‌گونه تأثیری بر دیگر حقوق اتباع ایرانی و حقوق اتباع سایر دولت‌ها که در سایر قوانین یا کنوانسیون‌های بین‌المللی پیش‌بینی شده، ندارد. در این ماده روشن نیست که آیا شهروند مفهومی اعم از اتباع ایران است یا خیر؟ و اگر شهروند مفهومی اعم از تبعه است، سایر مصداق‌های آن کدام‌اند؟ در این راستا، آیا افراد مقیم ایران که تبعه ایران انگاشته نمی‌شوند، یا افراد بی‌تابعیت نیز می‌توانند از حق‌های مندرج در این لایحه بهره‌مند شوند؟ در پایان و صرف‌نظر از مشکلاتی هم‌چون نگاه غیرتخصصی و غیرعلمی به موضوع، می‌توان به موانع اجرایی، اداری و مالی، کمبود نیروی متخصص، تازه بودن این موضوع و عدم وجود پیشینه قانون‌گذاری و نقد و نظر در مورد آن به منزله جدی‌ترین موانع و مشکلات موجود در راه تدوین این چنین لایحه‌ای است. بنابراین بر سر راه اجرای حقوق شهروندی موانعی وجود داشته؛ به طوری که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در نوشتاری این موانع را برشمرده است. به اعتقاد پژوهشگران این مرکز، ابهامات موجود در قوانین مربوط به حقوق شهروندی و مغفول ماندن مسوولیت قوه مجریه در اجرای حقوق شهروندی، دو مانع اصلی بر سر راه اجرای این حقوق هستند. در گزارش این مرکز در ارتباط با تبیین مانع نخست این گونه آمده است که نبود پیش‌بینی لازم برای برخورد قانونی با اشخاص و دستگاه‌هایی که از اجرای این اصول ممانعت می‌کنند و تفسیر واژه‌ها و اصطلاحات به کار رفته در قوانین که در عمل دایره‌های جدیدی از قوانین را باز می‌کند، در کنار مشخص نبودن مرجع تشخیص قیود اصول قانون اساسی و حقوق شهروندی به صورت شفاف و تعبیر و تفسیرهای متفاوتی که می‌توان از این اصول داشت، از جمله موانع قانونی برای اجرای حقوق شهروندی است. این در حالی است که توضیح و شفاف‌سازی، فعال کردن مسوولیت ریاست جمهوری در اجرای حقوق شهروندی، نهادینه کردن حقوق شهروندی در جامعه، نهادهای مدنی و سازمان‌های غیردولتی، ایجاد نظام کنترلی دقیق و اصلاح مسیر رسیدگی به پرونده‌ها و دادرسی‌ها از راهکارهای رفع موانع احقاق حقوق شهروندی است.



## منابع و مأخذ

۱. آشوری، داریوش، دانشنامه سیاسی؛ (ویرایش ۲). تهران: مروارید
۲. استوار سنگری، کورش، حقوق تأمین اجتماعی، نشر میزان ۱۳۹۴
۳. حیدری نراقی، علی محمد، رساله حقوق امام سجاد (علیه السلام)، شرح نراقی، انتشارات مهدی نراقی. ۱۳۹۵
۴. رجب زاده، احمد، جامعه شناسی (۱) ۱/۲۴۳ سال دوم آموزش متوسطه نظری، تهران، نشر دانش ۱۳۹۵
۵. رضایی پور، آرزو، حقوق شهروندی، تهران، نشر آریان
۶. زهرا شجعی: نخبگان سیاسی ایران از مشروطیت تا انقلاب اسلامی ج ۱
۷. سادات، محمدعلی، آشنایی با مکتب ها و اصطلاحات سیاسی، تهران، نشر مروارید ۱۳۹۵
۸. سلجوقی، محمود، حقوق بین الملل خصوصی، ج ۱، دفتر خدمات حقوقی بین المللی ایران
۹. سید بیوک محمدی: جامعه شناسی سیاسی؛ انتشارات پیام نور
۱۰. سید حسن امین، حقوق بشر و کثرت گرایی دینی، ص ۱۳. ۱۳۹۲
۱۱. شریعتی، روح ا... (۱۳۸۵)، حقوق اقلیت ها در حکومت نبوی، فصلنامه ی تخصصی دانشگاه باقرالعلوم (علیه السلام)
۱۲. شهید مطهری: مقدمه ای بر جهان بینی اسلامی. قم، انتشارات صدرا، ۱۳۸۲
۱۳. شبیانی، ملیحه، شهروندی و مشارکت در نظام جامع رفاه، و تأمین اجتماعی، فصلنامه ی حقوق تأمین اجتماعی، س اول، ش ۱. ۱۳۹۴
۱۴. ضیائی بیگدلی، محمدرضا، اسلام و حقوق بین الملل، شرکت سهامی انتشار ۱۳۹۰
۱۵. امید زنجانی، عباسعلی، حقوق اقلیت ها، دفتر نشر فرهنگ اسلامی ۱۳۹۰
۱۶. مطهری مرتضی: مقدمه ای بر جهان بینی اسلامی، قم، انتشارات صدرا
۱۷. ملکی، حسن، آشنایی با قانون اساسی
۱۸. مهرپور، حسین، دیدگاه های جدید در مسائل حقوقی، انتشارات اطلاعات ۱۳۹۲
۱۹. نبوی، ع و همکاران، بررسی عوامل اجتماعی و اقتصادی موثر بر احساس امنیت اجتماعی، جامعه شناسی کاربردی، سال ۲۱، شماره پیاپی ۲۲، ش ۴
۲۰. نهج الفصاحه، ترجمه ی ابوالقاسم پاینده، گردآورنده مرتضی فرید تنکابنی، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، انتشارات دارالفکر، ۱۳۹۵

