

حقوق شهروندی؛ از مطالبه عمومی تا نهادسازی

(بررسی امکان تشکیل وزارت خانه حقوق شهروندی)

محمود شفیعی^۱

چکیده

مفهوم حقوق شهروندی را باید با توجه به موضوعات کلی تری چون «مطالعه حق های اجتماعی» و «حقوق بشر» تحلیل کرد و این مقوله به نحو احسن تنها با پشتوانه دولتی محقق می شود. بنابراین با توجه به حساسیت و حمایت نهادهای ترویج حقوق بشر در دهه های اخیر، افزایش ارتباطات افرادی در جامعه جهانی که خواهان تحقق حقوق شهروندی در محیط اجتماعی خود هستند و با عنایت به اهمیت منشور حقوق شهروندی که هم اکنون به عنوان موضوعی مهم در ایران تلقی می گردد، در این نوشتار پیشنهاد ایجاد نهادی برای گسترش فرهنگ حقوق شهروندی و حمایت حقوقی از آن در یک وزارت خانه مجزا تحت عنوان «وزارت خانه حقوق شهروندی» و با عنایت به اصل ۱۳۳ قانون اساسی مورد بررسی قرار می گیرد. این اعتقاد وجود دارد که برای نهادینه شدن بهتر فرهنگ حقوق شهروندی، نهادی پرثمرتر از وزارت خانه برای تبلیغ و اجرای فرهنگ حقوق شهروندی به نظر نمی رسد، چرا که توسعه و ترویج این مقوله نیازمند راه کارها و روش های منظم و قانونمند اجرایی است که خود به سازوکارهای اداری و

۱. قاضی دادگستری، کارشناس ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علوم قضایی تهران. (Mahmoud.sh0913@gmail.com)

برنامه‌ریزی اساسی نیاز دارد. بنابراین در این مقاله به این سؤال پاسخ داده شده که تا چه میزان امکان تشکیل وزارت خانه حقوق شهروندی وجود دارد؟
واژگان کلیدی: وزارت خانه، حقوق شهروندی، منشور حقوق شهروندی، قانون اساسی، دولت.



مقدمه

گرچه در قانون اساسی کشورمان، فصل سوم به «حقوق ملت» تخصیص داده شده است، ولی فصلی مجزا با نام «حقوق شهروندی» در آن به چشم نمی‌خورد، این در حالی است که در دیگر قوانین عادی نیز تا سال ۸۳ سخنی از حقوق شهروندی به میان نبود، تا این که برای نخستین بار واژه حقوق شهروندی با صدور و ابلاغ بخش‌نامه آیت‌الله شاهرودی (رئیس وقت قوه قضاییه) در تاریخ ۲۰ فروردین ۱۳۸۳ وارد ادبیات حقوقی ایران شد. هرچند حقوق شهروندی (citizenship rights) مفهومی نوپا در ادبیات حقوقی ایران به شمار می‌آید، اما به رغم تکرار زیاد در نوشتارها و گفتارهای سالیان اخیر، هم‌چنان در اجرای آن ابهام و در حوزه شمول و سهم‌داران آن بی‌مدیریتی به چشم می‌خورد. به نظر می‌رسد علت اصلی این دو مشکل، یکی پویایی هویت و چالش برانگیزی موضوعات و مباحث حقوق شهروندی در ایران و دیگری عدم وجود سازوکارهای مناسب و منظم قانونی و اداری باشد.

بخش اول این مشکلات زیر نظر مباحث حقوق شهروندی به معنای عام و تعریف و ارائه راه‌کارها، محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها، چارچوب‌ها و مباحث نظری است که با توجه بیشتر و تدوین دقیق‌تر منشور، قابل حل می‌باشد؛ اما مشکل دوم - که موضوع این مقاله نیز می‌باشد - حول راه‌کارهای عملی پیرامون ایجاد نهادی اجرایی تحت عنوان «وزارت حقوق شهروندی» یا «وزارت حسن اجرای حقوق شهروندی» می‌باشد.

امروزه در پرتو تحولات بنیادین بین‌المللی سالیان اخیر و جهت‌گیری نظم جهانی به سوی جهانی شدن و در چارچوب رهیافت جامعه مدنی جهانی و تشخیص جهانی انسان‌ها، حقوق شهروندی از قالب گزاره‌های اخلاقی و کلی‌گویانه صرف خارج شده و با ورود به حوزه تحت نفوذ دولت - کشور ها، رفته‌رفته به مقررات داخلی کشورها تبدیل شده است. از طرفی حقوق شهروندی در ایران به دلیل اختلافات بین حقوق داخلی در بینابین فکری در هر قانون به سویی گراییده شده؛ لذا در قوانین داخلی

۱. اصل بیستم قانون اساسی با تصریح به این که «همه افراد ملت اعم از زن و مرد، به‌طور 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. عبارت حقوق ملت در فصل سوم قانون اساسی و به‌طور خاص در این اصل، مانند سایر عبارات‌های مشابه، مبهم است. در ابتدای امر، ممکن است معنای اتباع از واژه ملت به ذهن متبادر شود. با وجود این، با توجه به سایر اصول مندرج در فصل سوم، ملاحظه می‌شود که قانون‌گذار به مفهومی فراتر از اتباع توجه داشته است. برای مثال: حق آزادی شغلی (اصل ۲۸)، منع بازداشت خودسرانه (اصل ۳۲)، حق دادخواهی (اصل ۳۴)، فرض بی‌گناهی (اصل ۳۷)، منع شکنجه (اصل ۳۸)، منع هتک حرمت (اصل ۳۹) و منع اضرار به غیر (اصل ۴۰)، از مواردی هستند که نمی‌توان آن‌ها را به اتباع ایران محدود کرد.



یک پارچگی و اتفاق نظر حقوقی لازم مشاهده نمی‌شود. این موضوع به این دلیل است که در ایران ابهام در مفهوم حقوق شهروندی موجب تنوع و تکرر برداشت سیاست‌گذاران و صاحب‌نظران و مسئولین نسبت به آن شده است.

تعریف مفاهیم

در خصوص مفاهیم مهم موضوع بحث، باید دو مفهوم «حقوق شهروندی» و «وزارت‌خانه» را مورد بررسی قرار دهیم.

حقوق شهروندی:

در قانون اساسی ایران، از واژه شهروند استفاده نشده و در قوانین عادی آن تا دهه‌های اخیر، این کلمه مورد اشاره مقنن نبوده است. حتی در فرهنگ معین و دهخدا، واژه شهروند وجود ندارد. از ملاحظات تعاریف گوناگون در خصوص شهروند، دو معنای کلی استنباط می‌شود:

نخست شهروند به معنای بشر و نوع انسان که مصادیق آن شامل تمامی انسان‌ها از هر جنس و نژاد و رنگ و کشور و دین و مذهب و... می‌باشد و دیگر شهروند به معنای انسان‌های ساکن و مقیم در یک کشور اعم از اتباع و بیگانگان که در سرزمین یک دولت - کشور و تحت قدرت آن دولت - کشور هستند. (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۲: ۵۹)، اما می‌توان بیان کرد که: «عضویت در محدوده اعمال حاکمیت دولت ملی را تعریف رسمی یا نمادین شهروندی دانسته‌اند. فراتر از چنین تعریفی، مفهوم جوهری شهروندی نیز مطرح است که در تعریف جوهری شهروندی، عضویت شهروند در محدوده حاکمیت دولت ملی با تأکید بر حقوق مدنی، سیاسی و اجتماعی هر شهروند همراه است. چنین حقوقی را «مجموعه حقوق شهروندی» گویند. (افضلی، ۱۰۷)

وزارت‌خانه:

طبق «ماده ۲ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱۰» و همچنین «بند (ت) از ماده ۱ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۳/۳۱» تعریف قانونی وزارت‌خانه عبارت است از این‌که: «وزارت‌خانه واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون به این عنوان شناخته می‌شود. همچنین وزارت‌خانه مجموع ادارات و دوائر دولتی است که به منظور اداره یک سلسله امور و خدمات عمومی تشکیل شده است.»



از طرف دیگر در تعریف اصطلاحی «وزارت خانه» باید ذکر کرد که: «وزارت خانه‌ها به لحاظ سازمانی بخشی از قوه مجریه و دولت هستند که در کنار هم مجموعه هیئت وزیران را تشکیل داده و ارکان اجرایی کشور به شمار می‌آیند. تعداد وزیران در نحوه کار و تقسیم وظایف هیئت وزیران و فرآیند اداره امور عمومی در جامعه اثر می‌گذارد و بنابراین تعیین تعداد این نهادها یکی از مسائل جدی در حقوق عمومی است. بر اساس اصل حاکمیت قانون، ایجاد نهادها باید به موجب قانون و در فرآیندی کاملاً شفاف و مشخص صورت گیرد. دلیل این امر پیش‌گیری از تأسیس فراقانونی نهادها و ایجاد تشکیلات است و نظر به اهمیت این مسئله، در برخی از قوانین اساسی تأکید می‌شود که تأسیس وزارت خانه‌ها باید طبق قانون صورت بگیرد. (به‌عنوان نمونه، بند ۲ ماده ۱۰۳ قانون اساسی اسپانیا، ماده ۹۶ قانون اساسی کره جنوبی، ماده ۱۰۹ قانون اساسی کرواسی و ماده ۹۵ قانون اساسی ایتالیا) در ایران نیز بر اساس اصل ۱۳۳ قانون اساسی، تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان به موجب قانون مشخص می‌شود.» (فریادی، ۱۳۹۱: ۶۷۵)

حال با توجه به مقدمات فوق و تعاریف ارائه شده، آیا امکان تشکیل وزارت خانه‌ای برای حفظ، صیانت، مدیریت و آموزش «حقوق شهروندی» ممکن است و آیا لزومی برای تشکیل چنین وزارت خانه‌ای احساس می‌شود؟ در پاسخ باید متذکر شد که هرچند با وضع اندوه‌بار کنونی راه درازی تا تحقق این ایده‌ها وجود دارد، اما این شرایط نباید ما را از طرح ایده‌ها و بحث پیرامون آن‌ها بازدارد.

مروری بر وضعیت گذشته تا حال حقوق شهروندی

نخستین اندیشه درباره شهروند و حقوق شهروندی به یونان باستان و باورهای ارسطو بازمی‌گردد که در دولت - شهرهای یونانی پا گرفت؛ هرچند حقوق شهروندی در یونان تنها بخشی از مردمان را پوشش می‌داد و زنان، کودکان و افراد غیراصیل آتن را در بر نمی‌گرفت. این اندیشه با سر بر آوردن اسکندر و امپراطوری یک پارچه تا اندازه زیادی به فراموشی سپرده شد و با دگرگونی‌های اجتماعی سده‌های میانه، موضوعیت خود را از دست داد. نخستین بیانیه رسمی درباره حقوق شهروندی با هدف شناسایی حقوق شهروندان و کاستن از قدرت شاه، در سال ۱۲۱۵ میلادی در بریتانیا از سوی باریون‌های انگلیسی در مجموعه‌ای به نام «ماگنا کارتا» به تصویب رسید. (افضالی؛ بی‌تا، ۱۰۹)



هر چند حقوق شهروندی با این عبارت در اروپا پا گرفته، ولی از دید مفهومی، این حقوق در ایران و اسلام سده‌ها پیش از اروپا مدون شده است. اعلامیه کوروش بزرگ پس از رسیدن به قدرت که با آسان‌گیری و خردمندی در برخورد با دیگر اقوام و آیین‌ها همراه بود، نمونه‌ای از دیرینگی توجه ایرانیان به حقوق شهروندی است، اما لازم به ذکر است که مفهوم حقوق شهروندی در حقوق ایران (حداقل با این عنوان)، چندان پیشینه‌ای ندارد. تنها دکتر قاضی در کتاب «بایسته‌های حقوق اساسی» اشاره‌ای به این مفهوم داشته و شهروندان را «انسان‌های ساکن و مقیم یک کشور، اعم از اتباع و بیگانگان که در سرزمین یک دولت - کشور و تحت حاکمیت آن هستند» تعریف کرده است. (همان، ۱۱۰)

به‌طور طبیعی، اولین منشورهای تدوین شده، تأثیر زیادی بر منشورهای بعدی داشته‌اند. برای مثال در بسیاری از کشورهای اروپایی، انواع گوناگونی از توافق‌نامه‌های خدماتی، تحت تأثیر منشور حقوق شهروندی بریتانیا تدوین شده و مورد استفاده قرار گرفته‌اند؛ لذا می‌توان به‌عنوان مثال اسناد قدیمی تبیین‌کننده حقوق انسانی را نظایری نام برد که در ادامه بدان اشاره می‌شود: «سند ماگنا کارتای (۱۲۱۵)، سند حقوق انگلیسی (۱۶۸۹)، بیانیه فرانسوی حقوق مردم و حقوق شهروندی (۱۷۸۹) و قانون اساسی آمریکا (۱۷۹۱)»، از جمله اسناد نوشتاری مهمی هستند که به مثابه مبنای تدوین بسیاری از اسناد حقوق بشر امروز، مدنظر قرار گرفته‌اند. هر چند این باور که هر انسانی به خاطر انسان بودنش از یک سری حقوق انسانی خاص برخوردار است، نسبتاً جدید است، ولی ریشه آن به سنت‌های قبلی و اسناد ثبت شده در بسیاری از فرهنگ‌ها برمی‌گردد.

قابل تأمل است که معمولاً فواید حاصل از تدوین منشور حقوق شهروندی، عاید کل شهروندان می‌شوند و به‌ویژه افراد فقیر و اقشار آسیب‌پذیر و تهی‌دست جامعه از منافع آن بهره‌مند می‌گردند؛ به‌خصوص با درنظر گرفتن این مهم که بر حقوق متقابل کارگزاران بخش عمومی، کاربران خدمات عمومی و عامه شهروندان نسبت به یکدیگر، تأکید دارد.

حقوق شهروندی در حقوق تطبیقی

منشورهای مختلفی در خصوص حقوق شهروندی در جهان وجود دارد که برخی از آن‌ها از چنان قوام و قدرتی برخوردارند که با متن قوانین دیگر برابری می‌کنند و برخی نیز با توجه به قدمتی که دارند، سرلوحه نگارش دیگر قوانین یا منشورهای جهانی قرار گرفته‌اند؛ لذا در ادامه به مواردی که مهم‌ترین منشورهای جهان تلقی می‌گردد، می‌پردازیم.



اعلامیه حقوق بشر و شهروندی فرانسه:^۱

این اعلامیه با تأثیر پذیرفتن از اعلامیه ویرجینیا (که خود سند توجیه جدا شدن مهاجرنشین‌های آمریکای شمالی از بریتانیای کبیر و تبدیل آن‌ها به ایالات آزاد و مستقل بود)، در سال ۱۷۸۹ و پس از انقلاب کبیر، در صحن مجمع عمومی فرانسه به تصویب رسید. در نتیجه، این منشور از اعتبار و قدمت قابل توجهی برخوردار است و به مثابه سند مادر بسیاری از اعلامیه‌های حقوق شهروندی مدنظر قرار می‌گیرد.^۲

منشور آفریقایی حقوق مردمان و بشریت (UNIVERSITY OF MINNSOTA):

این منشور حاصل یک گردهمایی رسمی در سال ۱۹۸۱ است که ضمانت اجرایی آن قانوناً مورد تأکید قرار گرفته است. این منشور تلاشی در راستای احقاق حقوق ساکنین قاره افریقا است و از این رو از ویژگی منحصر به فردی در گستره این قاره برخوردار است.^۳

منشور کانادایی حقوق و آزادی‌ها (CANADA DEPARTEMENT OF JUSTICE):

این منشور در سال ۱۹۸۲ نگاشته شده است و دیدگاه مردمان آمریکای شمالی را نسبت به حقوق شهروندی بیان می‌کند. این سند از بخش‌های حقوقی و قضایی بسیار مهمی نیز برخوردار است، ولی قابل ذکر است که گرچه این سند اعتبار قابل توجهی در آمریکای شمالی دارد، اما فاقد جامعیت کافی به نظر می‌رسد.^۴

۱. در سال ۱۷۸۹ میلادی و پس از انقلاب کبیر فرانسه، اعلامیه حقوق شهروندی، یک‌سره ویژگی عمومی و انسانی به خود گرفت و بر دیگر کشورها اثر گذاشت. در این اعلامیه، بر حق آزادی، مالکیت، امنیت، ایستادگی در برابر ستم و... تأکید شده بود. بر پایه این اعلامیه، قانون تا هنگامی پذیرفتنی است که براساس اراده عمومی قانون وضع کند. در اعلامیه حقوق شهروندی فرانسه، بر آزادی‌های سیاسی و فکری بسیار تأکید شده بود. این دگرگونی‌ها سبب شد که پس از جنگ جهانی دوم، کشورها برای تضمین حقوقی صلح و آزادی، اعلامیه‌ای موسوم به اعلامیه حقوق بشر در دسامبر ۱۹۴۸ به تصویب برسانند. این اعلامیه مجموعه‌ای از حقوق شهروندی و جهان‌شمول را در بر می‌گیرد و همه کشورهای امضاکننده، موظف به اجرا و رعایت آن هستند. (محملمی، ۱۳۵۱، ۷۹)

۲. در این اعلامیه اشاره شده که: «برابری انسان‌ها، هدف حفظ آزادی، احترام مالکیت، تأمین امنیت و مقاومت در برابر ستم، تعلق اصل و بنیان حاکمیت به ملت، التزام به قانون، بی‌گناهی همه افراد، مگر آن‌که تقصیر آن‌ها به ثبوت برسد، احترام به عقاید همه، تضمین حقوق اهالی کشور و ... مدنظر است.»

۳. از مباحث قابل توجهی که در این منشور موجود است می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: «احترام به حق آزادی، مگر در مواردی که قانون قبلاً آن‌ها را منع کرده است، حق دفاع در دادگاه عادل برای مجرمین، حق ارائه درخواست علیه اعمال ناقض حقوق بنیادین افراد و همچنین علیه سازمان‌های محلی و حکومتی، آزادی دریافت قانونی اطلاعات و بیان عقاید، دسترسی همگانی خدمات عمومی به‌طور برابر، دریافت حق الزحمه مساوی بابت کار مساوی، حمایت دولت از حفظ ارزش‌های سنتی و اخلاقی، تعهد دولت در حفظ سلامت اخلاقی جامعه، ریشه‌کنی هرگونه تبعیض علیه زنان و حمایت از حقوق زنان و کودکان، توجه به نیازهای فیزیکی و روانی افراد مسن و ناتوان، الزام افراد در احترام به حقوق دیگران و ...»

۴. در این منشور به این موضوعات نیز اشاره شده است: «آزادی مذهب، عقیده، تفکر، بیان، اجتماعات صلح‌دوستانه و انجمن‌ها، حق رأی و انتخاب شدن، آزادی ورود و خروج و اقامت، حق حیات، آزادی و امنیت، حق برخورداری از سیستم قضایی و دادگاه عادلانه و حق اعتراض به مجازات ظالمانه، برابری افراد در مقابل قانون و منافع آن، برابری زنان و مردان از حیث کلیه حقوق اجتماعی و ...»



منشور شهروندان شهر شیویای ژاپن (SHIBUYA CITY OFFICE):

این منشور کاملاً اختصاص به یک شهر نوین دارد که با دیدی جامع و آینده‌نگر در سال ۱۹۹۷ نگاشته شده و اشارات ظریفی از دیدگاه‌های آسیایی را در بر دارد. منشور فوق از این حیث که ویژه استفاده در یک شهر خاص بوده و به دلیل توجه به آینده و الزامات آن، منشوری استثنایی به شمار می‌رود.^۱

منشور اروپایی حقوق (EUROPAN CHARTER OF RIGHTS):

این منشور در سال ۲۰۰۰ با توجه به یک حادثه مهم اجتماعی جهان، یعنی تحقق اروپای واحد و تبلور این آرزوی دیرینه در قالب پارلمان اروپا، نگاشته شد و از جامعیت قابل توجهی برخوردار است. ویژگی منحصر به فرد این منشور، اعتبار فوق‌العاده ناشی از تصویب در پارلمان اروپاست.^۲

منشور مردم (NORTH EAST LINCOLNSHIRE COUNCIL):

این منشور در سال ۲۰۰۱ بر مبنای یکی از معتبرترین اسناد حقوقی انگلستان (منشور کبیر) نگاشته شده و به مثابه یکی از نخستین اسناد حقوق شهروندی در دوران جدید قابل شناسایی است. این بازنویسی به دلیل توجه بشریت به حقوق بنیادین خویش صورت گرفت تا تأکیدی بر این سند و نیز تعهدی دوباره جهت تحقق این حقوق باشد.^۳

منشور جهانی حقوق شهری (UNESCO):

این منشور در مباحثه جهانی شهری ۲۰۰۴ بارسلونا و مباحثه اجتماعی قاره آمریکا که در سال ۲۰۰۴ در کیوتو برگزار گردید، نگارش یافته و عمده‌تاً به بحث از شهر و شهرنشینی و حقوق ساکنین شهرها می‌پردازد. با توجه به جامعیت این منشور، اسناد بسیاری از روی آن نگارش یافته‌اند، نظیر منشور

۱. در این منشور به پنج مبحث کلی اشاره شده که عبارتند از: «ساختن شهری با برنامه‌های رفاهی و مستعد مشارکت و مساعدت همه شهروندان؛ ترسیم، هدایت و توسعه ادراکات بشری و فعالیت‌های خلاق و نشاط‌انگیز؛ ساختن شهری پوشیده از طبیعت سبز و حامی محیط‌زیست برای نسل‌های آینده؛ ساختن شهری با هویت مستقل از توکیو؛ ساختن شهری امن و ایمن به جهت ساختن یک زندگی سالم و شاد.»
۲. در ادامه چند ماده مهم این منشور بیان می‌گردد: «کرامت انسانی در فصل ۱، ماده ۱؛ حق حیات در فصل ۱، ماده ۲؛ منع شکنجه و تنبیهات غیرانسانی در فصل ۱، ماده ۴؛ احترام به زندگی خانوادگی و خصوصی در فصل ۲، ماده ۷؛ حفاظت از اطلاعات فردی در فصل ۲، ماده ۸؛ آزادی اطلاعات و اظهارات از طریق رسانه‌ها در فصل ۲، ماده ۱۱؛ حق تحصیل در فصل ۲، ماده ۱۴؛ برابری در برابر قانون در فصل ۳، ماده ۲۰؛ حقوق کودکان (توجه لازم به رشد و کمال آن‌ها) فصل ۳، ماده ۲۴؛ حقوق سالمندان در فصل ۳، ماده ۲۵؛ منع کار کودکان و حمایت از نوجوانان شاغل فصل ۴، ماده ۳۲؛ حمایت از مصرف‌کننده فصل ۴، ماده ۳۸؛ حق مفروض داشتن بی‌گناهی افراد و دفاع از حقوق خود در فصل ۶، ماده ۴۸ و ۴۹ و همچنین در فصل ۷، ماده ۵۱ منشور بیان شده که حیطه التزام به این قانون، کل اتحادیه اروپا است و همه کشورها و سازمان‌هایی که می‌خواهند در این حیطه عمل کنند را در بر می‌گیرد.»

۳. در بررسی این منشور نیز مواردی وجود دارد که حائز اهمیت است از جمله: «ضرورت وجود دولت محلی پاسخ‌گو و شفاف؛ تعهد دولت به منشور با جامعه؛ حق برخورداری از ارائه خدمات اجتماعی با کیفیت موردنظر مردم؛ حق برخورداری از آگاهی، مهارت و تجربه در جهت رسیدن به باروری کامل ظرفیت‌های بالقوه؛ ضرورت اشتغال‌زایی و آموزش برای مردم محلی؛ ضرورت حفظ محیط‌زیست تمیز و ایمن برای رشد مردم و مراقبت و حمایت از افراد در معرض خطر و نیازمند.»



رهبان سازمان‌های آسیا (LOCOA) که در سال ۲۰۰۵ در فیلیپین منتشر شده است. این منشور به خاطر اعتبار، جامعیت، گستره پذیرش و حوزه اثرگذاری و نیز شیوه تدوین آن از طریق اجماع نسبی در میان صاحب‌نظران شرکت‌کننده از کشورهای گوناگون، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.^۱

اهمیت ایجاد یک نهاد مسئول حقوق شهروندی

زندگی در دنیای معاصر و همچنین پیچیدگی‌های موجود در تعاملات فردی و گروهی، همواره ضرورت‌های تازه‌ای را ایجاد می‌کند. شهروندی زاینده زیستن در دنیای معاصر است که با تأکیداتی تازه در تلاش است با ایجاد تفاهم در زندگی اجتماعی، راه پیشرفت و ارتقاء جامعه را هموار سازد. شهروندی دقیقاً با حقوق انسانی در زندگی اجتماعی پیوند خورده و کمال مطلوب آن هنگامی است که همه شهروندان با جامعه ملی تلفیق شده و ملت آن جامعه را تشکیل می‌دهند. (بزدی، ۱۳۸۶: ۳۵۴)

برای زندگی هر چه بهتر شهروندان، دانش و اطلاع ایشان به حقوقشان امری مهم تلقی می‌گردد؛ لذا دولت‌ها باید فرصت‌های برابر آموزش را برای مردم فراهم آورند. با توجه به این‌که دولت‌ها برای بهره‌مندی از حق آموزش، تعهد و تکلیف به نتیجه دارند و برابری فرصت‌ها پیش‌نیاز برخورداری از سایر حق‌ها می‌باشد، قصور در این امر خود زمینه‌ساز بی‌عدالتی در زمینه‌های دیگر نیز می‌شود.

تی. اچ. مارشال سه نوع حق در ارتباط با رشد شهروندی تشخیص داده است: «حقوق مدنی که به حقوق فرد در قانون اطلاق می‌شود و شامل آزادی افراد برای زندگی در هر جایی است که انتخاب می‌کنند، آزادی بیان و مذهب، حق مالکیت و حق دادرسی یکسان در برابر قانون است. دومین نوع حقوق شهروندی حقوق سیاسی است، به‌ویژه حق شرکت در انتخابات و انتخاب شدن. سومین نوع حقوق شهروندی حقوق اجتماعی است. این حقوق به حق طبیعی هر فرد برای بهره‌مند شدن از یک حداقل استاندارد رفاه اقتصادی و امنیت مربوط می‌شود. حقوق اجتماعی تا اندازه زیادی در نتیجه نیروی سیاسی برقرار گردیده که گروه‌ها یا طبقات فقیرتر توانسته‌اند از طریق به دست آوردن حق رأی کسب کنند.» (گیدنز، ۱۳۷۷: ۶۶)

۱. در ادامه به برخی از مواد مبنایی منشور اشاره می‌شود: «نهی هرگونه تبعیض در ماده ۱، بند ۱؛ تعریف شهروندی در ماده ۱، بند ۵؛ برخورداری همه شهروندان از حق پیشرفت اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در ماده ۲، بند ۴؛ حق مشارکت شهروندان در تدوین بودجه شهری در ماده ۴، بند ۱؛ حق برخورداری همه شهروندان از اطلاعات به روز، صحیح، دقیق و کافی درباره نحوه اداره شهر در ماده ۶، بندهای ۱ و ۳؛ آزادی و کرامت جسمی و روحی انسان در ماده ۷؛ مشارکت سیاسی برای همه شهروندان در ماده ۸؛ سیستم دادرسی عادلانه برای همه شهروندان در ماده ۱۰؛ اشتغال بدون تبعیض و تدارک کار مناسب برای گروه‌های آسیب‌پذیر و ممنوعیت کار کودکان در ماده ۱۴؛ برخورداری از محیط‌زیست سالم در ماده ۱۹ بند ۱ و تعهد قانونی سازمان‌های اجتماعی، حکومت‌های محلی و سازمان‌های بین‌المللی به اجرای این منشور در ماده ۲۳»



لذا در بسیاری از کشورها، کمیسیون‌های حقوق بشر به‌عنوان نهاد ملی و برای تضمین اجرای مؤثر قوانین و مقررات مربوط به حقوق بشر، تأسیس شده‌اند. کمیسیون‌ها مستقل از ارگان‌های دولتی دیگرند، گرچه ممکن است ملزم شده باشند تا به قوه مقننه یا هر مقام صالحی به‌طور منظم گزارش دهند.^۱

برای آموزش عموم شهروندان در خصوص حقوق شهروندی‌شان نیاز به مقدماتی است که ابتدایی‌ترین آن، پذیرفتن حقوق شهروندی به مثابه یک «نظام حقوقی» است. در ایران به دلیل توجه اندک به این موضوع و سیر تکامل حقوق شهروندی در چند سال اخیر (یعنی از سال ۱۳۸۳ و با تصویب منشور قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی تا آذر ماه سال ۱۳۹۵ با ارائه منشور حقوق شهروندی)، می‌توان نتیجه گرفت که اگر این موضوع با این فاصله زیاد زمانی تا تصویب نهایی منشور در مجلس عقب بیفتد، تأثیر چندانی را نظاره‌گر نیستیم؛ لذا برای پیشبرد حقوق شهروندی باید به تدوین دقیق‌تر و کامل‌تر لایحه منشور پردازیم. همچنین باید در ماده یا موادی اختصاصی در همان قانون، پیش‌بینی ایجاد نهادی به‌نام «وزارت حقوق شهروندی» انجام شود.

از طرفی پذیرش به‌عنوان یک نظام حقوقی کافی نیست، بلکه مراجع علمی و دانشگاهی باید این موضوع را نشر داده و در غالب واحدهای درسی اجباری در رشته حقوق و واحدهای اختیاری در رشته‌های غیرحقوقی به بحث بگذارند تا بدین وسیله هم موضوع روشن شود و هم اشکالات آن یافت شده و طی مقالات علمی و همایش‌های کشوری تدوین گردند تا بدین وسیله لایحه منشور حقوق شهروندی هر چه بهتر و دقیق‌تر و البته کارآمدتر معرفی گردد.^۲

پژوهش‌نامه حقوق بشری
پرتال جامع علوم انسانی

۱. وظیفه مهم دیگر کمیسیون‌ها این است که به‌طور سازمان‌یافته بر سیاست‌های حقوق بشری دولت نظارت کنند تا کوتاهی دولت در مراقبت از حقوق بشر را آشکار سازند و راه‌هایی برای بهبود وضعیت پیشنهاد کنند. همچنین ممکن است کمیسیون، رعایت قوانین کشور یا مقررات حقوق بین‌المللی بشر توسط دولت را مورد بررسی قرار دهد و در صورت لزوم، تغییراتی را توجیه کند یا وضعیت افراد یا گروه‌هایی را که منابع مالی یا اجتماعی برای طرح دعوی خوانده‌اند، مورد توجه قرار دهد.

۲. روسو در خصوص آموزش شهروندان یک ملت می‌گوید: «ملت خود همیشه طالب خوشبختی است، اما غالباً آن را تشخیص نمی‌دهد. اراده عمومی همیشه راست و درست است، اما فکر روشن‌بینی همیشه آن را هدایت نمی‌کند. باید موضوعات را چنانکه هستند و بعضی اوقات چنان که باید باشند، به افکار عمومی نشان داد. راه درستی را که در جستجوی آن است، برایش ترسیم کرد. از لغزش آن در برابر اغوای اراده‌های خصوصی جلوگیری کرد. ارزش زمان‌ها و مکان‌ها را روشن ساخت. جذابیت مزایای حال و محسوس را با خطرات آسیب‌های آینده دور و پنهان برایش ارزیابی کرد.» (روسو، ۱۳۹۵: ۱۹۵)



امکان نهادسازی قوانین داخلی

بحث تغییر در تعداد وزارتخانه‌ها، از دیرباز از جمله مسائل بحث‌برانگیز و اختلافی میان مسئولان^۱ و حقوق‌دانان بوده است. عوامل مختلفی بر تعداد وزارتخانه‌ها تأثیرگذار است که از آن جمله می‌توان نظام سیاسی کشور، تاریخ نظام اداری، نیازهای واقعی کشور، مسائل خاص کشور و ... را نام برد. (طوق، ۱۳۹۰: ۹۰) اما با توجه به صراحت اصل ۱۳۳ قانون اساسی^۲ که تعداد وزرای دارای وزارتخانه و حدود اختیارات ایشان را به قانون محول کرده، آورده است که «در اجرای اصل ۱۳۳، قانون‌گذار با در نظر گرفتن قسمت مشخصی از امور عمومی، مجموعه‌ای از وظایف و اختیارات را در سازمان‌های متمرکز به نام «وزارتخانه» مقرر می‌دارد و اداره آن را به یک وزیر می‌سپارد» (هاشمی، ۱۳۹۵: ۳۳۸) و با عنایت به این موضوع که «در هر زمان، مجلس شورای اسلامی می‌تواند بنا به صلاح‌دید، اجتماع، عناوین و موضوعات و اختیارات وزارتخانه‌ها را تغییر دهد»^۳ یا وزارتخانه جدیدی تأسیس کند یا برخی را با یکدیگر ادغام و بعضی را منحل نماید» (نجفی اسفاد، ۱۳۸۸: ۳۱۹) و با توجه به این‌که دایره شمول وظایف وزارتخانه‌ها مطابق اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی، خدمات عمومی باید تحت نظارت قوه مقننه اداره شود و از طرفی در هرگونه امور مملکتی فقط وزیران در مقابل مجلس شورای اسلامی مسئولند؛ از این رو تمام امور دولتی بین وزارتخانه‌ها تقسیم شده و هیچ امر دولتی وجود ندارد که به‌طور مستقیم یا غیر مستقیم، داخل در

۱. رسانه‌های خبری در تاریخ ۱۹ اردیبهشت ۱۳۹۰ موضوعی را تیترا اخبار خود قرار دادند که موضوع مقاله حاضر می‌باشد. «اعلام جزئیات تشکیل ۴ وزارتخانه جدید» هیئت وزیران در راستای چابک‌سازی دولت و به منظور اجرای حکم ماده ۵۳ قانون برنامه پنجم توسعه، جزئیات ادغام وزارتخانه‌های راه و مسکن، نیرو و نفت؛ صنایع و معادن و بازرگانی؛ رفاه و کار و امور اجتماعی را تعیین کرد. این موارد با تصویب هیئت وزیران آن دوره ریاست جمهوری محقق شد. نتیجه این اتفاق منجر به سؤال مجلس از شورای نگهبان شد که شرح آن در پیوست بیان شده است.

۲. اصل ۱۳۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸: «وزرا توسط رئیس جمهور تعیین و برای گرفتن رأی اعتماد، به مجلس معرفی می‌شوند. با تغییر مجلس، گرفتن رأی اعتماد جدید برای وزرا لازم نیست. تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان را قانون معین می‌کند.»

سوابق اصل: اصل پنجاه و هشتم متمم: «هیچ‌کس نمی‌تواند به مقام وزارت برسد، مگر آن‌که مسلمان ایرانی الاصل و تبعه ایران باشد.» اصل شصت و دوم متمم: «عده وزرا را بر حسب اقتضا، قانون معین خواهد کرد.» اصل شصت و ششم متمم: «مسئولیت وزرا و سیاستی را که مراجع به آن‌ها می‌شود، قانون معین خواهد نمود.» اصل یکصد و سی و سوم، مصوب ۱۳۵۸: «وزرا به پیشنهاد نخست‌وزیر و تصویب رئیس جمهور معین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند. تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان را قانون معین می‌کند.» (ایمانی، ۱۳۸۸: ۷۸۷)

۳. با پیروزی انقلاب اسلامی و استقرار دولت موقت، کاهش در تعداد وزارتخانه‌ها آغاز شد، اما اندک مدتی پس از آن و در سال ۱۳۶۱، آمار وزارتخانه‌ها به ۲۴ عدد رسید که این تعداد در تاریخ ایران بی‌سابقه بود؛ تا جایی که وزارتخانه‌هایی با عنوان برنامه و بودجه و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، تأسیس و وزارت صنایع و معادن، به سه وزارتخانه «صنایع»، «صنایع سنگین» و «معادن و فلزات» تقسیم شد. پس از این دهه و در دوران سازندگی، وزارتخانه‌های برنامه و بودجه، صنایع سنگین و سپاه پاسداران حذف و تعداد وزارتخانه‌ها به ۲۱ عدد کاهش یافت. در دوره دهم ریاست جمهوری نیز با توجه به تکلیف قانون برنامه پنجم توسعه درباره کاهش تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ به ۱۷ عدد از یک‌سو و تصویب قانون تشکیل وزارت ورزش و جوانان در مجلس شورای اسلامی از سوی دیگر، یکی از پر تغییرترین دوران‌های تاریخ معاصر در تحول وزارتخانه‌ها رقم خورد.



صلاحیت قانونی یک وزارت‌خانه نباشد و از مسئولیت وزیری خارج باشد.) (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۹۳: ۳-۳۲) لذا نگارنده معتقد است که یکسانی فرصت‌ها در قوای حکومتی و قوه مجریه به سود شهروندان، یکی از دلایلی است که ایجاب می‌کند وزارت‌خانه‌ای با محوریت حقوق شهروندی تشکیل شود، چراکه به جای نظارت بین‌المللی بر حقوق شهروندی، نظارت داخلی ایجاد می‌کند و حکومت هم به‌خاطر نظارت بین‌المللی، دیگر دغدغه و نگرانی نخواهد داشت.^۱ در نتیجه پیش‌فرض نگارنده این است که با نگرارش منشور حقوق شهروندی، بدون وجود بازوی اجرایی، حقوق شهروندی محقق نمی‌شود^۲ و تأکید می‌گردد که تأسیس وزارت حقوق شهروندی لزوماً به معنای تحقق حقوق شهروندی نیست، چندانکه تصویب قوانین حقوق بشری در برخی کشورها به معنای رعایت مفاد آن نبوده است، اما اگر کشوری بخواهد در این راستا کوشش نماید، وجود همین قوانین و نهادها، در کنار وزارت‌خانه می‌تواند راه‌گشا باشد.^۳

شاهد مثال، پیش‌بینی نهادهای به‌منظور نظارت بر حقوق شهروندی، اولین بار در ماده ۹۹ لایحه «حقوق شهروندی و تأسیس نهاد ملی دفاع از حقوق شهروندی» بود که در این لایحه تأسیس نهادی به‌منظور توسعه و حمایت از حقوق شهروندی و اجرای مقررات این لایحه (پس از طی مراحل قانونی و تصویب)، پیش‌بینی شده بود و کلیه نهادهای حکومتی را موظف به همکاری با این نهاد دانسته بود. همچنین در ماده ۱۰۵ لایحه بیان شده بود که: «در صورتی که پی‌گیری‌های نهاد کلی حمایت از حقوق شهروندی به نتیجه مطلوبی نرسد، نهاد مزبور گزارش مربوط به نقض حقوق شهروندی را برای اطلاع عموم منتشر خواهد نمود. نهاد ملی اردیبهشت ماه هر سال، گزارش فعالیت سال گذشته خود را برای اطلاع عموم منتشر می‌نماید؛ لذا با توجه به پیش‌بینی‌های سابق طراحان، برای منشور حقوق شهروندی، موضوع بحث نیز بهتر است به «حمایت از قربانیان نقض حقوق شهروندی» و همچنین «مشاوره حقوقی رایگان به‌ویژه برای افرادی که توانایی مالی ندارند»، توجه دو‌چندانی صورت گیرد.»

۱. البته نظارت بین‌المللی فی‌نفسه نامطلوب نیست، اما به دلیل قطع بودن ارتباط و تعامل با نهادهای نظارتی بین‌المللی، قطعاً روایت‌های درست و نادرست در می‌آمیزد.

۲. در صورتی که نهادهای مدنی قدرتمندی وجود داشته باشند و نهادهای حکومتی به وظایف خود در قبال حقوق شهروندان عمل کنند، ضرورتی به تشکیل چنین وزارت‌خانه‌ای احساس نمی‌شود که در حال حاضر برداشتی بر عدم تشکیل چنین ارگانی از موضوع نشده و اصل بحث به قوت خود باقی است.

۳. با این‌که نمی‌توان منکر فعالیت‌های مؤثر و مفید کمیسیون حقوق بشر اسلامی، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور و نیز کمیسیون اصل ۹۰ مجلس در حمایت از حقوق شهروندی شد، اما با این وجود هنوز وجود وزارت‌خانه‌ای برای حمایت و ترویج حقوق شهروندی احساس می‌شود یا اگر امکان ایجاد یک وزارت‌خانه مستقل وجود ندارد، پیشنهاد می‌شود در ضمن وزارت دادگستری و با ایجاد یک وزارت‌خانه ترکیبی، موضوع حقوق شهروندی را پی‌گرفت.



همچنین قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی که در تاریخ ۱۵ اردیبهشت سال ۱۳۸۳ در قالب ماده واحده با ۱۵ بند به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان رسید، در بند ۱۵ بیان می‌کند: «رئیس قوه قضاییه موظف است هیئتی را به منظور نظارت و حسن اجرای موارد فوق تعیین کند. کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی در ارتباط با این موارد قرار دارند، موظفند با این هیئت همکاری لازم را معمول دارند. آن هیئت وظیفه دارد در صورت مشاهده تخلف از قوانین، علاوه بر مساعی در اصلاح روش‌ها و انطباق آن‌ها با مقررات، با متخلفان نیز از طریق مراجع صالح برخورد جدی نماید و نتیجه اقدامات خود را به رئیس قوه قضاییه گزارش کند.» لذا طبق ماده آخر این قانون، دستورالعملی تحت عنوان «دستورالعمل اجرایی بند ۱۵ قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی مصوب ۱۳۸۳/۸/۳۰» نیز در ۱۹ ماده به تصویب رئیس قوه قضاییه رسید تا مجموعه نکات حول حقوق شهروندی را که نشان‌دهنده اهمیت آن است، به نحو احسن انجام پذیرد. همچنین در ماده ۱۴ دستورالعمل اجرایی بند ۱۵ آمده است: «گروه‌های نظارت و بازرسی در صورت مشاهده نقض آشکار حقوق شهروندی از قبیل بازداشت غیرقانونی، رفتار خشونت‌آمیز و تحقیر افراد به گونه‌ای که ادامه آن آثار جبران‌ناپذیری در پی داشته باشد، باید بی‌درنگ موضوع را حسب مورد به قاضی دادگاه یا دادستان مربوط اعلام کنند. اعلام گروه نظارت و بازرسی در این گونه موارد، حکم گزارش موثق را داشته و مقام‌های قضایی یاد شده مکلف به رفع اثر از نقض حقوق شهروندی می‌باشند.»

همچنین در ماده ۱۹ این دستورالعمل، ارگان‌های مسئول و ذی‌ربط را چنین بیان کرده است: «کلیه مراجع قضایی، انتظامی، اطلاعاتی، ضابطان قوه قضاییه، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط، مشمول مقررات این دستورالعمل بوده و مکلف به رعایت و همکاری در اجرای آن هستند.»

از طرفی در منشور حقوق شهروندی رونمایی شده، در بخش «سازوکار اجرا و نظارت بر حسن اجرای حقوق شهروندی» آمده است: «پیشنهاد برنامه و خط‌مشی مربوط به اجرای کامل منشور حقوق شهروندی از جمله مسئولیت‌های دستیار ویژه است.» این خود نشان‌دهنده اهمیت موضوع نظارت بر منشور است که البته چون طراحان منشور نیاز به تدوین و پیشنهاد وزارت خانه را در نظر نداشتند، به مقام «دستیار ویژه» اکتفا کردند. همچنین در بخش ۴ همین قسمت آمده است: «وزارت‌خانه‌های آموزش و پرورش، علوم، تحقیقات و فن‌آوری و بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، برای آشنایی هر



چه بیشتر دانش‌آموزان و دانشجویان با آموزه‌های حقوق شهروندی، ترتیبات لازم را اتخاذ می‌نمایند.» این بخش نیز نشان‌دهنده اهمیت موضوع است، به طوری که اگر وزارت‌خانه مستقلاً دایر شود، اجرای این دستورات بهتر از دستور به وزارت‌خانه‌هایی است که به جهت امر دیگری تشکیل شده‌اند.

مقتن در ماده ۱۰۰ قانون برنامه چهارم و در فصل ارتقاء امنیت انسانی و عدالت اجتماعی نیز دولت را موظف کرده که «به منظور ارتقاء حقوق انسانی، استقرار زمینه‌های رشد تعالی و احساس امنیت فردی و اجتماعی در جامعه و...»، «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 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 فرایندهای قانونی و حمایت و تضمین امنیت فعالیت‌ها و اجتماعات قانونی؛ د) تأمین آزادی و امنیت لازم برای رشد شکل‌های 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) ارتقاء احساس امنیت اجتماعی در مردم و جامعه. همچنین در ماده ۱۳۷ قانون برنامه چهارم توسعه در خصوص ادغام وزارت‌خانه‌ها آمده است: «الف: دولت مکلف است تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارت‌خانه‌ها را متناسب با سیاست‌ها و احکام این برنامه و تجربه سایر کشورها، جهت برطرف کردن اثربخش ناقص، تعارض‌های دستگاهی و غیرکارآمدی و عدم جامعیت، عدم کفایت، تمرکز امور، موازی‌کاری‌ها و همچنین بهره‌گیری همه‌جانبه از فن‌آوری‌های نوین و روش‌های کارآمد، با هدف نوسازی، متناسب‌سازی، ادغام و تجدید ساختار به صورت یک منظومه منسجم، کارآمد، فراگیر و باکفایت، اثربخش و غیرمتمرکز طراحی نماید و لایحه ذی‌ربط را شش ماه پس از تصویب این قانون به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند، به طوری که امکان اجرای آن در ابتدای سال دوم برنامه چهارم میسر باشد.»

در خصوص شرح وظایف این وزارت‌خانه باید خاطر نشان کرد که این وزارت‌خانه، تمامی امور مربوط به اجرای مفاد اصول قانون اساسی مربوط به مسائل حقوق شهروندی و حقوق مدنی، سیاسی و فرهنگی را در دستور کار خود دارد. این وزارت‌خانه تمام تلاش خود را به منظور اطمینان از دسترسی جهانی به یک سیستم عدالت اجتماعی و کنترل و ممانعت از نقض حقوق شهروندی به کار می‌برد، به نحوی که به ریشه‌کن کردن این نقض از جامعه منجر شود. از طرفی اطمینان از درک و احترام به حقوق



شهروندی در جامعه و این که هیچ فرد یا گروهی از افراد بدون طی مراحل قانونی توسط هیچ فرد و گروهی از جمله ارگان‌های دولتی از حقوق اساسی خود محروم نمی‌شود و تبعیضی بر اساس اعتقادات مذهبی، نژاد، زبان، قومیت، جنسیت و غیره به وجود نمی‌آید، از جمله مأموریت‌های این وزارت‌خانه است و آموزش‌های حقوقی را جزء تعهدات خویش بر می‌شمارد؛ لذا به صورت موردی می‌توان موارد زیر را برای این وزارت‌خانه برشمرد: «مروری بر وضعیت حقوق شهروندی در کشور از جمله اجرای قوانین، سیاست‌ها و اقدامات؛ هماهنگی فعالیت‌های وزارت‌خانه‌ها و بخش‌های استانی در احترام به حقوق شهروندی؛ بررسی طرح‌های ابتکاری برای هماهنگ‌سازی قوانین، مقررات و شیوه‌نامه‌ها با میثاق بین‌المللی حقوق بشر و موافقت‌نامه‌ها و نظارت بر اجرای آن‌ها؛ به دست آوردن اطلاعات، اسناد و گزارشات در مورد شکایات و ادعاهای نقض حقوق شهروندی از وزارت‌خانه‌ها، بخش‌های دولتی استانی و سازمان‌های دیگر؛ پی‌گیری مسائل مربوط به دفاع از شهروندان و شکایات آن‌ها قبل از هر گونه اقدام از سوی سازمان‌های بین‌المللی و دولت‌های خارجی؛ توسعه و اجرای برنامه‌های مفید برای ترویج آگاهی عمومی از حقوق شهروندی، قوانین و راه‌حل‌های موجود در برابر سوءاستفاده از حقوق شهروندی و فرموله کردن برنامه‌های آموزش حقوق شهروندی در موسسات آموزشی و ...»

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



نتیجه‌گیری

اصلی‌ترین موضوع در زمینه حقوق شهروندی، آشنایی شهروندان با قوانین و مقررات جاری است، ولی چنان‌که گفته شد، بسیاری از شهروندان با این‌که در شهر زندگی می‌کنند، آگاهی درستی از حقوق و تکالیف خود ندارند. آراستگی به هر هنر و مهارتی، در گرو تمرین و پشتکار است. شهروند شدن نیز نیازمند یادگیری و آموزش و سپس تمرین است. این تمرین‌ها باید با همکاری و مشارکت شهروندان و با پشتیبانی مادی و معنوی نهادهای مسئول آموزش داده شود. در مجموع، پژوهش‌های گوناگون نشان داده است که تحصیلات و آموزش نقشی تعیین‌کننده در مشارکت افراد در زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی، به‌عنوان شهروند دارند. بیش از هر چیز، افراد باید تا اندازه‌ای از آگاهی‌هایی برخوردار شوند که در پرتو آن وظایف، تعهدات و حقوق شهروندی و اجتماعی خود را دریابند و با چند و چون کار نهادهای اجتماعی و آنچه در آن‌ها می‌گذرد به خوبی آشنا شوند.

نتیجه بیان و آموزش حقوق شهروندی عبارت است از تخصیص منابع جمعی به گروه‌های اجتماعی، خانوارها یا افراد. بدین ترتیب، شهروندی به منزله دسته‌ای از استحقاق‌ها و تکالیف‌ها تعریف می‌شود که افراد را به منزله اعضای کاملاً رشید و بالغ یک اجتماع سیاسی - اجتماعی در آورده و دسترسی به منابع کمیاب را برای آنان فراهم می‌کند. حقوق شهروندی همواره ایده‌ای جذاب، اما دور از دسترس بوده و بزرگ‌ترین مشکل و عامل دور بودن آن از دسترس نیز فقدان ضمانت اجرایی بوده است. صرف پذیرفتن و تمجید و ستایش از حقوق شهروندی، ملازمه‌ای با تحقق یافتن آن ندارد، گرچه مقدمه ضروری این تحقق است.

یکی از مشکلات حقوق شهروندی، پراکندگی آن در میان قوانین متعدد است که لازم بود در قانون واحد و جامعی جمع‌آوری گردد. به نظر می‌رسد تنظیم‌کنندگان منشور همین هدف را دنبال کرده‌اند، اما ناکام بوده‌اند. منشور با کیفیت فعلی، فقط سندی را بر اسناد دیگر افزوده و سردرگمی در قوانین متعدد و مشتت را بیشتر می‌کند، اما اگر به قانونی جامع و مانع تبدیل شود و تدابیر عملی و اجرایی مؤثر برای آن پیش‌بینی شود، این قانون می‌تواند خلاءها را پر نماید؛ در نتیجه معتقدیم ضعف اساسی منشور عبارت است از شعار و تکرار مفاد سایر قوانین بدون این‌که امتیازی بر آنان داشته باشد. یعنی فقدان نگرش اجرایی و عملیاتی که می‌توانست وجود آن امتیاز باشد، ضعف اصلی منشور است.

برای رسیدن به شاخص فرهیختگی و توسعه‌یافتگی در حیطه حقوق شهروندی، باید روش‌های اجرایی و سازمانی مناسب اتخاذ شود. یکی از این روش‌ها، ایجاد نهاد رسمی، متمرکز و قدرتمند نظارتی



است که بهترین شکل آن «وزارت حقوق شهروندی» است، زیرا از آن جا که دولت و وزارت خانه‌ها در برابر مجلس باید پاسخگو باشند، احتمال کمتری برای نمایشی شدن آن وجود دارد. منشور حقوق شهروندی، گرچه ریشه‌اش در قانون اساسی و سایر قوانین عادی وجود دارد و فعلاً ضمانت اجرای جدی در آن پیش‌بینی نشده، ولی دلالت بر عزم گردآوردندگان و طراحان آن در تبیین حقوق ابتدایی یک شهروند و حقوق اساسی شهروندان دارد که برای اجرای آن نیازمند یک بازوی مهم اجرایی است.

این در حالی است که تعداد وزارت خانه‌ها، شرایط انتخاب و حدود وظایف و مسئولیت وزیران از مهم‌ترین مسائل مطرح در نظام حقوقی وزارت خانه است. با توجه به اهمیت این موارد، در اغلب قوانین اساسی جهان از جمله ایران، جایگاه، نحوه تأسیس و وظایف وزیران ذکر می‌شود. همچنین وظایف و مسئولیت‌های وزیران به صورت تفصیلی معمولاً در قوانین تأسیس وزارت خانه‌ها بیان می‌شود. با این حال نحوه تعیین تعداد وزیران و عنوان وزارت خانه‌ها بیشتر مربوط به سیاست‌ها و اهداف دولت است و قواعد حقوقی مشخصی در این زمینه وجود ندارد.

از طرفی با توجه به سیاست خصوصی‌سازی، بهتر است امور مربوط به حقوق شهروندی را به بخش غیردولتی بسپاریم، در عین این که ممکن است با توانایی محدود این بنیادها و مراکز مواجه شویم؛ لذا این مراکز تنها به‌عنوان مراکز ارائه مشورت یا طرح شکایت در مراجع صالح طبق قانون آیین دادرسی کیفری^۱ مناسب و مطلوب می‌باشند.

در پایان باید متذکر شد که برای تدوین و نگارش هر چه بهتر متن لایحه و مصوبه قانونی چنین وزارت خانه‌ای باید جایگاه دولت و قوه قضاییه به خوبی معلوم شود، مفهوم حقوق شهروندی را بدون ابهام تعریف و بیان کنیم، حقوق و تکالیف را شرح دهیم و «مفهوم شهروند» مورد نظر خود را تحلیل نماییم.

۱. ماده ۶۶: «سازمان‌های مردم‌نهادی که اساس‌نامه آن‌ها در زمینه حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و دارای ناتوانی جسمی و ذهنی، محیط‌زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرایم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی شرکت کنند.»



پیوست

استعلام شماره ۱۰/۹۶۸۷/د مورخ ۱۳۹۰/۲/۱۹ رئیس مجلس شورای اسلامی خطاب به دبیر شورای نگهبان به منظور تفسیر اصل یک‌صد و سی سوم؛ اولاً: با توجه به قسمت نخست اصل یک‌صد و سی و سوم قانون اساسی که بر معرفی وزرا به مجلس شورای اسلامی توسط رئیس‌جمهور برای گرفتن رأی اعتماد تصریح دارد، آیا با تغییر اساسی در وظایف و اختیارات هر یک از وزارت‌خانه‌ها، معرفی وزیر جدید به مجلس و اخذ رأی اعتماد برای وی از جمله تکالیف رئیس‌جمهور می‌باشد یا خیر؟ ثانیاً: با عنایت به قسمت اخیر اصل یک‌صد و سی و سوم قانون اساسی که تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان را موقوف به تعیین قانون نموده است، آیا وظایف و اختیارات وزارت‌خانه جدیدی که با ادغام دو یا چند وزارت‌خانه یا انتزاع بخشی از وظایف یکی از آنها تشکیل می‌گردد، باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد یا از اختیارات رئیس‌جمهور یا هیئت وزیران می‌باشد؟

نظریه تفسیری شماره ۹۰/۳۰/۴۲۲۴۹ مورخ ۱۳۹۰/۲/۲۱ شورای نگهبان: با توجه به وضوح اصل قانون اساسی به خصوص اصل ۱۳۳، هرگونه تغییر در وظایف و اختیارات قانونی و نیز ادغام دو یا چند وزارت‌خانه، باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و تا قبل از تصویب مجلس، تغییری در مسئولیت و اختیارات وزیران و وزارت‌خانه‌های قبلی به وجود نخواهد آمد. وزیر وزارت‌خانه‌های جدید یا ادغام شده، در هر صورت وزیر جدید محسوب شده و نیاز به اخذ رأی اعتماد از مجلس شورای اسلامی دارد. (مجموعه اساسی، ۱۳۹۱: ۱۶۱)

پژوهش‌گاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



منابع

۱. افضلی، رسول؛ مهدی حسام، بی تا، «حقوق شهروندی در ایران»، مجله سیاسی-اقتصادی، شماره ۲۷۹ و ۲۸۰، صص ۱۰۶-۱۲۳.
۲. ایزدی، محمد؛ آقامحمدی، علی (۱۳۸۶)، «آموزش شهروندی، حقوق انسانی و مسئولیت پذیری اجتماعی در نظام آموزشی»، مجموعه مقالات حقوق شهروندی، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، تهران.
۳. ایمانی، عباس؛ قطیری، امیررضا (۱۳۸۸)، «قانون اساسی در نظم حقوقی ایران: پیشینه، آموزه‌ها، قوانین»، نامه هستی، تهران.
۴. روسو، ژان ژاک (۱۳۸۵)، «قرارداد اجتماعی»، ترجمه: مرتضی کلانتریان، آگه، تهران.
۵. طوق، آقایی، «بررسی تعداد وزارت خانه های ایران در بستر تطبیقی»، سال ۷، شماره ۲۶، اطلاع‌رسانی حقوق.
۶. فریادی، مسعود (۱۳۹۱)، «تعداد وزیران، شرایط انتخاب و حدود اختیارات و مسئولیت‌های آنان»، مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، صص ۶۷۰-۶۹۱.
۷. قاضی شریعت پناهی، سیدابوالفضل (۱۳۸۲)، «بایسته‌های حقوق اساسی»، میزان، تهران.
۸. گیلدز، آنتونی (۱۳۷۷)، «جامعه‌شناسی»، ترجمه: منوچهر صبوری، نی، تهران.
۹. «مجموعه اساسی»، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۱، تهران.
۱۰. محمدی، ابوسعید (۱۳۵۱)، «حقوق بشر و سیر تکاملی آن»، بلخ، تهران.
۱۱. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر (۱۳۹۳)، «حقوق اداری»، سمت، تهران.
۱۲. نجفی اسفاد، مرتضی؛ محسنی، فرید (۱۳۸۸)، «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، بین‌المللی الهدی، تهران.
۱۳. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۵)، «حقوق اساسی»، میزان، تهران.





پروشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی