

واکاوی نظام حقوقی تابعیت - شهروندی در حقوق ایران

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۴۰۱/۰۴/۲۰

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۵/۲۵

نوربخش ریاحی^۱

حسین علایی^۲

خدیدجه کریمی اصفهانی^۳

چکیده

جهانی شدن حقوق، کرامت انسانی، مبانی مردم‌سالاری، شکوفایی فناوری اطلاعات و استعدادها، انقلاب دانش و دیجیتال، امروزه مبحث شهروندی را به یکی از گفتمان‌های پرتیر و پرتاثر در عرصه حقوق و سیاست جهانی تبدیل کرده است. دنیای امروزی شهروندی را ورای مرز، نژاد، زبان، دین، مذهب، سلطه، قدرت، قومیت، ملیت، تابعیت و حتی اقامت معنا و مطالبه می‌کند. اصطلاح شهروندی به مفهوم مدرن از حدود دو دهه پیش وارد ادبیات سیاسی و حقوقی کشورمان شده و کلیدواژه تعدادی از قوانین و مقررات گردیده است. لیکن این پرسش مطرح می‌باشد آیا فهم درستی از مفهوم شهروندی در متون رسمی و میان جامعه حقوقی کشورمان وجود دارد؟ پژوهش حاضر با روش توصیفی-تحلیلی این فرضیه را مطرح می‌سازد که در کشور ما درک عمیق و دقیقی از شهروندی و الگوی روشنی از این مفهوم وجود ندارد. لذا بازکاوی در مفهوم شهروندی و ارائه یک الگوی منتخب در حقوق ایران هدف اصلی این مقاله بوده و به این نتیجه دست می‌یابد که جمهوری اسلامی از یک طرف، ناگزیر از تجدیدنظر در مفهوم و الگوی نظام شهروندی است. از طرف دیگر، درگیر منطق دوگانه حکومت اسلامی و حکومت جمهوری است. بنابراین، قانون‌گذار اساسی بایستی در این خصوص چاره‌اندیشی کند.

واژگان کلیدی: الگوی منتخب، دولت اسلامی، شهروند تبعه، شهروند غیرتبعه.

n_riahy@yahoo.com

alaeel364@ahoo.com

karimi.b1357@yahoo.com

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد شیراز، ایران (نویسنده مسئول)

۲. استادیار دانشگاه آزاد اسلامی، واحد شیراز، ایران

۳. استادیار دانشگاه آزاد اسلامی، واحد داریون، ایران

مقدمه

شهروندی، مفهومی نوین است یا پدیده‌ای دیرین؟. این پرسش به مثابه آن است که آیا دولت، مفهوم جدیدی است؟. واضح است دولت برساختی قدیم است، ولی آیا منش و بینش دولت‌های فعلی بسان دولت‌های گذشته است؟. پاسخ البته منفی است، بلکه به طور کلی در گذشته، اغلب اتباع یک کشور رعایای مستأصلی بودند که بی‌چون و چرا از حاکمانی خودخواه تبعیت می‌کردند و این انقیاد را مایه عزت و پایه امنیت برای خود برمی‌شمردند. اتباع خارجی در کشوری دیگر نیز به کلی از حقوق ابتدایی محروم بودند. در واقع دولت‌ها در حکم خدایان توده خلق، فاعل مایشائی بودند که قدرت خلق هرگونه اوامر و نواهی در مورد رعایا را داشتند. برای نمونه، قربانی کردن فرزند در مقابل خدایان و معابد، خوردن جسد پدر و نوزادکشی در میان برخی قبایل عرب رایج بود. میلیون‌ها دالیت در هندوستان نجس تلقی می‌شدند. سیاهان در امریکا در عین تنگدستی اسیر قوانین تبعیض آلود بودند. اعتقاد به کروی بودن زمین جرم محسوب می‌شد. هیچ‌کس جرئت نداشت به خداوندی پادشاهان و حاکمان وقت شک کند. مردان و فرزندان ذکورشان در جنگ کشته، اسیر یا برده می‌شدند و زنان و دختران آنها به فروش یا کنیزی درمی‌آمدند. به موجب قوانین معابد و کلیساها خون دختران باکره درمانی برای جنون بود و همه اینها بدین معناست که «در گذشته، مردم به موجب قانون حق نداشتند از وسایلی بهره بگیرند که می‌توانست جایگاه اجتماعی‌شان را تغییر دهد. یعنی همانطور که برخی سیاه زاده می‌شوند و برخی دیگر سفید، برخی مردم برده زاده می‌شدند و برخی آزاد. برخی ارباب زاده می‌شدند و برخی رعیت و در غالب کشورهای اروپا تا پایان قرون وسطی برای مردم عادی امکان نداشت در زمره اشراف درآیند. اما اکنون در اروپای مدرن در این باره که چه کسی باید فلان وظیفه اجتماعی یا صنعتی را برعهده بگیرد یا نگیرد قانون و حکومت دیگر دخالتی ندارد»^۴.

امروزه بسیاری از دولت‌ها در پرتو آموزه‌های لیبرالیسم، فمینیسم، سکولاریسم، اومانیزم و پوزیتیویسم، درست در اندیشه سیادت شهروندان بر فرمانروایان و دگرگونی آن مفاهیم زشت و نابرابر هستند. دولت اسلامی هم بر این مدعاست که «در اسلام، انسان به لحاظ

۴. جان استوارت میل، *انقیاد زنان*، ترجمه علاءالدین طباطبایی، (تهران: هرمس، ج ۳، ۱۳۹۰)، ص ۲۵.

سیاسی، اقتصادی و اجتماعی حقوقی دارد. او از نظر سیاسی حق انتخاب و حق مشورت، از نظر اقتصادی حق مالکیت بر محصول کار خود و از نظر اجتماعی حق انتخاب شغل و مسکن و انتخاب رشته تحصیلی و غیره و از نظر خانوادگی حق انتخاب همسر دارد و در عین حال افراد جامعه تا جایی مجاز به اعمال آزادی هستند که به آزادی دیگران ضرری نرسانند».^۵

از سوی دیگر، امروزه به مدد اختراعات و کشفیات معجزه آسای علمی و در سایه تعامل، تعقل، خردورزی و معرفت انسانی و به واسطه اطلاعات برق آسا از جمله اینترنت، ماهواره، واتس آپ، موبایل، تلگرام، فیس بوک، توئیتر، یوتیوب، اینستاگرام و دیگر شبکه‌های اجتماعی، دولت‌ها از سایه خود هم به هراس افتاده‌اند. بنابراین، شهروند امروز، دیگر آن تبعه بی‌خبر از همه جا و غافل از همه چیز دیروز و فرد عاطل و باطل و به اصطلاح، رعیت و تبعه محض نیست؛ یعنی «برخلاف تابعیت، این دیگر افراد نیستند که تابعی از دولت‌ها قرار می‌گیرند بلکه دولت‌ها، تابعی از شهروندان می‌باشند».^۶ بنابراین روشن است که دولت‌ها، قوانین و اتباع، ماهیتی تازه به خود گرفته‌اند و «پس از سالها مبارزات فراوان در جهان مدرن امروزی، انسان محق جایگزین انسان مکلف شده است».^۷

با وجود این، برخی دولت‌ها با مدینه فاضله شهروندی فاصله بسیاری دارند. یعنی بسیار تفاوت است بین «آن ملتی که از حقوق و مزایای شهروندی متمتع و در ایجاد سامان سیاسی شهر و مملکت خود نقش اساسی دارد با آن ملتی که صرفاً مطیع قوانین و الزامات قدرت حاکمه است و در انتخاب یا تغییر ساخت نظام سیاسی سهمی ندارد».^۸ به عبارتی، هنوز هم قدرت، مذهب، ثروت و فریب افکار عامه به طبقاتی شدن جامعه و اختلاف در حقوق شهروندی دامن می‌زند. هر چند اسلحه و قدم جای خود را به نرم افزار و قلم داده است و اگر چه اعتصابات، تظاهرات، نافرمانی‌های مدنی، افشاگری و فاش مخفی‌کاری و مفسده

۵. مرتضی مطهری، مجموعه آثار ۲، وحی و نبوت، (تهران: صدرا، چ ۹، ۱۳۷۹)، ص ۲۴۲.

۶. غلامرضا مرتضوی و حامد، محقق‌نیا، «حقوق شهروندی و تابعیت در حقوق انگلستان و ایران»، مطالعات علوم سیاسی فقه و حقوق، ش ۲ (۱۳۹۶)، ص ۲۵۳.

۷. محمدرضا ایران‌منش، مفهوم شهروندی، (تهران: نگاه معاصر، چ ۱، ۱۳۹۴)، ص ۷۴.

۸. مهرداد نوابخش، «بررسی مفهوم شهر و شهروندی از دیدگاه جامعه‌شناسی»، جامعه‌شناسی، ش ۵ (۱۳۸۵)، ص ۱۶.

بازی‌های دولتی، شیوه‌های رایج تنبیه و تنبه دولت‌ها شده است، لیکن تهدیدات جانی و مالی خطرناکی برای شهروندان در پشت مفاهیمی چون منافع ملی، حاکمیت ملی، خدمات عمومی، ایدئولوژی (طالبانیسم، صهیونیسم، کاپیتالیسم، نازیسم و گلوبالیسم)، تجارت جهانی، فضای سایبری، آلودگی آب و هوا و غذا، آزمایشگاه‌های تولید واکسن (کرونا)، با فریب عامدانه افکار عمومی نهفته است. لذا عدم شناسایی، فراموشی یا تحقیر حقوق انسان‌ها و فساد و ریاکاری برخی حکومت‌ها از یک سو، کرامت انسانی، میانی مردم سالاری، پیشرفت‌های حیرت‌آور علمی، جهانی‌شدن حقوق و روابط اقتصادی و اجتماعی، محدودیت‌های روزافزون دولت‌های ملی، مهاجرت‌ها، انقلاب دیجیتال و عصر شکوفایی اطلاعات و استعداد‌های انسانی و مسائلی از این دست از سوی دیگر، مفهوم شهروندی را به یکی از گفتمان‌های پرطرف دار و مفاهیم اساسی حیات دموکراتیک در نظام‌های مردم‌سالار تبدیل نموده است. بنابراین در دنیای امروزی شهروند در عین قدمتی دیرین، مفهوم و ماهیتی نوین یافته است و لذا در ایران هم اصطلاح شهروند به تازگی وارد ادبیات سیاسی و حقوقی کشورمان شده و کلید واژه تعداد نسبتاً زیادی از قوانین و مقررات گردیده است. با این حال، این سؤال مطرح است که آیا فهم عمیق و دقیقی از مفهوم شهروندی به معنای مورد نظر این مقاله در میان جامعه حقوقی کشورمان وجود دارد؟

اگر چه «شهروندی مفهوم مرکزی و بنیانگذار در غرب بوده و از زمان دولت شهرهای یونانی پدید آمده است»^۹، ولی دنیای امروزی مفهوم شهروندی را ورای نژاد، دین، زبان، مذهب، مرز، جنسیت، سلطه، قدرت، قومیت، ملیت، تابعیت و حتی اقامت معنا و مطالبه می‌کند. از این رو، امروزه حجم وسیعی از اسناد و منشورهای بین‌المللی و قوانین داخلی در باره الزام دولت‌ها به شناسایی و احترام به شهروند و حقوق شهروندی است. لازمه درک این مفهوم، احساس برابری، مشارکت مدنی، دانش‌محوری، مسئولیت‌پذیری، گسترش ارتباطات انسانی، تفکر انتقادی، درک نیازهای دیگران، تحمل اندیشه‌های مخالف، احساس ارزشمندی و عزت نفس، عدم تمکین به روابط مبتنی بر قدرت مستبدانه، تقویت روحیه پرسشگری،

۹. ژاک شوالیه، دولت پسامدرن: مطالعه تطبیقی تحولات معاصر در حقوق اساسی و اداری، ترجمه سید مجتبی واعظی، (تهران: مجد، ج ۱، ۱۳۹۶)، صص ۳۰۸ و ۳۹۵.

توانایی و جرئت در ابراز اندیشه‌ها است که بایستی این معانی در متون رسمی و قوانین شهروندی ملت نهادینه شود و مورد مطالعه و بررسی قرار گیرد. لیکن هر چند برخی بر این نظرند که مفهوم شهروندی در چارچوب موازین اسلامی و قانون اساسی ایران قابل فهم و تفسیر و نهادسازی است و یک فصل کامل از قانون اساسی ایران نیز مؤید این نظر است (فصل سوم: حقوق ملت) و بر همین مبنا حجم قابل توجهی از کتب و مقالات شهروندی در کشورمان به‌رشتهٔ تحریر درآمده است، لیکن بر مبنای فرضیهٔ این تحقیق، مفهوم شهروندی در چارچوب موازین اسلامی و قانون اساسی ایران متفاوت با نتیجه‌گیری تحقیق حاضر است. چراکه مفهوم شهروندی در جمهوری اسلامی با مفاهیم جهانی یا غربی، از منظر انسان‌شناسی، معرفت‌شناسی و هستی‌شناسی تفاوت‌هایی دارد که نمی‌توان بر بنیادهای فلسفی غربی مفهوم شهروندی در ایران را به‌سادگی و بدون تغییر در مقررات اساسی تفسیر یا معناسازی کرد.

راجع به پیشینهٔ این تحقیق هر چند نوشته‌های مختلفی دربارهٔ حقوق شهروندی وجود دارد^{۱۰} و نزدیک‌ترین آنها به نوشتهٔ حاضر، بخشی از کتاب «دولت پسامدرن: مطالعهٔ تطبیقی تحولات معاصر در حقوق اساسی و اداری» نوشتهٔ ژاک شوالیه، ترجمهٔ سید مجتبی واعظی است^{۱۱} و ممکن است در آغاز امر، هم پوشان با این تحقیق به‌نظر برسد، ولی اصولاً موضوع و پاسخ آنها منصرف از پرسش نوشتار پیش رو می‌باشد. برای مثال، نویسندگان کتاب «حقوق بشر و شهروندی در آراء ائمهٔ شیعه» و نیز کتاب «بررسی و نقد پیش‌نویس منشور حقوق شهروندی دولت یازدهم»، با طرح نظریهٔ نسبیّت در حقوق شهروندی، این ایده را مطرح نموده‌اند که «دولت می‌تواند حقوق شهروندی را بر اساس میزان وفاداری افراد به حاکم اسلامی، در نوسان قرار دهد. یعنی در یک جامعه می‌توان برای افراد و طبقات مختلف، حقوق مختلف وضع نمود»^{۱۲}. لیکن واضح است که بخش عمدهٔ این برداشت از شهروندی، مبتنی بر تفکر ارسطو می‌باشد. ارسطو اگرچه از نوابغ روزگار است، ولی برای طبقات مختلف حقوق مختلف مد نظر داشت، لیکن درون هر طبقه، افراد را از حیث حقوق

۱۰. به دلیل کثرت منابع یادشده و محدودیت حجم مقاله تنها به سه مورد در متن اشاره شده است.

۱۱. ژاک شوالیه، پیشین، بخش چهارم: تحولات شهروندی.

۱۲. محمدجواد جاوید، حقوق بشر و شهروندی در آراء ائمه شیعه، (تهران: مخاطب، ج ۲، ۱۳۹۵)، صص ۱۱-۱۷.

برابر می‌دید. اما امروزه نظریه ارسطو با نظریه شهروندی پسامدرن مطابقت چندانی ندارد. از منظر نویسندگان کتاب‌های نام‌برده نیز «شهروند کسی است که از حقوق مدنی - سیاسی و امتیازات مندرج در قانون اساسی یک کشور برخوردار است»^{۱۳}. در این تعریف، باز وجه تمایزی میان شهروند و تبعه، مقیم، بیگانه و سایر مفاهیم مشابه آن دیده نمی‌شود. این در حالی است که امروزه بسیاری از بیگانگان را می‌توان به نظام شهروندی یک کشور پذیرفت؛ چه این بیگانگان، مقیم آن کشور (مثل بازیکن یا سرمربی خارجی تیم‌های داخلی) و چه خارج از آن (مثل شهروندی افتخاری) باشند. پس اساساً درک تأسیسات حقوقی جدیدی به نام شهروند غیرتبعه (شهروندی خاص) برای کشورمان دارای اهمیت است. لیکن در وضع حاضر، با وجود مقررات و مبانی پراکنده و متعارض فقهی و عرفی، درک واحد و روشنی از مفهوم شهروندی در ایران وجود ندارد. لذا با هدف پیاده‌سازی یک الگوی شهروندی در نظام حقوقی ایران و نگاهی به موانع و محدودیت‌های قانونی موجود و در پاسخ به پرسش تحقیق با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی به مباحث اصلی خواهیم پرداخت.

۱. سوابق و الگوهای شهروندی

پیشینه کوتاهی از شهروندی و الگوهای رایج آن در دنیا برای مقایسه با این مفهوم در ایران ضروری به نظر می‌رسد.

۱.۱. سوابق شهروندی^{۱۴}

می‌توان شهروندی را به سه مفهوم و دوره متمایز تقسیم نمود: شهروندی سنتی (شهروندی دولت - شهری)، شهروندی مدرن (شهروندی دولت - کشوری)، شهروندی پسامدرن (شهروندی فرادولتی).

الف) مفهوم شهروندی سنتی با دولت - شهر متولد شد و مبتنی بر برابری همه شهروندان در برابر قانون (ایزونومی) و برابری حق دخالت در تصمیمات جمعی (ایزگوری) بود. شهروندی در یونان با عنوان «پولیتیا»، همانند روم با عنوان «سیویتاس»، قابلیت بود

۱۳. محمدجواد جاوید، بررسی و نقد پیش‌نویس منشور حقوق شهروندی دولت یازدهم، (تهران: مخاطب، چ ۱، ۱۳۹۵)، ص ۲۵.
14. See: Bllamy.R. Citizenship; A Very Short Introduction. 1st Ed. (New York: Oxford University Press, 2008), pp. 29-43.

که حق مشارکت در مدیریت امور شهر را اعطا می‌کرد؛ لیکن فقط برای کسانی که در جامعه سیاسی شهروندان عضویت داشتند^{۱۵}. بنابراین، شهروندی به لحاظ تاریخی^{۱۶} در بسیاری از کشورها تنها به بخش معدودی از جامعه تعلق می‌گرفت و طبقه‌ای به‌وجود آمد که از بُعد حقوق سیاسی نسبت به سایر طبقات اجتماعی آشکارا برتری داشت. برای مثال، زنان، بردگان و خارجیان مقیم آتن از حقوق شهروندی بی‌نصیب بودند. در جمهوری رم نیز نخستین شکل شهروندی نظام دولت-شهری^{۱۷} بود. در این دوره، شهروندی شامل حال عموم افراد نمی‌شد، بلکه عمیقاً وابسته به انجام برخی تعهدات بود. تعهدات شهروندان بیش از حقوقشان بود و وفاداری آنها به دولت، فضیلت و مایه مباحثات و افتخاری برای آنان شمرده می‌شد و مسائل مهم نیز در انحصار طبقه‌ای خاص بود. در رم و یونان باستان، ملاک قبول شهروندی تمکن مالی^{۱۸} یا میزان مالیات پرداختی به دولت، میزان صمیمیت و وفاداری سیاسی، مسئله وراثت و امکان ارتقای منزلت اجتماعی از شهرهای کوچک به امپراتوری کل^{۱۹} بود.

ب) شهروندی در فلسفه سیاسی مدرن پدیده‌ای نوپاست هرچند به‌عنوان یک مفهوم به جهان باستان برمی‌گردد. اگرچه مبحث شهروندی حتی در مغرب زمین تا چند سال پیش به‌ندرت مورد بحث قرار می‌گرفت، ولی در واقع شهروندی مدرن پدیده‌ای متعلق به دنیای جدید است و از درون مدرنیته سر برآورده است^{۲۰}. ظهور مجدد مفهوم شهروندی با شکل‌گیری دولت مدرن، در چشم اندازی متفاوت نسبت به دوره قبل قرار می‌گیرد. در این دوره، شهروندی باعث ترسیم خط مرزی می‌شود بین آنها که به جامعه ملی متعلق بوده، دارای حقوق مربوط به آن هستند و آنهايي که خارج از جامعه یاد شده و محروم از حقوق مربوط بدان می‌باشند، و تنها شهروندان از حقوق غیر مشروط اقامت دائم در سرزمین متعلق به دولت بهره‌مند می‌شوند^{۲۱}. در حقیقت در دنیای مدرن، شهروندی (Citizenship)

۱۵. ژاک شوالیه، پیشین، ص ۳۹۷.

16. Historical Citizenship
17. State-City
18. Wealth
19. Entire Empire

۲۰. ایران منش، پیشین، صص ۱۵-۱۹.

۲۱. ژاک شوالیه، پیشین، ص ۳۹۸.

برخاسته از کاربرد عقلانیت و علوم و فنون بشری در وضع قوانین و حقوق افراد است. «در این مفهوم، تنها یک فضا برای شهروندی یعنی دولت ملی و یک چارچوب تنگ برای دسترسی به شهروندی یعنی شرط تابعیت وجود دارد و با وضع حقوقی محدود و مضیق‌کننده‌ای همراه است که این برداشت با توجه به شتاب تحول جوامع معاصر مورد چالش قرار گرفته و مستلزم مفهومی گسترده، تسامحی، انفجاری، متکثر و سلطه واقعی شهروند بر تصمیم‌گیری‌های عمومی است»^{۲۲}.

ج) شهروندی پسامدرن تازه‌ترین مفهوم نظام شهروندی به نظر می‌رسد. این مفهوم از «شهروندی جدید، از سویی مبتنی بر غنی‌سازی مفهوم شهروندی از طریق توسعه به سمت حق‌های جدید و از سوی دیگر به موازات آن، گسترده‌گی این حق‌های جدید به سوی اقشار و دسته‌های جدید بوده و نشان می‌دهد یک تحول در حال وقوع است و مرزگذاری خشک بین اتباع و غیراتباع در حال واگذاری جای خود به مجموعه‌ای از موقعیت‌های متغیر است و غیر اتباع واجد برخی حقوق شده‌اند. ساختار اروپایی بیانگر ظهور یک شهروندی متفاوت و جدا از چارچوب دولت-کشور است. اروپا با پذیرش شاخصه‌های پسامدرن تبدیل به فضایی برای تجربه یک فضای شهروندی پسامدرن شده است»^{۲۳}.

ایران باستان را نیز پایه‌گذار حقوق شهروندی در جهان دانسته‌اند. منشور کوروش، پادشاه هخامنشی، بسیاری از مبانی و مبادی اولیه حقوق بشر و حقوق شهروندی را مورد تأکید قرار داده است. منع برده‌داری و به‌اسارت گرفتن بردگان، رعایت حقوق کارگران و شرایط مناسب کار، منع نسل‌کشی، تساوی افراد در برابر قانون و موارد دیگر، در اسناد به‌دست‌آمده از تخت جمشید قابل مشاهده است. در دوران معاصر ایران نیز فرمان امیرکبیر در زمان ناصرالدین شاه که در آن به رعایت حقوق مردم از سوی حاکمان و نمایندگان آن تأکید شده است و نیز در زمان جمهوری اسلامی فرمان هشت ماده‌ای امام خمینی را از اسناد قابل توجه در زمینه حقوق شهروندی دانسته‌اند^{۲۴}. ولی حتی تا قبل از مشروطیت از واژه رعیت استفاده

۲۲. همان، ص ۴۰۷.

۲۳. همان، صص ۴۰۹-۴۱۲.

۲۴. محمد روشن و همکاران، «حقوق شهروندی، پیشینه و جایگاه آن در مناسبات پلیس»، بصیرت و تربیت اسلامی، ش ۳۰ (۱۳۹۳)، ص ۱۱۴.

می‌شد و «اصطلاح شهروند ایران تا حدود دو دهه اخیر فاقد سابقه در قوانین و ادبیات حقوقی ایران بوده است»^{۲۵}. برخی اصطلاح شهروند را معادل ایرانی‌الاصل می‌دانند، لیکن این مطلب در هیچ یک از قوانین ایران بیان نشده است^{۲۶}. به نظر می‌رسد واژه شهروند نخستین بار در متون رسمی ایران در جلسه هفتم شورای عالی اداری سال ۱۳۷۱ استفاده شد. در بند ۲۲ سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز مصوب ۱۳۸۲ عبارت حقوق شهروندی به کار رفته است. رئیس قوه قضاییه در فروردین ۱۳۸۳ بخشنامه‌ای در خصوص حقوق شهروندی به مراجع ذی‌ربط ابلاغ کرد. اندکی بعد مجلس شورای اسلامی در پانزدهم اردیبهشت ۱۳۸۳، همان بخشنامه را با اصلاحاتی با عنوان «قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی» تصویب نمود. سپس «لایحه حقوق شهروندی و تأسیس نهاد ملی دفاع از حقوق شهروندی ایران» در تاریخ تیر ۱۳۸۳ در دفتر پژوهش و اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری تهیه و پس از تصویب از سوی دولت از طریق پایگاه اطلاع‌رسانی و از جانب سخنگوی آن منتشر شد، ولی از سرشت و سرنوشت این لایحه اطلاعی در دست نیست و بنا به نقلی «دولت به دلیل آنکه در آن لایحه، شهروند با تبعه به صورت مترادف بکار رفته بود قبل از تقدیم به مجلس، آن را از جریان خارج ساخت»^{۲۷} و بنابه نقلی دیگر، دستور توقف بررسی آن در کمیسیون دولت صادر شد.

در تبصره ۳ ماده اول قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳، از واژه شهروندان خارجی مقیم جمهوری اسلامی ایران استفاده شده است. ماده ۱۰۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی مصوب ۱۳۸۳، دولت را مکلف ساخت منشور حقوق شهروندی را تنظیم و به تصویب برساند. هیئت مرکزی نظارت بر حفظ حقوق شهروندی در قوه قضاییه، در دادگستری نیز هیئت بازرسی و نظارت بر حقوق شهروندی دایر گردید. معاونت حقوق شهروندی در قوه قضاییه در سال ۱۳۸۶ راه‌اندازی شد. در ماده ۳۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، دولت موظف به ارائه خدمات به شهروندان به صورت الکترونیکی گردید. در ماده ۱۰ قانون انتشار و دسترسی آزاد به

۲۵. مصطفی سروری مقدم، «تفسیر مفهوم شهروند در قوانین ایران»، پژوهش‌نامه اندیشه‌های حقوقی، ش ۱ (۱۳۹۳)، صص ۹۳-۹۶.

۲۶. مرتضوی و محقق‌نیا، پیشین، ص ۲۵۳.

۲۷. سروری مقدم، پیشین، ص ۹۶.

اطلاعات مصوب ۱۳۸۷، از هر دو واژه شهروند و حقوق شهروندی استفاده شده است. در ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹، دولت مکلف شد در کتاب‌های درسی، آموزش حقوق شهروندی را لحاظ کند. در قانون آیین دادرسی جرایم نیروهای مسلح و دادرسی الکترونیکی مصوب ۱۳۹۳، واژه شهروندان به کار گرفته شده است. شورای عالی اداری، حقوق شهروندی نظام اداری را در سال ۱۳۹۵ به تصویب رساند. در قانون برنامه ششم مصوب ۱۳۹۵، وزارت راه و شهرسازی مکلف به حفظ حقوق شهروندان نسبت به استقرار سامانه یکپارچه اطلاعات مکانی شده است. منشور حقوق شهروندی شورای شهر تهران در بهمن ۱۳۹۵ به تصویب رسید. منشور حقوق شهروندی ایران نیز در آذر ۱۳۹۵ در قالب ۲۲ حق و ۱۲۲ ماده به تصویب ریاست جمهوری وقت رسید و دستیار ویژه رئیس‌جمهور در امور حقوق شهروندی تعیین و نهاد ویژه امور شهروندی نیز پیش‌بینی شد و معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی معاونت حقوقی ریاست جمهوری هم تشکیل گردید. طبق قانون مقابله با نقض حقوق بشر و اقدامات ماجراجویانه و تروریستی امریکا در منطقه مصوب ۱۳۹۶، دولت جمهوری اسلامی موظف گردید از «اتباع و شهروندان» کشورهای منطقه از جمله فلسطین و لبنان که قربانی اقدامات نامشروع ایالات متحده شده‌اند، حمایت‌های لازم جهت تسهیل فرایند دادخواهی را در مراجع ذی‌صلاح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی به عمل آورد. سابق بر تمامی مقررات یادشده، مبحث حقوق شهروندی را نیز می‌توان در حقوق عامه که در معنی اعم آن شاید بتوان به کلیه حقوقی که در فصل سوم قانون اساسی تحت عنوان حقوق ملت آمده است و نیز قانون اساسی مشروطیت و مقررات عمومی ماقبل آن تعریف کرد. لیکن با تعمق در مقصود قانون‌گذار اساسی، می‌توان گفت از آنجا که حقوق شهروندی مفهومی است که در ادبیات حقوقی کشورمان مصطلح نبوده، در فرهنگ حقوقی غرب ریشه دارد، قانون اساسی مفهوم شهروندی را از حقوق عامه قصد نکرده است؛ یعنی با وجود این همه مقررات، معنای شهروندی همچنان در حاله‌ای از ابهام قرار دارد. در حقیقت، اصطلاح شهروندی در حقوق ایران بسان مفهوم شهروندی سنتی و شهروندی مشروط، «تابع دو شرط است: ۱. شهروند فقط کسی است که دولت او را به‌عنوان تبعه خود بشناسد ۲. هرچند تابعیت شرط تحقق حقوق شهروندی است اما همه اتباع نمی‌توانند از حقوق شهروندی برخوردار شوند. در نتیجه، شهروندی به‌عنوان یک وضع

حقوقی در هاله‌ای از ابهامات احاطه شده است، چراکه این مفهوم نه تنها به صراحت در مفهوم حقوقی جای نگرفته و صرفاً حاصل نوعی استنباط است بلکه بیشتر به علت نواقصی به نحوی بیپهوده بر اساس حق‌هایی تعریف می‌شود که در خصوص گروه‌هایی مانند خارجی‌ان نفی می‌شود»^{۲۸}.

۱.۲.۱. الگوهای شهروندی^{۲۹}

گونه‌های شهروندی معمولاً شامل شهروندی فراملی^{۳۰}، شهروندی منطقه‌ای^{۳۱}، شهروندی افتخاری^{۳۲}، شهروندی بومی- تولدی^{۳۳}، شهروندی جهانی^{۳۴}، شهروند درجه دوم^{۳۵}، شهروندی پویا (فعال)^{۳۶}، شهروندی ماوراء بحار^{۳۷}، و چندشهروندی^{۳۸} است. البته شهروندی اتحادیه اروپا و شهروندی کشورهای مشترک‌المنافع نمونه‌ای از شهروندی فراملی است.

۱.۲.۱. شهروندی اتحادیه اروپا

در این سیستم، هر شخصی با حفظ تابعیت دولت متبوع، شهروند اتحادیه اروپا خواهد بود. شهروندان از حقوق سیاسی عدیده‌ای از جمله حق رفت و آمد در قلمرو تمامی دولت‌های عضو به‌منظور انجام فعالیت‌های اقتصادی برخوردار هستند. ولی آزادی اقامت و رفت و آمد برای اتباع کلیه دولت‌هایی که عضو اتحادیه نیستند محدود است. «سوئد و هلند به افراد مقیم غیرتبعه حتی اجازه شرکت در انتخابات محلی را هم می‌دهند. بنابراین مفهوم شهروندی اتحادیه اروپا گامی در جهت خروج شهروندی از مفهوم مضیق تبعه است که برخی آن را شبه شهروندی می‌دانند نه وضعیت بیگانگان»^{۳۹}. شهروندی اتحادیه اروپا جای

۲۸. ژاک شوالیه، پیشین، صص ۴۰۲-۴۰۴.

29. See: Michael.S & Michael. z . Citizenship in America And Europe Beyond the Nation- State New York.American Institute Interprise.2009.

30. Supranational Citizenship

31. Subnational Citizenship

32. Honorary Citizenship

33. Native- Born Citizen

34. Global Citizenship

35. Second Class Citizen

36. Active Citizenship

37. Oversea Citizenship

38. Multiple Citizenship

۳۹. فرید محسنی و حسین عبداللهی، «نقد مبانی حقوق شهروندی لیبرالی با تکیه بر جایگاه مردم در نظام حقوقی اسلام»، دانش

شهروندی ملی را نمی‌گیرد و فقط مکملی برای آن است.^{۴۰}

۲.۲.۱. شهروندی کشورهای مشترک‌المنافع^{۴۱}

در این سیستم تعدادی از دولت‌های عضو از برخی حقوق سیاسی نظیر حق رأی، انتخابات محلی و حق کاندیداتوری برای کسب مقامات دولتی بهره‌مند می‌شوند. در برخی دولت‌ها حق اشتغال برای هرگونه شغلی به استثنای برخی مشاغل خاص، نظیر عضویت در نیروهای مسلح، کسب مقام ریاست جمهوری، استانداری و نخست‌وزیری وجود دارد.

۳.۲.۱. شهروندی منطقه‌ای

در این مورد مزایای مربوطه از جانب ناحیه، ایالت یا دولت ذی‌ربط به شهروندان تعلق می‌گیرد، نه کشور معینی. در انگلیس اگر چه اکثر جمعیت تابعیت بریتانیا را دارند، ولی به موجب قوانین محلی، برخی ایالت‌ها از قبیل جرسی، گارنسی و اسلمن حقوق شهروندی نظیر حق استخدام و حق مسکن، خاص شهروندان همان ایالت‌ها بوده و غیرشهروندان از چنین حقوقی بهره‌مند نیستند. در ناحیه نورفلاک ایسلند در خصوص حق اقامت، غیرشهروندان محدودیت دارند و این درحالی است اغلب مردم این ناحیه شهروند استرالیا هستند. شهروندان منطقه آلاند هم تبعه فنلاند هستند. شهروندان آلاند در این منطقه حق تملک اموال و حق تجارت دارند، در صورتی که فنلاندهایی که شهروند آلاند محسوب نمی‌شوند از چنین حقوقی برخوردار نیستند.

۴.۲.۱. شهروندی افتخاری

برخی کشورها شهروندی افتخاری را به کسانی که منشأ خدمات ارزشمندی باشند اعطا می‌کنند. آنجلینا جولی، هنرپیشه آمریکایی، در سال ۲۰۰۵ به جهت تلاش‌های بشردوستانه خود شهروندی افتخاری سارایوو (بوسنی) را به دست آورد. شهروندی افتخاری کانادا به رائل والنبرگ، نلسون ماندلا، دالی لاماتانزین گاتسو و آنگ سان سوچی داده شده است. شایان

حقوق عمومی، ش ۶ (۱۳۹۲)، ص ۳۱.

۴۰. ژاک شوالیه، پیشین، ص ۴۲۱.

ذکر است که دولت کانادا بعدها شهروندی افتخاری را به دلیل نادیده گرفتن حقوق اولیه بشری مسلمانان روهینگیا در میانمار، از خانم سوچی پس گرفت. در سال ۲۰۰۲ هم کره جنوبی عنوان شهروندی افتخاری را به سرمربی هلندی تیم ملی فوتبال خود، گاس هدینگ، که به طرز باورنکردنی تیم ملی را به مرحله نهایی جام جهانی فیفا سال ۲۰۰۰ رسانده بود، اعطا کرد.

۱.۲.۵. شهروندی ماوراء بحار

در هند، اقلیتی به عنوان شهروند ماوراء بحار وجود دارند که قادرند از نظام شهروندی مضاعف یا تابعیت مضاعف بهره‌مند شوند و این در حالی است که قانون اساسی هند تابعیت و شهروندی مضاعف را نمی‌پذیرد. مقامات قضایی هند قانون را به گونه‌ای تفسیر می‌کنند تا در سایه آن افرادی که نمی‌توانند حین استفاده از پاسپورت بیگانه به عنوان شهروند هندی تلقی شوند، دچار عسر و حرج نگردند.

۱.۲.۶. شهروندی جهانی

به‌طور کلی مبانی حقوقی و اعتقادی مکتب جهان‌وطن بر این اندیشه استوار است که عموم افراد بشر از وجدان واحد و منشأ (نژادی) مشترک^{۴۲} برخوردارند. از دیدگاه مکتب جهان‌وطن، متغیرهای سیاسی، مذهبی، فرهنگی، ملی، قومی و اختلافات نژادی و زبانی مانع ظهور ایجاد این حکومت جهانی است. لازمه تحقق نظام شهروندی جهانی وجود یک دولت جهانی، حذف نظام بین‌المللی حاکمیت دولت‌ها^{۴۳} و دست‌کشیدن از حاکمیتی است که در شرایط کنونی دولت‌ها اعمال می‌کنند. جایگزین شدن مقررات واحد جهانی به جای مقررات گوناگون عقیدتی، دینی، عرفی، فرهنگی ملل مختلف، از دیگر لوازم حاکمیت شهروندی جهانی است.

۱.۲.۷. شهروند درجه دوم

شهروند درجه دوم اشاره به شخصی است که با اسلوب خاصی در برابر دولت و سایر

42. Single Moral Community

43. The International Sovereign State System

مقامات صالحه سیاسی از بقیه شهروندان متمایز می‌گردد. اما با وجود این تمایز، همچنان به عنوان یک شهروند و سکنه مد نظر است؛ می‌توان برده‌ها، فراریان از قانون و مجرمان را شهروند درجه دوم دانست. اینان از اغلب حقوق اجتماعی و فرصت‌های اقتصادی نسبتاً بی بهره بوده، بارها مشمول سوء رفتار و بی‌احترامی مقامات فرادست واقع می‌شوند. قانون که باید به آنها توجه بکند، در واقع علیه آنهاست. شهروندی درجه دوم معایر حقوق بشر است، ولی محدودیت پاره‌ای از خدمات کشوری و لشکری^{۴۴} سالب بقیه حقوق آنان از قبیل آزادی مذهب، زبان، آموزش و پرورش، شرکت در مجامع، ازدواج، مسکن و مالکیت بر اموال نیست. شهروندی درجه دوم با جدایی جنسیتی^{۴۵}، جدایی مذهبی^{۴۶} و جدایی نژادی^{۴۷} ارتباط دارد.

۱.۲.۸. چند شهروندی

حالتی است که شخصی تحت ضوابط قانونی بیش از یک دولت قرار گرفته، به‌طور هم‌زمان شهروند آن دولت‌ها محسوب می‌شود. دولت‌ها معمولاً مایل به تبعیت از نظام چند شهروندی هستند از این بابت که فرصت رقابت و رسیدن به قافله جهانی را برای شهروندان خود فراهم می‌سازند. برای شکل‌گیری و مزیت این نظام چند مثال بیان می‌شود:

مثال نخست: شخص B شهروند بریتانیاست. شهروندی اتحادیه اروپا و شهروندی کشورهای مشترک‌المنافع نیز شامل حال وی می‌شود.

مثال دوم: شخص D متولد کانادا، از پدر الجزایری و مادر بریتانیایی است. او می‌تواند شهروند هر سه کشور باشد.

مثال سوم: شخص E در جمهوری خلق چین متولد شده و سپس شهروندی کانادا را به‌دست آورده است. او پس از سال ۱۹۹۷ موفق می‌شود به نظام شهروندی امریکا درآید. وی شهروند دولت‌های چین، کانادا و امریکا است.

44. Civil or Military Service

45. Gender Segregation

46. Religious Segregation

47. Ethnic Segregation

مثال چهارم: فرزندی در امریکا از والدین چینی متولد می‌شود. این فرزند شهروند امریکا محسوب می‌شود؛ هر چند که والدین وی به دلیل نسب و نژاد، فاقد شایستگی شهروندی باشند. همچنین یک مهاجر غیرقانونی در خاک ایالات متحده در بازداشت به سر می‌برد. حتی اگر والدین این کودک به دلیل مهاجرت غیرقانونی شهروند امریکا تلقی نشوند، شهروندی به فرزندی که در آنجا از ایشان متولد می‌شود تعلق می‌گیرد.

۱.۲.۱. بی‌شهروندی

تبعیض مبتنی بر قومیت، نژاد، مذهب، زبان، گروه اجتماعی و یا جنسیت از شایع‌ترین دلایل بی‌شهروندی به‌شمار می‌آید و بر اساس آمارها در حدود ده میلیون نفر بی‌تابعیت در جهان وجود دارد. برای مثال، قوانین تابعیت میانمار مبتنی بر تبعیض نژادی است و از زمان استقلال میانمار از بریتانیا در ژانویه ۱۹۴۸ و تصویب قانون اساسی مستقل کشور، گروه اقلیت مسلمانان روهینگیا به‌عنوان شهروند این کشور مورد شناسایی قرار نگرفته‌اند و یا در پی اصلاح قانون تابعیت در کشور بحرین در سال ۲۰۱۴ به وزارت کشور اختیار داده شد تا تابعیت افرادی را که رفتارشان مغایر با وظیفه وفاداری نسبت به آن پادشاهی است در صورت تأیید هیئت وزیران سلب نماید. در این کشور تاکنون تابعیت صدها نفر از شیعیان مخالف دولت سلب شده است.^{۴۸}

۲. عناوین مشابه شهروندی

شهروندی صرف‌نظر از تابعیت و ملیت است^{۴۹} و لذا عناوینی وجود دارد که لازم است تفاوت آنها با شهروندی روشن شود؛ نظیر تابعیت^{۵۰}، ملیت^{۵۱}، تبعه^{۵۲}، سکنه^{۵۳}، مقیم^{۵۴}،

۴۸. صفی‌ناز جدلی، «بررسی وضعیت مسلمانان میانمار در پرتو حقوق بشر از بی‌تابعیتی تا مهاجرت اجباری»، تحقیقات حقوقی

تطبیقی ایران و بین‌الملل، ش ۴۵ (۱۳۹۸)، صص ۹۹-۱۰۳.

۴۹. ژاک شوالیه، پیشین، ص ۴۱۴.

50. Notionality
51. Nationality
52. National
53. Inhabitate
54. Resident

مهاجر^{۵۵} و غیره.

۲.۱. تبعه

تأکید بخشی از این مقاله بر اهمیت تفاوت تابعیت از شهروندی است که به چند مورد اشاره می‌شود.

۱- مطابق ماده ۱۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر: الف) هرکس حق دارد تابعیت کشوری را داشته باشد. ب) هیچ کشوری حق ندارد کسی را از تغییر تابعیت خود منع کند. چنین الزامی در مورد شهروندی وجود ندارد.

۲- شهروندی تنها به اشخاص حقیقی تعلق می‌گیرد، اما تابعیت در باره شخص حقیقی و حقوقی است.

۳- چندشهروندی مورد حمایت جامعه جهانی است، ولی چندتابعیتی خلاف این موضوع است.

۴- تابعیت تابع سه اصل است: اصل لزوم تابعیت یک کشور یا نفی بی‌تابعیتی، اصل وحدت تابعیت یا نفی تابعیت مضاعف، و اصل تغییرپذیری تابعیت^{۵۶}. دو اصل اولی و دومی در مورد شهروندی صادق نیست.

۵- تقلب نسبت به تابعیت برای استفاده از مزایای قانونی سایر کشورها مغایر حقوق بین‌الملل است^{۵۷}، ولی تحصیل شهروندی غالباً به هر منظوری مجاز خواهد بود.

۶- کسب شهروندی به منظور کسب منفعتهایی است بی‌آنکه به مسئله تابعیت اصلی خللی وارد کند، اما کسب تابعیت جدید اغلب به منظور دل‌کندن از نظام حقوقی کشور اصیل می‌باشد؛ برای مثال «در اروپا در انتخابات محلی، خارجیانی مقیمی که تابعیت ندارند شرکت می‌کنند»^{۵۸}.

55. Emigrant

۵۶. محمد نصیری، حقوق بین‌الملل خصوصی، (تهران: نیل، چ ۷، ۱۳۷۹)، ص ۲۶.

۵۷. محمد الماسی، حقوق بین‌الملل خصوصی، (تهران: میزان، چ ۱، ۱۳۸۲)، ص ۱۹۳.

۵۸. اردشیر امیراجمند، «چیستی و چرایی حقوق شهروندی؛ از نظریه قانون»، حقوقی دادگستری، ش ۵۸ (۱۳۸۶)، ص ۳۲.

- ۷- حقوق و تکالیفی که به تبعه تعلق می‌گیرد، تمام و کمال به شهروند تعلق نمی‌گیرد.
- ۸- برخی کشورها به لحاظ جغرافیایی نقاطی از سرزمین خود را به نظام تابعیت و نقاط دیگری را به نظام شهروندی اختصاص می‌دهند.
- ۹- چندتابعیتی به ضرر شخص، ولی چندشهروندی به سود اوست. برای مثال، «اتباع دولت‌های اتحادیه اروپا دو گونه شهروندی دارند، ولی فاقد دو گونه تابعیت‌اند. در این نقطه است که تفاوت تابعیت و شهروندی مطرح می‌باشد»^{۵۹}.
- ۱۰- از تابعیت و شهروندی با دو واژه متفاوت اما مفهومی واحد یاد می‌شود. درحالی که رجوع به متون حقوقی خارجی نشان می‌دهد که مبحث تابعیت غالباً با عنوان NATIONAL LAW و شهروندی با نام CITIZENSHIP RIGHTS است.^{۶۰} در هر حال، اگرچه مفهوم شهروندی به گونه‌ای با مفهوم تابعیت هم‌مرز است اما این آمیختگی به این معنا نیست که این دو مفهوم کاملاً برهم منطبق هستند^{۶۱}، بلکه تابعیت را هم بعضاً می‌توان یکی از عناصر متشکله شهروندی دانست.

۲.۲.۲. مقیم

ممکن است شخصی مقیم یک کشور نباشد، با این همه شهروند آن کشور محسوب شود. یا شخصی اقامتی بلندمدت در کشوری داشته باشد، ولی شهروند یا تبعه آن کشور محسوب نشود. برخی مثل استفن کاستلز و آلیستر دیویدسون، نویسندگان کتاب «شهروندی و مهاجرت: جهانی شدن و سیاست تعلق»، می‌پذیرند که در کنار اصل خاک و اصل خون، اصل دیگری در حال رشد است که اهمیت زیادی دارد و آن اصل اقامت است. طبق ضابطه

۵۹. آناماریا گراماتیز، «شرایط شهروندی در اتحادیه اروپا»، ترجمه مشتاق زرگوش و جعفر شفیعی سردشت، حقوقی دادگستری، ش ۵۸ (۱۳۸۶)، ص ۱۸۰.

۶۰. سید محمد قاری سید فاطمی، «چیستی و چرایی حقوق شهروندی: از نظریه قانون»، حقوقی دادگستری، ش ۵۸ (۱۳۸۶)، ص ۲۹.

اقامت، افراد می‌توانند استحقاق شهروندی را با اقامت در یک کشور به‌دست آورند.^{۶۱}

۳.۲. سکنه

اقامتگاه غیر از محل سکونت است (نک: ماده ۱۰۰۲ قانون مدنی). مقیم ممکن است کارت اقامت دریافت کند، ولی سکنه ممکن است موفق به دریافت چنین امتیازی نشود. سکنه اشخاصی هستند که در مکانی به‌سر می‌برند؛ خواه، تبعه، شهروند، بیگانه یا دیگری باشند. «در نتیجه باید میان حق‌های اختصاص داده شده به شهروندان اتحادیه اروپایی و حق‌هایی که فقط به سکونت مرتبطاند یا به‌سادگی به هرفردی داده می‌شوند تمایز قائل شد»^{۶۲}.

۴.۲. ملیت

اصطلاح ملیت در سال ۱۸۲۳ ظهور کرد.^{۶۳} ملیت و تابعیت با واژه واحد خارجی Nationality استعمال می‌شوند، ولی برخی در معنای این دو دقت کافی به‌خرج ندادند.^{۶۴} ملیت بیانگر روحیه ملی و علاقه ذاتی به زبان و فرهنگی کمابیش مشترک نسبت به سرزمینی اصولاً آبا و اجدادی است. این وصف غالباً نشان از مردمان بومی یک سرزمین در برابر بیگانگان دارد، حال آنکه تابعیت، تعلق حقوقی و سیاسی شخص به دولت است. این تعلق جنبه اکتسابی هم دارد. به‌علاوه ملیت، مفهومی تبلور یافته از قبل از تشکیل دولت‌های ملی بوده، در صورتی که تابعیت اصولاً پس از تشکیل این دولت‌ها به‌منصه ظهور رسیده است.^{۶۵} مفهوم دولت از مفهوم ملت متمایز است و به همین سبب بین تابعیت و ملیت تفاوت وجود دارد.^{۶۶} افزون بر این، تابعیت بیشتر ناشی از تبعیت از یک فکر واحد است، اما شهروندی مجموعه‌ای از اعمال و افکار متفاوت می‌باشد.

۶۱ علی سلیمی، «بررسی اصول و مبانی حقوق شهروندی در نظام اداری ایران»، پژوهش ملل، ش ۲۷ (۱۳۹۶)، ص ۷۰.

۶۲ گرامارتیز، پیشین، ص ۱۸۵.

۶۳ ژاک شوالیه، پیشین، ص ۴۰۲.

۶۴ داریوش آشوری، فرهنگ دانشنامه سیاسی، (تهران: مروارید، چ ۱۰، ۱۳۸۳)، ص ۲۲۲.

۶۵ محمود سلجوقی، بایسته‌های حقوق بین‌الملل خصوصی، (تهران: میزان، چ ۵، ۱۳۸۶)، ص ۵۶.

۶۶ سیدعلی کاظمی، حقوق بین‌الملل خصوصی، (تهران: نسل نیکان، ۱۳۸۳)، ص ۳۰.

۳. نقد تعاریف رایج شهروندی

علی‌رغم وجود تمایز شهروند از عناوین مشابه، مفهوم این دانش‌واژه به‌خوبی روشن نشده است؛ به‌طوری که برخی نوشته‌اند: «شهروندی عیناً همان تابعیت است»^{۶۷}. برخی دیگر گفته‌اند که «واژه تبعه در رژیم‌های استبدادی استفاده می‌شد و به مردمی اطلاق می‌گردید که به حقوق و آزادی‌های اساسی دسترسی نداشتند. در نتیجه واژه تبعه زمینه استفاده خود را از دست داده و به جای تبعه، واژه شهروند مروج گردید»^{۶۸}. در ادامه به چند تعریف دیگر نیز اشاره می‌شود:

۱- شهروند به معنای بومی، شهری، تابع، رعیت و شخص می‌باشد.^{۶۹}

۲- شهروند به دو معنی است: الف) شخصی که طبق قانون، متعلق به کشور معینی باشد. ب) شخصی که در مکان معینی زندگی می‌کند؛ مثل شهروندان بوداپست.^{۷۰}

۳- شخص متمتع از حق عضویت در یک جامعه سیاسی، شهروند نام دارد.^{۷۱}

۴- شهروند فردی است دارای حق مشارکت در سرنوشت یک ملت.^{۷۲}

مشاهده می‌شود در تعاریف پیش‌گفته هیچ تفاوتی بین تبعه و شهروند دیده نمی‌شود. در باب این تعریف در حقوق ایران هم باید گفت که «مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۳ ناچار به تصویب قانون حقوق شهروندی گردید بدون آن که مفاهیم، معانی و مصادیق شهروندی را مشخص سازد»^{۷۳}. در ماده یک لایحه حقوق شهروندی و تأسیس نهاد ملی دفاع از حقوق شهروندی ایران مصوب ۱۳۸۳ هم آمده است کلیه اتباع ایران، شهروندان

67. Mohamadzadeh, SH. "Iran's Citizenship Laws". Etemaad, Daily Newspaper, Jun. 26th, (2002), p. 9

۶۸ محمدفهم نعیمی، شهروند کیست؟ حقوق شهروندی چیست؟ <<http://www.cshrn.af/da/?p=1981>>

۶۹ سلیمان حبیب، فرهنگ انگلیسی-فارسی، (تهران: فرهنگ معاصر، ج ۱۴، ۱۳۸۲)، ص ۱۱۷.

70 Mark Freedland & Silvana Sciarra,., Public Services and Citizenship in European Law. (New York: Clarendon Press, 2nd Ed, 1998), p. 266.

71 Angela, Crawley, Oxford Advanced Learners Dictionary, (London: University Press, 7nd Ed, 2005), p. 40.

۷۲ محمدعلی اردبیلی، «حقوق شهروندی»، حقوقی دادگستری، ش ۵ (۱۳۸۵)، صص ۲۵-۲۶.

۷۳ غلامرضا مرتضوی و حامد محقق‌نیا، پیشین، ص ۲۵۰.

ایران هستند. منشور حقوق شهروندی ایران نیز می‌گوید شهروندان ایران اعم است از ایرانیان مقیم داخل یا خارج. در واقع، طبق این مقررات شهروندان ایرانی صرفاً همان اتباع ایرانی هستند و بس. بنابراین، تنها واژه شهروند جایگزین تبعه گردیده است. لذا در کشور ما «شهروندی واژه‌ای ناشناخته و مبهم است»^{۷۴}.

۴. مفهوم و الگوی منتخب شهروندی

با توجه به آنچه گذشت، نگارنده «عضویت (طبیعی یا اکتسابی) فرد در جامعه سیاسی با برخورداری جزئی یا کلی از حقوق و تکالیف مقرر» را تعریف مناسب‌تری برای شهروندی می‌داند. مطابق این تعریف:

۱- «فرد» مبین شخصی حقیقی است. شخص حقوقی نمی‌تواند شهروند باشد.

۲- «عضویت» «رکن اساسی شهروندی»^{۷۵} بوده و به این معناست که شخص بر وفق قوانین یا مقررات به سیستم شهروندی یک کشور تعلق می‌یابد. این عضویت قانونی شهروند را از سایر افرادی که فاقد رابطه سیاسی-حقوقی هستند و یا حضوری غیرقانونی دارند متمایز می‌سازد. عضویت قانونی صورت مشترکی از تبعه و شهروند است، اما این عضویت در شهروندی، کامل نیست.

۳- مراد از عضویت طبیعی و اکتسابی، مجاری تحصیل شهروندی است. در این وضعیت شهروندی طبیعی یا اصیل و ذاتی از شهروندی اکتسابی متمایز می‌گردد. این مجاری به واسطه معیارهای خون، خاک، ازدواج و سایر روش‌های ممکن دیگر صورت می‌گیرد. مورد اخیر نیز از صورت‌های اشتراک تابعیت و شهروندی است.

۴- در اینجا منظور نگارنده از جامعه سیاسی، اجتماع متمدن و تکامل یافته‌ای است که حقوق و تکالیف شهروند یا تبعه در آن بر پایه قانون و عقلانیت و منطبق بر موازین و معیارهای انسانی مراعات می‌گردد. در این جامعه سیاسی ضمن آنکه همه افراد در مقابل یکدیگر مسئول‌اند، شهروند با کسب آگاهی و روحیه مطالبه‌گری دائماً در سرنوشت سیاسی و

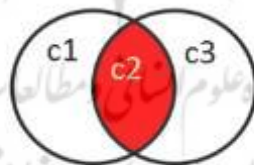
۷۴. کامبیز نوروزی، «حقوق شهروندی مسئولیت مشترک دولت و ملت»، نشریه نامه، ش ۵۳ (۱۳۸۵)، ص ۱۰.

۷۵. علی محمد فلاح‌زاده، «نسبت حقوق شهروندی و حقوق بشر»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۵۸ (۱۳۸۶) ص ۵۹.

پاسداری از حقوق شهروندی مداخله و مشارکت دارد.

۵- حقوق و تکالیف به شکل کلی و جزئی به بارزترین وجه تمایز شهروند از تبعه اشاره دارد. شهروند از کلیه حقوق و تکالیفی که متوجه تبعه است برخوردار نیست.

در تئوری منتخب نگارنده، شهروندی به دو مفهوم عام و خاص است. شهروندی عام (شهروند تبعه - شهروند غیرتبعه) همه افراد یک کشور (اعم از افراد داخلی و خارجی) به علاوه برخی افراد غیرتبعه (اعم از مقیم یا غیرمقیم) هستند که حائز شرایط حقوق و مزایای شهروندی می‌باشند. اما شهروند به مفهوم خاص (شهروند غیرتبعه) صرفاً غیر اتباعی هستند که در نظام شهروندی یک کشور پذیرفته می‌شوند. بنابراین، سایر افراد مقیم درون یک کشور، نه تبعه آن کشور و نه شهروند آن هستند، بلکه ممکن است عناوین دیگری مثل سکنه، بیگانه، مقیم، اهل، مهاجر، پناهنده، جهانگرد، آواره، بازرگان و مقیمان بدون شغل داشته باشند. طبق این تئوری، هرگاه اتباع کشور ایران را نیم‌دایره سمت چپ (c 1)، اتباع بیگانه را نیم‌دایره سمت راست (c 3) تصور کنیم، آنگاه می‌توان دایره وسط (c 2) را به عنوان شهروندی به مفهوم خاص تلقی نمود. شهروندی به مفهوم عام هم عبارت است از مجموع نیم‌دایره سمت چپ و دایره وسط (c 1 به علاوه c 2). بر مبنای این تئوری، هر تبعه‌ای شهروند است، ولی هر شهروندی لزوماً تبعه نخواهد بود.



این تئوری از میان مکاتب رایج حقوقی از الگوی دولت‌های ملی (دولت - ملت) تبعیت می‌کند. به این دلیل که از یک طرف «اصول نظام حقوق شهروندی می‌تواند بسته به عواملی همچون دین، مذهب، اعتقادات، آداب و رسوم، وضعیت جغرافیایی و وضعیت اقتصادی از کشوری به کشور دیگر متفاوت و در تدوین قانون حقوق شهروندی تأثیرگذار

باشد»^{۷۶}. از طرف دیگر، زمان زیادی برای پذیرش نظام شهروندی جهانی در پیش رو است و نابودی دولت‌های ملی و تشکیل دولت واحد جهانی آرمانی درازمدت به نظر می‌رسد.

این تئوری ضمن شباهت با الگوهای شهروندی در اروپا و آمریکا، با آنها و دیگر تئوری‌های رایج شهروندی متفاوت است. در اروپا اتباع و غیراتباعی که در یک دولت زندگی می‌کنند مشمول حقوق شهروندی می‌شوند، اما یک شخص در عین حال که تبعه و هم شهروند یک کشور است در سطح فراملی تنها شهروند اتحادیه اروپاست. «در اتحادیه اروپا در سطح دولتها تمامی اتباع آنها به خودی خود واجد حقوق شهروندی نیستند»^{۷۷}. برخی نویسندگان هم معتقدند «اولین وظیفه دولت در عرصه بین‌الملل این است که افرادی را که متعلق به خود می‌داند از افراد سایر کشورها جدا سازد و سپس در میان اتباع به پایگاه حقوقی آنان توجه نموده و تشخیص دهد که کدام‌یک از آنان تبعه عادی محسوب می‌شود و کدام یک شهروند»^{۷۸}. تئوری نگارنده با بخش دوم این ایده، یعنی جداسازی میان خود اتباع، موافق نیست. برخی هم بر این باورند که «شهروند، انسان‌های ساکن و مقیم در یک کشور اعم از اتباع و بیگانگان هستند که در سرزمین یک دولت-کشور و تحت قدرت آن دولت-کشور می‌باشند»^{۷۹}. این دیدگاه به تعریف شهروندی مورد نظر نگارنده نزدیک است، اما به دلیلی که نمی‌توان تمام بیگانگان مقیم یک کشور را شهروند آن کشور تلقی نمود، از تئوری منتخب شهروندی متفاوت به نظر می‌رسد. در ایران هم که می‌دانیم در حال حاضر به غیر از اتباع، کسی شهروند ایران محسوب نمی‌شود؛ در حالی که «اتباع و غیراتباعی که در یک دولت زندگی می‌کنند می‌توانند نظام شهروندی را اعمال نمایند»^{۸۰} و لذا همه این سیستم‌ها با نمودار منتخب شهروندی نگارنده متفاوت خواهد بود. شهروندی به مفهوم خاص آن، نه بر اساس رابطه تابعیت است نه بر مبنای رابطه خون، نه بر قاعده خاک و نه بر شیوه اقامت.

۷۶. اسعدالله فغان‌نژاد و مهدی نوری، «بررسی حقوق شهروندی در وضعیت بحران: مطالعه تطبیقی حقوق ایران، فرانسه و آمریکا»، مدیریت بحران، ش ۱ (۱۳۹۱)، ص ۶۹.

۷۷. ژاک شوالیه، پیشین، ص ۴۲۲.

۷۸. غلامرضا مرتضوی و حامد محقق‌نیا، پیشین، ص ۲۵۳.

۷۹. محمد روشن و همکاران، «حقوق شهروندی، پیشینه و جایگاه آن در مناسبات پلیس»، بصیرت و تربیت اسلامی، ش ۳۰ (۱۳۹۳)، ص ۱۱۴.

۸۰. مجتبی همتی، «آموزش شهروندی»، حقوق اساسی، ش ۹ (۱۳۸۷)، ص ۳۲۸.

صرف.

۵. اهمیت الگوی منتخب

هرچند از منظر برخی حقوق دانان به جای ارائه الگو، شاید بهتر باشد کاستی‌های اداری و اجرایی برطرف شود و به نظر نمی‌رسد مشکل از فهم شهروندی و تمایز آن با تابعیت باشد، بلکه مشکل مستتر در بی‌عملی دولت است، اما در اینجا ابتدا ضمن بررسی اهمیت این الگو، همان‌طور که در مبحث چشم‌انداز الگوی منتخب نیز نشان خواهیم داد، ریشه اغلب این کاستی‌ها را نه در بی‌عملی دولت، بلکه اولاً در تضاد حاکم فی‌مابین محدودیت‌های ایدئولوژیکی و قوانین شرعی از یک سو و مقررات عرفی از سوی دیگر باید جستجو نمود و در پی آن، این تضاد در فهم شهروندی و تمایز آن از تابعیت مؤثر بوده و همواره نظام حقوقی ایران را به یک وضعیت بغرنج و پیچیده تبدیل ساخته است. ثانیاً چنان‌که در مطالب گذشته نیز بیان شد، اصولاً مقررات حقوقی ایران به دلیل عدم شناسایی و تعریف شهروندی، قادر به رفع کاستی‌ها نخواهند بود. با این همه در اینجا برخی از فواید این الگو بررسی می‌شود:

الف) امروزه با بسط مبادلات اقتصادی و ضرورت پیروی از یک نظم بین‌المللی، فکر شناخت حقوق بیگانه در کشورها شکل گرفته^{۸۱} و از یک طرف «شرایط شهروندی مبتنی بر تعلق به ملتی واحد، در حال فرسایش و افول است»^{۸۲}. از طرف دیگر «شهروند بدون قدرت، دیر یا زود به رعیت و تبعه تبدیل خواهد شد»^{۸۳}. بنابراین، شناخت شهروند در کنار اتباع خودی، امری ضروری خواهد بود. «مجسم کنید در یک رستوران کانادایی، خدمه‌های فیلیپینی در حال پذیرایی از خانواده‌هایی هستند که پدر خانواده ایرانی، مادر اهل لهستان، فرزندان متولد کشور کانادا و دوستانشان با تبار افریقایی و امریکای لاتین می‌باشند. در این رنگین‌کمان باورها و رفتارها باید آنها را به رفتارهای مورد وفاق یا دور از مناقشه تشویق

۸۱. محمود سلجوقی، پیشین، ص ۱۶۱.

۸۲. رحیم عبوضی، «تحول مفهوم شهروندی و ظهور شهروند جهانی»، حقوق و علوم سیاسی تهران، ش ۳ (۱۳۹۱)، صص ۱۹۷-۱۹۸.

۸۳. محمدرضا ایران‌منش، پیشین، صص ۱۵-۱۹.

کرد، زیرا ما دیگر در عصر روسو زندگی نمی‌کنیم تا میهن‌پرستی به معنای تنفر از بیگانه باشد. امروزه هیچ‌کس تعامل فرهنگ‌ها و دیدگاه‌ها را در عرصه بین‌المللی انکار نمی‌کند»^{۸۴}.

ب) امروزه در تنظیم معاهداتِ دو یا چندجانبه که به نحوی با اصطلاحات تبعه، شهروند، رعیت، سکنه و غیره ارتباط پیدا می‌کنند، شناخت کامل مصادیق این اصطلاحات حائز اهمیت است، زیرا در حقوق بعضی از کشورها اصطلاحات گوناگونی با مفهوم شبیه تابعیت کاربرد دارد که فرق آنها از نظر شمول و کمیت مصادیق بسیار زیاد است. برای نمونه «در سال ۱۳۶۱ دولت ایران در دیوان دآوری ایران - ایالات متحده در لاهه در مقام تفسیر مواد ۲(۱) و الف(۱) بیانیه حل و فصل دعاوی طی لایحه دفاعیه مربوط به پرونده الف ۱۸ با انکار وجود عنوان شهروند (Citizen) در حقوق ایران، چنین عنوانی را مفهوماً با اصطلاح تبعه در فارسی متفاوت اعلام نمود و دعوی ایران را رد کرد»^{۸۵}.

ج) پاسخ به این پرسش که آیا مسلمانان فاقد تابعیت ایرانی مقیم ایران، مسلمانان غیرایرانی غیرمقیم ایران (نظیر حشدالشعبی عراق و حزب‌الله لبنان)، غیرمسلمانان اهل کتاب در ایران، غیرمسلمانان غیر اهل کتاب در ایران، افراد بی‌تابعیت مقیم ایران که امروزه در حقوق بین‌الملل، بیگانه^{۸۶} محسوب می‌شوند، ایرانیان دائم‌الاقامه مقیم کشورهای بیگانه، دارندگان تابعیت مضاعف و چندتابعیتی، زنان ایرانی مزدوج با مردان خارجی مقیم ایران، مردان بیگانه مزدوج با زنان ایرانی مقیم ایران (اعم از مسلمان و غیرمسلمان) و فرزندان آنها، دانشجویان و طلاب مسلمان و غیرمسلمان غیرایرانی شاغل به تحصیل در ایران، ورزشکاران خارجی عضو لیگ‌های ایران، کارشناسان خارجی مشغول به خدمت در برخی مشاغل در ایران، پزشکان، دانشمندان، استادان ایرانی و خارجی علاقه‌مند به همکاری و رفت و آمد به ایران، کارشناسان کشورهای خارجی در ایران (نظیر کارشناس چینی در ایران)، شهروند ایران محسوب خواهند شد یا خیر، بسیار مهم است و به روشنگری در خصوص کارآمدی یا ناکارآمدی نظام تابعیت و شهروندی ایران خواهد انجامید.

۸۴. گروهی از نویسندگان، حقوق شهروندی، (تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۰)، ص ۴۵.

۸۵. مصطفی سروری مقدم، پیشین، ص ۹۶.

۸۶. ابراهیم سنجر، «حقوق بیگانگان در حقوق بین‌الملل و اسلام»، گفتمان حقوقی، ش ۱۷ و ۱۸ (۱۳۸۳)، ص ۴۹.

د) جمعیتی از بیگانگان سال‌ها پیش در کشور ما اقامت گزیده‌اند، دارای زن ایرانی و فرزندی شده‌اند. با این حال به لحاظ قانونی زن و فرزندان حاصل از چنین ازدواجی به دلایل زیر از حقوق شهروندی بی‌بهره‌اند:

د ۱) ممکن است زن ایرانی پس از ازدواج با مرد بیگانه، تابعیت اصلی خود را از دست بدهد و تابعیت مرد بیگانه طبق قانون تابعیت کشور متبوع شوهر، بر زن تحمیل شود. در این صورت، از یک طرف مطابق ماده ۹۸۷ قانون مدنی ایران نسبت به جامعه ایرانی، بیگانه تلقی می‌شود و از طرف دیگر، مطابق ماده ۹۸۸ همین قانون، مشمول خروج ایرانیانی که تابعیت خود را ترک کرده‌اند، نمی‌شود. در عین حال، از حقوق تابعیت در ایران محروم خواهد شد؛ حال آنکه ممکن است بدون جدایی از شوهر خود، مادام‌العمر مقیم ایران باقی بماند.

د ۲) ممکن است زن ایرانی پس از ازدواج با مرد بیگانه بر تابعیت اصلی خود باقی بماند و تابعیت مرد بیگانه هم طبق قانون تابعیت کشور متبوع مرد، بر زن تحمیل شود. در این صورت زن دارای تابعیت مضاعف خواهد بود و «طبق یکی از اصول حقوق بین‌الملل اگر فردی در آن واحد تابع دو دولت الف و ب باشد نه دولت الف می‌تواند در مقابل دولت ب متوسل به حمایت سیاسی شود و نه دولت ب می‌تواند در مقابل دولت الف از او حمایت سیاسی نماید».^{۸۷}

د ۳) ممکن است زن بر تابعیت ایرانی باقی بماند که علی‌القاعده بایستی حقوق تابعیت ایرانی به او و فرزندانش تعلق گیرد، ولی طبق قانون مدنی ایران، فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان بیگانه تا سن ۱۸ سالگی امکان برخورداری از تابعیت و دریافت شناسنامه ایرانی ندارند. برای مثال، فرزندان افغانی با مادر ایرانی از حق یارانه محروم‌اند. «به استناد آمارهای منتشرشده سالانه ۳۳ هزار فرزند حاصل از ازدواج دختران مشهد با اتباع بیگانه بدون شناسنامه بوده‌اند».^{۸۸} این درحالی است که اولاً به‌موجب آیین‌نامه زناشویی بانوان ایران با اتباع بیگانه غیرایرانی مصوب ۱۳۴۵، این‌گونه ازدواج‌ها منطبق بر مقررات ایران است. ثانیاً به‌موجب قانون مدنی ایران اصولاً زن ایرانی که با تبعه خارجی مزاجت

۸۷. نجادعلی الماسی، «بحثی پیرامون تعارض تابعیت؛ تعارض مثبت تابعیت»، *کانون وکلای*، ش ۱۳۱ (۱۳۵۴)، ص ۵۷.
88. <http://www.moaydilawyer.com/print.php?ToDo=ShowArticles&AID=29957>.

می‌نماید بر تابعیت ایرانی خود باقی خواهد ماند، ولی بر اساس نظام حقوقی افغانستان زن بیگانه‌ای که با مرد افغانی ازدواج می‌کند تابعیت خودش را ازدست خواهد داد. یکی از مصادیق مشکلات فعلی فقدان این الگوی شهروندی در ایران، ازدواج این قبیل زنان است که از یک طرف، هم مقیم ایران‌اند و هم ممکن است تبعه ملی ایران محسوب شوند و از تابعیت دینی هم برخوردارند، ولی عملاً از حقوق شهروندی محروم می‌شوند. فرزندان آنها نیز از حقوق شهروندی نظیر حق تحصیل در مدارس ایران محروم هستند. در عین حال، «هرگاه شخصی از والدینی متولد شود که یکی از آنان مسلمان باشد، از تابعیت دینی دولت اسلامی برخوردار بوده»^{۸۹}، شهروند دینی محسوب می‌شود.

د ۴) قانون‌گذار در بسیاری از قوانین و مقررات ایران بدون توجه به مفهوم شهروندی به ضرورت آن صحنه گذاشته است. برای مثال، به موجب قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵، دولت موظف است علاوه بر تأمین حقوق اجتماعی اتباع جمهوری اسلامی، حقوق سایر افراد مقیم در قلمرو حاکمیت خود را مورد حمایت قرار دهد. طبق قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، حق اشتغال و حق بر آموزش و تحصیلات جزء حقوق اجتماعی است. طبق منشور حقوق و مسئولیت‌های زنان مصوب ۱۳۸۳ شورای عالی انقلاب فرهنگی، زنان حق حمایت‌های قانونی در صورت ازدواج با مردان غیرایرانی را خواهند داشت. در ماده ۶ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ از قید مستخدمان غیرایرانی دولت استفاده شده است. طبق ماده ۸ قانون مدنی، اتباع خارجی در ایران می‌توانند بر طبق عهد، اموال غیرمنقول تملک کنند. در قوانین برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مواردی از ضرورت ایجاد الگوی نظام شهروندی کاملاً مشاهده می‌شود. برای نمونه، ماده ۸۷ قانون برنامه ششم توسعه مقرر می‌دارد که دولت موظف است خانواده‌ی ایتارگران دارای تابعیت غیرایرانی را تحت پوشش بنیاد شهید و امور ایتارگران قرار دهد و اینها ضرورت تجدیدنظر در نظام شهروندی (قبول شهروند غیرتبعه) در ایران را گوشزد می‌کند.

۸۹. غلامرضا مرتضوی و حامد محقق‌نیا، پیشین، ص ۲۵۱.

۶. چشم‌انداز الگوی منتخب

امروزه نابرابری‌ها، گسترش فقر، طرد و اخراج، گسترش خشونت و سایر تزلزل‌ها در بنیادهای شهروندی یک ارزیابی دوباره از مفهوم شهروندی را اقتضا می‌کند و در تمامی کشورها طرح‌های شهروندی جدید رخ می‌نماید. درحالی که الگوی سنتی شهروندی مستلزم وجود یک جمعیت همگن فرهنگی است، جوامع معاصر به‌واسطه تنوعی فزاینده از گروه‌های نژادی، باورها، شیوه‌های زندگی و جهان‌بینی‌های متفاوت شناخته می‌شوند و این ناشی از عواملی از قبیل فروریزی هویت ملی، بحران در وطن‌پرستی، موج مهاجرت‌ها، آمیزش نژادی، حضور گروه‌های خارجی در خاک یک کشور و افول گروه‌های خالص نژادی است.^{۹۰} به طور حتم این پرسش مطرح است که ملاحظات ایدئولوژیک جمهوری اسلامی در خصوص افراد، اعم از تبعه، غیرتبعه، اقلیت‌های دینی و غیردینی را چگونه می‌توان با این الگو موجه‌سازی یا ارزیابی نمود؟ و یا مثلاً محدودیت‌های قانون مدنی در مورد کسب مشاغل حاکمیتی را چگونه در ایران در خصوص تعریف منتخب شهروندی می‌توان پذیرفت؟!.

محدودیت‌های ایدئولوژیکی و ملاحظات قوانین شرعی از یک سو و قوانین و مقررات عرفی از سوی دیگر، همواره نظام حقوقی ایران را به یک وضع پیچیده، بغرنج و منحصربه‌فرد در دنیا معرفی کرده است. به‌طوری که پذیرش هر الگو، یا نهاد حقوقی جدید با چالش‌های اساسی خاص خود روبه‌رو خواهد بود. مثال‌های بی‌شماری در این باره وجود دارد. برای نمونه بر مبنای منشور حقوق شهروندی ایران، دولت موظف است آزادی و زندگی شایسته را برای همه شهروندان ایران خارج از جنسیت، باور مذهبی و گرایش سیاسی محقق کند. ارکان حاکمیت باید منشور حقوق شهروندی را اجرا نموده، بسترسازی‌های قانونی را انجام دهد. این منشور مجموعه‌ای از حقوق شهروندی است که یا در نظام حقوقی ایران شناسایی شده‌اند یا دولت باید برای شناسایی و اجرای آنها از طریق اصلاح و توسعه نظام حقوقی تلاش لازم را معمول دارد. درحالی که برای مثال، به‌موجب ماده ۸۵ منشور، تفریح حق هر شهروند است، اما اقلیت‌های دینی یا غیردینی ایرانی اختیار برگزاری رقص عمومی

۹۰. ژاک شوالیه، پیشین، صص ۴۰۶ و ۴۱۲.

در اماکن را نخواهند داشت. مطابق اصل بیستم قانون اساسی همه افراد ملت در برابر قانون مساوی‌اند. تا هنگامی که یک قانون واحد برای همه وجود نداشته باشد، منطقاً همه در برابر قانون مساوی نخواهند بود و لذا قانون ارث برای زن و مرد یکسان نخواهد بود. اصولاً تابعیت و شهروندی در اسلام ناشی از تبعیت از یک فکر واحد و امت واحد است، اما شهروندی مجموعه‌ای از اعمال و افکار و رفتار متفاوت می‌باشد. شهروندی دربرگیرنده حق‌های قراردادی و نوبنیاد است، اما قبول حق‌های جدید در اسلام به‌سختی ممکن است، زیرا اصول اسلام از قبل پیش‌بینی شده و به‌عبارتی دین، حق‌ها را تکمیل شده می‌داند (الیوم اکملت دینکم).

برخلاف حقوق شهروندی که غالباً امری قراردادی است، حقوق شرعی عموماً از سنخ احکام لایتنغیر است. در واقع، از منظر دین «حقوق اسلامی آمیخته با اخلاق اسلامی است و تغییر چهره دین تغییر چهره انسانیت را به‌دنبال دارد. آیه ۸۵ سوره بقره هشدار می‌دهد که نباید بخشی از دین را پذیرفت و قسمتی را رها کرد و اگر مسلمانان مشاهده کردند که کفار از دین آنان راضی هستند باید در دین‌داری خود تردید نمایند. چراکه در جامعه اسلامی ایمان شرط مدیریت است و کسی که به غیب ایمان ندارد از مدار حیوانیت نگذشته است. لذا هرگونه ارتباط و قطع ارتباط باید بر اساس عقیده باشد و ارزش و شخصیت افراد به میزان تعهدات مذهبی آنان بستگی دارد. مسلمانان باید اهل تولی و تبری و موضع‌گیری باشند»^{۹۱} و یک نفر مسلمان از آن جهت که مسلمان است اسلام به او اجازه نمی‌دهد که بدون موجب برود در بلاد کفر زندگی کند و بگوید زندگی آنجا را خوش تر دارم؛ مثلاً یک مسلمان ایرانی برود فلان ایالت امریکا بگوید من می‌خواهم اینجا زندگی کنم.^{۹۲} علاوه بر اینها، در قانون اساسی ما اصولاً حقوق افراد غیرمسلمان هم روشن نشده است و به‌عنوان سخن پایانی می‌توان گفت جمهوری اسلامی از یک طرف به استناد بسیاری از قوانین و مقرراتی که خود تصویب نموده است و نیز به‌موجب ضرورت‌های غیرقابل انکار روز دنیا ناگزیر از تجدیدنظر در مفهوم و الگوی نظام شهروندی است. از طرف دیگر، هر سیستم قانون‌گذاری بایستی

۹۱. محسن قرآتی، تفسیر نور، ج ۱ و ۲ و ۳، (تهران: مرکز فرهنگی درس‌هایی از قرآن، ۱۳۸۷)، صص ۴۸، ۱۳۲، ۱۵۲، ۱۹۳، ۲۷۴، ۴۹۵، ۳۴۰، ۴۸۸.

۹۲. مرتضی مطهری، آشنائی با قرآن، ج ۳، (تهران: صدرا، ج ۱، ۱۳۹۶)، ص ۱۸۹.

منطبق بر یک منطق حقوقی واحد باشد، لکن سیستم حقوقی جمهوری اسلامی در کشمکش دو اندیشه زمینی و آسمانی درگیر منطق دوگانه حکومت اسلامی و حکومت جمهوری است و لذا لازم است قانون‌گذار اساسی در این خصوص چاره‌ای بیندیشد. این مسئله در مقاله مستقل دیگری از نویسنده با عنوان «پیوند جمهوریت و اسلامیت نظام و نهاد مغفول آن»، تبیین شده است.

نتیجه

جهانی‌شدن حقوق، کرامت انسانی، مبانی مردم‌سالاری، شکوفایی فناوری اطلاعات و استعدادهای انسانی، انقلاب دانش و دیجیتال، امروزه مبحث شهروندی را به یکی از گفتمان‌های پرطرفدار در عرصه حقوق و سیاست جهانی تبدیل کرده است. شهروندی در عین قدمتی دیرین، مفهومی نوین یافته است. امروزه، علم و فناوری، منطق و خرد، ارتباطات و وابستگی‌ها در سایه اینترنت، ماهواره و دیگر شبکه‌های اجتماعی، فهم نوینی از زندگی برای مردم و رفتار دولت‌ها رقم زده است. شهروند، دیگر آن تبعه بی‌خبر از همه جا و غافل از همه چیز و به اصطلاح، رعیت یا تبعه محض و بی‌خاصیت نیست. دنیای امروزی مفهوم شهروندی را ورای نژاد، دین، زبان، مذهب، مرز، جنسیت، سلطه، قدرت، قومیت، ملیت، تابعیت و اقامت، جستجو می‌کند. به این منظور، الگوهای شهروندی مختلفی در دنیا وجود دارد و امکان برخورداری از حقوق و وظایفی را که تاکنون سیستم‌های تابعیتی از تأمین آنها ناتوان بوده‌اند، برای شهروندان فراهم آورده است؛ نظیر شهروندی فراملی، شهروندی افتخاری، شهروندی جهانی و چندشهروندی. در این راستا، نگارنده مقاله این پرسش را مطرح کرده است که آیا فهم درستی از مفهوم شهروندی در میان جامعه حقوقی کشورمان وجود دارد؟ فرضیه این مقاله بر آن قرار گرفته است که در کشور ما درک عمیق و دقیقی از شهروندی و الگوی روشنی از این مفهوم وجود ندارد، زیرا با آنکه در ایران اصطلاح شهروندی از دو دهه پیش وارد ادبیات سیاسی و حقوقی کشورمان شده و کلیدواژه تعداد زیادی از قوانین و مقررات گردیده است، لیکن شهروندی همچنان واژه‌ای ناشناخته و مبهم است و مفاهیم و مصادیق آن در قوانین و فرهنگ کشور ما روشن نیست؛ یعنی شهروندی در عین شباهت با عناوینی چون تابعیت، ملیت، تبعه، سکنه، مقیم و مهاجر، با آنها

تفاوت‌های بنیادی دارد. لذا در بحث شهروندی قواعد تازه‌ای به نظام حقوقی ما اضافه نشده است، بلکه تنها واژه شهروند جایگزین تبعه گردیده است. الگوی شهروندی مستلزم آن است که افراد با ادیان، عقاید، مذاهب، فرهنگ‌ها، بینش‌ها، منش‌ها، روش‌ها و خواسته‌های متفاوت و متعارض اعم از فقیر، غنی، زاهد، عالم، زن، مرد، تبعه، بومی، غیربومی، بیگانه، مهاجر، مقیم و غیره از حقوق لازم و کافی برخوردار باشند. لیکن در وضع حاضر، رابطه تابعیت دینی و تابعیت قانونی در کشور ما روشن نیست. بسیاری از اتباع غیرایرانی مایل به دریافت خدمات و روابط با کشورمان هستند، ولی از دایره نظام شهروندی ایران بیرون‌اند. برخی افراد شایسته شهروندی ایران نیستند، لکن از حقوق شهروندی ما بهره‌مند می‌شوند. لذا نگارنده تعریف منتخبی از مفهوم و الگوی موردنیاز شهروندی در ایران ترسیم نموده است، ولی مفهوم و ارائه این الگو در گرو بازنگری در بسیاری از مفاهیم، مقررات و اندیشه‌ها است.

نویسنده مقاله به این نتیجه دست یافته است که جمهوری اسلامی از یک طرف ناگزیر از تجدیدنظر در مفهوم و الگوی نظام شهروندی است و از طرف دیگر، درگیر منطق دوگانگی حکومت اسلامی و حکومت جمهوری است، حال آنکه هر سیستم قانون‌گذاری بایستی منطبق بر یک منطق حقوقی باشد. لیکن در حال حاضر، تدوین احکام ثابت شرعی در صلاحیت اختصاصی هیچ‌یک از نهادهای عالی حکومتی از قبیل شورای نگهبان، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری، رهبریت نظام نیست. بنابراین، تشکیل نهاد شریعت‌گذار و منتخب مردم متشکل از مجتهدان، صاحب‌نظران، قرآن‌شناسان و متخصصان امور دینی با بینش‌ها و قرائت‌های مختلف، راه‌حل تبیین احکام ثابت شرعی است. به‌موجب این پیشنهاد، نهادهای شرعی - مذهبی از قبیل مجمع تشخیص مصلحت نظام، فقهای شورای نگهبان، مجلس خبرگان رهبری، مراجع تقلید، امامان جمعه، در این نهاد ادغام می‌گردد و عقل جمعی تشریح، جایگزین عقل فردی و معدود شرعی می‌شود. از طرف دیگر، مجلس شورای ملی (اسلامی) یا نمایندگان منتخب و متخصص در رشته‌های روز دنیا و در رأس آن شورای قانون اساسی (حقوق‌دانان) و دیگر تشکیلات ملی، از جمله رئیس حکومت ملی با اختیارات کافی و مرسوم در دنیا، نیز نماد عقل جمعی بشری (قوانین متغیر) است و قانون‌گذاری در این مجلس در مواردی است که منع

صریح و ثابتی در قرآن کریم وجود ندارد. البته تبیین اختیارات و نحوه تعامل نهاد شریعت‌گذار با سایر نهادها، تحقیق مستقلی می‌طلبد که در این مختصر نمی‌گنجد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع و مأخذ

الف) فارسی

- کتابها

۱. آشوری، داریوش، فرهنگ دانشنامه سیاسی، (تهران: مروارید، چ ۱۰، ۱۳۸۳).
۲. الماسی، محمد، حقوق بین الملل خصوصی، (تهران: میزان، چ ۱، ۱۳۸۲).
۳. ایران منش، محمدرضا، مفهوم شهروندی، (تهران: نگاه معاصر، چ ۱، ۱۳۹۴).
۴. جاوید، محمدجواد، بررسی و نقد پیش نویس منشور حقوق شهروندی دولت یازدهم، (تهران: مخاطب، چ ۱، ۱۳۹۵).
۵. جاوید، محمدجواد، حقوق بشر و شهروندی در آراء ائمه تسبیح، (تهران: مخاطب، چ ۲، ۱۳۹۵).
۶. حبیب، سلیمان، فرهنگ انگلیسی-فارسی، (تهران: فرهنگ معاصر، چ ۱۴، ۱۳۸۲).
۷. سلجوقی، محمود، بایسته های حقوق بین الملل خصوصی، (تهران: میزان، چ ۵، ۱۳۸۶).
۸. شوالیه، ژاک، دولت پسامدرن: مطالعه تطبیقی تحولات معاصر در حقوق اساسی و اداری، ترجمه سید مجتبی واعظی، (تهران: مجد، چ ۱، ۱۳۹۶).
۹. قرائتی، محسن، تفسیر نور، ج ۱ و ۲ و ۳، (تهران: مرکز فرهنگی درسهای از قرآن، چ ۲، ۱۳۸۷).
۱۰. کاظمی، سید علی، حقوق بین الملل خصوصی، (تهران: نسل نیکان، چ ۱، ۱۳۸۳).
۱۱. گروهی از نویسندگان، حقوق شهروندی، (تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ ۱، ۱۳۹۰).
۱۲. مطهری، مرتضی، آشنائی با قرآن، ج ۳، (تهران: صدرا، چ ۱، ۱۳۹۶).
۱۳. مطهری، مرتضی، مجموعه آثار (۲)، وحی و نبوت، (تهران: صدرا، چ ۹، ۱۳۷۹).
۱۴. میل، جان استوارت، انقیاد زنان، ترجمه علاءالدین طباطبایی، (تهران: هرمس، چ ۳، ۱۳۹۰).
۱۵. نصیری، محمد، حقوق بین الملل خصوصی، (تهران: نیل، چ ۷، ۱۳۷۹).

- مقاله‌ها

۱۶. اردبیلی، محمدعلی، «حقوق شهروندی»، *حقوقی دادگستری*، ش ۵۴ (۱۳۸۵).
۱۷. الماسی، نجادعلی، «بحثی پیرامون تعارض تابعیت؛ تعارض مثبت تابعیت»، *کانون وکلا*، ش ۱۳۱ (۱۳۵۴).
۱۸. امیرارجمند، اردشیر، «چیستی و چرایی حقوق شهروندی؛ از نظریه قانون»، *حقوقی دادگستری*، ش ۵۸ (۱۳۸۶).
۱۹. جدلی، صفی‌ناز، «بررسی وضعیت مسلمانان میانمار در پرتو حقوق بشر از بی‌تابیتی تا مهاجرت اجباری»، *تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل*، ش ۴۵ (۱۳۹۸).
۲۰. روشن، محمد؛ بیرانوند، رضا؛ یاراحمدی، حسین، «حقوق شهروندی، پیشینه و جایگاه آن در مناسبات پلیس»، *بصیرت و تربیت اسلامی*، ش ۳۰ (۱۳۹۳).
۲۱. سروری مقدم، مصطفی، «تفسیر مفهوم شهروند در قوانین ایران»، *پژوهش‌نامه اندیشه‌های حقوقی*، ش ۱ (۱۳۹۳).
۲۲. سلیمی، علی، «بررسی اصول و مبانی حقوق شهروندی در نظام اداری ایران»، *پژوهش ملل*، ش ۲۷ (۱۳۹۶).
۲۳. سنجرى، ابراهیم، «حقوق بیگانگان در حقوق بین‌الملل و اسلام»، *گفتمان حقوقی*، ش ۱۷ و ۱۸ (۱۳۸۳).
۲۴. عیوضی، رحیم، «تحول مفهوم شهروندی و ظهور شهروند جهانی»، *حقوق و علوم سیاسی تهران*، ش ۳ (۱۳۹۱).
۲۵. فغان‌نژاد، سعدالله و نوری، مهدی، «بررسی حقوق شهروندی در وضعیت بحران: مطالعه تطبیقی حقوق ایران، فرانسه و آمریکا»، *مدیریت بحران*، ش ۱ (۱۳۹۱).
۲۶. فلاح‌زاده، علی‌محمد، «نسبت حقوق شهروندی و حقوق بشر»، *حقوقی دادگستری*، ش ۵۸ (۱۳۸۶).
۲۷. قاری سید فاطمی، سید محمد، «چیستی و چرایی حقوق شهروندی؛ از نظریه قانون»، *حقوقی دادگستری*، ش ۵۸ (۱۳۸۶).

۲۸. گرامارتیز، آناماریا، «شرایط شهروندی در اتحادیه اروپا»، ترجمه مشتاق زرگوش و جعفر شفیعی سردشت، *حقوقی دادگستری*، ش ۵۸ (۱۳۸۶).
۲۹. محسنی، فرید و عبداللهی، حسین، «نقد مبانی حقوق شهروندی لیبرالی با تکیه بر جایگاه مردم در نظام حقوقی اسلام»، *دانش حقوق عمومی*، ش ۶ (۱۳۹۲).
۳۰. مرتضوی، غلامرضا و محقق‌نیا، حامد، «حقوق شهروندی و تابعیت در حقوق انگلستان و ایران»، *مطالعات علوم سیاسی فقه و حقوق*، ش ۲ (۱۳۹۶).
۳۱. نعیمی، محمدفهمیم، *شهروند کیست؟ حقوق شهروندی چیست؟*
<http://www.cshrn.af/da/?p=1981>
۳۲. نوابخش، مهرداد، «بررسی مفهوم شهر و شهروندی از دیدگاه جامعه‌شناسی»، *جامعه‌شناسی*، ش ۵ (۱۳۸۵).
۳۳. نوروزی، کامبیز، «حقوق شهروندی مسئولیت مشترک دولت و ملت»، *نشریه نامه*، ش ۵۳ (۱۳۸۵).
۳۴. همتی، مجتبی، «آموزش شهروندی»، *حقوق اساسی*، ش ۹ (۱۳۸۷).

ب) انگلیسی

- Books

35. Mark Freedland & Silvana Sciarra, **Public Services and Citizenship in European Law** (New York: Clarendon Press, 1998).
36. Bellamy, Richard, **Citizenship: A Very Short Introduction** (New York: Oxford University Press, 2008).
37. Angela, Crawley, **Oxford Advanced Learners Dictionary** (London: University Press, 2005).
38. Michaels, Greve. & Michael. Zoller., **Citizenship in America and Europe Beyond the Nation- State?** (New York: American Institute Interprise, 2009).

- Article

39. Mohamadzadeh, Shahram, "Iran's Citizenship LawsL", *Etemaad, Daily Newspaper*, Jun. 26th, (2002).

- وبسایت

40. <http://www.moaydilawyer.com/print.php?ToDo=ShowArticles&AID=29957>.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی