

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مجموعه مقالات همایش ملی
نگرشی نو بر حقوق
شهر وندی

مجموعه مقالات برگزیده

همایش ملی نگرشی نو بر حقوق شهروندی

ویراستار علمی: دکتر محمد مظهري

ویراستار فنی و ادبی: حمید عباس زاده

طراحی و صفحه آرایی: سید مهدی نوری

چاپ و صحافی: کانون فرهنگی و تبلیغاتی ققنوس ۳۸۵۳۸۵۳۸-۴۱

تاریخ چاپ: اسفند ۱۳۹۵ - تبریز

فهرست مطالب

| | |
|-----|---|
| ۷ | سخن نخست..... |
| ۸ | مقدمه شهردار کلانشهر تبریز..... |
| ۹ | مقدمه معاون فرهنگی، اجتماعی شهرداری تبریز..... |
| ۱۱ | حقوق بشر از آرمان تا واقعیت / گفتاری از دکتر سیدمحمد هاشمی..... |
| ۱۴ | حق انتخاب‌پذیری در انتخابات شورای شهر / دکتر جواد تقی‌زاده..... |
| | تاملی بر حقوق قضایی شهروندان با توجه به قانون احترام به آزادی‌های مشروع و |
| ۳۴ | حفظ حقوق شهروندی / صمد خانسی..... |
| | خوانش تاریخی حقوق شهروندی در ایران (مطالعه موردی عصر مشروطیت) / دکتر |
| ۴۰ | محمد سلماسی‌زاده..... |
| ۵۸ | اصل برابری در حقوق داخلی و بین‌الملل / دکتر بیژن عباسی..... |
| ۸۴ | حق آزادی بیان و استثنائی مبهم بر آن: جرم فعالیت تبلیغی / دکتر حسین فخر..... |
| | اسب تروای دموکراسی؟ تاملی در نقش تضمین‌گر یا تحدیدگر نهادهای غیرانتخابی |
| ۱۱۹ | در حقوق شهروندی / دکتر آرین قاسمی..... |
| | حقوق شهروندی و حاکمیت الاهی انسان بر سرنوشت خویش / دکتر علی‌اکبر گرجی |
| ۱۴۳ | ازندیانی..... |

| | |
|---|-----|
| درآمدی بر تضمینات حقوق و آزادی‌های شهروندی در رابطه با مصوبات شوراهای محلی (شهر وروستا) / دکتر محمدرضا مجتهدی..... | ۱۷۰ |
| امنیت غذایی و حقوق شهروندی / دکتر علیرضا محمدنژاد داریانی..... | ۱۹۰ |
| شهروند و آموزش حقوق و تکالیف شهروندی / دکتر محمد مظهري..... | ۲۱۲ |
| حق بشری و حق شهروندی، دو حق همزاد / دکتر ناصرعلی منصوریان..... | ۲۲۶ |
| امکان‌سنجی اجرای منشور حقوق شهروندی در محاکم دادگستری / باب اله نجفی | ۲۴۱ |

سخن نخست

بسم الله الرحمن الرحيم

حقوق شهروندی به عنوان بخشی از لوازم اداره درست و بهینه قلمرو اجتماعی است و آن را می‌توان در ارتباطی با کرامت فردی انسانی دانست. در مفهوم حقوق شهروندی وجوه فردی و اجتماعی را می‌توان یافت و هر دو مورد تاکید باورهای دینی و فرهنگی ما می‌باشد. امروز که نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران خواستار توجه به کرامت افراد و سعادت جمعی جامعه همسو با سعادت فردی آنها می‌باشد، طبیعی است که حقوق شهروندی مورد توجه و عنایت خاص قرار گیرد. در چنین نگاهی جمهوری اسلامی ایران به عنوان حکومتی دینی و اسلامی می‌تواند به عنوان الگو در سطح جهانی مطرح شود. البته این مهم علاوه بر آن که مستلزم اراده حکومتی مسؤولین نظام است به همان میزان، همکاری و همیاری شهروندان ایرانی را می‌طلبد. همین همیاری و همکاری همراه با آگاهی و احساس مسؤولیت فردی، بخشی جدایی‌ناپذیر از مفهوم شهروند و حقوق شهروندی است و این یعنی آگاهی فردی، احساس تکلیف و مسؤولیت نسبت به جامعه، به واسطه آموزش تربیت که می‌تواند رنگ تحقق به خود گیرد.

تشکیل جلسه‌ها و همایش‌هایی در باب موضوع شهروند و حقوق شهروندی از اهمیت اساسی و ویژه برخوردار است. بدین لحاظ برگزاری همایش ملی «نگرشی نو به حقوق شهروندی» در شهر تبریز که به عنوان یکی از شهرهای پیشرو در فرهنگ و اخلاق شهروندی است را باید به فال نیک گرفت. امید است با برگزاری چنین همایش و استفاده از نتایج آن در سطح جامعه شاهد ارتقای روزافزون حقوق شهروندی و سرافرازی بیش از پیش ملت و نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران باشیم.

دکتر اسماعیل جبارزاده

استاندار آذربایجان شرقی

مقدمه شهردار کلانشهر تبریز

بارها عنوان شده که شهر، یک موجود زنده و فعال است. اما به راستی، حیات چنین موجودی، بدون در نظر داشتن کم و کیف ارتباطات شهروندان و رویکردهای مدیریت شهری، چه روندی خواهد داشت؟ حقوق شهروندی، مباحثی است که همین ضرورت مهم را در بر گرفته است. شهری که شهروندانش، به حدود اجتماعی یکدیگر واقف بوده و حقوق هم را محترم بشمارند، در تمام ساختارهای عمومی، از انسجام و نظم برخوردار است. رسیدن به این افق ایده‌آل، در وهله نخست در حوزه وظایف مدیریت شهری است. توزیع متوازن امتیازات شهروندی در گستره شهر و تکریم ارباب رجوع در نظام مدیریت شهری، به عنوان دو ضرورت مهم و کارساز، در همین راستا مورد توجه است. از سوی دیگر، نقش مشارکت شهروندان در جزئی‌ترین بخش‌های شهر نیز قابل توجه است. نظام توزیع امکانات شهر، بدون بهره‌برداری دقیق و منصفانه، توازن و تاثیرگذاری خود را از دست خواهد داد.

عمده تحولات ساختاری شهرداری‌ها در یک دهه اخیر، با آغاز فعالیت شوراهای اسلامی شهر متوجه همین ارتباط دو سویه بوده است. این رویکرد در سال‌های گذشته، با ورود شهرداری‌ها به حوزه‌های مهم فرهنگی و اجتماعی و همچنین توجه ویژه دولت به موضوع حقوق شهروندی، از نگرش‌های صرفاً مطالعاتی و تبلیغاتی خارج شده و در آستانه ورود به حوزه‌های اجرایی قرار گرفته است. شهرداری تبریز در سه سال گذشته، رویکرد کلی خود را بر مبنای هوشمندسازی پیش برده و این اصل را از زیرساخت‌های مهم در مباحث حقوق شهروندی می‌داند. ارتقای شاخص‌های تکریم ارباب رجوع و تحصیل رضایت عمومی، ایجاد توازن در بودجه‌های عمرانی و اجتماعی، تاثیرگذاری در اصلاح آسیب‌های اجتماعی، تقویت مناطق کم‌برخوردار و اجرای برنامه‌های مستمر فرهنگی و آموزشی، عمده اقدامات شهرداری در مسیر حقوق شهروندی بوده است.

همایش ملی نگرشی نو بر حقوق شهروندی، محفل مغتنم و ارزشمندی است که با نگاهی پژوهشی و مستند، ضرورت‌ها، فرصت‌ها و آسیب‌های این حوزه را مورد توجه قرار داده است. نتایج مهم این نشست علمی، به شرط مداومت و محتوا بخشی، قطعا در حوزه‌های عملیاتی نتیجه‌بخش خواهد بود. از عموم مدیران و مجریان برگزاری این همایش سپاسگزارم.

دکتر صادق نجفی

مقدمه معاون فرهنگی، اجتماعی شهرداری تبریز

آموزش حقوق و اخلاق شهروندی یکی از بهترین راه‌های فرهنگ‌سازی در جوامع جدید می‌باشد که علاوه بر فراهم آوردن امکان پیوند حوزه‌های سیاسی و اجتماعی، می‌تواند راهی مناسب برای بهبود اداره شهری باشد. شهروند و حقوق شهروندی که به یک معنا از مقتضیات و الزامات زندگی و عصر جدید می‌باشد، همچنین دارای جایگاهی ویژه و ریشه‌هایی عمیق در مبانی فکری و اعتقادی دینی و اسلامی ما می‌باشد. علاوه بر این ضرورت طرح و آموزش حقوق شهروندی برای کشور ایران به عنوان کشوری با خصوصیت غلبه زیست شهری، دوچندان می‌گردد. در این میان اهتمام دولت‌مردان جمهوری اسلامی ایران نیز زمینه طرح چنین مباحث ارزشمندی را فراهم آورده است. لذا با توجه به مباحث فوق، معاونت فرهنگی و اجتماعی شهرداری کلانشهر تبریز بر خود فرض می‌داند که با طرح و آموزش حقوق شهروندی، گامی در جهت بهبود اداره شهر تبریز بردارد. باید توجه داشت که تبریز به عنوان یکی از کلانشهرهای مهم کشور، در طول تاریخ گذشته این مرزوبوم و به خصوص تاریخ معاصر آن، جایگاهی رفیع و نقشی پیش‌تاز در تلاش در جهت اداره بهینه و اصولی شهری داشته است. بدین لحاظ فرض موجود برای مجموعه شهرداری شهر تبریز، در راستای آموزش، بسط و بهبود وضعیت حقوق شهری و شهروندی فرضی غیر قابل چشم‌پوشی می‌باشد.

لذا شهرداری تبریز که خود در سابقه تاریخی‌اش نقشی پیشگامانه در تاریخ معاصر شهر و شهرنشینی در کشور ایران داشته است، تصمیم به برگزاری همایش ملی با عنوان «نگرشی نو به حقوق شهروندی» کرده است. بدیهی است که این مهم بدون یاری و مشارکت دانشگاهیان ممکن و مناسب نخواهد بود. از این رو تصمیم بر استفاده از ظرفیت‌های موجود در دانشگاه در جهت استفاده عملی و کاربردی از یافته‌های نظری و علمی اساتید و دانشگاهیان گرفته شد. چنین پیوند میمونی بین مجموعه دانشگاهی و شهرداری می‌تواند سبب‌ساز تحولاتی عمده در اداره بهینه شهر و از جمله بسط و بهبود وضعیت حقوق شهروندی باشد. علاوه بر این، چنین اقدامی از سوی شهرداری می‌تواند نمونه و الگویی برای دیگر دستگاه‌های اجرایی در جهت استفاده از ظرفیت‌های علمی و معرفتی دانشگاهیان به حساب آید. امید است با اتخاذ چنین رویکردی از سوی مجموعه شهرداری کلانشهر تبریز،

در راستای آموزش حقوق شهروندی و همچنین استفاده از ظرفیت‌های اساتید و دانشگاهیان، شاهد بهبود وضعیت حقوق شهری و شهروندی و به دنبال آن بهبود کیفیت و وضعیت زیست شهری باشیم. در اینجا لازم است تا تشکری ویژه از مجموعه کارکنان و مدیریت شرکت تحقیقاتی «راهبران عصر امروز تبریز» به عنوان مجموعه‌ای جوان، دانشگاهی و پیشرو در عرصه علوم انسانی داشته باشم، که زحمت برگزاری و اجرای این طرح ارزشمند را متقبل شدند.

احمد حمیدی

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ وَ
فَضَّلْنَاهُمْ عَلَى كَثِيرٍ مِمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا (اسراء / ۷۰)

حقوق بشر از آرمان تا واقعیت

خداوند بزرگ و مهربان برای افراد بشر منزلت ویژه قائل شده که آن‌ها را از دیگر
جنبندگان متمایز ساخته است. امروزه کرامت، امنیت و آزادی اساس و پایه حیات جامعه
انسانی به شمار می‌رود تا از برکت آن افراد بتوانند :
اولاً، با عزت و سربلندی از مجموعه مواهب طبیعی که در اختیارشان است به طور
مساوی برخوردار شوند؛
ثانیاً، نسبت به حفظ جان، حیثیت و حقوق مادی و معنوی خود بیم و هراسی نداشته
باشند؛

ثالثاً، بدون دغدغه خاطر، استعدادهای خویش را در حدود مقدرات جامعه مورد نظر
به کار اندازند.

این آرمان مشترک انسانی، پس از گذر از معابر پر فراز و نشیب تاریخ و از برکت رشد
فکری توده‌ها، امروزه تحت عنوان «حقوق اساسی بشر» جلوه جهانی به خود گرفته و
فرهیختگان برای بازیافت و اعتلای آن به زبان مشترک رسیده‌اند. شاهد این مدعا ماده یک
اعلامیه جهانی حقوق بشر است که اعلام می‌دارد :

«تمامی افراد بشر آزاد به دنیا می‌آیند و از لحاظ حیثیت و حقوق با هم برابرند. همه
دارای عقل و وجدان هستند و باید نسبت به یکدیگر با روح برادری رفتار کنند».

با نگاه به این پیام زیبای الهی، انسانی، اسلامی و جهانی، می‌توان از اصول چهارگانه
کرامت، آزادی، برابری و برادری تحت عنوان «اصول پایه‌گذار حقوق بشر» یاد نمود.^۱

۱. برای تفصیل کامل این مطلب رک: هاشمی سید محمد: **حقوق بشر و آزادیهای اساسی** چاپ سوم

۱۳۹۳، ش ۱۸۶ - ۲۱۹، ص ۲۰۴ - ۲۳۴.

با درک این آرمان، نگرش واقع‌بینانه در جلوه‌های هنجاری، ساختاری و رفتاری حقوق بشر اقدامی شایسته به نظر می‌رسد که هم در جامعه جهانی (بین‌المللی) و هم در حقوق داخلی مورد توجه و تأکید قرار گرفته است.

اول: جلوه جهانی و بین‌المللی حقوق بشر

با پایان جنگ جهانی دوم (۱۹۴۵) نهضت جهانی و فراگیری شکل گرفت که حاصل آن تدوین منشور جهانی حقوق بشر و کنوانسیونهای منطقه‌ای بود.

الف: منشور جهانی حقوق بشر

تحقق عملی حقوق بشر با جنبه‌های تبیینی و تدبیری به ترتیب ذیل مورد اشاره قرار می‌گیرد.

یک: اعلامیه جهانی حقوق بشر

این اعلامیه که بیشتر حالت نمادین به خود گرفته بود در ۱۰ نوامبر ۱۹۴۸، با مندرجات گوناگون (۳۰ ماده) به صورت قطعنامه به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسید و زینت بخش جامعه جهانی شد.

دو: میثاق‌های بین‌المللی حقوق بشر

با توجه به این‌که اعلامیه مذکور ارزش حقوقی الزام آور نداشت، محتوای آن به صورت معاهده در دو مفهوم «حق - آزادی» (حقوق مدنی و سیاسی) و «حق - مطالبه» (حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) در ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶ به اتفاق آراء به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسید.

ب: موازین منطقه‌ای و اسلامی حقوق بشر

عملی شدن حقوق بشر با عنایت به مقتضیات جغرافیایی و فکری تدابیر خاصی را طلب می‌کند که حاصل آن موازین و کنوانسیون‌های منطقه‌ای و قاره‌ای (اروپایی، آمریکایی، آفریقایی و آسیایی) از یک سو و اعلامیه اسلامی حقوق بشر می‌باشد.

دوم: جلوه و جنبه ملی (ایرانی) حقوق بشر

کشور ایران از برکت موضعگیری‌های تاریخی انساندوستانه همچون فرمان به یادماندنی کوروش کبیر و تعالیم ارزشمند ادیان الهی (به ویژه زرتشت و سپس اسلام) از یک

سو واندیشه‌های ادیبانه شعرای گرانقدری همچون مولوی^۱ و سعدی^۲ نشان دهنده تداول مضمون ارزشمند «حقوق بشر» در آداب و رسوم ایرانیان می‌باشد.

علاوه بر آن، ضمن ذکر مصیبت دوره‌های استبدادی، ارمغان حقوق بشر در قوانین اساسی مشروطیت (فصل دوم متمم / اصول ۸ تا ۲۵) و جمهوری اسلامی ایران (فصل سوم حقوق ملت) را نمی‌توان نادیده گرفت.

در این خصوص، اندرون اصل نهم قانون اساسی کنونی کشور ما که اشاره به اصول آزادی، استقلال، وحدت و تمامیت ارضی کشور دارد، چنین اضافه می‌کند که «هیچ مقامی حق ندارد ... آزادیهای مشروع را هر چند با وضع قوانین و مقررات سلب کند».

نتیجه گیری

آرمان حقوق و آزادی‌های جامعه انسانی در سطوح بین‌المللی و داخلی مجموعاً قابل ستایش به نظر می‌رسد. اما واقعیت امر نشان دهنده چالش‌هایی است که از نظر سیاسی، اجتماعی و فرهنگی قابل تأمل به نظر می‌رسد.

بدین منظور دولتمردان و سیاستمداران به عنوان تکلیف انسانی و امانت‌دارانه وظیفه دارند نسبت به توسعه عملی و ساماندهی خردمندانه حقوق شهروندان تدابیر لازم اتخاذ نمایند.

در این خصوص تدوین منشور حقوق شهروندی (آذر ۱۳۹۵) توسط ریاست محترم جمهوری شایان ستایش به نظر می‌رسد. اما سیاستگذاری‌های عملی و خردمندانه مورد انتظار جامعه حقوقی را نمی‌توان نادیده گرفت.

دکتر سید محمد هاشمی

۱. نگرش آزادی‌خواهانه مولوی: چون به آزادی نبوت هادی است مردمان را ز انبیاء آزادی است
۲. سعدی و اصل همبستگی انساندوستانه‌اش: بنی آدم اعضای یکدیگرند که در آفرینش ز یک گوهرند.

حق انتخاب‌پذیری در انتخابات شورای شهر

دکتر جواد تقی زاده^۱



چکیده:

حق انتخاب‌پذیری در انتخابات سیاسی از مصادیق حقوق مدنی و سیاسی است که در دایره حق انسان بر تعیین سرنوشت سیاسی و اجتماعی خویش قرار می‌گیرد. انتخاب‌پذیری در انتخابات سیاسی مرهون وجود شرایط قانونی (شرایط ایجابی) و فقدان موانع قانونی (شرایط سلبی) است. دارا بودن تابعیت اصلی ایران، حداقل ۲۵ سال سن و مدرک تحصیلی، قطعی بودن وضعیت نظام وظیفه و شایستگی مذهبی و سیاسی شرایط ایجابی انتخاب‌پذیری در انتخابات شورای شهر می‌باشند. به علاوه، کاندیداهای انتخابات شورای شهر نباید در وضعیت انتخاب‌ناپذیری مطلق یا نسبی قرار داشته باشند. موارد انتخاب‌ناپذیری مطلق و نسبی در انتخابات شورای شهر گسترده است. همچنین، دایمی بودن موارد انتخاب‌ناپذیری مطلق و ابهام در بسیاری از آن‌ها را نمی‌توان نادیده گرفت. لذا قوانین انتخاباتی مربوط نیازمند تغییر به منظور تامین آزادی انتخابات و امنیت حقوقی شهروندان است.

واژگان کلیدی : انتخاب‌پذیری، انتخابات، قانون انتخابات، حقوق انتخاباتی،

شورای شهر

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران.

مقدمه

مطابق بند ۱ ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر هر شخص حق دارد در مدیریت امور عمومی کشور خویش خواه مستقیماً خواه از طریق نمایندگانی که آزادانه انتخاب می‌کند مشارکت نماید. بند ۲ ماده مذکور به حق دسترسی هر شخص، در شرایط برابر، به مشاغل عمومی کشور خویش اشاره دارد. بند ۳ ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز ضمن شناسایی اراده مردم به عنوان بنیان اقتدار عمومی، اظهار می‌دارد که این اراده باید از طریق انتخابات صادقانه که دوره‌ای انجام می‌شوند، ابراز گردد. از عمومات اصولی مانند لزوم اداره امور کشور با اتکاء به آرای عمومی و حق الهی حاکمیت انسان بر تعیین سرنوشت اجتماعی خویش در قانون اساسی می‌توان به ارزش اساسی حق تعیین سرنوشت و به تبع آن حق انتخاب‌پذیری نظر داد. برخی نظریات شورای نگهبان در مقام نظارت اساسی بر مصوبات مجلس نیز به حق طبیعی انتخاب کردن و انتخاب شدن تصریح کرده‌اند. ماده ۱۵ منشور حقوق شهروندی ابلاغی سال ۱۳۹۵ با الهام از اصول قانون اساسی مقرر می‌دارد: "شهروندان به شکل برابر از حق مشارکت در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش برخوردارند و می‌توانند این حق را از طریق همه‌پرسی یا انتخابات آزاد و منصفانه اعمال کنند". لذا مشارکت در انتخابات آزاد و منصفانه از مصادیق مشارکت در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است که با برخورداری و اعمال حق رای و حق انتخاب‌پذیری در انتخابات تبلور می‌یابد. به علاوه، پاسداری از آزادی و سلامت انتخابات و حق انتخاب آزادانه افراد و صیانت از آراء مردم به‌عنوان حق‌الناس در قانون‌گذاری، نظارت و اجرا در بند ۱۵ سیاست‌های کلی انتخابات مصوب ۱۳۹۵ تصریح شده است. این مقاله در نظر دارد حق انتخاب‌پذیری در انتخابات شورای شهر یعنی یکی از مصادیق انتخابات سیاسی در ایران را تبیین و تحلیل کند. انتخاب‌پذیری در انتخابات شورای شهر همانند انتخاب‌پذیری در سایر انتخابات سیاسی مرهون وجود شرایط قانونی (شرایط‌ایجابی) و فقدان موانع قانونی (شرایط سلبی) است. شرایط ایجابی شرایطی است که وجود آنها در داوطلب

برای انتخاب‌پذیری لازم است. شرایط سلبی موانعی است که وجود آنها در داوطلب مانع انتخاب‌پذیری می‌شود.

۱. شرایط ایجابی انتخاب‌پذیری

دارا بودن تابعیت اصلی ایران، حداقل ۲۵ سال سن، مدرک تحصیلی، قطعی بودن وضعیت نظام وظیفه و شایستگی مذهبی و سیاسی شرایط ایجابی انتخاب‌پذیری در انتخابات شورای شهر می‌باشند.

۱.۱. تابعیت اصلی ایران

مفهوم انتخابات سیاسی با مفهوم شهروندی آمیخته است (۵ : ۱۹۹۲، Masclet). لذا انتخاب‌پذیری در انتخابات سیاسی با تابعیت و تعلق سیاسی به دولت مرتبط است. مطابق بند "الف" ماده ۲۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱/۳/۱۳۷۵، "تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران" از شرایط انتخاب‌پذیری در شوراهای اسلامی شهر است. این قانون هیچ اشاره‌ای به لزوم تابعیت اصلی انتخاب‌شوندگان نمی‌کند اما بند ۵ ماده ۹۸۲ قانون مدنی عضویت در شورای شهر را منوط به دارا بودن تابعیت اصلی ایران می‌داند. لذا اتباع اکتسابی در انتخابات شورای شهر انتخاب‌پذیر نیستند و گذشتن مدت‌های طولانی پس از کسب تابعیت به بهره‌مندی آنان از حق انتخاب‌پذیری منجر نمی‌شود. انتقاد بر قانونگذار مدنی به دلیل تعیین محرومیت مطلق اتباع اکتسابی از انتخاب‌پذیری در انتخابات شورای شهر وارد است. شورای شهر به تصمیم‌گیری و اداره امور محلی در شهر می‌پردازد. مأموریت منتخبان مردم در شورای شهر بیش از آنکه دارای ماهیت سیاسی باشد دارای ماهیت اداری است. بر فرض مشارکت شورای شهر در اعمال حاکمیت ملی، سختگیری قانونگذار عادی درباره انتخاب‌پذیری شهروندان اکتسابی در انتخابات شورای شهر قابل توجیه نیست. امروزه بسیاری از کشورها انتخاب‌پذیری خارجی‌ان مقیم را در انتخابات محلی شناسایی کرده‌اند. به عبارت دیگر، نه تنها اتباع اکتسابی این کشورها از حق انتخاب‌پذیری در انتخابات محلی منع نشده‌اند بلکه خارجی‌ان مقیم نیز می‌توانند تحت شرایطی در انتخابات محلی کاندیدا شوند.

۲.۱. حداقل ۲۵ سال سن

برای انتخاب‌پذیری در شورای اسلامی شهر دارا بودن "حداقل سن ۲۵ سال تمام (بند "ب" ماده ۲۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای)" شرط گردیده است اما از حداکثر سن انتخاب‌شوندگان سخنی نیست. با توجه به انتخاب هم‌زمان اعضای اصلی و علی‌البدل شوراهای شهر، امکان انتخاب اعضای با سنین بالا در این نهادهای مردم‌سالاری محلی قابل توجیه است زیرا زمینه برخورداری شورای شهر را از تجربه این افراد در تصمیم‌گیری و اداره امور محلی فراهم می‌کند. با وجود این، تردیدی نیست که انجام هر نوع نمایندگی سیاسی ملی و محلی نیازمند حوصله و نیروی لازم است. ارزیابی شرط سن در ایران بر اساس روز ثبت نام داوطلبی است اما در فرانسه بر اساس روز انتخابات است. با وجود این، شایسته است که شرط سنی بر اساس روز شروع نمایندگی ارزیابی شود.

۳.۱. مدرک تحصیلی

تعیین یا عدم تعیین شرط دانش یا مدرک تحصیلی برای انتخاب‌پذیری همیشه یکی از دغدغه‌های اصلی قانونگذاران انتخاباتی را تشکیل می‌دهد زیرا از یک سوی، پیش‌بینی شرط مدرک تحصیلی می‌تواند اصول آزادی انتخابات و برابری شهروندان را خدشه دار کند و از دیگر سوی، عدم کفایت دانش منتخبان سیاسی می‌تواند به کاهش کیفیت انجام نمایندگی آنان منجر شود. در فرانسه هیچ اشاره‌ای به شرط سواد برای انتخاب‌پذیری در انتخابات سیاسی نشده است و شورای دولتی در رأی مورخ ۱۰ ژانویه ۱۹۳۰ تصریح کرده است که هیچ مقرر قانونی بی‌سوادان را از عضویت در شوراهای کمون (شهر یا روستا) محروم نمی‌نماید. بند "ه" ماده ۲۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ "دارا بودن سواد خواندن و نوشتن به اندازه کافی" را از شرایط انتخاب‌پذیری در شورای اسلامی شهر می‌دانست. با قانون اصلاحی مورخ ۱۳۸۲/۷/۶ و همچنین قانون اصلاحی مورخ ۱۳۸۶/۸/۲۷ متن مذکور تغییر یافت و توقع قانونگذار عادی تشدید گردید. اکنون داشتن حداقل مدرک فوق دیپلم یا معادل آن برای عضویت در شورای شهرهای دارای تا بیست هزار نفر جمعیت و داشتن حداقل مدرک لیسانس یا معادل آن برای عضویت در شورای شهرهای بالای بیست هزار نفر جمعیت لازم است. مطابق تبصره الحاقی مورخ ۱۳۹۲/۱/۲۷ ماده ۲۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی

کشور "کسانی که در دوره‌های قبل عضو شورا بوده اند به شرطی که در همان محل کاندیدای عضویت در شورا باشند، از شرط مدرک معافند".

۴.۱. وضعیت نظام وظیفه

ماده ۱۰ قانون خدمت وظیفه عمومی مصوب ۱۳۶۳/۶/۲۹ مقرر می‌دارد: "انجام امور زیر در مورد مشمولین وظیفه عمومی مستلزم ارائه مدرک دال بر رسیدگی به وضع مشمولیت آنان از اداره وظیفه عمومی می‌باشد و فتوکی مدرک ارائه شده از جمله منضمات ضروری پرونده متشکله می‌باشد". بند "ج" ماده مذکور "کاندید شدن جهت انتخابات مجلس شورای اسلامی و سایر شوراها و انجمن‌های اسلامی" را از جمله امور مشمول حکم ماده می‌داند. تبصره "و" ماده ۲۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور "دارا بودن کارت پایان خدمت نظام وظیفه یا کارت معافیت دائم از خدمت برای مردان" را از شرایط انتخاب‌شوندگان در انتخابات شوراهای اسلامی شهر می‌داند و حال آن‌که برای انتخاب‌پذیری در انتخابات مجلس شورای اسلامی قانونمند بودن وضعیت نظام وظیفه کافی است. لذا برای داوطلبی در انتخابات شورای شهر دارا بودن پایان خدمت یا معافیت دائم برای مردان لازم است و صرف قانونمند بودن وضعیت نظام وظیفه برای انتخاب‌پذیری آن‌ها کفایت نمی‌کند.

۵.۱. شایستگی مذهبی و سیاسی

مطابق بند "ج" ماده ۲۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ "اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت مطلقه فقیه"^۱ از شرایط انتخاب‌پذیری در شورای شهر است و مطابق تبصره ۱ ماده قانونی مذکور اقلیت‌های دینی شناخته شده در قانون اساسی به جای اسلام باید به اصول دین خود اعتقاد و التزام عملی داشته باشند. در زمان برگزاری اولین دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در سال ۱۳۷۷ تعداد زیادی از داوطلبان با استناد به این بند مبنی بر عدم احراز

۱. با نظر به فقدان سابقه نظریه زعامت یا ولایت سیاسی فقها در اندیشه اهل سنت، تعیین این شرط محل تامل است.

اعتقاد و التزام عملی آنان به اسلام و ولایت مطلقه فقیه توسط هیئت‌های نظارت بر انتخابات (هیئت‌های منتخب مستقیم یا غیرمستقیم مجلس پنجم) تایید صلاحیت نشدند. کمیته حقوقی حل اختلاف بین هیئت‌های اجرایی و نظارت، که به ابتکار رییس جمهور وقت آقای خاتمی تشکیل شد، در آن زمان تصمیم گرفت که داوطلبان تایید صلاحیت نشده به استناد بند "د" یعنی به دلیل عدم احراز اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت مطلقه فقیه می‌توانند با اعلام کتبی مبنی بر تعهد و اعتقاد و التزام به این موارد صلاحیت خویش را به تایید برسانند. همانگونه که برخی از حقوقدانان (پروین، ۱۳۷۸ : ۱۱۶) نیز بیان کرده‌اند، صرف اعلام کتبی شخص مبنی بر اعتقاد و التزام به این موارد نمی‌تواند صلاحیت وی را اثبات نماید. بر اساس اصول حقوقی و فلسفی وجود شرایط باید احراز شود (دفتر بررسی‌های حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۵ : ۸۷). راه حل اصولی و مناسب برای چنین مشکلی این است که تا حد امکان شرایط و معیارهای صلاحیت به صورت عینی، روشن و قابل احراز و اثبات تبدیل شوند و راهکار دیگر رفع ابهام از قانون توسط مجلس شورای اسلامی به عنوان مفسر رسمی قوانین عادی است (پروین، ۱۳۷۸ : ۱۱۶). اقلیت‌های دینی رسمی به شرط اعتقاد و التزام عملی به دین خویش می‌توانند در تمام حوزه‌های انتخابیه شوراهای اسلامی شهر داوطلب گردند و قانونگذار هیچ گونه محدودیتی را برای عضویت در شوراهای اسلامی محلی برای آنان تعیین نکرده است. در تبصره ۱ ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱ هیات وزیران ادای سوگند اعضای شورای شهر به قرآن کریم برای اعضای شورا در ابتدای تصدی عضویت در شورا مقرر شده است. اقلیت‌های دینی رسمی در صورت انتخاب به عضویت در شورای اسلامی شهر به کتاب مقدس خویش سوگند یاد می‌کنند. مطابق بند "د" ماده ۲۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ "براز وفاداری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران" از شرایط عضویت در شورای شهر است. قانونگذار معیارهای ارزیابی شرایط مذکور را ارایه نمی‌کند که این موضوع توان تاثیرگذاری نهادهای مجری و ناظر را در تایید یا رد صلاحیت داوطلبان افزایش می‌دهد. برخی از حقوقدانان (شریف، ۱۳۷۸ : ۲۶) پیشنهاد می‌کنند که درباره شرایط غیرقابل ارزیابی باید به عرف بلد و بنای عقلا مراجعه کرد. این پیشنهاد منطقی است اما نمی‌تواند برای تامین امنیت حقوقی شهروندان و تضمین آزادی

انتخابات راهگشا باشد زیرا این عرف و بنای عقلا نیز باید توسط نهادهای مجری و ناظر انتخابات کشف گردد تا شرایط را بر اساس آنها ارزیابی کنند. در هر صورت چه با لزوم و چه بی لزوم مراجعه به عرف و بنای عقلا نتیجه یکسان است و در اثر ابهام قوانین انتخاباتی عملاً مجریان و ناظران انتخابات بازیگران اصلی عرصه انتخابات می گردند. لذا برخی دیگر (شهبازی، ۱۳۸۲ : ۱۸۹) پیشنهاد می کنند که قانونگذار این دسته از شرایط را به صورت سلبی مقرر نماید یعنی در مجموعه انتخاب ناپذیران مطلق مواردی مانند "عدم اعتقاد به اسلام و نظام جمهوری اسلامی ایران" یا "عدم وفاداری به قانون اساسی و اصل ولایت فقیه" گنجانده شوند. وجود شرایط مبهم انتخاب پذیری می تواند زمینه اعمال نظر در انتخابات را فراهم کند و موجب بی اعتمادی افکار عمومی به نتیجه انتخابات و در نهایت کاهش درصد مشارکت مردم در امر انتخابات گردد (صمدی، ۱۳۷۴ : ۷۶). همین نگرانی درباره شرایط سلبی و موارد انتخاب ناپذیری نیز وجود دارد.

۲. شرایط سلبی انتخاب پذیری

شرایط سلبی انتخاب پذیری را می توان به شرایط سلبی مطلق (انتخاب ناپذیری مطلق) و شرایط سلبی نسبی (انتخاب ناپذیری نسبی) تقسیم کرد.

۱.۲. انتخاب ناپذیری مطلق

انتخاب ناپذیران مطلق در هیچ یک از حوزه های انتخابیه سراسر کشور و تحت هیچ شرایطی از حق انتخاب پذیری برخوردار نیستند. محرومیت مطلق از حق انتخاب پذیری عمدتاً ناشی از دلایل سیاسی یا کیفری است. در واقع بنیان انتخاب ناپذیری مطلق در اراده حمایت از هیئت اجتماع در برابر اشخاص دارای وضعیت نامطلوب اخلاقی یا اختلال روانی نهفته است (Maus, ۱۹۹۶ : ۳۱). موارد انتخاب ناپذیری مطلق اصولاً در کشورهای دموکراتیک بسیار اندک می باشند اما در ایران وضعیت متفاوت است. قانونگذار انتخاباتی موارد زیادی از شرایط شایستگی را در انتخابات شورای شهر به عنوان شرایط انتخاب پذیری (شرایط ایجابی یا مثبت) یا موارد انتخاب ناپذیری (شرایط سلبی یا منفی) تعیین کرده است. پیش بینی گسترده این موارد عمدتاً به دلایل اخلاقی، اجتماعی و سیاسی است و با ویژگی های انقلابی و مذهبی نظام سیاسی بی ارتباط نیست. علاوه بر محجوران،

انتخاب‌ناپذیران مطلق در ایران عمدتاً افرادی می‌باشند که اعمال غیرقانونی و احیاناً موجب مجازات کیفری مرتکب شده‌اند و یا وابستگی‌هایی به نظام سیاسی گذشته داشته‌اند.

۱.۱.۲. موارد انتخاب‌ناپذیری مطلق

بر اساس ماده ۲۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ اشخاص زیر از داوطلب شدن برای عضویت در شوراها محرومند: ۱. کسانی که در جهت تحکیم مبانی رژیم سابق نقش موثر و فعال داشته‌اند به تشخیص مراجع ذی صلاح، ۲. کسانی که به جرم غصب اموال عمومی محکوم شده‌اند، ۳. وابستگان تشکیلاتی به احزاب، سازمان‌ها و گروهک‌هایی که غیرقانونی بودن آنها از طرف مراجع صالحه اعلام شده باشد، ۴. کسانی که به جرم اقدام بر ضد جمهوری اسلامی ایران محکوم شده‌اند، ۵. محکومین به ارتداد به حکم محاکم صالح قضایی، ۶. محکومین به حدود شرعی، ۷. محکومین به خیانت و کلاهبرداری و غصب اموال دیگران به حکم محاکم صالح قضایی، ۸. مشهوران به فساد و متجاهران به فسق، ۹. قاچاقچیان مواد مخدر و معتادان به این مواد، ۱۰. محجوران و کسانی که به حکم دادگاه مشمول اصل چهل و نهم قانون اساسی باشند، ۱۱. وابستگان به رژیم گذشته از قبیل اعضای انجمن‌های ده، شهر، شهرستان و استان و خانه‌های انصاف، روسای کانون‌های حزب رستاخیز و حزب ایران نوین و نمایندگان مجلس‌های سنا و شورای ملی سابق، کدخدایان و خوانین وابسته به رژیم گذشته.

قانونگذار انتخاباتی محجوران را در انتخابات شورای شهر (بند "ی" ماده ۲۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها) از انتخاب‌ناپذیران مطلق می‌داند. لذا صغار، اشخاص غیر رشید و مجانین (ماده ۱۲۰۷ قانون مدنی) تحت هیچ شرایطی و در هیچ یک از حوزه‌های انتخابیه محلی نمی‌توانند داوطلب شوند. اما "هیچ کس را نمی‌توان بعد از رسیدن به سن بلوغ به عنوان جنون یا عدم رشد محجور نمود مگر آنکه عدم رشد یا جنون او ثابت شده باشد" (ماده ۱۲۱۰ قانون مدنی). در واقع، مقنن عادی دو شیوه را برای ارزیابی انتخاب‌ناپذیری مطلق مقرر کرده است. در برخی موارد اظهارنظر و تصمیم مراجع قضایی یا سایر مراجع صلاحیتدار برای انتخاب‌ناپذیری افراد لازم است اما در اکثر موارد ارزیابی انتخاب‌ناپذیری به بررسی آزاد نهادهای مجری و ناظر انتخابات یعنی متصدیان رسیدگی به صلاحیت‌های داوطلبان واگذار گردیده است. انتخاب‌ناپذیری مطلق برای اشخاص وابسته به

نظام شاهنشاهی و مخالفان ایدئولوژی سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران در صورتی است که احزاب یا گروه‌های سیاسی آنان توسط مراجع صلاحیت‌دار غیرقانونی اعلام گردند. دایره انتخاب‌ناپذیران مطلق در اثر گذر زمان گسترده‌تر شد به گونه‌ای که اکنون صرف عضویت هر شخص در انجمن‌های محلی یا خانه‌های انصاف قبل از انقلاب اسلامی به عنوان وابستگی به رژیم سابق لحاظ می‌گردد. این وضعیت شایسته نیست. شورای نگهبان قانون اساسی در مورد لایحه اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور مورخ ۱۳۶۵/۳/۲۸ به این نکته اشاره کرده است. شورا درباره بند "و" ماده ۲۴ لایحه مذکور که "عدم وابستگی به رژیم سابق از قبیل کدخدا و اعضای انجمن‌های شهر" را از شرایط انتخاب‌پذیری می‌دانست تصریح کرد: "صرف کدخدا بودن و عضویت در انجمن‌های شهر وابستگی به رژیم گذشته محسوب نمی‌شود و بنابراین این اطلاق نسبت به اشخاصی که وابستگی نداشته‌اند مغایر با قانون اساسی است" (مهرپور، ۱۳۷۱: ۴۵۹). انجمن‌های محلی به تصدی امور محلی می‌پرداختند، لذا نمی‌توان به آسانی تمام اعضای انجمن‌های ده، شهر، شهرستان یا استان را از وابستگان به رژیم سابق دانست. شایسته است که قانونگذار به این موضوع توجه کند و صرف عضویت در این انجمن‌ها را موجب انتخاب‌ناپذیری مطلق نداند.

۲.۱.۲. ابهام در انتخاب‌ناپذیری مطلق

موارد انتخاب‌ناپذیری باید عینی و قابل ارزیابی باشند به گونه‌ای که امنیت حقوقی شهروندان خدشه دار نشود. قانونگذار انتخاباتی باید در راستای تعیین این موارد از درج اصطلاحات مبهم و غیرقابل ارزیابی در قوانین و مقررات خودداری کند. ابهام در تعیین موارد انتخاب‌ناپذیری مطلق می‌تواند آزادی انتخابات را نیز متاثر کند. این موضوع می‌تواند نقش نهادهای مجری و ناظر انتخابات را افزایش دهد به گونه‌ای که این نهادها به نوعی در جایگاه مقامات تعیین کننده موارد انتخاب‌ناپذیری قرار گیرند. در دولت‌های دموکراتیک دلایل سیاسی یا کیفری منجر به انتخاب‌ناپذیری باید قبلاً توسط مراجع ذی صلاح خصوصاً دستگاه قضایی احراز شده باشند تا احیاناً امکان حذف بی رویه داوطلبان توسط نهادهای مجری و ناظر انتخابات منتفی گردد. به این ترتیب از اعمال سلیقه در رسیدگی به صلاحیت‌های داوطلبان جلوگیری می‌شود. در ایران برخی از موارد انتخاب‌ناپذیری مطلق باید توسط دادگاه‌ها یا سایر مراجع صالح اعلام شده باشند اما موارد زیادی را در قوانین

انتخاباتی می‌توان یافت که ارزیابی آن‌ها به اختیار آزاد نهادهای مجری و ناظر واگذار گردیده است. شایسته است که قانونگذار ایرانی نیز شرط کند که اسباب انتخاب‌ناپذیری مطلق باید در دادگاه‌های صالح به اثبات رسیده باشند. این موضوع می‌تواند تا حدودی اثرات منفی ابهام در قانون را کاهش دهد. مثلاً مشهوران به فساد و متجاهران به فسق از انتخاب‌ناپذیرانند اما قانونگذار انتخاباتی تعیین نکرده است که چگونه می‌توان این حالات را احراز کرد. این دسته از موارد از قابلیت تفاسیر متفاوت برخوردار است که این موضوع یکی از نقاط ضعف قوانین انتخاباتی ایران را تشکیل می‌دهد (صمدی، ۱۳۷۴ : ۲۳۲).

قانونگذار در بند الف ماده ۲۹ قانون شوراهاى اسلامى کشور "نقش موثر در تحکیم مبانی رژیم سابق" را به ارزیابی مراجع صلاحیت‌دار واگذار کرده است. اما این مقرر قانونی تعیین نمی‌کند که منظور از مراجع صلاحیت‌دار چیست. یقیناً یکی از مراجع صلاحیت‌دار دستگاه قضایی است اما این نهاد مرجع انحصاری نیست. لذا این امکان برای نهادهای مجری و ناظر باقی است تا هر نهاد یا موسسه عمومی و حتی خصوصی را صلاحیت‌دار فرض کنند. نتیجه این‌که عملاً هیچ تفاوتی بین این دسته از موارد انتخاب‌ناپذیری مطلق که به تشخیص مراجع صلاحیت‌دار واگذار شده است و سایر موارد که به تشخیص آزاد نهادهای مجری و ناظر واگذار شده است وجود نخواهد داشت. تعیین بسیاری از موارد انتخاب‌ناپذیری مطلق، با توجه به ویژگی‌های مذهبی و انقلابی نظام سیاسی ایران، قابل توجیه است اما ابهام در مراد قانونگذار را نمی‌توان نادیده گرفت. موارد انتخاب‌ناپذیری در صورت فقدان معیارهای محسوس برای ارزیابی آنها نباید پیش‌بینی گردند. فلسفه وجودی‌شان هر چه باشد، انتخاب‌ناپذیری باید برای موارد عینی و قابل ارزیابی تعیین شود (Masclat, ۱۹۹۲ : ۲۹).

درج موارد مبهم انتخاب‌ناپذیری در قانون می‌تواند به محدودیت حق انتخاب‌پذیری و مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی منجر گردد. لذا شایسته است که نهادهای متصدی اجرا و نظارت بر انتخابات "متون راجع به انتخاب‌ناپذیری را به صورت مضیق تفسیر کنند" (Rousseau, ۲۰۰۱ : ۳۶۰). رویه قضایی انتخاباتی فرانسه موید حصری بودن موارد انتخاب‌ناپذیری و تفسیر مضیق مقررات انتخاباتی راجع به آن‌ها است. شورای دولتی فرانسه در تاریخ ۱۰ ژانویه ۱۹۳۰ در پاسخ به شکایت علیه انتخاب فردی بی‌سواد در انتخابات شورای شهر فونتن (Fontan) تصریح می‌نماید که موارد انتخاب‌ناپذیری باید از یک متن صریح و روشن استخراج گردند. شورای دولتی در این رأی اضافه می‌کند: "هیچ مقرر

قانونی بی‌سوادان را از عضویت در شورای کمون منع نمی‌کند" و در نتیجه "فقدان سواد خواندن و نوشتن در آقای "ب" نمی‌تواند وی را از حق انتخاب شدن محروم نماید". به عبارت دیگر، شورای دولتی در این رأی حصری بودن انتخاب‌ناپذیری در موارد مقرر در قانون را تایید می‌کند.

مطابق قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف مصوب ۱۳۷۸/۸/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام، کلیه مراجع رسیدگی کننده صلاحیت داوطلبان در انتخابات مختلف (به استثنای انتخابات خبرگان رهبری که مطابق اصل یکصد و هشتم قانون اساسی خواهد بود) موظفند صرفاً بر اساس مواد قانونی و بر اساس دلایل و مدارک معتبر که توسط مراکز مسؤول قانونی به مراجع اجرایی و نظارتی ارسال شده است به بررسی صلاحیت داوطلبان بپردازند و چنانچه صلاحیت داوطلبی را رد کردند باید علت رد صلاحیت را تحت شرایطی با ذکر مواد قانونی مورد استناد و دلایل مربوط به داوطلب ابلاغ نمایند. این مصوبه تا حدودی می‌تواند راهگشا باشد و از حذف بی‌رویه داوطلبان جلوگیری کند.

۳.۱.۲. دایمی بودن انتخاب‌ناپذیری مطلق

انتخاب‌ناپذیری مطلق در ایران دایمی است که این موضوع قابل توجیه نیست. قانونگذار هیچ محدوده زمانی را برای اعاده حیثیت سیاسی انتخاب‌ناپذیران مطلق و امکان اکتساب دوباره صلاحیت آنان پیش‌بینی نکرده است. این افراد به صورت مادام‌العمر انتخاب‌ناپذیر می‌باشند. مطابق ماده ۲۵ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ "محکومیت قطعی کیفری در جرائم عمدی، پس از اجرای حکم یا شمول مرور زمان، در مدت زمان مقرر در این ماده محکوم را از حقوق اجتماعی به‌عنوان مجازات تبعی محروم می‌کند: الف- هفت سال در محکومیت به مجازات‌های سالب حیات و حبس ابد از تاریخ توقف اجرای حکم اصلی. ب- سه سال در محکومیت به قطع عضو، قصاص عضو در صورتی که دیه جنایت وارد شده بیش از نصف دیه مجنی‌علیه باشد، نفی بلد و حبس تا درجه چهار. پ- دو سال در محکومیت به شلاق حدی، قصاص عضو در صورتی که دیه جنایت وارد شده نصف دیه مجنی‌علیه یا کمتر از آن باشد و حبس درجه پنج". ماده ۲۶ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ به جای تعریف حقوق اجتماعی در مقام شمارش مصادیق حقوق اجتماعی قرار گرفته است که در

بند الف آن "داوطلب شدن در انتخابات ریاست جمهوری، مجلس خبرگان رهبری^۱، مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی شهر و روستا" ذکر شده است. لذا محرومیت تبعی از حقوق اجتماعی به محرمیت از حق انتخاب‌پذیری در انتخابات شورای شهر منجر می‌شود. مطابق تبصره ۲ ماده ۲۶ قانون مجازات اسلامی "هرکس به‌عنوان مجازات تبعی از حقوق اجتماعی محروم گردد پس از گذشت مواعد مقرر در ماده(۲۵) این قانون اعاده حیثیت می‌شود و آثار تبعی محکومیت وی زائل می‌گردد مگر در مورد بندهای (الف)، (ب) و (پ) این ماده که از حقوق مزبور به طور دائمی محروم می‌شود. لذا گذشتن مدت زمانی بسیار طولانی از محکومیت تبعی به محرومیت از حقوق اجتماعی نیز به اعاده حیثیت سیاسی و در نتیجه انتخاب‌پذیری محکومان منجر نمی‌شود. ماده ۶۲ مکرر قانون مجازات اسلامی سابق محکومیت کیفری در برخی جرایم عمدی را موجب محرومیت از حقوق اجتماعی برای مدتی معین به عنوان مجازات تبعی می‌دانست که پس از انقضای مدت معین و اجرای حکم رفع اثر می‌گردید. لذا برخی از حقوقدانان (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۶ : ۱۰۹) معتقد بودند که انتخاب‌ناپذیران مطلق به دلیل محرومیت تبعی از حقوق اجتماعی پس از گذشتن مدت‌های مقرر در قانون انتخاب‌پذیر می‌شوند. با تغییرات جدید قانون مجازات اسلامی در سال ۱۳۹۲ و تصریح قانونگذار به محرومیت دائمی محرومین از حقوق اجتماعی از داوطلبی در انتخابات سیاسی، امکان ارائه چنین تفسیری از قانون مجازات اسلامی منتفی است. شایسته است که قانونگذار حداقل برای برخی از محرومین مطلق از انتخاب‌پذیری به دلایل کیفری امکان بازیابی صلاحیت و اعاده حیثیت سیاسی را پس از گذشتن محدوده‌های زمانی خاص پیش‌بینی کند. با این تدبیر می‌توان به نوعی در فرآیند بازگشت این دسته از شهروندان به حیات سیاسی و اجتماعی مشارکت کرد. اصولاً انتخاب‌ناپذیری

۱. با توجه به صراحت اصل ۱۰۸ قانون اساسی مبنی بر تصویب شرایط خبرگان توسط فقهای شورای نگهبان و تصویب نهایی رهبر و سپس توسط خود آنان، قانون مصوب مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند شرط جدیدی یعنی عدم محرومیت از حقوق اجتماعی را برای انتخاب‌پذیری در مجلس خبرگان تعیین نماید. مجلس شورای اسلامی صلاحیت قانونگذاری در زمینه تعیین شرایط خبرگان را دارا نیست. مطابق اصل ۱۰۸ قانون اساسی هنجارسازی درباره تعداد، شرایط و کیفیت انتخاب خبرگان، آیین نامه داخلی جلسات آنان و وظایف خبرگان از صلاحیت عام قانونگذاری مجلس شورای اسلامی مستثنی است.

مطلق در ایران نیازمند انعطاف بیشتری از سوی قانونگذار است و باید در تغییرات قوانین انتخاباتی به این موضوع توجه کرد.

۲.۲. انتخاب‌ناپذیری نسبی

بنیان انتخاب‌ناپذیری نسبی در اراده قانونگذار بر جلوگیری از سوء استفاده صاحبان مشاغل اقتداری از مشاغلشان برای ورود فشار به رأی‌دهندگان نهفته است (Maus, ۱۹۹۶, ۳۲). مشاغل داوطلبان نباید ماهیتا به گونه‌ای باشند که صداقت رأی‌گیری را خدشه‌دار کنند (۵۷۰ : Duperon, ۱۹۹۹). این مشاغل نباید برابری داوطلبان را نیز متاثر نمایند (۱۳ : Ameller et Bergougous, ۲۰۰۰). انتخاب‌ناپذیری نسبی باید در این راستا تعیین شود و قانونگذار انتخاباتی نیز با عنایت به این موضوع مواردی را مشمول انتخاب‌ناپذیری نسبی کرده است. انتخاب‌ناپذیران نسبی به دلیل شغل یا مقامشان از حق انتخاب‌پذیری محرومند اما می‌توانند در صورت استعفا از شغل یا مقام موردنظر انتخاب‌پذیر گردند. لذا انتخاب‌ناپذیری این دسته از شهروندان موقت است. بر اساس ماده ۲۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، انتخاب‌ناپذیران نسبی در انتخابات شورای شهر با استعفای از شغل یا مقام خویش پیش از ثبت نام و عدم اشتغال در آن پست (بدون ذکر محدوده زمانی خاص) می‌توانند داوطلب گردند.

۱.۲.۲. موارد انتخاب‌ناپذیری نسبی

انتخاب‌ناپذیری نسبی، با لحاظ اقتدار صاحبان مشاغل و مقامات، می‌تواند در تمام حوزه‌های انتخابیه کشور یا در حوزه‌های انتخابیه خاص مطرح باشد. لذا انتخاب‌ناپذیری نسبی را می‌توان به ملی و محلی تقسیم کرد. انتخاب‌ناپذیران نسبی باید در مهلت زمانی معینی پیش از انتخابات از مشاغل خویش استعفا کنند تا بتوانند انتخاب‌پذیر شوند. این مهلت زمانی باید به اندازه‌ای طولانی باشد که از اعمال نفوذ جلوگیری کند و به اندازه‌ای کوتاه باشد که به مثابه مجازات نامزد تصدی سمت ناشی از انتخابات تلقی نگردد (۷۶ : Ngango, ۲۰۰۳). به عبارت دیگر، مهلت مقرر برای استعفا باید به گونه‌ای تنظیم شود که هم از تاثیر شغل یا مقام قبلی نامزد بر آزادی رأی‌دهندگان جلوگیری نماید و هم امکان شرکت در رقابت انتخاباتی را برای وی به صورت متعارف فراهم کند.

۱.۱.۲.۲. انتخاب‌ناپذیری نسبی ملی

انتخاب‌ناپذیران نسبی ملی نمی‌توانند در هیچ یک از حوزه‌های انتخابیه سراسر کشور داوطلب شوند. پیش‌بینی این موارد معمولاً به این دلیل است که مقام یا شغل موردنظر و در نتیجه حوزه ماموریت و دامنه فعالیت شخص به سراسر قلمرو کشور مرتبط است. بر اساس بند ۱ ماده ۲۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ اشخاص زیر به واسطه مقام و شغل خویش از داوطلب شدن و عضویت در شوراهای اسلامی سراسر کشور محرومند مگر آن‌که قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نمایند و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند: رییس جمهور و معاونین و مشاورین وی، نمایندگان خبرگان رهبری، وزرا و معاونین و مشاورین آنان، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شورای نگهبان، رییس قوه قضائیه و معاونین و مشاورین وی، رییس دیوان عالی کشور، دادستان کل کشور و معاونین و مشاورین آنان، رییس دیوان عدالت اداری، رییس دیوان محاسبات کشور و معاونین وی، دادستان دیوان محاسبات، رییس سازمان بازرسی کل کشور و معاونین وی، شاغلین نیروهای مسلح، روسای سازمان‌ها و ادارات عقیدتی سیاسی نیروهای مسلح، رییس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و معاونین وی، دبیر هیات دولت، روسای دفاتر سران سه قوه، روسا و سرپرستان سازمان‌های دولتی، روسای دانشگاه‌ها (دولتی و غیر دولتی)، رییس دانشگاه آزاد اسلامی، روسای کل و مدیران عامل بانک‌ها، رییس جمعیت هلال احمر و معاونین وی، رییس بنیاد مستضعفان و جانبازان، سرپرست بنیاد شهید، سرپرست بنیاد مسکن، سرپرست کمیته امداد امام، روسای سازمان‌ها، مدیران عامل شرکت‌های دولتی (مانند شرکت مخابرات، دخانیات ...)، سرپرست نهضت سواد آموزی، رییس سازمان نظام پزشکی ایران، مدیران کل تشکیلات ستادی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و ادارات دولتی، سایر روسا، مدیران و سرپرستانی که حوزه مسئولیت آنان به کل کشور تسری دارد.

۲.۱.۲.۲. انتخاب‌ناپذیری نسبی محلی

انتخاب‌ناپذیران نسبی محلی نمی‌توانند در حوزه یا حوزه‌های انتخابیه محل اشتغال یا ماموریتشان داوطلب شوند اما نامزدی آنان در سایر حوزه‌ها بلامانع است. بر اساس بند ۲ ماده ۲۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ اشخاص زیر به واسطه مقام و شغل خود از داوطلب شدن و عضویت در

شوراهای اسلامی واقع در محدوده استان، شهرستان و بخش محرومند مگر آنکه قبل از ثبت نام از سمت خویش استعفا نمایند و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند: استانداران و معاونین و مشاورین آنان، فرمانداران و معاونین آنان، شهرداران و معاونین آنان، بخشداران، مدیران کل ادارات استانداری، مدیران کل، سرپرستان ادارات کل، معاونین ادارات کل، دادستان‌ها، دادیارها، بازپرس‌ها، قضات، روسای دانشگاه‌ها، روسای بانک‌ها، روسا، سرپرستان و معاونین سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و نهادها و موسسات دولتی و وابسته به دولت که از بودجه عمومی به هر مقدار استفاده می‌نمایند، سایر روسا، مدیران و سرپرستان استان، شهرستان و بخش. بند ۳ ماده فوق‌الذکر شهرداران، مدیران مناطق شهرداری و موسسات و شرکت‌های وابسته و شاغلین در شهرداری و موسسات و شرکت‌های وابسته به آن و همچنین دهیاران و شاغلین در دهیاری را از عضویت در شورای اسلامی شهر محل خدمت^۲ محروم می‌کند، مگر آنکه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا کرده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند. مطابق ماده ۲۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور اعضای هیات‌های اجرایی و نظارت انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا نیز از داوطلب شدن در حوزه‌های انتخابیه تحت مسؤولیت خویش محرومند. این موضوع به دلیل نقش حساس این افراد در فرایند اجرا و نظارت بر انتخابات پیش‌بینی شده است. این دسته از شهروندان می‌توانند در حوزه‌های انتخابیه غیر از حوزه‌های تحت مسؤولیت خویش داوطلب شوند که این امر موجه به نظر می‌رسد.

۲.۲.۲. کثرت انتخاب‌ناپذیری نسبی

رویه قانونگذار ایرانی در موضوع انتخاب‌ناپذیری نسبی بسیار شدید و سخت‌گیرانه است و حال آن‌که دایره انتخاب‌ناپذیری نباید به گونه‌ای تنظیم شود که ویژگی همگانی و آزادی

۱. با اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور در تاریخ ۱۳۸۶/۸/۲۷ روسای دانشگاه‌ها در زمره انتخاب‌ناپذیران نسبی ملی قرار گرفته اند اما قانونگذار آنان را از دایره انتخاب‌ناپذیران نسبی محلی حذف نکرده است. به دلیل اصلاح قانون نیازی به بقای روسای دانشگاه‌ها در میان انتخاب‌ناپذیران نسبی محلی نیست.

۲. با اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور در تاریخ ۱۳۸۶/۸/۲۷ دهیاران و شاغلین در دهیاری نیز در دایره انتخاب‌ناپذیران نسبی محلی قرار گرفته‌اند. لذا قانونگذار می‌بایست پس از شهر محل خدمت، روستای محل خدمت را نیز اضافه می‌کرد.

انتخابات را خدشه‌دار کند. مثلاً تمام شاغلین در شهرداری‌ها و موسسات و شرکت‌های وابسته به آن‌ها در انتخابات شوراهای شهر محل خدمت خویش انتخاب‌ناپذیر شده‌اند. بسیاری از صاحبان این دسته مشاغل از هیچ اقتداری برخوردار نیستند و حال آن‌که می‌توانند با حضور در شورا غنای فعالیت آن را افزایش دهند. در بسیاری از کشورها مانند فرانسه شهرداران باید لزوماً از اعضای شوراهای همان محل‌ها باشند تا به نوعی از حقانیت مردمی نیز از طریق انتخاب مردم برخوردار شوند که این موضوع با توجه به نقش مهم شهرداران در انجام امور اجرایی شهر کاملاً قابل توجیه است. اما قانونگذار ایرانی تصدی سمت شهردار یا دهیار را با عضویت در شورای شهر یا روستا غیر قابل جمع می‌داند و حتی شهرداران و دهیاران را در کنار مدیران مناطق شهرداری و موسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری در دایره انتخاب‌ناپذیران نسبی محلی قرار داده است. به نظر می‌رسد که قواعد حقوقی حوزه انتخاب‌ناپذیری نسبی نیازمند بازنگری جدی می‌باشند تا بتوانند آزادی انتخابات را تامین کنند. به جای پیش‌بینی گسترده انتخاب‌ناپذیری نسبی برای بسیاری از صاحبان مقامات و مشاغل قانونگذار ایرانی می‌توانست ممنوعیت جمع با نمایندگی‌های ملی یا محلی را تعیین نماید زیرا ممنوعیت جمع نه از داوطلبی آنان بلکه از نگهداری هم‌زمان بیش از یک شغل یا مقام جلوگیری می‌کند. انتخاب‌ناپذیری مانعی حقوقی برای کسب عنوان نمایندگی است در حالی که منع جمع به اصل انتخابات لطمه نمی‌زند اما منتخب را مکلف می‌کند که بین شغل یا مقام خویش و نمایندگی یکی را و یا لزوماً نمایندگی را انتخاب کند. در انتخاب‌ناپذیری الزام به گزینش بین شغل و نامزدی در مرحله پیش از انتخابات انجام می‌پذیرد. این گزینش از لحاظ نامزد انتخاباتی از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است. فرد انتخاب‌ناپذیر باید اول از شغل یا مقام خویش استعفا کند و آنگاه نامزد انتخابات شود. لذا اگر در انتخابات موفق نشد، برای بازیافتن شغل یا مقام قبلی خویش تضمینی ندارد، در حالی که در وضعیت منع جمع قاعدتاً نامزد انتخاباتی با خطری مواجه نیست (قاضی، ۱۳۷۲ : ۷۰۶ - ۷۰۷). شهروندان انتخاب‌ناپذیر نسبی باید برای نامزدی در انتخابات از شغل یا مقام خویش استعفا دهند و لذا در صورت شکست در رقابت انتخاباتی امکان از دست دادن مشاغل و سمت‌های قبلی‌شان بسیار زیاد است (رحمانیان کوشکی، ۱۳۷۷ : ۹۲ - ۹۳). اتخاذ ترتیبات لازم برای به حداقل رساندن ممنوعیت حضور داوطلبان شاغل یکی از سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی توسط مقام رهبری در سال ۱۳۹۵ است

(بند ۱۰-۴) که می‌تواند به منظور کاهش انتخاب‌ناپذیری نسبی در قوانین انتخاباتی ایران راهگشا باشد.

نتیجه‌گیری:

در مقام نتیجه‌گیری به چند نکته تکمیلی اشاره می‌شود:

۱. با توجه به محلی بودن نمایندگی منتخبان ناشی از انتخابات شورای شهر، اشتراط تعلق محلی به حوزه انتخابیه به منظور انجام مطلوب‌تر وظایف نمایندگی را می‌توان قابل توجه دانست. افراد دارای تعلق محلی به حوزه‌های انتخابیه محلی بهتر می‌توانند در اداره و تصمیم‌گیری امور محلی مشارکت کنند. لذا تعلق محلی به حوزه انتخابیه برای داوطلبی در انتخابات محلی فرانسه شرط است. تعلق محلی برای انتخاب‌پذیری در انتخابات شورای شهر و روستا در ایران نیز تحت عنوان شرط سکونت مطرح شد و با تحولاتی مواجه گردید. بند "ج" ماده ۲۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ "سکونت حداقل یک سال متصل به زمان اخذ رأی در محل" را از شرایط انتخاب‌پذیری در شوراهای اسلامی شهر و روستا می‌دانست و تغییر محل سکونت را موجب از دست دادن نمایندگی محلی محسوب می‌کرد. مطابق قانون اصلاحی مورخ ۱۳۸۲/۷/۶ این شرط از شرایط انتخاب‌پذیری حذف گردید اما قانونگذار در تبصره ۲ ماده ۲۶ مقرر کرد: "اعضای شوراها باید در محدوده حوزه انتخابیه خود سکونت اختیار نمایند. تغییر محل سکونت هر یک از اعضای شورا از محدوده حوزه انتخابیه به خارج از آن موجب سلب عضویت خواهد شد". با کنار گذاشتن شرط سکونت برای انتخاب‌پذیری در انتخابات محلی ایران، یکی از محدودیت‌های حق انتخاب‌پذیری حذف و آزادی انتخاب‌شوندگان بیشتر تامین گردید. لذا مردم می‌توانند نمایندگی محلی را به اشخاص دارای قابلیت‌های لازم اما غیر ساکن در حوزه انتخابیه نیز واگذار کنند. این اشخاص مکلفند، در صورت انتخاب، برای انجام مطلوب‌تر نمایندگی محلی در حوزه انتخابیه شهر یا روستا ساکن شوند. به این ترتیب، شرط سکونت برای حفظ و انجام نمایندگی محلی ایران ضروری است اما از شرایط انتخاب‌پذیری نیست.

۲. نقش منشور حقوق شهروندی در ارتقای فرهنگ حقوق شهروندی و ایجاد بازتاب حقوق بشری نزد بازیگران عرصه سیاست و شهروندان عادی را نمی‌توان نادیده گرفت. به عبارت دیگر، انتشار منشور حقوق شهروندی می‌تواند به انتشار هنجارهای حقوق بشری در جامعه و آشنایی با آنها منجر شده و با قرار دادن حقوق شهروندی در متن مطالبات عمومی در اثر گذر زمان به توقع شناسایی ارزش اساسی برای آنها منتهی گردد. لذا منشور حقوق شهروندی به تدریج می‌تواند با افزایش هنجارهای حقوق بشری در قوانین اساسی و عادی در دموکراتیک سازی نظم حقوقی ایران بسیار تاثیرگذار باشد. با وجود این، باید اذعان کرد که منشور حقوق شهروندی به حق انتخاب‌پذیری توجه شایسته نکرده است. قانون اساسی و نظریات شورای نگهبان در مقام نظارت اساسی منابع غنی‌تری برای تامین حق انتخاب‌پذیری در انتخابات سیاسی ایران می‌باشند که می‌توانستند در مقام تدوین منشور حقوق شهروندی مورد عنایت قرار گیرند. به علاوه، اسناد جهانی حقوق بشر که ایران به آن‌ها ملحق شده است حاوی نکات ارزشمندی به منظور شناسایی و تامین حق انتخاب‌پذیری می‌باشند. در این راستا سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی توسط مقام رهبری در سال ۱۳۹۵ نیز شایان توجه است.

بند ۱۰ سیاست‌های کلی انتخابات در مقام تعیین یکی از سیاست‌های کلی انتخابات در جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: "ارتقاء شایسته‌گزینی - همراه با زمینه‌سازی مناسب - در انتخاب داوطلبان تراز شایسته جمهوری اسلامی ایران و دارای ویژگی‌هایی متناسب با جایگاه مربوط از طریق:

۱-۱۰- تعیین دقیق معیارها و شاخص‌ها و شرایط عمومی و اختصاصی داوطلبان در چارچوب قانون اساسی با تأکید بر کارآمدی علمی، جسمی و شایستگی متناسب با مسؤولیت‌های مربوط و تعهد به اسلام، انقلاب و نظام اسلامی و قانون اساسی به‌ویژه التزام به ولایت فقیه و سلامت اخلاقی - اقتصادی.

۲-۱۰- شناسایی اولیه توانایی و شایستگی داوطلبان در مرحله ثبت‌نام به شیوه‌های مناسب قانونی و متناسب با هر انتخابات.

۳-۱۰- بررسی دقیق و احراز شرایط لازم برای صلاحیت نامزدها با پیش‌بینی زمان کافی در چارچوب قانون هر انتخابات از طریق استعلام از مراجع ذی‌صلاح و پاسخگویی مسؤولانه و به موقع آن‌ها.

۴-۱۰- اتخاذ ترتیبات لازم برای به حداقل رساندن ممنوعیت حضور داوطلبان شاغل".

منابع:

اول. فارسی

۱. امامی، محمد و استوار سنگری، کورش، *حقوق اداری*، جلد اول، تهران، میزان، بهار ۱۳۸۶.
۲. پروین، خیرالله، *بررسی سیر تحولات قوانین و مقررات شوراهای اسلامی*، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شهریور ۱۳۷۸.
۳. دفتر بررسی‌های حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، *"فراز و فرودهای قانون انتخابات"*، مجلس و پژوهش، سال چهارم، شماره نوزدهم، فروردین و اردیبهشت ۱۳۷۵.
۴. رحمانیان کوشکی، عبدالمجید، *منع جمع مشاغل*، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، پاییز ۱۳۷۷.
۵. شریف، محمد، *"نگرش حقوقی به مقوله نظارت استصوابی"*، در: نظارت استصوابی، به اهتمام روابط عمومی دفتر تحکیم وحدت، تهران، افکار، ۱۳۷۸.
۶. شهبازی، خیرالله، *"بررسی شرایط انتخاب شوندگان در حقوق ایران"*، مجلس و پژوهش، سال دهم، شماره سی و هشتم، تابستان ۱۳۸۲.
۷. صمدی، سعید، *بررسی تطبیقی قانون انتخابات پارلمان ۱۱۰ کشور جهان*، پایان نامه کارشناسی ارشد علوم سیاسی، دانشکده علوم انسانی دانشگاه تربیت مدرس، بهار ۱۳۷۴.
۸. قاضی، ابوالفضل، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، جلد اول، تهران، دانشگاه تهران، چاپ چهارم، دی ۱۳۷۲.

۹. مهر پور، حسین، *مجموعه نظریات شورای نگهبان*، جلد دوم، تهران، کیهان، ۱۳۷۱.

دوم. فرانسه:

۱. Ameller, Michel et Bergougnous, Georges, L'Assemblée nationale, Paris, puf, ۲^e édition, ۲۰۰۰.
۲. Dupéron, Olivier, "Inéligibilité aux élections cantonales en raison des fonctions exercées par le candidat", *RFDC*, n°۴۳, ۱۹۹۹.
۳. Masclat, Jean-Claude, Le droit des élections politiques, Paris, puf, ۱۹۹۲.
۴. Maus, Didier, Le Parlement sous la ۵^e République, Paris, puf, ۳^e édition, ۱۹۹۶.
۵. Ngango, Bernard, Le droit des élections politiques au Cameroun, Thèse, Université de Paris I, ۲۰۰۳.
۶. Rousseau, Dominique, Droit du contentieux constitutionnel, Paris, Montchrestien, ۶^e éd, ۲۰۰۱.

تاملی بر حقوق قضایی شهروندان با توجه به قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی

صمد خانسی^۱



از جمله اصطلاحات رواج یافته امروزی در ادبیات حقوقی- سیاسی «حقوق شهروندی» بوده که در محافل و مراکز علمی و دانشگاهی و اهل فکر و قلم و اندیشه مورد توجه قرار گرفته است. علی‌رغم تاکید به کرامت و حقوق فطری انسان‌ها از سوی ادیان الهی، دین اسلام و علی‌الخصوص مکتب تشیع علوی بر کرامت انسانی و دامنه وسیع حقوق اشخاص تصریح جدی داشته و از صدر اسلام و در تمامی منابع اسلامی و فقهی به وجود و اهمیت این حقوق پرداخته شده است.

با عنایت به این که برخلاف جوامع غربی که حقوق شهروندی را زیر مجموعه شاخه علوم سیاسی قرار داده و آن را ناظر به حقوق مشارکت شهروندان در اداره امور کشور و جلوه‌های گوناگون آن می‌داند، در آموزه‌های دینی و مبانی حقوق شهروندی اسلام حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و سایر حوزه‌های بشری مورد بررسی قرار گرفته و در بستر ظهور تمدن‌های بشری از آن یاد نموده و در جنبه‌های عملی آن به رعایت حقوق شهروندی در تمامی زمینه‌ها تاکید شده است.

از جمله حوزه‌های مهمی که به رعایت حقوق شهروندی در آن تاکید شده است فرآیند دادرسی بوده که اساساً تعقیب، سلب آزادی، محاکمه و مجازات از جمله مراحل مورد توجه

۱. رئیس شعبه دهم دادگاه تجدیدنظر استان آذربایجان شرقی.

قانونگذاران به منظور رعایت کرامت انسان‌ها و حفظ حقوق آن‌ها به نظارت و دقت و... تاکید شده است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان راس قوانین و مقررات و بالاترین منبع قانون در اصول متعددی به وجود و لزوم حفظ و حراست از این حقوق تاکید شده است و در رهنمودهای بنیانگذار جمهوری اسلامی (قدس سره) و مقام معظم رهبری (مدظله العالی) به مدل این حقوق و تکلیف مسئولین اشاره گردیده است.

با توجه به اهمیت وجودی حقوق شهروندی و بررسی آن در حوزه قضایی باید یادآوری نمود در سال ۱۳۸۳ بخشنامه رئیس محترم قوه قضاییه حضرت آیت اله شاهرودی در ۱۴ بند مبنی بر لزوم حفظ حقوق شهروندی و آزادی‌های مشروع صادر شده و مرحله اجرایی آن آغاز گردید به طوری که بلافاصله منتهی به تصویب قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی انجامید که این امر نقطه‌ی شروع درخشانی برای دستگاه قضایی بوده و از جمله شاخصه‌های اصلی برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی دوم توسعه‌ی قضایی قرار گرفته و تلاش‌ها و پیشرفت‌های قابل ملاحظه‌ای در عرصه‌ی حفظ کرامت انسانی به نحو مطلوب و قابل قبولی حاصل شده است که می‌بایستی در داخل و خارج از کشور اطلاع‌رسانی و انعکاس یابد.

با اجرایی شدن قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی مصوب ۱۳۸۳/۲/۱۵ حسب بند ۱۵ آن که نظارت بر حسن اجرای قانون را به قوه‌ی قضاییه محول نموده است دستورالعمل اجرایی آن در ۱۹ ماده و ۵ تبصره به همراه سه پرسشنامه در تاریخ ۱۳۸۳/۸/۳۰ به تصویب رئیس قوه قضاییه رسید و هیئت نظارت مرکزی مرکب از اعضای شورای معاونان قوه قضاییه و با ریاست رئیس قوه قضاییه تشکیل گردید که ریاست مذکور می‌تواند آن را به یکی از معاونان خود واگذار کند و دعوت از سایر مسئولین ذی‌ربط حسب مورد پس از موافقت رئیس قوه قضاییه ممکن است و مهم‌ترین وظایف آن به شرح زیر اعلام شده است:

الف- نظارت بر حسن اجرای قانون یاد شده در کشور و ایجاد رویه واحد.

ب- اصلاح روش‌ها و انطباق آن‌ها با مقررات.

ج- بررسی گزارش هیئت‌های نظارت و بازرسی استان‌ها و ارزیابی چگونگی اجرای قانون.

د- اعزام گروه‌های بازرسی فوق‌العاده به دستگاه‌های مشمول این دستورالعمل.

ه- ارسال شکایت‌ها و گزارش‌های واصله به مرجع مربوطه و پیگیری آن‌ها تا رسیدن به نتیجه.

و- پیشنهاد تشویق و تنبیه برای گزارش هیئت‌های بازرسی.

ز- تهیه گزارش در خصوص روند اجرای قانون در کشور هر سه ماه یک بار.

ح- ارائه گزارش از چگونگی روند اجرای قانون هر ۶ ماه یک بار به مردم.

دبیرخانه هیئت نظارت مرکزی در حوزه دفتر رئیس قوه قضاییه تشکیل یافته و دبیر آن از میان قضات با پایه قضایی ۸ و بالاتر از طریق ابلاغ رئیس قوه قضاییه منصوب می‌شود. دبیرخانه نسبت به انتشار عکس و هویت نقض‌کنندگان حقوق شهروندی پس از قطعیت یافتن احکام آن‌ها در رسانه‌های گروهی، جراید کثیرالانتشار و پایگاه‌های اینترنتی اطلاع‌رسانی خواهد نمود.

در جهت نیل هرچه بیشتر به هدف غایی از تصویب و اجرای قانون، حسب ماده ۴ دستورالعمل فوق‌الذکر هیئتی در مرکز هر استان مرکب از حداکثر پنج نفر قاضی دادگستری، سازمان قضایی نیروهای مسلح، دفتر بازرسی کل کشور و نماینده دادرسی انتظامی قضات تشکیل می‌شود که ریاست آن بر عهده‌ی رئیس کل دادگستری استان بوده و اعضای آن با پیشنهاد و ابلاغ رئیس قوه قضاییه منصوب می‌شوند.

هیئت‌های استانی برنامه نظارت و بازرسی دوره‌ای شش ماه استان را تنظیم کرده و به هیئت نظارت مرکزی اعلام می‌کند و رئیس هیئت نظارت و بازرسی استان اعضای هیئت را در گروه‌های ۲ یا ۳ نفری با حکم ماموریت به مراجع قضایی، انتظامی و سایر دستگاه‌های مشمول این دستورالعمل اعزام می‌نماید. گروه‌های نظارت و بازرسی ضمن انجام ماموریت محوله، با تکمیل پرسشنامه‌هایی که به پیوست دستورالعمل ابلاغ شده است نتیجه امر را به

رئیس کل دادگستری استان گزارش خواهند نمود و ضمن ارائه پیشنهاد تشویق و تنبیه، به اصلاح روش‌ها نیز مشغول خواهند بود.

گروه‌های نظارت و بازرسی با حضور در محل ماموریت و ملاحظه پرونده‌ها، دفاتر و پیشینه‌های قضایی و اداری، بازدید از بازداشتگاه‌ها و زندان‌ها و مصاحبه با افراد و بررسی اقدام‌هایی که به منزله ضابط قوه قضاییه انجام می‌شود چگونگی حفظ و رعایت حقوق شهروندی را بررسی کرده و اقدامات معموله را با مفاد قانون تطبیق داده و گزارش لازم را طبق مفاد دستورالعمل تهیه خواهند نمود. گروه‌های نظارت و بازرسی بر حسب ماده ۱۰ دستورالعمل یاد شده می‌توانند با کلیه افراد بازداشت شده و زندانی و سایر افرادی که لازم بدانند ملاقات کرده و از پرونده‌ها، دفاتر و تمامی پیشینه‌های قضایی و اداری مربوط به موضوع رونوشت تهیه کنند.

با وصول گزارش‌های تهیه شده از سوی گروه‌های نظارت و بازرسی، رئیس کل دادگستری استان ضمن اتخاذ تدابیر لازم برای رعایت آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی و جلوگیری از نقض آن، یک نسخه از گزارش را به دبیرخانه هیئت نظارت مرکزی قوه قضاییه می‌فرستد. در صورتی که گروه‌های نظارت و بازرسی نقض آشکار حقوق شهروندی را از قبیل بازداشت غیرقانونی، رفتار خشونت‌آمیز و تحقیر افراد به گونه‌ای که ارائه آن آثار جبران‌ناپذیری در بر داشته باشد، مشاهده نمایند می‌بایستی به فوریت و بی‌درنگ موضوع رو حسب مورد به قاضی دادگاه یا دادستان مربوطه اعلام کنند و این اعلام به عنوان گزارش موثق بوده و مقامات قضایی ذی‌ربط مکلف به رفع اثر از نقض حقوق شهروندی خواهند بود.

در صورتی که گزارش گروه‌های نظارت و بازرسی متضمن اعلام جرم یا تخلف انتظامی و اداری باشد رئیس کل دادگستری استان حسب مورد موضوع را برای رسیدگی به مرجع قضایی یا اداری صالح و یا دادستان انتظامی اعلام خواهد نمود و موضوع را تا حصول نتیجه پیگیری خواهد کرد و ضمن اعلام به هیئت نظارت مرکزی رسیدگی به موارد مذکور در مراجع ذی‌ربط با رعایت اولویت صورت خواهد گرفت.

حسب ماده ۶ این دستورالعمل دادیاران دادرسی انتظامی قضات، بازرسان قضایی سازمان بازرسی کل کشور، رؤسای حفاظت اطلاعات قوه قضاییه در استان‌ها و هریک از قضات دادسراها و دادگاه‌ها که از نقض حقوق شهروندی به تناسب وظایف محوله آگاه شوند، موظف‌اند با قید فوریت رئیس کل دادگستری استان و یا هیئت مرکزی را با فرستادن گزارش کتبی آگاه کنند و این امر مانع از وظایف دادستان‌های عمومی و انقلاب و نظامی از حیث نظارت بر عملکرد ضابطان نبوده و آنان موظف‌اند در صورت مشاهده نقض آزادی‌های مشروع و حقوق شهروندی، اقدام لازم را معمول و رئیس هیئت نظارت و بازرسی استان را نیز به طور کتبی از موضوع آگاه نمایند. برای نیل به اهداف قانون و اجرایی شدن دستورالعمل آن در تهران و سایر مراکز استان‌ها و شهرستان‌ها نصب خاص حسب مورد از طریق رئیس کل دادگستری استان و رئیس سازمان قضایی نیروهای مسلح استان برای رسیدگی به جرایم موضوع این قانون تعیین شده است.

در خاتمه دستورالعمل حسب ماده ۱۹ کلیه مراجع قضایی، انتظامی، اطلاعاتی (امنیتی)، 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 اعلام شده است. با نگاهی کوتاه به عملکرد ۶ ماهه اول و دوم سال ۱۳۹۵ هیئت نظارت بر حفظ حقوق شهروندی استان آذربایجان شرقی می‌توانیم شاهد توجه مسئولین امر در حفظ آزادی‌های مشروع و حقوق شهروندی در حوزه قضایی باشیم و امیدواریم با تعمیم این قانون و اجرایی شدن آن در تمامی زمینه‌های گفته شده پیشین از جمله مدیریت شهری و زمینه‌های مختلف اداری به جامعه‌ای امن و برخوردار از آزادی‌های مشروع بشری دست یافته و در یک کلمه رعایت حقوق شهروندی را محقق کنیم.

مجموع عملکرد سال ۱۳۹۵ هیئت نظارت بر حفظ حقوق شهروندی استان آذربایجان شرقی در دوره شش ماهه که در جلسات هیئت نظارت استان مورد بررسی قرار داشته ۱۰۲ فقره گزارش و شکایات مردمی واصله را شامل بوده و مجموع بازرسی‌های صورت گرفته ۳۲۳ مورد اعلام شده که از میان آن‌ها تعداد ۱۷۶ مورد از محاکم قضایی، ۴۶ مورد از زندان‌ها و ۱۰۱ مورد از مراجع انتظامی و ضابطین بوده است. همچنین ۴۸ مورد از بررسی‌ها و

اظهارنظرهای صورت گرفته در خصوص گزارش‌ها و شکواییه‌های وارده در هیئت استانی در موارد اعلامی قانونی در جلسات هیئت نظارت استان صورت گرفته است و سه مورد دوره آموزشی حقوق شهروندی و سه مورد اطلاع رسانی در خصوص فعالیت‌های حقوق شهروندی به تناسب ایام سال اجرایی گردیده و به مرحله اقدام در آمده است.

خوانش تاریخی حقوق شهروندی در ایران (مطالعه موردی عصر مشروطیت)

دکتر محمد سلماسی‌زاده^۱



چکیده

حقوق شهروندی از مفاهیم جدید و از مختصات جوامع مدرن است. این پدیده در تاریخ جهان همزاد انقلاب‌های بزرگی همچون انقلاب شکوهمند بریتانیا و انقلاب کبیر فرانسه است. در تاریخ معاصر ایران نیز جنبش قانون‌خواهی ایرانیان با اقبال به حقوق انسان و دفاع از آزادی‌های وی پیوندی ناگسستنی دارد. پرسش اصلی این مقاله آن است که چرا حقوق شهروندی در ایران طرح شد و کدام ابعاد آن مورد توجه قرار گرفت؟ بدین منظور با استفاده از روش تحقیق توصیفی - تحلیلی، نخستین قانون اساسی ایران و متمم آن مورد واکاوی قرار گرفته است. گردآوری اطلاعات به روش کتابخانه‌ای انجام شده و پیش‌انگاره اصلی آن است که در این متون برای نخستین بار در تاریخ معاصر ایران و به صورت متنی رسمی و الزام آور، به تبیین حقوق مدنی، اجتماعی و سیاسی مردم پرداخته شده است. این مفاهیم امروزه در حقوق شهروندی مندرج است. پژوهش حاضر همچنین در صدد است به این ابهام پاسخ دهد که مفاهیم طرح شده در این متون تا چه حد با مفهوم حقوق شهروندی مناسبت یا مطابقت دارد. بدین منظور با استفاده از مدل تحلیلی مارشال، متن قانون اساسی و متمم آن مورد واکاوی و تحلیل قرار گرفته است. یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که این متن دست کم در ابعاد نظری بخشی از حقوق شهروندی را در حوزه‌های مدنی و سیاسی مورد تاکید قرار داده است.

۱. دانشیار گروه تاریخ دانشگاه تبریز msalmasizadeh@tabrizu.ac.ir

کلید واژه‌ها : قانون، حقوق اساسی، حقوق شهروندی، حقوق مدنی، حقوق سیاسی

مقدمه:

مطالبه حقوق شهروندی یکی از شاخص‌های پیکربندی اجتماعی در جوامع مدرن است (اسپنسر ، ۱۳۸۱ : ۵۸-۵۷). در این معنا مطالبه حقوق شهروندی نقطه عزیمت شکل‌گیری و ایجاد آن است. به عبارت دیگر تنها کسانی از حقوق شهروندی برخوردار خواهند بود که آن را مطالبه کنند.

هرچند به نظر می‌آید که امروزه حقوق شهروندی امری بدیهی و پذیرفته شده است اما مطالبه این حقوق به آسانی و یک باره انجام نگرفته است. خوانش تاریخی از حقوق شهروندی ما را در برابر این واقعیت قرار می‌دهد که در عصر جدید دولت‌های ملی با برخورداری از اقتدار خود در برابر شکل‌گیری حقوق شهروندی و مطالبه آن مقاومت کرده‌اند (گیدنز ، ۱۳۷۹ : ۳۴۱). در واقع حقوق شهروندی به تدریج و در اثر مبارزات سیاسی که قدرت شاهان را محدود می‌کرد بدست آمده است. در انگلستان این پویا تاریخی با انقلاب شکوهمند^۱ مشخص می‌شود که مهم‌ترین دستاورد آن - و سند شکوهمند بودنش- در تدوین لایحه حقوق است^۲. در فرانسه پیش از انقلاب ۱۷۸۹، همه کس از نظر حقوقی تعلق به یک طبقه یا درجه از اجتماع داشت. اهمیت این طبقه‌بندی از آن لحاظ بود که حقوق قانونی فرد و حیثیت شخصی بستگی به طبقه‌ای داشت که هر کس متعلق بدان بود (پالمر ، ۱۳۴۰ : ۴۳۱). اکثریت مردم بینوایانی به دور از مطالبات سیاسی شمرده می‌شدند.

۱. Glorious Revolution

۲. این انقلاب باشکوه بدون خونریزی به تلاش‌های چارلز دوم (زاماداری از ۱۶۶۰-۱۶۸۵) و جانشینش جیمز دوم (زاماداری ۱۶۸۵-۱۶۸۸) برای اعاده مذهب کاتولیک پایان داد و مهم‌تر از هر چیز حاکمیت را از آن مردم و شکل آن را مشروطه سلطنتی اعلام کرد. لایحه حقوق مهم‌ترین دستاورد آن و نخستین تلاش برای تثبیت حقوق اساسی و حقوق شهروندی در این کشور است (برای اطلاعات بیشتر نک : محمد سلماسی‌زاده ، تاریخ اروپا از رنسانس تا انقلاب فرانسه ، تهران ، انتشارات میثاق فرزانه‌گان ، ۱۳۹۵ ، چاپ دوم : ۲۱۶-۲۱۳).

ایشان فقط نان می‌خواستند. اما مطالبات اساسی مانند حقوق شهروندی را بخش برخوردار و درس خوانده‌ایی از شهرنشینان این کشور خواستار بودند که در اصطلاح می‌توان ایشان را طبقه سوم یا بورژوازیان شهری نامید (فوگل، ۱۳۸۰ : ۸۷۰). پیروزی انقلاب فرانسه منجر به تصویب اعلامیه حقوق شهروند و انسان در این کشور گردید و بخشی از حقوق شهروندی تبیین و به رسمیت شناخته شد. اعلامیه حقوق بشر و شهروندان در اوت ۱۷۸۹ توسط مجلس ملی تدوین شد. در اعلامیه تصریح گردید "انسان آزاد خلق شده و از آزادی و حقوق برابر برخوردار است" و دولت می‌باید این حقوق طبیعی را محترم بداند؛ به علاوه، قدرت سیاسی را ناشی از اراده مردم شمرد. این مفاهیم در کشوری که پادشاهان قبلی آن مدعی بودند از جانب خدا به حکومت برگزیده شده‌اند و نیازی به پاسخگویی به مردم ندارند (براگدون، ۱۳۴۷ : ۸۹-۸۸)؛ انقلابی بزرگ در آرا و افکار محسوب می‌شد. در اعلامیه تاکید شده بود تمام انسان‌ها آزاد زاده شده‌اند. از لحاظ حقوقی برابرند و هدف حکومت عبارت است از صیانت از حقوق طبیعی انسان. همچنین تصریح شده بود که تمامی قدرت سیاسی به یاری مردم تحدید می‌شود و تمامی قوانین باید به اراده عمومی آنان وضع و حفاظت شود (برنز، ۱۳۸۷ : ۲۳۷-۲۳۶)¹.

جنبش قانون‌خواهی مردم ایران نیز از نیمه سده نوزدهم آغاز شد و در نخستین سال‌های سده بیستم به مشروطیت و تاسیس اولین مجلس شورای ملی انجامید. این جنبش دو شعار اصلی داشت : عدالت و قانون.

از نظر نخبگان اجتماعی این عصر فلسفه بنیادین قانون ایجاد نظم اجتماعی و امکان گذر از آزادی‌های مطلق فردی و وضع طبیعی^۲ و رسیدن به وضع قراردادی بود و می‌توانست بیشترین خوشنودی را برای بیشترین کسان پدید آورد.

۱. برای مطالعه متن اعلامیه و جریان تاریخی شکل‌گیری آن نک: محمد سلماسی‌زاده، تاریخ اروپا از انقلاب فرانسه تا جنگ جهانی اول، تهران، انتشارات میثاق فرزندگان، چاپ دوم: ۳۱-۲۹.

۲. اساس فلسفه سیاسی در دوران جدید (در آرای متفکرانی همچون توماس هابز و جان لاک) بر این‌اندیشه استوار است که انسان‌ها بطور طبیعی آزاد آفریده شده‌اند اما زندگی جمعی این آزادی اولیه را محدود می‌کند. این محدودیت اگر قانونمند و برآمده از خرد جمعی و خواست عمومی باشد می‌تواند معنای تکاملی گذر از وضع طبیعی به قراردادهای اجتماعی را داشته باشد. این پویش همان است که حکومت‌های قانونی را ایجاد و مصالح جمعی را تامین می‌کند.

حکومت قاجارها تداوم سنت خودکامانه سیاسی برآمده از خدایگان سالاری^۱ و یکه سالاری^۲ و در تقابل با نظام قانونی بود. در چنین وضعی حتی سخن گفتن از قانون نوعی جرم بود. به نوشته یکی از روشنگران آن عصر، واژه قانون وحشت‌آفرین و معادل با کفر و زندقه بود^۳. حتی لفظ قانون به مانند نوعی فحش و ناسزا هم بکار می‌رفت^۴. روشنگران این عصر همه‌ی آمال سیاسی خود را در پناه "یک کلمه" می‌جستند یعنی "قانون" و ریشه تمامی مفاسد کشور را در بی قانونی می‌دانستند. قانون علت‌العلل تمامی پیشرفت‌ها و برتری‌های غرب شمرده می‌شد و بی قانونی دلیل اصلی انحطاط و عقب ماندگی شرق معرفی می‌گردید. حتی در برخی نوشته‌های احساسی و پرهیجان آن روزگار، قانون را مساوی با انسانیت معرفی می‌کردند و بی قانونی را بی غیرتی و نزول به مرتبه حیوانی بر می‌شماردند^۵.

۱. Despotism دسپوتیسم از «دسپوتس» در زبان یونانی به معنای «ارباب» و «خداوندگار» گرفته شده و مراد از آن اقتداری است که هیچ حد قانونی و سنتی ندارد و خودسرانه به کار برده می‌شود (آشوری، دانشنامه سیاسی، ۱۳۷۶: ۱۵۴-۱۵۳)

۲. Autocracy یا یکه سالاری نوعی قدرت که دارای این مختصات است: (الف) برتری آشکار یک فرد در بالاترین مرتبه اداری کشور؛ (ب) نبودن قانون‌ها یا سنت‌هایی که بر عمل فرمانروا نظارت کند؛ (پ) نامحدود بودن قدرت فرمانروا در عمل. (همان: ۳۲۹)

۳. "قانون لفظی است که چون به زبان جاری شود عموماً از آن متوحش می‌شوند... متشرعین تصور می‌کنند که قانون یعنی اباحه منکرات و شیوع فواحش... جهال خیال می‌کنند قانون یعنی فرنگی شدن... دولتیان همچون می‌پندارند که قانون یعنی سلب اختیارات مطلقه از ایشان... این است که لفظ قانون در ایرانیان هیبتی بزرگ و عظمتی فوق عظمت‌ها پیدا کرده و هرکس این لفظ را به زبان آورد گویا کفر گفته یا زندقه بافته است" (کاشانی، ۱۳۸۰: ۲۱۹).

۴. ناظم‌الاسلام کرمانی هنگام یاد کردن از سید جمال‌الدین اسدآبادی در حدود سال‌های ۱۳۲۲ ق (۱۹۰۴ م) نوشته است که حتی لفظ قانون جرم بود و معادل کفر شمرده می‌شد: "گاهی او را بایی و گاهی دهری و طبیعی معرفی می‌کردند و به لفظ سید جمال‌الدین قانونی سید را می‌شناسانیدند و قانون را مرادف کفر می‌نمایانیدند و تا چهار پنج سال قبل این لفظ قانون فحش و سبب اتهام بود". (ناظم‌الاسلام کرمانی، ۱۳۴۶، مجلد اول: ۶۳).

۵. برای نمونه در اولین شماره روزنامه قانون چنین آمده بود: «هیچ کس در ایران مالک هیچ چیز نیست، زیرا قانون نیست، حاکم تعیین می‌کنیم بدون قانون، سرتیپ معزول می‌کنیم بدون قانون، حقوق دولت را

در انتهای سده تعاریف روشن‌تری از قانون ارائه شد میرزا عبدالرحیم طالبوف، بازرگان ایرانی ساکن قفقاز با مطالعه کتب جدید و آشنایی با اصول تمدن جدید زوایی از عقلانیت سیاسی را روشن کرد. او با صراحت اعلام کرد قضای آسمانی (قانون تکوینی) و سنت مؤبد تاریخ است که نتیجه خودکامگی چیزی جز انحطاط و عقب‌ماندگی و نتیجه قانون و آزادی چیزی جز پیشرفت نخواهد بود زیرا پیشرفت در سایه انباشت ثروت و دانش امکان‌پذیر است و این دو در سایه امنیت بدست آمده از قانون بوجود می‌آید (طالبوف، ۱۳۲۴ : ۱۲۰). او رمز موفقیت کشورهای متمدن را برخورداری از نظام مشروطه و قانون اساسی دانست که موجب اتحاد دولت و ملت می‌گردد و تهذیب اخلاق و عدالت را سبب می‌شود (همان : ۱۱۰-۱۰۹). طالبوف به استناد داده‌های تاریخی اثبات می‌کرد که تمدن جدید با مهار خودکامگی فردی و تثبیت آزادی است که تغییرات و ترقیات را ایجاد نموده است (همان : ۱۱۵-۱۱۴). او حتی نخستین گام‌ها را در تبیین مفهوم حقوق اساسی برداشت و اعلام کرد: دول مشروطه قانونی دارند به نام قانون اساسی که بنای محکم نظام حقوقی ایشان بر اساس آن استوار است و اصول آن در همه کشورها یکی است (همان : ۱۰۲-۱۰۱).

به رغم این سیر تکاملی تاریخی باید اذعان کرد که تا پیش از تاسیس مجلس اول شورای ملی لفظ قانون همچنان مبهم بود. تا آن‌جا که یافته‌های تاریخی نگارنده اجازه می‌دهد می‌توان گفت که هیچکدام از بهبودخواهان و ترقی‌جویان این عصر موفق به ارائه نمونه‌ای کامل و منسجم از آرا و فرضیات جدید حقوقی نشدند. آنچه ایشان در نوشته‌های خود بر آن تاکید داشتند فواید قانون و ضرورت آن بدون توجه به مبانی نظری و تئوریک و الزامات آن بود. ایشان از بی قانونی شکایت می‌کردند^۱ و فواید قانون را بر می‌شمردند^۱ بی آن‌که تعریفی

می‌فروشیم بدون قانون، بندگان خدا را حبس می‌کنیم بدون قانون، خزانه می‌بخشیم بدون قانون، شکم پاره می‌کنیم بدون قانون ...» و در دومین شماره: « اگر صاحب دین هستید قانون بخواهید، اگر خانه شما را خراب کرده‌اند قانون بخواهید، اگر شعور دارید قانون بخواهید، اگر مواجب شما را خورده‌اند قانون بخواهید، اگر مناصب و حقوق شما را به دیگران فروخته‌اند قانون بخواهید، اگر فقیر هستید قانون بخواهید، اگر رحم دارید قانون بخواهید، اگر آدم هستید قانون بخواهید ... » (ملکم خان ، ۱۳۶۹ : ۳-۱)

۱. برای نمونه آخوندزاده می‌گفت: در سراسر دستگاه قاجار یک کتاب قانون نیست و جزای هیچ گناه و اجر هیچ ثواب معین نمی‌باشد به عقل هر کس هر چه می‌رسد معمول می‌دارد، نه قانون است نه نظامی و نه اختیار معینی (آدمیت ، ۱۳۴۹ : ۱۳۹).

جامع و مانع از قانون ارائه کنند. بیشتر آرای کلی متفکران اروپایی در لزوم اقتدار قانونی و تعریف حقوق شهروندی برگرفته از نوشته‌های جان لاک و منتسکیو و روسو به صورتی ناقص ترجمه و ارائه می‌شد و گاه مضامینی از قوانین اساسی فرانسه و آمریکا و ضمائم حقوق شهروندی آن در نشریات و نوشته‌های ایشان منعکس می‌گردید.

از همین روی توجه به قانون به عنوان مهم‌ترین سد در برابر ستم و خودکامگی حکومت قاجار مطرح شد. خواست عمومی که در قالب جنبش قانون خواهی ظهور یافته بود تلاش داشت عدالت خواهی و قانون‌گرایی را در صدر نظام قدرت بنشانند درحالی که پیش از آن برای مردم جایگاهی در نظام قدرت منظور نمی‌شد و حقوقی برایشان متصور نمی‌گشت. از این روی است که می‌توان گفت مهم‌ترین ثمره وجودی جنبش قانون خواهی ایرانیان به رسمیت شناختن "حق" برای مردم بود حقی که می‌توانست دولت و منشاء آن را محدود به قانون نماید، از خواسته‌های عمومی و مصالح جمعی دفاع کند، بر آزادی‌ها و حقوق اجتماعی، سیاسی و مدنی افراد مهر تایید بزند و نمونه‌هایی از حقوق شهروندی را ارائه کند. جنبش قانون خواهی و حیات پر چالش آن تا صدور فرمان مشروطیت و تاسیس مجلس اول شورای ملی ادامه یافت و نمایندگان مردم با تدوین و تصویب قانون اساسی و متمم آن بزرگترین سند حقوقی اداره قانونمند کشور را فراهم کردند. در این سند به بخشی از حقوق شهروندی، هر چند نه با این نام، توجه شده بود و امکان آشتی اقتدار حکومتی و حقوق و آزادی‌های فردی را بر اساس مصالح جمعی فراهم آورده بود.

مبانی نظری

پژوهش حاضر بر اساس نظریه مارشال انجام یافته است. تی. اچ. مارشال^۲ سه نوع حق در ارتباط با شهروند مطرح می‌کند:

۱. حقوق مدنی که به حقوق فرد در قانون اطلاق می‌شود. این حقوق شامل امتیازاتی است که هر چند امروز بدیهی به نظر می‌آیند اما بدست آوردن آن زمانی دراز طول کشید. حقوق مدنی شامل آزادی افراد برای زندگی در هر جایی که انتخاب می‌کنند. آزادی بیان و

۲. برای نمونه میرزا یوسف مستشارالدوله تبریزی کتابی به نام یک کلمه نوشت و ادعا کرد رمز و راز همه ترقی و پیشرفت غرب و علل همه عقب ماندگی‌های شرق در یک کلمه است یعنی قانون.

۳. T.H. Marshall

مذهب، حق مالکیت و حق دادرسی یکسان در برابر قانون است. این حقوق در بیشتر کشورهای اروپایی تا اوایل قرن نوزدهم به طور کامل برقرار نگردیده بود (مارشال ، ۱۳۷۹ : ۳۴۱).

۲. دومین نوع حقوق شهروندی حقوق سیاسی است. به ویژه حق شرکت در انتخابات و انتخاب شدن. در بیشتر کشورها این حق محدود به شهروندان مردی بود که مالک میزان معینی دارایی بودند و حق رای به گونه‌ای موثر به اقلیتی ثروتمند محدود می‌گردید. نه تنها زنان بلکه اکثریت جمعیت مردان از حق رای محروم بودند. حق رای برای عموم مردان در نخستین سال‌های قرن حاضر بدست آمد اما زنان مجبور شدند تا پس از جنگ جهانی اول منتظر بمانند (همان).

۳. سومین نوع حقوق شهروندی که مارشال تشخیص می‌دهد حقوق اجتماعی است. این حقوق به حق طبیعی هر فرد برای بهره‌مند شدن از یک حداقل استاندارد رفاه اقتصادی و امنیت مربوط می‌شود. این حقوق شامل حقوقی مانند مزایای بهداشتی و درمانی، تامین اجتماعی در صورت بیکاری و تعیین حداقل سطح دستمزد است. به سخن دیگر حقوق اجتماعی به خدمات رفاهی مربوط می‌شود. در بیشتر جوامع حقوق اجتماعی آخرین حقوق بوده است که پدید آمد. علت این امر آن است که دستیابی به حقوق مدنی و به ویژه حقوق سیاسی معمولا اساس مبارزه برای کسب حقوق اجتماعی بوده است. حقوق اجتماعی تا اندازه زیادی در نتیجه نیروی سیاسی که گروه‌ها یا طبقات فقیرتر توانسته‌اند از طریق بدست آوردن حق رای کسب کنند برقرار گردیده است. گسترش حقوق اجتماعی اساس آن چیزی است که دولت رفاه نامیده شده، دولتی که تنها از جنگ جهانی دوم به بعد در جوامع غربی پا گرفته است (همان : ۳۴۲).

با توجه به این که سومین نوع حقوق شهروندی عمدتاً پس از جنگ جهانی دوم پدید آمده است در مطالعه حاضر بیشتر بر واکاوای مفهوم حقوق شهروندی در مهم‌ترین اسناد حقوق اساسی عصر پژوهش تاکید گردیده است. این اسناد عبارتند از قانون اساسی و متمم آن^۱.

حقوق شهروندی در نخستین قانون اساسی ایران و متمم آن

۱. متن قانون اساسی و متمم آن در لینک زیر موجود است:

<http://fis-iran.org/fa/resources/legaldoc/iranconstitution>

نمایندگان مجلس اول شورای ملی ایران با تهیه متن و متمم قانون اساسی در واقع مهم‌ترین سند حقوق اساسی^۱ کشور را فراهم کردند. در این سند هم به تبیین منشاء قدرت و حاکمیت سیاسی پرداخته شده بود و هم شکل و اندازه دولت و مهم‌تر از هر چیز، حقوق ملت تشریح گردیده بود و در عین حال با محدود و مشروط کردن قدرت حکومت تلاش می‌شود از حقوق فردی در برابر اقتدار حکومت پاسداری شود و همزمان منشاء حاکمیت سیاسی تبیین گردد. در نخستین اثر مکتوبی که در باره حقوق اساسی در ایران تالیف شده به حقوق مردم هم توجه شده بود.^۲ در این اثر صیانت از آزادی‌های فردی و حقوق اجتماعی به عنوان جلوه‌هایی از حقوق شهروندی مورد تاکید قرار گرفته بود (فروغی، ۱۳۸۲ : ۲۹) و نویسندگان آن نیز در عضو دبیرخانه مجلس اول شورای ملی ایران بوده در تدوین قانون اساسی و متمم آن مشارکت فعال داشته است.^۳

بیشترین تجلی حقوق اساسی در سندی بود که بنام متمم قانون اساسی تنظیم گشت این سند در ۱۰۷ اصل (بیش از دو برابر اصل قانون اساسی) تدوین شد، چارچوب‌بندی حقوقی پدیده‌های سیاسی آن‌جام گرفت و یک همزیستی مسالمت آمیز بین آزادی‌های فردی و قدرت متشکل جامعه در چهارچوب دولت - کشور پدید آمد، تلاش شد همه امور تا حد امکان بر طبق قانون انجام شود. در این متمم بیش از هفتاد بار لفظ قانون تکرار شده بود و از این رهگذر سعی گردیده بود همه امور کشور از حدود اختیارات پادشاه گرفته تا وظایف

۱. در تعریف حقوق اساسی بیشتر پژوهشگران بر سه شاخص اصلی تاکید دارند: شکل حکومت، محدوده اقتدار دولت و حقوق ملت؛ در واقع حقوق اساسی است که " ساختارها و صلاحیت‌ها و نحوه عملکرد اندام‌های تشکیلاتی و سیاسی کشور را همدوش با آزادی‌ها و حقوق پایه‌ای افراد " مشخص می‌سازد (قاضی، ۱۳۶۸ : ۶۴).

۲. محمدعلی فروغی نخستین رساله درباره حقوق اساسی در ایران را نوشت و در تعریف آن گفت: " حقوق اساسی یا قانون اساسی شعبه‌ای است از حقوق داخلی که شکل دولت و اعضای رئیس‌آن‌را تعیین می‌کند و اندازه اختیارات ایشان را نسبت به افراد ناس معلوم می‌نماید " (فروغی، ۱۳۸۲ : ۲۸).

۳. برای مطالعه بیشتر نک: محمد سلماسی‌زاده، مجلس اول شورای ملی و تلاش برای تبیین حقوق اساسی، فصلنامه علمی- پژوهشی تاریخ اسلام و ایران، سال بیست و دوم، دوره جدید، شماره ۱۴، پیاپی ۱۰۱، تابستان ۱۳۹۱ صص ۹۵-۱۲۸.

قوای سه‌گانه و از آزادی‌های فردی تا امور مالی و نظامی به شیوه‌ایی که قانون معین می‌کرد تعریف و انجام شود.

بدین ترتیب می‌توان گفت پس از نیم قرن کشاکش، قانون و حقوق اساسی و بخشی از حقوق شهروندی تعریف شد و رضایت مردم (پاشه‌روندان) و حقوق ایشان مورد توجه قرار گرفت.

قانون اساسی مشروطیت که در ۱۳۲۴ هجری قمری (مطابق با ۱۲۸۵ هجری شمسی و ۱۹۰۶ میلادی) در ۵۱ اصل به تصویب مظفرالدین شاه و نخست وزیر وقت رسید در واقع خیلی با عجله تنظیم شد و بیشتر ناظر بر تاسیس مجلس شورای ملی و استقرار نظام مشروطه در ایران بود و بصورت طبیعی جامعیت و مانعیت لازم را برای تبیین حقوق اساسی و حقوق شهروندی نداشت.

اما متمم قانون اساسی به عنوان بزرگترین دست آورد مجلس اول در ۱۰۷ اصل (بیش از ۲ برابر اصل قانون اساسی) تدوین و در ۲۹ شعبان قوی ئیل ۱۳۲۵ قمری (۱۲۸۶ شمسی و ۱۹۰۶ میلادی) به تصویب محمدعلی شاه رسید. در این متن از اصل هشتم تا بیست و پنجم حقوق مردم ایران به شرح زیر احصاء می‌شد. این حقوق بخشی از مفهوم حقوق شهروندی را تشکیل می‌داد.

تساوی عموم مردم در برابر قانون در اصل هشتم آمده بود که به موجب آن اهالی مملکت ایران در مقابل قانون دولتی متساوی‌الحقوق شمرده می‌شدند. قید قانون دولتی برای آن بود که تفاوت مورد نظر فقهای شیعه در مورد احکام جاری بر پیروان مذاهب دیگر لحاظ شود و از مخالفت ایشان جلوگیری به عمل آید. تضمین "جان و مال و مسکن و شرف" آحاد مردم به حکم قانون در اصل نهم ذکر شده بود این اصل و مفاد آن تامین کننده بخشی از حقوق مدنی است که در مدل مارشال به عنوان نخستین قسمت از حقوق شهروندی مورد تاکید قرار گرفته است. در اصل دهم تاکید شده بود که هیچ کس را نمی‌توان دستگیر کرد "مگر به حکم کتبی رئیس محکمه عدلیه برطبق قانون و در آن صورت نیز باید گناه مقصر فوراً یا منتهی در ظرف بیست و چهار ساعت به او اعلام و اشعار شود." و این تضمینی برای صیانت از آزادی به عنوان یکی از مهم‌ترین حقوق شهروندی است. اصل دوازدهم مقرر می‌کرد حکم و اجرای هیچ مجازاتی نمی‌شود مگر به موجب قانون و اصل سیزدهم منزل و خانه هرکس را در حفظ و امان دانسته تصریح داشت "در هیچ مسکنی قهراً نمی‌توان داخل شد مگر به حکم

وترتیبی که قانون مقرر نموده است." اصل چهاردهم حق انتخاب محل سکونت را برای عموم ملت تضمین می‌کرد و اصول ۱۵ و ۱۶ و ۱۷ املاک و اموال مردم را از تصرف و ضبط غیر قانونی و دلبخواهانه که در آن روزگار معمول بود مصون می‌داشت.

در اصل بیستم چنین آمده بود: عامه مطبوعات غیر از کتب ضلال و مواد مضره به دین مبین آزاد و ممیزی در آنها ممنوع است ولی هرگاه چیزی مخالف قانون مطبوعات در آنها مشاهده شود نشر دهنده یا نویسنده بر طبق قانون مطبوعات مجازات می‌شود اگر نویسنده معروف و مقیم ایران باشد ناشر و طابع و موزع از تعرض مصون هستند. اصل بیست و یکم انجمن‌ها و اجتماعات را به شرطی که "مولد فتنه دینی و دنیوی و مخل به نظم نباشند" آزاد اعلام می‌کرد.

اصل بیست و ششم قوای مملکت و قدرت آنرا "ناشی از ملت" می‌دانست و اصل ۲۷ به توضیح قوای سه‌گانه کشور پرداخته وظایف و اختیارات هر یک را بیان می‌کرد.

به موجب اصل سی و سوم هر یک از مجلسین حق تحقیق و تفحص در هر امری از امور مملکتی را داشتند. این اصول از طرفی حافظ آزادی‌های فردی و حقوق قانونی مردم بود و از سوی دیگر استقرار نظام سیاسی را قانونمند می‌ساخت هر چند منشاء قدرت شاه همچنان الهی بود اما واگذاری این ودیعه از سوی ملت شکل حکومت را مردم‌سالار می‌ساخت و تصریح می‌کرد "سلطنت ودیعه ایست که به موجب الهی از طرف ملت به شخص پادشاه مفوض شده است" (اصل ۳۵) و از آنجا که جلوس هر پادشاه و رسمیت یافتن سلطنتش منوط به سوگندی بود که در آن اساس مشروطیت و حفظ حقوق اساسی ملت مورد تاکید قرار گرفته بود؛ (اصل سی و نهم) تا حد امکان جلوی خودکامگی شاه گرفته می‌شد و وی را مسؤول و پاسخگو می‌ساخت در عین حال در تعارضی آشکار با ریاست شاه بر قوه مجریه و به مفاد اصل چهل و چهارم شخص پادشاه از مسئولیت مبری می‌گشت و به استناد اصل چهل و نهم شاه نمی‌توانست اجرای قوانین را تعویق یا توقیف نماید.

درباره قوه قضائیه و حدود اختیارات آن اصول ۷۱ تا ۷۸ تنظیم شده بود که در آن رسیدگی به تظلمات عمومی، قانونی و علنی بودن محاکم، مستدل و موجه بودن احکام صادره و لزوم حضور هیات منصفه در محاکم سیاسی و مطبوعاتی مورد تاکید بود.

لزوم وجود انجمن‌های ایالتی و ولایتی و قوانین اساسی آن در اصول ۹۰ تا ۹۳ بیان شده بود در اصل ۹۲ تصریح می‌گردید که "انجمن‌های ایالتی و ولایتی اختیار نظارت تامه در

اصلاحات راجعه به منافع عامه دارند با رعایت حدود قوانین مقررہ" این اصول و نظام‌نامه‌های انتخاباتی آن که بعدها تنظیم و تصویب شد بخشی از حقوق انتخاباتی مردم را معین می‌ساخت همان که در مدل پیشنهادی مارشال در قسمت دوم حقوق شهروندی و با عنوان حقوق سیاسی مورد تاکید قرار گرفته است.

همانگونه که گفته شد قانون اساسی، یک سند قانونی روشمند نبود این قانون مرکب از مجموعه شروط با عجله سرهم‌بندی شده‌ای بود که صرفاً برای نحوه برقراری مقررات و عملکردهای مجلسین تنظیم شده بود. عدم کفایت این قانون در نقش یک قانون اساسی ملی، به تشکیل هیئتی جدید جهت تنظیم متمم قانون اساسی منتهی گشت. (امیر ارجمند، ۱۳۸۳: ۱۰۱-۱۰۰) سیر تدوین و تصویب متمم قانون اساسی مشروطه ایران، دارای فراز و نشیب و مشکلات فراوانی بود. این متمم دارای مفادی مترقی و دموکراتیک بود که باعث تحدید منافع قدرتمندان و مستبدان می‌شد، بنابراین طبیعی بود که در مراحل مختلف تدوین و تصویب آن با کارشکنی‌های ایشان مواجه شود. این مخالفت‌ها در دو مرحله آشکارتر بود، ابتدا در موقع تصویب متمم در مجلس و پس از آن هنگام توشیح توسط شاه، محمدعلی شاه ماه‌ها زیر بار امضای آن نمی‌رفت اما با حمایت‌های گسترده مردمی از مجلس و اجتماعات آنها در طلب متمم، سرانجام ناچار به تایید آن گردید.

سیر تدوین متمم قانون اساسی هم این گونه بود که نمایندگان با توجه به اهمیت متمم در جلسه ۲۸ ذی حجه ۱۳۲۴ ق تصمیم گرفتند با تعیین کمیسیونی نسبت به تهیه پیش نویس آن اقدام نمایند، پس از بحث و مذاکره زیاد در تعیین اعضاء، اشخاص ذیل را برای این کار معین نمودند:

(سعدالدوله)، (تقی زاده)، (مشاورالملک)، (حاجی امین‌الضرب)، (حاجی سید نصر...)، (مستشارالدوله) و مخبرالملک که فرد اخیر نپذیرفت و عذر خواست (روزنامه مجلس، ج ۱، ش ۴۱: ص ۱).

از میان ایشان مستشارالدوله فارغ‌التحصیل رشته حقوق از فرانسه بود و برخی از اعضای آن معلمین مدرسه علوم سیاسی و بقیه هم آشنا با اصول سیاست و مشروطیت بودند. جلسات این انجمن (کمیسیون) از آخر ذی حجه ۱۳۲۴ ق. تا اوایل ربیع‌الاول سال بعد، طول کشید. قانون اساسی بلژیک، اعلامیه حقوق بشر و قوانین فرانسه مورد توجه این کمیسیون بود. همچنین قبل از تشکیل آن کمیسیون دیگری برای "ترجمه و تدوین قوانین سایر

کشورها" برپا شده بود. از این روی می‌توان گفت کمیسیون متمم قانون اساسی، هم از نظر مایه فکری و خبرگی اعضایش و هم از جهت فراهم کردن ابزار کار و دسترسی به قوانین مختلف روی هم رفته مجهز بوده است. (آدمیت، ۲۵۳۵ : ۴۰۹-۴۰۸).

یک اطاق مخصوص برای این کار معین کردند و اعضای کمیسیون به همراه یکی از نواب رئیس و دو نفر منشی که مجموعاً دوازده نفر بودند مشغول به کار شدند "مقرر شد هر فصلی و اصلی که تمام می‌شود به وکلا بنمایند تا در آن اصل مرور کنند. پس از اتمام دو مرتبه در مجلس خوانده شود. اگر حک و اصلاح ثانوی ضرورت پیدا کند بنمایند، پس از اتمام به صحنه ملوکانه رسانیده چاپ کنند، به آحاد و افراد ملت بدهند." (حقدار، ۱۳۸۳ : ۲۲-۲۳).

کمیسیون تدوین متمم پس از بحث و گفتگوهای بسیار سرانجام در اوایل ربیع الاول ۱۳۲۵ ق. / اوایل اردیبهشت ۱۲۸۶ ش. ، متن متمم را تقدیم مجلس نمود، با این وجود در هنگام تصویب آن در مجلس کشمکش‌هایی به وجود آمد.

از ۲۰ خرداد ۱۲۸۶ ش. / ۱۹ ربیع الثانی ۱۳۲۵ ق. متن متمم برای تصویب نهایی در جلسات علنی مجلس به مذاکره گذاشته شد. برخی از مواد آن از جمله مساله تساوی اقلیت‌های دینی با مسلمانان در حقوق مدنی منازعه برانگیز شد اما سرانجام با قید تساوی عمومی در برابر قوانین دولتی که در اصل هشتم متمم آمده بود مشکل حل شد.

اصل برابری همگانی نزد قانون مورد اعتراض و اشکال برخی از متشرعین بود. از نظر ایشان حقوق برابر اقلیت‌های مذهبی، نقض آشکار حقوق لاینفک و امتیازات مدنی مسلمانان بر اقلیت‌های شناخته شده دینی (اهل ذمه) بود. (امانت، ۱۳۸۳ : ۵۰). این اصل که ناظر به "مساوات حقوق اجتماعی" بود به موضوعی پرمناقشه تبدیل شد. از یک سو برخی از مشروعه خواهان آن را با احکام شرعی در تعارض می‌دیدند و از سوی دیگر کلیه ترقی خواهان و پاره‌ای روحانیان روشن بین (مثل سید محمد طباطبایی و سید جمال واعظ)، خواهان مساوات حقوقی کل افراد جامعه بودند. سرانجام اصل هشتم متمم به این صورت نوشته شد: «اهالی مملکت ایران در مقابل قانون دولتی متساوی الحقوق خواهند بود.» در واقع تصویب این اصل توفیقی بود در جهت تثبیت حقوق اساسی برای آحاد مردم ایران. (آدمیت، ۲۵۳۵ : ۴۱۸-۴۱۷).

بخش دیگری از حقوق شهروندی در همین اصل تبیین شده بود. یعنی همان برابری همگانی در برابر قانون که در مدل مارشال به عنوان حقوق مدنی تعریف گردیده است. تعدادی از نمایندگان در تبیین این اصل به مساله کاپیتولاسیون اشاره کردند و یکی از دلایل آن را نبود چنین اصلی عنوان نمودند مخبر السلطنه هدایت - از ترقی خواهان خارج مجلس - در این باره می نویسد: «ایران گرفتار کاپیتولاسیون - شرکت خارجه در محاکم - است. باید قوانین قسمی تنظیم شود که در آتیه آن بار را از دوش خودمان برداریم و لازمه این امر تساوی حقوق ملل متنوعه [اقلیت‌های دینی] است با مسلم». (مخبر السلطنه هدایت، ۱۳۶۳: ۴۰).

اصل آزادی مطبوعات و انجمن‌ها نیز مورد اشکال و محل منازعه بود از نظر برخی، آزادی مطبوعات و انجمن‌ها، تخطی از اصل اسلامی نهی از منکر بود. در این مورد با وجود آن که مجلس اساس را بر آزادی بیان و اجتماعات و منع ممیزی نهاد اما برای همراه کردن مخالفان، نشر "کتب رافضی و مطالبی که برای دین مبین مضر است" را ممنوع ساخت (ماده ۲۰ متمم قانون اساسی) و در ماده ۲۱ انجمن‌های مولد فتنه را غیرقانونی اعلام کرد. (امانت، ۱۳۸۳: ص ۵۰). این اصل نیز به تبیین حقوق مدنی درباره شهروندان می پرداخت.

برخورد مدافعان سیاست عقلی با مشروعه خواهان در مسأله "عرفی ساختن نظام قضایی" در جریان تصویب متمم جلوه تندتری داشت. در طرح پیشنهادی کمیسیون تدوین متمم، عرفی ساختن کامل دستگاه قضایی، استقلالی برای محاکم شرعی باقی نمی گذاشت. این تهدید مستقیمی بود به مقام علمی علما و اعتبار احکام شرعی، تهدیدی که روحانیان نسبت به آن کاملاً هشیار بودند و به ایستادگی برخاستند. تعارض در این ماجرا میان دو جریان ریشه دار بود، اختلاف آراء علما و برخی از نمایندگان موجب مشاجره لفظی در مجلس شد. حتی سید عبدالله بهبهانی قهر کرده و مدتی به مجلس نیامد و به همین دلیل کار متمم قانون اساسی مدتی معطل ماند ولی فشار افکار عمومی و مذاکرات و تعدیل‌های انجام شده سرانجام به تفکیک محاکم شرع (زیر نظر علما) و محاکم عرف انجامید و "نظام قضایی عرفی" تعریف گشت که در اصول ۷۱ تا ۷۵ متمم مندرج است (آدمیت، ۲۵۳۵: ۴۲۲-۴۱۸). نهایتاً با ایستادگی مجلس و پشتیبانی‌های عمومی، محمدعلی شاه در ۲۹ شعبان ۱۳۲۵ ق. / ۱۸ اکتبر ۱۹۰۷ م. متمم قانون اساسی ایران را امضاء کرد. (امیرارجمند، ۱۳۸۳: ۱۰۱).

تصویب این متمم در حقیقت بلندترین گام مجلس اول در تبیین و تدوین حقوق اساسی مردم و مدخلی به تبیین حقوق شهروندی بود.^۱

نتیجه گیری

شکل‌گیری مفهوم حقوق شهروندی در ایران طی یک فرایند تاریخی بلند مدت انجام گرفته است. گذر از حکومت‌های خودکامه و اقبال به استقرار نظام قانونی در ایران عصر مشروطیت مهم‌ترین گام در پیدایش مفهوم حقوق شهروندی است. نخبگان سیاسی اجتماعی ایران با توجه به اهمیت قانون در حفاظت و صیانت از حقوق فردی تلاش کردند این مفهوم را تبیین و تثبیت نمایند. توجه به قانون از سوی ایشان برای محافظت از حقوق اولیه انسان‌ها در برابر حکومت خودکامه قاجار انجام شد. بخشی از این حقوق همان است که امروزه جزء حقوق شهروندی به حساب می‌آید. مفاهیمی مانند آزادی بیان، آزادی انتخاب شغل و مسکن، آزادی تشکیل انجمن‌ها و گروه‌ها، حق انتخاب کردن و انتخاب شدن؛ نمونه‌هایی از اجزاء حقوق شهروندی است که در مدل مورد استفاده پژوهش حاضر در تبیین حقوق شهروندی بر آن تاکید شده است. این حقوق هر چند نه با نام حقوق شهروندی، اما با همان محتوا و مضمون در فصول مختلف قانون اساسی و متمم آن مورد تاکید و تصدیق قرار گرفته است. با تطبیق این متون با مدل مارشال به این نتیجه می‌رسیم که از سه بخش مهم حقوق شهروندی، مصادیق روشن و مشخصی درباره حقوق مدنی و حقوق سیاسی ایرانیان در قانون اساسی و متمم آن مورد تاکید و تصویب قرار گرفته بود و بخش سوم مدل مورد استفاده که ناظر به حقوق اجتماعی و تشکیل دولت رفاه است نیز به دلیل آن که شکل‌گیری آن عمدتاً در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم بوده است به صورت طبیعی در این متون مندرج نگشته است. بدین سان باید گفت که قانون اساسی مشروطیت

۱. احتشام السلطنه، یکی از روسای نخستین مجلس شورای ملی ایران در این باره می‌نویسد: «تنظیم و تصویب و توشیح بدون سر و صدای قانون متمم قانون اساسی، بزرگترین خدمت مجلس اول است که مشروطیت ایران و رژیم پارلمانی را بنیان و پایه اساسی گذارد. قوای ثلاثه را تعریف و وظائف آنها را مشخص و تفکیک نمود. حقوق افراد در برابر قانون و اختیارات محاکم و استقلال قضات در این قانون تعریف و پیش‌بینی شد. قانون اساسی در حقیقت از کلیات مسائل گفتگو کرده، درحالی که قانون متمم حقوق و حدود مجلس و دولت، دربار و شاه با ملت را مشخص نموده است.» (احتشام السلطنه، ۱۳۶۷: ۶۱۲).

و متمم آن نخستین اسناد مکتوب رسمی است که در ایران معاصر به تبیین و تحکیم حقوق شهروندی پرداخته و دست کم در تبیین ابعاد نظری آن با توفیق نسبی همراه بوده است.

منابع:

۱. کتاب‌ها:

- ۱- احتشام السلطنه، محمودعلامیر، *خاطرات احتشام السلطنه*، به کوشش سیدمحمد مهدی موسوی، تهران، زوار، ۱۳۶۷، چاپ دوم.
- ۲- اسپنسر، هربرت، فردناند تونیس و دیگران، *جامعه سنتی و جامعه مدرن*، ترجمه منصور انصاری، تهران، انتشارات نقش جهان، ۱۳۸۱.
- ۳- امانت، عباس، *زمینه‌های فکری، مندرج در کتاب: انقلاب مشروطیت (از سری مقالات دانشنامه ایرانیکا)*، زیر نظر احسان یارشاطر، ترجمه پیمان متین، تهران، امیرکبیر، ۱۳۸۳، چاپ دوم.
- ۴- امیر ارجمند، سعید، *قانون اساسی، مندرج در کتاب: انقلاب مشروطیت (از سری مقالات دانشنامه ایرانیکا)*، زیر نظر احسان یارشاطر، ترجمه پیمان متین، تهران، امیرکبیر، ۱۳۸۳، چاپ دوم.
- ۵- آدمیت، فریدون، *اندیشه‌های میرزا فتحعلی آخوندزاده*، تهران، خوارزمی، ۱۳۴۹، چاپ اول.
- ۶- آدمیت، فریدون، *ایدئولوژی نهضت مشروطیت ایران*، تهران، پیام، ۲۵۳۵ (۱۳۵۵ ش).
- ۷- آشوری، داریوش، *دانشنامه سیاسی*، تهران، انتشارات مروارید، ۱۳۷۶، چاپ چهارم.
- ۸- براگدون، لیلیان، *سرزمین و مردم فرانسه*، ترجمه محمود مصاحب، تهران، بنگاه ترجمه و نشر کتاب، ۱۳۴۷، چاپ سوم.
- ۹- برنز، شیلا، *عصر اروپا*، ترجمه بهرام معلمی، تهران، نشر اختران، ۱۳۸۷.
- ۱۰- پالمر، روزول، *تاریخ جهان نو*، ترجمه ابوالقاسم طاهری، تهران، موسسه چاپ و انتشارات امیرکبیر، با همکاری موسسه انتشارات فرانکلین، ۱۳۴۰.
- ۱۱- حقدار، علی اصغر، *مجلس اول و نهادهای مشروطیت*، تهران، مهرنامگ، ۱۳۸۳، چاپ اول.

- ۱۲- *روزنامه مجلس*، جلد ۱ (۲۲۲ شماره)، تهران، کتابخانه موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی ایران، ۱۳۷۵، چاپ اول.
- ۱۳- سلماسی زاده، محمد، *تاریخ اروپا از انقلاب فرانسه تا جنگ جهانی اول*، تهران، انتشارات میثاق فرزندگان، ۱۳۹۵، چاپ دوم.
- ۱۴- _____، *تاریخ اروپا از رنسانس تا انقلاب فرانسه*، تهران، انتشارات میثاق فرزندگان، ۱۳۹۵، چاپ دوم.
- ۱۵- طالبوف، عبدالرحیم، *مسائل الحیات*، تفلیس، مطبعه غیرت، ۱۳۲۴ ق ۱۹۰۶ م، چاپ اول.
- ۱۶- فروغی، محمد علی، *حقوق اساسی (یعنی) آداب مشروطیت دول*، به کوشش علی اصغر حقدار، تهران، انتشارات کویر، ۱۳۸۲.
- ۱۷- فوگل، اشیپیل، *تمدن مغرب زمین*، ترجمه محمدحسین آریا، تهران، امیرکبیر، ۱۳۸۰، چاپ اول.
- ۱۸- قاضی، ابوالفضل، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، ج اول مبانی و کلیات، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۸.
- ۱۹- کاشانی، میرزا سید حسن، *مکالمه سیاح ایرانی با شخص هندی*، به کوشش غلامحسین میرزا صالح، تهران، کویر، ۱۳۸۰.
- ۲۰- گیدنز، آنتونی، *جامعه شناسی*، ترجمه منوچهر صبوری، تهران، نشر نی، ۱۳۷۹، چاپ ششم.
- ۲۱- مخبرالسلطنه هدایت، مهدیقلی خان، *طلوع مشروطیت*، به کوشش امیر اسماعیلی، تهران، جام، ۱۳۶۳، چاپ اول.
- ۲۲- ملکم خان، *روزنامه قانون*، تهران، انتشارات کویر، ۱۳۶۹، چاپ اول.
- ۲۳- ناظم الاسلام کرمانی، محمد بن علی، *تاریخ بیداری ایرانیان*، به اهتمام علی اکبر سعیدی سیرجانی، تهران، بنیاد فرهنگ ایران، ۱۳۴۶، چاپ اول.

۲. مقالات:

سلماسی‌زاده، محمد، *مجلس اول شورای ملی و تلاش برای تبیین حقوق اساسی*، فصلنامه علمی - پژوهشی تاریخ اسلام و ایران، سال بیست و دوم، دوره جدید، شماره ۱۴، پیاپی ۱۰۱، تابستان ۱۳۹۱، صص ۹۵-۱۲۸.

۳. لینک‌ها:

متن قانون اساسی و متمم آن در لینک زیر موجود است:
<http://fis-iran.org/fa/resources/legaldoc/iranconstitution>

اصل برابری در حقوق داخلی و بین الملل

دکتر بیژن عباسی^۱



مقدمه

اصل برابری همواره یکی از دغدغه‌های ادیان و اندیشمندان بوده است. آزادی‌های عمومی با اصل برابری درهم تنیده‌اند. این اصل در انقلاب فرانسه و اعلامیه حقوق بشر و شهروند سال ۱۷۸۹ این کشور پذیرفته و به برابری حقوق افراد و جلوگیری از هرگونه تبعیض میان آن‌ها تعریف گردید.

امروزه اصل برابری به چه معناست و تاکنون چه تحولاتی به خود دیده است، در چه اسنادی اعم از داخلی و بین المللی به رسمیت شناخته شده، محتوا، نظام حقوقی و محدودیت‌های آن کدامند؟

برابری یکی از مهم‌ترین اصول حقوقی کشورهاست و برابری در رفتار میان شهروندان یکی از شرایط و اصول دولت قانونمدار به شمار می‌آید. این اصل توسط اسناد بین المللی، قوانین اساسی و عادی و دادگاه‌های قانون اساسی کشورهای گوناگون از جمله دول اروپایی، دیگر کشورها و دیوان عالی ایالات متحده مورد تایید قرار گرفته است.

تبعیض یک نابرابری در رفتار است که بر پایه ریشه اجتماعی، نژادی، عقیدتی، جنسیت یا معلولیت بنا شده است. بدین ترتیب، تبعیض به معنی تمایز و تفاوت قائل شدن میان گروهی

۱. دانشیار دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران. babbasi@ut.ac.ir

از اشخاص و انجام رفتاری خاص با آنهاست. تبعیض به اصل برابری تایید شده در اسناد بین‌المللی و داخلی مربوط به حقوق بشر تعرض می‌نماید. برابری مستلزم این امر است که با اشخاص دارای یک وضعیت به شیوه یکسان رفتار شود.

برابری، نخست یک حق با ماهیت آزادی است که معمولاً مستلزم عدم مداخله قدرت عمومی است و این قدرت باید با افراد به طور کاملاً برابر رفتار نماید. ولی امروزه برابری مستلزم مداخله قدرت عمومی به منظور تصحیح نابرابری‌ها و بی‌عدالتی‌های فاحش اقتصادی و اجتماعی میان مردم نیز می‌باشد.

بنابراین، اکنون افزون بر اصل برابری به لحاظ حقوقی و شکلی (*égalité formelle*)، از اصل برخورداری از برابری واقعی و ماهوی (*égalité matérielle*) نیز سخن گفته می‌شود که مستلزم دخالت دولت برای تصحیح و جبران کاستی‌ها و نابرابری‌ها در جامعه است. این چهره دوم برابری بسیار مورد مناقشه است، زیرا این امر می‌تواند مداخله گسترده قدرت عمومی را در بخش‌هایی که اصولاً اختصاص به افراد و اشخاص خصوصی دارد به همراه داشته باشد.

ما برای بررسی و تحلیل اصل برابری، مقاله حاضر را به پنج مبحث مفهوم (مبحث نخست) و منابع داخلی و بین‌المللی این اصل (مبحث دوم)، نظام حقوقی حاکم بر آن (مبحث سوم)، محتوا، ابعاد (مبحث چهارم) و محدودیت‌های این اصل (مبحث پنجم) تقسیم‌بندی می‌نماییم.

مبحث نخست - مفهوم

برای تعریف اصل برابری و روشن شدن مفهوم آن، این اصل باید به طور شکلی و واقعی مورد بررسی قرار گیرد.

گفتار نخست - اصل برابری به لحاظ شکلی

برابری شکلی، برابری حقوقی است که مستلزم این است که با افراد به طور کاملاً برابر رفتار شود. به لحاظ حقوقی، دولت و دیگر نهادهای عمومی باید با همه افراد ملت به طور برابر رفتار کنند و قانون نباید از هیچ‌گونه تفاوت و تبعیضی میان افراد سخن بگوید. برابری شکلی جنبه انتزاعی داشته و صرفاً در قوانین و مقررات دیده می‌شود و سبب ممنوعیت هر

گونه تبعیض می‌گردد. برابری ممکن است آزادی را محدود نماید زیرا آزادی یکی نباید به زیان آزادی دیگری اعمال شود.

از اصل برابری شکلی و حقوقی، حقوق زیر سرچشمه می‌گیرند که عبارتند از: برابری در مقابل قانون، مقررات و دادگاه‌ها، پشتیبانی قانون از همه افراد ملت به طور برابر، برابری در دستیابی به مشاغل عمومی و خصوصی، برابری در برخورداری از خدمات عمومی، برابری در پرداخت هزینه‌های عمومی (خدمت نظام وظیفه، پرداخت مالیات و عوارض و...)، برابری در حق رای، برابری حقوقی میان زن و مرد (مواد ۶ و ۱۳ اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه).

از اصل برابری، اصل عدم تبعیض ناشی می‌شود. عمده‌ترین تبعیضات عبارتند از:

- ۱- تبعیضات مربوط به ضعف‌ها یا ویژگی‌های جسمی مانند معلولیت یا چاقی؛
- ۲- نژادپرستی، طرد یا عدم پذیرش بخاطر رنگ پوست، اخلاق، فرهنگ، زبان قومی یا تابعیت خاص. گاهی تبعیض نژادی نهادینه شده است مانند آپارتاید که جزیی از قوانین و مقررات دولت آفریقای جنوبی به مدت حدود نیم سده بود.
- ۳- تبعیضات مربوط به وضعیت سلامتی یک فرد: عدم پذیرش مبتلایان به بیماری ایدز. برای نمونه، در مصر چندین بیمار مبتلا به ایدز در سال ۲۰۰۷ به طور خودسرانه و غیرقانونی بازداشت و زندانی شدند^۱.
- ۴- تبعیضات مربوط به عقاید مذهبی: این تبعیضات همیشه در اصطلاحات محاوره‌ای و حقوقی به طور دقیق مشخص نشده‌اند. اخیراً در غرب اصطلاحات جدید همانند اسلام هراسی یا اسلام ستیزی برای تعریف این تبعیضات پدیدار شده است.

گفتار دوم- اصل برابری به طور واقعی

اصل برابری به لحاظ واقعی، به معنی حق افراد بر برابری در حقوق یا به سخن بهتر، برابری از راه قانون می‌باشد. برابری واقعی، برابری مطلوب و اجرایی است که حقوق و مراجع عمومی وظیفه تحقق آن‌را از راه کاهش نابرابری‌های عملی برعهده دارند. برابری واقعی از این اصل ناشی می‌شود که قانونی که به لحاظ شکلی، برای همه برابر است، می‌تواند به

۱. CROUZATIER- DURAND (F.), *Libertés publiques et droits fondamentaux*, Paris, Ellipses, ۲۰۰۹, p. ۱۹۲.

لحاظ ماهوی، نابرابر باشد هنگامی که این قانون در وضعیت‌های مختلف به نحو یکسان اعمال گردد. بدین ترتیب، برابری واقعی و مادی مستلزم مداخله قدرت عمومی به منظور تصحیح نابرابری‌های احتمالی ناشی از نظم حقوقی است و برای کاهش نابرابری‌های عملی می‌باشد. بنابراین، برابری واقعی بر اصل برادری و همبستگی اجتماعی استوار است.^۱ در این راستا، دولت و دیگر نهادهای عمومی می‌توانند بر طبق معیارهای عینی و معین (وضعیت جغرافیایی یا درآمد خانوار) میان افراد مختلف با ایجاد تبعیضات روا یا مثبت (discrimination positive) مثلاً برای نیازمندان، توانخواهان (معلولان)، محرومان، زنان، کودکان، سالمندان، بیکاران، اقلیت‌ها، کارگران، مصرف‌کنندگان و... در امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، تساوی را به طور واقعی برقرار نموده^۲ و از کاستی‌ها و نابرابری‌ها در جامعه بکاهند برای نمونه، اختصاص سه درصد از مشاغل دولتی برای معلولان به موجب قانون جامع حمایت از معلولان مصوب سال ۱۳۸۳.

بنابراین، تبعیض مثبت هنگامی است که با یک شخص یا گروهی از اشخاص به شکل ترجیحی رفتار گردد. ملاک‌های تمایز میان این اشخاص می‌تواند متعدد باشد که عبارتند از: معیارهای جسمی، روانی، اجتماعی، مذهبی، عقاید، زبان، جنسیت، ریشه‌های خانوادگی و جغرافیایی. همچنین حوزه‌های مربوط به برقراری تبعیض مثبت می‌توانند شامل این موارد گردند: فعالیت‌های اجتماعی (ورود به یک موسسه تفریحی و سرگرمی)، فعالیت‌های اقتصادی (مشاغل خاص، ممنوع یا اجباری) و فعالیت‌های سیاسی (حق رای)^۳.

مبحث دوم - منابع اصل برابری

متونی که اصل برابری را تایید و هرگونه تبعیض را ممنوع می‌نمایند چه در سطح بین‌المللی و چه در سطح داخلی متعدّدند.

گفتار نخست - منابع بین‌المللی

۱. OLIVA (E.), **Droit constitutionnel**, Paris, Dalloz-Sirey, Coll. « Aide-mémoire », ۲۰۰۵, p. ۳۷۶.

۲. CHAGNOLLAUD (D.), **Droit constitutionnel contemporain**, t. ۱, Paris, A. Colin, Coll. « Compact », ۲۰۰۵, p. ۸۳.

۳. CROUZATIER- DURAND (F.), **op. cit.**, p. ۱۹۱.

در اسناد بین‌المللی بر استقرار برابری و از میان بردن تبعیض تاکید فراوانی شده است مانند ماده ۱ منشور ملل متحد، اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق‌های بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اعلامیه اسلامی حقوق بشر، کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا، کنوانسیون بین‌المللی رفع هرگونه تبعیض نژادی مصوب ۲۱ دسامبر ۱۹۶۵.

ماده ۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر این چنین آغاز می‌شود: «همه افراد بشر آزاد به دنیا می‌آیند و از لحاظ حیثیت و حقوق با هم برابرند».

ماده ۲ این اعلامیه نیز مقرر می‌دارد که «۱- هر کس می‌تواند بدون هیچ‌گونه تمایز مخصوصاً از حیث نژاد، رنگ، جنس، زبان، مذهب، عقیده سیاسی یا هر عقیده دیگر و همچنین ملیت، وضع اجتماعی، ثروت، ولادت یا هر موقعیت دیگر، از تمام حقوق و کلیه آزادی‌هایی که در اعلامیه حاضر ذکر شده است، بهره‌مند گردد».

۲- بعلاوه هیچ تبعیضی به عمل نخواهد آمد که مبتنی بر وضع سیاسی، اداری و قضایی یا بین‌المللی کشور یا سرزمینی باشد که شخص به آن تعلق دارد، خواه این کشور مستقل، تحت قیمومت یا غیرخودمختار بوده یا حاکمیت آن به شکلی محدود شده باشد».

ماده ۷ این اعلامیه نیز می‌گوید: «همه در برابر قانون مساوی هستند و حق دارند بدون تبعیض و بالسویه از حمایت قانون برخوردار شوند. همه حق دارند در مقابل هر تبعیضی که ناقض اعلامیه حاضر باشد و علیه هر تحریکی که برای چنین تبعیضی به عمل آید به طور تساوی از حمایت قانون بهره‌مند شوند».

همچنین بند ۱ ماده ۲ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی اشعار می‌دارد که دولت‌های طرف این میثاق متعهد می‌شوند که حقوق شناخته شده در این میثاق را درباره کلیه افراد مقیم در قلمرو و تابع حاکمیتشان بدون هیچ‌گونه تمایزی از قبیل نژاد، رنگ، جنس، زبان، مذهب، عقیده سیاسی یا هر عقیده دیگر، اصل و منشا ملی یا اجتماعی، ثروت، نسب یا دیگر وضعیت‌ها محترم شمرده و تضمین کنند.

این میثاق به برابری در مقابل دادگاه (ماده ۱۴) و منع تبعیض نسبت به کودکان (ماده ۱۴) نیز اشاره کرده است.

ماده ۲۶ میثاق نیز مقرر می‌دارد: «کلیه اشخاص در برابر قانون مساوی هستند و بدون هیچ‌گونه تبعیض استحقاق حمایت بالسویه قانون را دارند. از این لحاظ قانون باید هر گونه

تبعیض را منع و برای کلیه اشخاص حمایت موثر و مساوی علیه هر گونه تبعیض از جمله نژاد، رنگ، جنسیت، زبان مذهب، عقیده سیاسی و هر عقیده دیگر، خاستگاه ملی یا اجتماعی، ثروت، تولد یا هر وضعیت دیگر را تضمین نماید».

همچنین میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به برابری بدون هیچ گونه تمایز (ماده ۲) و برابری زن و مرد در برخورداری از حق‌های اعلام شده در این میثاق (ماده ۳) اشاره کرده است.

کنوانسیون‌های بین‌المللی خاصی نیز در زمینه اصل برابری وجود دارند که عبارتند از: کنوانسیون منع تبعیض در زمینه آموزش مصوب ۱۴ دسامبر ۱۹۶۰ پاریس (دولت ایران در سال ۱۳۴۶ این کنوانسیون را تصویب و در تاریخ ۱۵ اسفند ۱۳۴۶ آن را برای اجرا ابلاغ نموده است)، کنوانسیون رفع هرگونه تبعیض نژادی مصوب ۲۱ دسامبر ۱۹۶۵ (دولت ایران در تاریخ ۷ اسفند ۱۳۴۵ این کنوانسیون را امضا و در تاریخ ۳۰ تیر ۱۳۴۷ تصویب کرده و هیچ گونه حق شرطی درباره ی آن قایل نشده است)^۱، کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض علیه زنان مصوب سال ۱۹۷۹، کنوانسیون رفع هرگونه تبعیض علیه کودکان مصوب ۱ مارس ۱۹۸۰، اعلامیه حقوق اقلیت‌ها مصوب سال ۱۹۹۲ و کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت مصوب سال ۲۰۰۶.

کنوانسیون اروپایی حقوق بشر می‌گوید برخورداری از حقوق و آزادی‌های شناخته شده در کنوانسیون حاضر باید بدون هیچ گونه تمایزی از نظر جنسیت، نژاد، رنگ پوست، عقاید سیاسی یا هر عقیده دیگر، خاستگاه ملی یا اجتماعی، تعلق به یک اقلیت ملی، ثروت، تولد یا هر وضعیت دیگر تضمین گردد (ماده ۱۴).

منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا نیز اصل برابری در حقوق (ماده ۲۰) و اصل منع تبعیض (ماده ۲۱) را پذیرفته و شماری از تبعیضات را ممنوع اعلام کرده و اصولی را به پی‌ریزی تبعیضات مثبت مانند حق بر تنوع فرهنگی، مذهبی و زبانی (ماده ۲۲)، برابری

۱. این کنوانسیون دولت‌های عضو را ملزم می‌کند که به طور فعال با نژادپرستی مقابله کرده و به طور خاص « هر گونه نشر عقاید مبتنی بر برتری یا تنفر نژادی را جرایمی قابل مجازات اعلام کرده و همچنین اقدام به اعمال خشونت آمیز یا تحریک به آن‌ها علیه نژادها یا گروه‌های انسانی یا خاستگاه قومی دیگر یا معاونت در فعالیت‌های نژادپرستانه یا تأمین مالی آن‌ها، بایستی جرم شناخته شود» (بند « الف » ماده ۴).

میان زن و مرد (در مورد اخیر، به تبعیضات مثبت به طور صریح اشاره شده است)، حق‌های کودکان (ماده ۲۳)، حق‌های سالمندان (ماده ۲۴) و حق اشخاص معلول برای جذب در جامعه (ماده ۲۵) اختصاص داده است.

دادگاه اروپایی حقوق بشر نیز اعلام کرده است که « مبارزه با تبعیض نژادی در همه اشکال و مظاهر آن، از بالاترین اهمیت برخوردار می‌باشد»^۱.

گفتار دوم - منابع داخلی

اصل برابری در بسیاری از اعلامیه‌های حقوق و قوانین اساسی کشورها ذکر شده و یکی از پایه‌های حقوق عمومی و حقوق بشر آن‌هاست. اصل برابری در اعلامیه حقوق بشر و شهروند سال ۱۷۸۹ فرانسه بدین ترتیب، ذکر شده است:

۱- نخست به طرز کلی: «انسان‌ها آزاد به دنیا می‌آیند و زندگی می‌کنند و به لحاظ حقوقی برابر هستند» (ماده ۱)

۲- سپس درباره برخی از نتایج و آثار آن: برابری در مقابل قانون، در دستیابی به مشاغل عمومی (ماده ۶) و برابری در مقابل هزینه‌های عمومی (ماده ۱۳).

اصل برابری در ماده ۳ قانون بنیادین آلمان و اصلاحیه چهاردهم قانون اساسی ایالات متحده نیز ذکر شده است.

در حقوق داخلی، قوانین کیفری هرگونه تمایز میان اشخاص به دلیل خاستگاه، جنسیت، وضعیت خانوادگی، ظاهر جسمی، نام یا نام خانوادگی، وضعیت سلامتی، معلولیت، ویژگی‌های ژنتیک و وراثتی، اخلاق، سن، عقاید سیاسی، فعالیت‌های سندیکایی، تعلق یا عدم تعلق به یک قومیت، ملت، نژاد یا مذهب خاص را تبعیض می‌شمارند. همچنین هنگامی که برخی اعمال خلاف قانون یا بزهکارانه از قبیل خشونت‌های گفتاری یا فیزیکی با انگیزه نژادپرستانه باشد از عوامل تشدید مجازات هستند.

نظام اجتماعی اسلام نیز بر پایه برابری استوار شده است. از نظر اسلام، برتری مردم نسبت به یکدیگر صرفاً بر پایه تقوا و پرهیزگاری است که می‌توانیم آن را در آیه ۱۳ سوره حجرات

۱. واچمن پاتریک، «آزادی بیان»، ترجمه محمد حسن حبیبی و رضا شکوهی‌زاده، نشریه حقوق اساسی، س چهارم، ش ۶ و ۷، ۱۳۸۵، ص ۳۱۸.

ببینیم: «یا ایها الناس انا خلقناکم من ذکر و انثی و جعلناکم شعوبا و قبائلا لتعارفوا ان اکرمکم عندالله اتقاکم».

یا در احادیث نبوی آمده است: «الناس امام الحق کلهم سواء کاسنان المشط»: «افراد در مقابل حق همانند دانه‌های شانه با یکدیگر برابرند».

«ایها الناس ان ربکم واحد و ان اباکم واحد کلکم لادم و آدم من تراب ان اکرمکم عندالله اتقیکم و لیس لعربی علی عجمی و للاحمر علی ابیض و لالابيض علی احمر فضل الا بالتقوی»^۱ نیز درباره نفی هر گونه تبعیض ناروا در میان انسان‌ها بیان شده است.

حضرت علی (ع) به فرمانداران خود دستور می‌داد حتی در نگاه کردن به مردم نیز برابری را رعایت نمایند: «راس بینهم فی اللحطه و النظره»^۲.

درباره زنان نیز قرآن می‌فرماید: «عاشروهن بالمعروف»: «با زنان به خوبی رفتار کنید» (آیه ۱۹ سوره نسا)^۳.

بنابراین، اصل برابری که در نظام‌های مردم سالار به عنوان اصلی ضروری می‌باشد در اسلام نیز پذیرفته شده است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی یکی از تکالیف دولت برابر بندهای ۹ و ۱۴ اصل ۳ رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی، معنوی و تساوی عموم در برابر قانون است. از آن‌جا که ایران دارای اقوام و قبائل متعددی است، برای تحقق همبستگی ملی میان همه آنها باید همه آنان از حقوق مساوی برخوردار باشند. لذا رنگ پوست، نژاد، زبان، گویش و... نباید سبب برتری یک قوم بر اقوام دیگر یا یک فرد بر افراد دیگر باشد.

پس یکی از راه‌های رسیدن به یکی از اهداف جمهوری اسلامی در اصل ۲ قانون اساسی ج. ا. یعنی همبستگی ملی، پذیرفتن اصل برابری و تساوی است و این که همه مردم باید در مقابل قانون برابر و از حقوق و تکالیف یکسان برخوردار باشند. اصل ۱۹ قانون اساسی مقرر

۱. هر دو حدیث در **من لایحضره الفقیه**، ابن بابویه، ص ۵۷۹.

۲. **نهج البلاغه**، نامه ۲۷.

۳. ماده ۱۱۰۳ قانون مدنی در این راستا مقرر می‌دارد: «زن و شوهر مکلف به حسن معاشرت با یکدیگرند».

می‌دارد: «مردم ایران از هر قوم و قبیله باشند از حقوق مساوی برخوردارند رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود»^۱.

یکی از پیامدهای اصل برابری شهروندان پذیرفته شده در اصل ۱۹ قانون اساسی، این است که قانون از همه افراد ملت به طور مساوی حمایت کند و نتیجه دوم این که همه افراد ملت از حقوق بشر، حقوق سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به طور برابر بهره‌مند گردند و بهره‌برداری از این حقوق خاص قوم و قبیله، فرد و یا افراد خاصی از ملت ایران نباشد. البته شرط حمایت قانون و برخورداری از همه حقوق توسط همه افراد ملت، رعایت موازین اسلام است.

اصل ۲۰ قانون اساسی می‌گوید: «همه افراد ملت اعم از زن و مرد در حمایت یکسان قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام بهره‌مندند».

در اصل ۱۰۱ قانون اساسی نیز ذکر شده است که به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های رفاهی و عمرانی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن‌ها، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شورای استان‌ها تشکیل می‌شود.

پیروان مذاهب غیرشیعی و غیرمسلمان، طبق اصول ۱۲ و ۱۳ قانون اساسی دارای احترام کامل بوده و از آزادی دین و مذهب برخوردارند. در انجام مراسم دینی خود آزاد و در تعلیمات دینی و مذهبی و احوال شخصیه (ازدواج، طلاق، ارث و وصیت)^۲ نیز تابع دین خود می‌باشند. بعلاوه استفاده از زبان‌های محلی و قومی در مطبوعات و رسانه‌های جمعی و تدریس ادبیات آن‌ها در مدارس در کنار زبان فارسی آزاد است (اصل ۱۵).

مواد ۷ و ۸ منشور حقوق شهروندی صادرشده در تاریخ ۹ آذر ۱۳۹۵ توسط رئیس‌جمهور نیز درباره اصل برابری است: ماده ۷- «شهروندان از کرامت انسانی و تمامی مزایای پیش‌بینی‌شده در قوانین و مقررات به نحو یکسان بهره‌مند هستند».

۱. اصل ۸ متمم قانون اساسی مشروطیت نیز اصل برابری را پذیرفته بود: «اهالی مملکت ایران در مقابل قانون دولتی متساوی الحقوق خواهند بود».

۲. در این باره ر.ک به ماده ۷ قانون مدنی و قانون اجازه رعایت احوال شخصیه ایرانیان غیر شیعه مصوب سال ۱۳۱۲.

ماده ۸- «اعمال هرگونه تبعیض ناروا به‌ویژه در دسترسی شهروندان به خدمات عمومی نظیر خدمات بهداشتی و فرصت‌های شغلی و آموزشی ممنوع است. دولت باید از هرگونه تصمیم و اقدام منجر به فاصله طبقاتی و تبعیض ناروا و محرومیت از حقوق شهروندی، خودداری کند».

مبحث سوم - نظام حقوقی اصل برابری

همان گونه که دیدیم اصل برابری یکی از اصول کلی حقوق بوده، در اسناد حقوق بشری و قوانین اساسی کشورها به رسمیت شناخته شده و توسط دادرسان قانون اساسی و دادرسان دادگاه‌های عمومی و اداری مورد حمایت قرار گرفته است. تحقق و اجرای حق برابری از راه‌های مختلفی بوده (الف) و قوای عمومی نیز موظف به اجرا و تحقق این حق می‌باشند (ب).

گفتار نخست - روش‌های اجرای اصل برابری

اجرای اصل برابری به دو ترتیب است :

الف - اجرای منفی و سلبی

در این روش، قانون هیچ گونه تبعیض و تمایزی را در نظر نمی‌گیرد و برابری محض را از راه نفی هرگونه تمایزی می‌پذیرد. بدین ترتیب، اصل برابری اصلی مطلق است و در واقع، به برابری شکلی و حقوقی مربوط می‌گردد.

ب - اجرای مثبت و ایجابی

در اجرای مثبت و ایجابی اصل برابری، قانون به منظور برقراری برابری میان طبقات مختلف مردم که برخی از آنها نیازمند معیارهای مختلفی را مدنظر قرار می‌دهد. این امر تبعیض مثبت است که منجر می‌شود که ما تفاوت در وضعیت را که تفاوت در رفتار را موجه می‌نماید مدنظر قرار دهیم. تبعیض مثبت مجموعه‌ای از موازینی است که برای حمایت از برخی از اشخاص متعلق به دسته‌ها و طبقاتی که اعضای آنها به طور مرتب، مورد تبعیضاتی قرار گرفته یا می‌گیرند در نظر گرفته شده‌اند. تبعیض مثبت، تفاوت حقوقی موقت در رفتار است که قانونگذار آن را به سود گروهی از اشخاص حقیقی یا حقوقی و به زیان

گروهی دیگر تجویز می‌کند تا نابرابری پیشین آن‌ها را جبران نماید.^۱ اشخاص یا طبقات مربوط، ممکن است حسب مورد، به کمک ملاک‌های قومی، طبعی، فرهنگی، زبانی، مذهبی، اجتماعی- اقتصادی یا سرزمینی تعیین شوند. برای نمونه، ایجاد سهمیه برای زنان در مشاغل عمومی یا در امر نمایندگی ملی یا محلی، معافیت نظامیان از پرداخت مالیات (بند ۱۴ ماده ۹۱ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶) یا ایجاد قواعدی به منظور تسهیل استخدام اشخاص جانباز و معلول و حمایت از محجوران. اجرای مثبت و ایجابی به برابری واقعی نزدیک می‌گردد.

قوانین کیفی اعمال تبعیض توسط اشخاص عمومی یا خصوصی از جمله خودداری از فروش کالا و خدمات به بعضی از افراد، ایجاد موانع برای انجام عادی فعالیت‌های اقتصادی و خودداری از استخدام برخی از اشخاص را مورد مجازات قرار می‌دهند. دادگاه اروپایی حقوق بشر نیز تایید کرده است که هنگامی که دولت‌ها بدون توجیه عینی و معقول، رفتاری متفاوت را نسبت به اشخاصی که در وضعیت‌های متفاوت قرار دارند انجام ندهند حق برخورداری از حقوق تضمین شده به موجب کنوانسیون در نظر گرفته نشده است.^۲ بدین ترتیب، این دادگاه حق بر تبعیض مثبت را پذیرفته است.

در حقوق بین الملل در موارد بسیاری تبعیض مثبت به سود اقلیت‌های نژادی یا زنان در نظر گرفته شده است. مثلاً بند ۴ ماده ۱ کنوانسیون امحای همه اشکال تبعیض نژادی مصوب سال ۱۹۶۵، تدابیر ویژه‌ای را برای حمایت از پیشرفت اقلیت‌های خاص نژادی و قومی که نیاز به حمایت بیشتری دارند پیش‌بینی کرده است. این گونه تبعیض را می‌توان در ماده ۴ کنوانسیون رفع همه اشکال تبعیض نسبت به زنان مصوب سال ۱۹۷۹ نیز دید. کنوانسیون اروپایی حقوق بشر نیز بر استفاده از همین تدابیر ویژه برای حمایت از اقلیت‌ها تاکید دارد (بند ۲ ماده ۴).

۱. PACTET (P.), MELIN SOUUCRAMANIEN (F.), **Droit constitutionnel**, Paris, A.Colincol. «U», ۲۰۰۴, p. ۲۰۷.

به نقل از ویژه محمدرضا، «مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین»، **نشریه حقوق اساسی**، س دوم، ش ۲، ۱۳۸۳، ص ۲۴۹.

۲. CEDH, ۶ av. ۲۰۰۰, Thlimenos c/ Grèce.

دادگاه قانون اساسی آلمان در آرای بسیاری، تبعیض مثبت را برای حمایت از زنان تایید کرده است (آرای مورخ ۲۸ ژانویه ۱۹۸۷ و ۲۸ ژانویه ۱۹۹۲). دادگاه قانون اساسی اسپانیا نیز تبعیض مثبت را تحت شرایطی پذیرفته است (رای مورخ ۱۶ ژوئیه ۱۹۸۷).^۱

الف - تبعیض مثبت در ایالات متحده

تبعیض مثبت در ایالات متحده نه تنها به سود فرزندان بردگان بلکه برای همه شهروندانی که متحمل تبعیض بخاطر جنسیت و یا ریشه قومی و ملی خود گردیده بودند پدید آمد. نخستین کسی که از اصطلاح تبعیض مثبت (affirmative action) استفاده کرد جان اف کندی، رئیس جمهور آمریکا بود، سپس این اصطلاح توسط جانسون، جانشینش در کاخ سفید استفاده گردید. اندیشه آن‌ها این بود که به رغم وجود قوانین مربوط به برابری، سیاهان نسبت به بقیه جمعیت آمریکا در وضعیت مناسبی قرار ندارند. هدف از جعل این اصطلاح این بود که کاری صورت گیرد که سیاهان حضور بیشتری در مشاغل تخصصی، دانشگاه‌ها و رسانه‌ها داشته باشند. در همین راستا، در این کشور از سال ۱۹۶۰ مشاغل ترجیحی پایه‌ریزی شدند. ولی این فعالیت‌ها در هیچ مورد، به معنی در پیش گرفتن سیاست برقراری سهمیه نبود.^۲ نتایج این سیاست در این کشور نسبتاً قانع کننده بود. بدین ترتیب که در سال ۱۹۶۰، ۱۳ درصد آمریکاییان آفریقایی تبار در طبقه متوسط قرار داشتند و در سال ۲۰۰۰، ۶۶ درصد آن‌ها.^۳

تبعیض مثبت بویژه در امر استخدام و ثبت نام در برنامه‌های گوناگون مربوط به آموزش از دهه ۱۹۷۰ اجرا شد. کارفرمایان و دانشگاه‌ها اغلب سیاست حمایت از داوطلبان سیاه، لاتین، زنان و ساکنان محله‌های فقیر را در پیش گرفته‌اند. در ایالت‌های کالیفرنیا و نیویورک، مهاجران اعم از قانونی یا غیرقانونی می‌توانند از این سیاست استفاده کنند. این سیاست به دلیل عدم سازگاری احتمالی با قانون اساسی، سبب اختلاف نظرهای شدیدی شده است. در تاریخ ۲۸ ژوئن ۲۰۰۷، دیوان عالی این کشور تبعیض مثبت در ورود به مدارس عمومی

۱. ویژه محمدرضا، پیشین، ص ۲۵۰-۲۴۹.

۲. گفتنی است که در سال ۲۰۰۳ دیوان عالی این کشور، اصل سهمیه را به دلیل ناسازگاری با اصل برابری در مقابل قانون و رقابت آزاد محکوم نمود.

۳. CROUZATIER- DURAND (F.), *op. cit.*, p. ۱۹۵.

آمریکا را با پنج رای مثبت در برابر چهار رای منفی ممنوع اعلام کرد. در تصمیم دیوان ذکر شده است که «این که مدارس در راستای تحقق یک هدف احتمالی حرکت کنند نباید به معنی آزادی مدارس در اعمال تبعیض بر اساس نژاد باشد». همچنین تبعیض مثبت در سطح محلی با چالش روبرو شد. در سال ۱۹۹۶ یک همه پرسی به پیشنهاد مردم به تبعیض مثبت در ایالت کالیفرنیا پایان داد.^۱

در چند دهه اخیر انتخابات ریاست جمهوری در این کشور این بحث همیشه مطرح شده است. آیا با حضور باراک اوباما در کاخ سفید دیگر نیازی به اجرای سیاست تبعیض مثبت وجود دارد؟ در دو ایالت کلرادو و نبراسکا مساله به همهپرسی واگذار شد: آیا رای دهندگان تمایل دارند که رفتار ترجیحی را در ورود به دانشگاه و مشاغل عمومی با توجه به ملاک نژاد و جنسیت ممنوع نمایند؟ بیش از ۵۸ درصد آمریکایی‌ها به رد سیاست تبعیض مثبت، رای موافق دادند.

جی راکر (J. Rucker) پایه گذار جنبش رنگ تغییر (Color of change) گروهی ترقی خواه که برای حمایت از باراک اوباما ایجاد شده بود می گوید: «حالا که ما یک سیاه را در نمادی ترین جایگاه ملت داریم، احتمالاً بسیاری از آمریکایی‌ها به این نتیجه رسیده‌اند که سیاهان، دیگر نباید شاکی باشند». «ولی واقعیت این است که ما همیشه شاهد موارد تبعیض در امر مسکن، حضور فراوان آمریکاییان آفریقایی تبار در زندان‌ها و نابرابری‌ها در امر آموزش می‌باشیم». همچنین باید ذکر کرد که در این کشور یک نهم سیاهان ۲۰ تا ۳۴ ساله در بازداشت و زندان به سر می‌برند.

باراک اوباما هنگامی که دانشجوی حقوق دانشگاه‌هاروارد بود شدیداً از سیاست تبعیض مثبت دفاع می‌کرد. وی در مجله دانشجویان حقوق (Harvard Law Review) ذکر کرده بود که خود از برنامه تبعیض مثبت اجراشده در سال ۱۹۶۱ استفاده کرده است.

۲. گفتنی است که در تاریخ ۸ نوامبر ۱۹۹۴ «پیشنهاد شماره ی ۱۸۷» مردم ایالت به منظور محروم کردن مهاجران غیرقانونی از خدمات اجتماعی کالیفرنیا با ۵۹ درصد رای مثبت پذیرفته شده بود.

(LECLERCQ (C.), **Droit constitutionnel et institutions politiques**, Paris, Litec, ۱۹۹۹, p. ۹۵).

ولی هنگام تبلیغات انتخاباتی بیشتر بر طبقه اجتماعی تا نژاد به عنوان عامل تبعیض تاکید می‌کرد. وی خصوصاً می‌گفت که دخترانش که در زندگی مشکلات چندانی ندارند هنگامی که قصد ورود به دانشگاه را دارند و بویژه هنگامی که با داوطلبان جوان سفیدپوست فقیر رقابت می‌کنند نباید از تبعیض مثبت استفاده نمایند. ولی سی اوگلتری (C. Ogletree) استاد دانشکده حقوق دانشگاه هاروارد و مدافع جبران خسارات ناشی از عنوان بردگی، بر این باور است که دختران اوپاما با وجود امتیازاتی که دارند ممکن است در سراسر زندگی خویش با توجه به رنگ پوست خود مورد قضاوت قرار بگیرند، بنابراین، آن‌ها نیز باید از سیاست تبعیض مثبت بهره مند شوند^۱.

ب - تبعیض مثبت در فرانسه

در فرانسه، سیاست تبعیض مثبت در دهه ۲۰۰۰ مطرح شد. این سیاست در حوزه اشتغال اجرا گردید. برای نمونه، به موجب مقررات قانون مصوب ۱۰ ژوئیه ۱۹۸۷ به همه کارفرمایان خصوصی و از سال ۲۰۰۵ به ادارات دولتی و موسسات عمومی در حوزه‌های علمی، فن آوری و فرهنگی تکلیف می‌کند که شش درصد از حقوق بگیران خود را به افراد معلول اختصاص دهند.

از سوی دیگر، برنامه‌های متعدد مربوط به تبعیض مثبت در امر آموزش عالی تدارک دیده شد. این ابتکارات در زمینه اهداف، شیوه‌های فعالیت و نتایج بسیار متعدد هستند. ولی همه آن‌ها در یک امر مشترک هستند و آن این که این برنامه‌ها در هیچ موردی بر تبعیض مثبت بر اساس ملیت یا قومیت که در فرانسه ممنوع است پایه‌گذاری نشده است. این برنامه‌ها با تمرکز بر مناطق شهری حساس و مشکل‌دار و محله‌های محروم، مربوط به تبعیض مثبت بر پایه نابرابری‌های اجتماعی یا جغرافیایی می‌باشند.

در امر آموزش عالی، پیش از همه، در رشته‌های دانشگاهی مطرح و برجسته (شاهد نابرابری چشمگیر) بودند که دانشگاه‌ها کوشیدند در آگهی‌های پذیرش خود به طور مستقیم، از دانش‌آموزان دبیرستان‌های واقع شده در محله‌های دارای مشکل، حمایت و یا آن‌ها را به استخدام درآورند. مدرسه عالی علوم سیاسی پاریس، نخستین موسسه آموزش

۱. CROUZATIER- DURAND (F.), *op. cit.*, p. ۱۹۵-۱۹۶.

عالی این کشور بود که در سال ۲۰۰۱، یک برنامه تبعیض مثبت را به سود دانش‌آموزان دبیرستان‌های واقع شده در محله‌های یاد شده مطرح و اجرا کرد. داوطلبان این مدرسه از طریق یک فرایند ویژه و متفاوت با کنکور معمولی انتخاب شدند.^۱ این برنامه همچنان ادامه دارد. بسیاری از دبیرستان‌ها نیز از چنین برنامه‌هایی استقبال کرده و کلاس‌های آمادگی کنکور و ورود به دانشگاه را برای دانش‌آموزان یادشده به منظور افزایش شانس و فرصت آنها برای ادامه تحصیل برگزار کرده‌اند.

گفتار دوم – اقتدار اصل برابری بر قوای عمومی

الف – اقتدار اصل برابری بر قوه مقننه

اصل برابری نخست، برای قوه قانونگذاری لازم‌الرعايه است. دادرسی قانون اساسی در چهارچوب اختیارات واگذار شده توسط قانون اساسی به این قوه، می‌تواند قوانین مصوب آنرا که به اصل برابری یاد شده در قانون اساسی تعرض کرده باشد مغایر قانون اساسی اعلام نماید. برای نمونه، اگر این قوه به اصل برابری در مقابل قانون، مقامات عمومی و دادگاه‌ها، اصل برابری و عدم تبعیض میان مؤدیان مالیاتی (بند ۹ اصل ۳ و اصل‌های ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی)، اصل برابری در امر عدالت قضایی و کیفری، اصل برابری در مقابل هزینه‌های عمومی، اصل برابری در مقابل قوانین کیفری و... تعرض نماید.

ب – اقتدار اصل برابری بر قوای مجریه و قضاییه

اصل برابری برای همه مقامات عمومی، قضایی (دادگاه‌ها) و مقامات اداری نیز لازم‌الرعايه است. دادرسی اداری می‌تواند یک تصمیم یا عمل اداری را که به اصل برابری تعرض کرده باشد ابطال نماید. در قوه قضاییه نیز بر اساس سلسله‌مراتب قضایی، دیوان یا دادگاه‌های عالی بر دادگاه‌های مادون یا تالی به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین از جمله قانون اساسی (فصل سوم مربوط به حقوق ملت) در آنها به شکل مرجع تجدیدنظر قضایی نظارت دارند (اصل ۱۶۱ قانون اساسی ج.ا.).

۱. CROUZATIER- DURAND (F.), *op. cit.*, p. ۱۹۶-۱۹۷.

مبحث چهارم - محتوا و ابعاد اصل برابری

اصل برابری به معنی برابری حقوقی میان همه شهروندان است و دارای ابعاد گوناگونی می‌باشد که عبارتند از: برابری در مقابل قانون و مقررات (گفتار نخست)، برابری در مقابل دادگاه و مقامات عمومی (گفتار دوم)، برابری در دستیابی به مشاغل عمومی (گفتار سوم)، برابری در مقابل ادارات و در برخورداری از خدمات عمومی (گفتار چهارم)، برابری در مقابل هزینه‌های عمومی (گفتار پنجم)، برابری میان زن و مرد (گفتار ششم)، برابری در حق رای (گفتار هفتم) و برابری میان اتباع و بیگانگان (گفتار هشتم).

گفتار نخست - برابری در مقابل قانون و مقررات

برابری در مقابل قانون یک برابری ریاضی است، یعنی یکسانی در رفتار با اشخاص فارغ از وضعیت مخاطبان قانون. این گونه برابری در ماده ۶ اعلامیه حقوق بشر و شهروند سال ۱۷۸۹ فرانسه، ماده ۷ اعلامیه جهانی حقوق بشر^۱، اصل ۸ متمم قانون اساسی مشروطیت و اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی ج.ا. ذکر شده است. این برابری مستلزم این امر است که تبعیضات ممنوع از جمله بخاطر خاستگاه، نژاد یا مذهب اشخاص در نظر گرفته نشود. در گذشته، دیه اقلیت‌های دینی اهل کتاب شناخته شده در قانون اساسی کشورمان با مسلمانان یکی نبود. اکنون این دیه با توجه به اصلاحیه ماده ۲۹۷ قانون مجازات اسلامی مصوب ۶ دی ۱۳۸۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام برابر تعیین شده است. این ماده اصلاحی مقرر می‌دارد: «بر اساس نظر حکومتی ولی امر، دیه اقلیت‌های دینی شناخته شده در قانون اساسی ج.ا. ایران به اندازه دیه مسلمانان تعیین می‌شود».

گفتار دوم - برابری در مقابل دادگاه

برابری در مقابل دادگاه به این معنی است که همه مردم حق دارند به دادگاه‌ها مراجعه و در مقابل آن‌ها برابر باشند و شهروندانی که در وضعیت مشابه هستند و برای جرایم یکسانی

۱. این ماده مقرر می‌دارد: «همه در برابر قانون مساوی هستند و حق دارند بدون تبعیض و بالسویه از حمایت قانون برخوردار شوند. همه حق دارند در مقابل هر تبعیضی که ناقض اعلامیه حاضر باشد و علیه هر گونه عملی که برای چنین تبعیضی به عمل آید به طور تساوی از حمایت قانون بهره مند شود».

مورد پیگرد قرار گرفته‌اند باید توسط دادگاه‌هایی که بر اساس قواعد یکسان تشکیل شده‌اند مورد محاکمه قرار گیرند.

ماده ۱۰ اعلامیه جهانی حقوق بشر مقرر می‌دارد: «هر کس با مساوات کامل حق دارد که دعوایش توسط دادگاه مستقل و منصفی رسیدگی شود...».

ماده ۱۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی نیز می‌گوید: «همه در مقابل دادگاه‌ها و دیوان‌های دادگستری متساوی هستند. هر کس حق دارد به این که دادخواهی او منصفانه و علنی در یک دادگاه صالح و بی طرف تشکیل و طبق قانون رسیدگی شود...».

اصل ۱۱ متمم قانون اساسی مشروطیت و اصل ۳۴ قانون اساسی ج.ا. نیز حق دادخواهی را یکی از حقوق مسلم هر فرد دانسته است. این اصل مقرر می‌دارد: «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این‌گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد ممنوع کرد».

گفتار سوم - برابری در دستیابی به مشاغل عمومی

این اصل از استخدام افراد در مشاغل عمومی با توجه به معیارهایی بجز تخصص، صلاحیت و شایستگی داوطلبان جلوگیری می‌کند و همچنین مستلزم برابری در رفتار در طول خدمت ماموران عمومی می‌باشد از جمله در انتصاب و ارتقای شغلی، ماموریت، انتقال، مقررات انضباطی، اخراج و... بنابراین، تبعیض میان کارمندان بخاطر خاستگاه، نژاد یا جنسیت ممنوع است.

طبق ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر: «هر کس حق دارد با تساوی شرایط به مشاغل عمومی کشور خود نایل آید».

بند «ج» ماده ۲۵ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی اشعار می‌دارد: «هر انسان عضو اجتماع حق و امکان خواهد داشت... با حق تساوی طبق شرایط کلی بتواند به مشاغل عمومی کشور خود نایل شود».

در حقوق اداری، برابری یکی از اصول کلی حقوق و رعایت آن برای اداره الزامی است. فایده عملی این باور در آن است که رویه قضایی می‌تواند از این اصل در موارد متعددی استفاده نماید از جمله:

- ۱- برابری در مقابل مقررات اداری
- ۲- برابری در مقابل هر گونه هزینه‌های عمومی
- ۳- برابری در میان داوطلبان آزمون‌ها و مسابقات عمومی (مواد ۴۱ و ۴۴ قانون مدیریت خدمات کشوری)
- ۴- برابری در میان افراد و شرکت‌های دواطلب مشارکت در مناقصه (بند «الف» ماده ۲ قانون برگزاری مناقصات مصوب سال ۱۳۸۳)، مزایده، حراج و اعطای کمک‌ها
- ۵- برابری در میان کارمندان در یک رده شغلی^۱.

گفتار چهارم - برابری در مقابل ادارات و در برخورداری از خدمات عمومی

این برابری دارای دو جنبه است که عبارتند از:

- ۱- برابری در دسترسی به ادارات به این معنی است که هر شخص باید بتواند به همه ادارات دسترسی داشته باشد.
- ۲- برابری در برخورداری از خدمات عمومی به این معنی است که هر شخص باید بتواند از مزایای ارائه شده توسط ادارات به طور یکسان برخوردار باشد. البته این برابری از این که مانع تفاوت‌هایی در بهای برخی خدمات عمومی با توجه به کیفیت آن‌ها وجود داشته باشد نمی‌گردد.

با توجه به اصل کلی برابری شهروندان در مقابل قانون و مقامات عمومی و از آنجایی که خدمات عمومی برای عموم افراد جامعه است اصل برابری حکم می‌کند که همه اشخاص به طور مساوی و یکسان از منافع، مزایا و تکالیف ناشی از خدمات عمومی و هزینه‌های عمومی که به منظور تامین منافع عموم ایجاد شده‌اند برخوردار گردند و نباید ملاک‌های نژادی، قومی، عقیدتی و سیاسی مبنای برخورداری یا حق تقدم افراد در استفاده از این خدمات شود. دولت نمی‌تواند با این بهانه میان مردم تبعیض قایل گردد و اشخاصی را از خدمات عمومی محروم کرده یا برای برخی، امتیازات ویژه‌ای در نظر بگیرد. برای نمونه، همه باید بتوانند از معابر عمومی و وسایل نقلیه عمومی به طور یکسان استفاده نمایند. اگر

۱. AUBY (J.-M.), AUBY (J.-B.), **Droit public**, t. ۱, Paris, Sirey, ۱۹۹۳, p. ۱۹۴.

جامعه توانایی تامین خدمات عمومی برای همه افراد را نداشته باشد، محرومیت از این خدمات بایستی متوجه همه اشخاص شود.^۱

البته موسسه‌ها و شرکت‌های خصوصی می‌توانند برای هر دسته از مشتریان خود شرایط خاصی وضع نمایند، ولی سازمان‌های اداری دارای چنین آزادی‌ای نیستند و حق ندارند نسبت به ارباب رجوع خود تبعیض غیرقانونی قایل شوند.^۲ بنابراین، هر شخص خصوصی واجد شرایط قانونی بدون هیچ گونه تبعیض مربوط به شخص وی و بدون این که تعرفه‌های خدمات با توجه به ملاحظات جز تفاوت وضعیت استفاده‌کنندگان یا ضرورت‌های عمومی تغییر یابد باید حق برخورداری از مزایای خدمات عمومی را داشته باشند.^۳

دیوان دادگستری جامعه اروپا نیز بر هر گونه تبعیض تعرفه‌ای صحه گذارده است.^۴ در ج.ا. ایران بند ۹ اصل ۳، اصل‌های ۱۲، ۱۴، ۱۹، ۲۰ و بندهای ۱ و ۲ اصل ۴۳ قانون اساسی، ماده ۴ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب سال ۱۳۸۳ و ماده ۲۷ ق م خ ک اصل برابری همگان در مقابل قانون و در نتیجه، خدمات عمومی را پذیرفته است. ماده اخیر درباره برخورداری مردم از حقوق یکسان در استفاده از خدمات عمومی دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی سخن می‌گوید: «مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند...».

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رای شماره ۹۳ مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۲ درباره شکایت از بخشنامه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در خصوص تعیین شرایط و اعطای امتیازات خاص به فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌های دولتی از حیث استخدام آنان به طور پیمانی و محرومیت فارغ‌التحصیلان دانشگاه آزاد اسلامی با شرایط مشابه از امتیازات مذکور و نتیجتاً

۱. امامی محمد، استوار سنگری کورش، **حقوق اداری**، ج ۱، تهران، میزان، ۱۳۸۶، ص ۳۸.

۲. طباطبایی مومنی منوچهر، **حقوق اداری**، تهران، سمت، ۱۳۸۴، ص ۲۶۲.

۱. CE, ۱۰ mai ۱۹۷۴, Denoyez, **AJDA**, ۱۹۷۴, p. ۳۱۱, ۲ déc. ۱۹۸۷, Commune de Romainville, **RFDA**, ۱۹۸۸, n° ۳, p. ۴۱۴, concl. J. Massot.

۲. CJCE, ۱۶ jan. ۲۰۰۳, Commission/Italie, CJCE, ۱۶ jan. ۲۰۰۳, Commission/Belgique, **Rev. Ad.**, mars ۲۰۰۳, n° ۵۶, note Bardon.

محرومیت از استخدام آنان به طور پیمانی را از مقوله اعمال تبعیض ناروا و خلاف حکم مقنن و بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی ج.ا. دانسته است.^۱

گفتار پنجم - برابری در مقابل هزینه‌های عمومی

برابری در مقابل هزینه‌های عمومی در ماده ۱۳ اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه ذکر شده است. این برابری، برابری در مالیات (طبقات مودیان مالیاتی، نظام وضع مالیات و دریافت مالیات‌ها) و برابری در مقابل هزینه‌های عمومی غیرمالیاتی را در بر می‌گیرد برای نمونه، کسورات اجتماعی، عوارض، بهای کالاها و خدمات تولید و ارائه شده توسط ادارات. همچنین اصل برابری در مقابل هزینه‌های عمومی مسئولیت بدون تقصیر قدرت عمومی را پایه‌ریزی می‌کند.

گفتار ششم - برابری میان زن و مرد

در سطح بین‌المللی، متون مربوط به برابری میان زن و مرد متعددی که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از: اعلامیه جهانی حقوق بشر، کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و کنوانسیون رفع هر گونه تبعیض علیه زنان مصوب سال ۱۹۷۹.^۲

ماده ۱۱ کنوانسیون اخیر در خصوص اشتغال، خواستار برابری حقوق زنان و مردان بویژه در زمینه تامین اجتماعی است و بر بیکاری، بیماری، معلولیت، پیری و دیگر موارد از کارافتادگی تاکید دارد. با وجود این اسناد بین‌المللی، تعرض به حقوق و آزادی‌های زنان در بسیاری از کشورها دیده می‌شود.

در قرآن کریم در آیه ۱ سوره نسا، آیه ۹۷ سوره نحل، آیه ۴۰ سوره مومن، آیه ۳۵ سوره احزاب، آیه ۷۱ سوره توبه و آیه ۱۲ سوره حجرات به کرامت انسانی برابر زن و مرد تاکید شده است.

برابری میان زن و مرد در اصول ۲۰ و ۲۱ قانون اساسی ج.ا. ذکر شده است. اصل ۲۰ قانون اساسی می‌گوید: «همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند»

۳. عباسی بیژن، **حقوق اداری**، تهران، دادگستر، چ چهارم، ۱۳۹۵، ص ۱۹۷.

۱. در کشورمان این کنوانسیون توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شد، ولی مورد تایید شورای نگهبان قرار نگرفت. پس از اصرار مجلس در سال ۱۳۸۲ به مجمع تشخیص مصلحت رفت و تاکنون در آنجا مسکوت مانده است.

و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند».

اصل ۲۱ قانون اساسی نیز مقرر می‌دارد: «دولت موظف است حقوق زن را در تمام جهات با رعایت موازین اسلامی تضمین نماید و امور زیر را آن‌جا دهد:

- ۱- ایجاد زمینه‌های مساعد برای رشد شخصیت زن و احیای حقوق مادی و معنوی او.
- ۲- حمایت مادران، بالخصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند و حمایت از کودکان بی سرپرست.

۳- ایجاد دادگاه صالح برای حفظ کیان و بقای خانواده.

۴- ایجاد بیمه خاص بیوگان و زنان سالخورده و بی سرپرست.

۵- اعطای قیمومت فرزندان به مادران شایسته در جهت غبطه آن‌ها در صورت نبودن ولی شرعی».

در تساوی حقوق زن و مرد لازم است به این نکات توجه شود:

- ۱- زن و مرد هر دو به عنوان انسان و آفریده خداوند در جامعه مکمل یکدیگرند.
- ۲- هر دو باید از حمایت و حقوق یکسان قانونی بهره‌مند گردند.
- ۳- جنسیت مایه برتری نیست بلکه پرهیزگاری و تقوا معیار سنجش است.
- ۴- زن با توجه به خلقت خود باید حقوق متناسب با طبیعت خود را بدست آورد^۱. مثلاً زن باید در دوران بارداری مورد حمایت قانون قرار گیرد، زنان کارمند و کارگر از مرخصی‌های لازم در این دوران و پس از آن برخوردار باشند و در دوران سرپرستی و حضانت فرزندان مورد پشتیبانی قرار گیرند. در صورت نبودن ولی شرعی دولت باید قیمومت فرزندان را به مادران صالح و شایسته بسپارد. بیمه ویژه‌ای برای زنان بیوه، سالخورده و بی سرپرست ایجاد شود.

با توجه به اصلاحات اخیر در قانون مدنی تحولاتی در زمینه حقوق زنان اتفاق افتاده است. برای نمونه، با توجه به ماده ۱۱۶۹ اصلاحی قانون مدنی مصوب ۸ آذر ۱۳۸۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام، دوره حضانت فرزندان پسر توسط مادر از ۲ سال به ۷ سال تغییر

۱. نجفی اسفاد مرتضی و محسنی فرید، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران، الهدی، ۱۳۸۳، ص ۴۶۷-۴۶۸.

یافته است.^۱ همچنین به موجب ماده ۹۴۶ اصلاحی مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۶ قانون مدنی، زوجه از قیمت اموال غیرمنقول زوج ارث می برد.^۲

به موجب قانون مدنی، دختر و پسر به محض رسیدن به سن بلوغ و رشد، دارای اهلیت قانونی یکسان می باشند (ماده ۱۲۱۰). زن در داری‌ها خود مانند مرد استقلال حقوقی در تصرف دارد (ماده ۱۱۱۸).

گفتار هفتم - برابری در حق رای

حق رای باید برابر باشد و اصل «یک شخص، یک رای» اصل پذیرفته شده در همه جوامع مردم‌سالار است. پس نمی‌توان به یک فرد بیش از یک حق رای اعطا کرد. در تقسیم حوزه‌های انتخاباتی نیز باید به نسبت جمعیت حوزه‌ها به تعداد کرسی‌ها و نمایندگان عنایت داشت. زیرا همانگونه که با دادن حق رای بیشتر به یک فرد به دیگران ستم می‌شود دادن کرسی بیشتر به یکی از دو حوزه دارای جمعیت تقریباً برابر، عادلانه به نظر نمی‌رسد و به اصل برابر بودن حق رای آسیب می‌زند.

گفتار هشتم - برابری میان اتباع و بیگانگان

در یک کشور اتباع و بیگانگان در برخی از حق‌ها و آزادی‌ها مانند امنیت و حق دادخواهی با یکدیگر برابر می‌باشند. ولی حقوق و آزادی‌های سیاسی مانند حق رای، حق ورود و اقامت در سرزمین یک کشور یا حق دستیابی به مشاغل عمومی (ریاست جمهوری، نخست‌وزیری، نمایندگی مجلس، عضویت در شوراهای محلی، اشتغال به استخدام رسمی دولت و برخی مشاغل اجتماعی مانند وکالت دادگستری، طبابت، روزنامه‌نگاری و غیره) و مالکیت اموال غیرمنقول از آن اتباع یک کشور است و بیگانگان در این زمینه، معمولاً از حقوقی برخوردار نیستند.

۲. این ماده مقرر می‌دارد «برای حضانت و نگهداری طفلی که ابوبن او جدا از یکدیگر زندگی می‌کنند، مادر تا سن هفت سالگی اولویت دارد و پس از آن با پدر است.

تبصره - بعد از هفت سالگی در صورت حدوث اختلاف، حضانت طفل با رعایت مصلحت کودک به تشخیص دادگاه می‌باشد».

۳. در گذشته، به موجب این ماده: «زوج از تمام اموال زوجه ارث می‌برد لیکن زوجه از اموال ذیل:

(۱) از اموال منقوله از هر قبیل که باشد. (۲) از ائینه و اشجار».

مبحث پنجم - محدودیت‌های اصل برابری

اصل برابری جنبه مطلق ندارد و در برخی مواقع، شرایط، اوضاع و احوال زیر سوال می‌رود و تبعیض جای آن را می‌گیرد. تبعیض در صورتی موجه و قانونی خواهد بود که یا بخاطر تفاوت در وضعیت باشد (گفتار نخست) یا بخاطر ملاحظات نفع عمومی (گفتار دوم). بنابراین، اصل برابری دارای دو محدودیت است که اجازه تفاوت در رفتار را می‌دهد:

گفتار نخست - تبعیض بخاطر تفاوت در وضعیت

در وضعیت برابر، رفتار برابر و در وضعیت متفاوت باید رفتار متفاوتی در پیش گرفت. در میان انسان‌ها تفاوت‌های طبیعی و اجتماعی وجود دارد که تبعیض را توجیه می‌نماید تا بدین ترتیب، بی‌عدالتی‌ها تصحیح و جبران گردد (تبعیض مثبت برای معلولان، محرومان، زنان، کودکان، سالمندان، اقلیت‌ها و...). ولی باید خاطرنشان کرد که تفاوت در رفتار باید بر اساس تفاوت در وضعیت عینی استوار باشد.

برای نمونه، مقررات مربوط به خودروها ممکن است حاوی قواعد متفاوتی بر حسب حجم و وزن آن‌ها باشد از جمله درباره عبور و مرور و عوارض در آزادراه‌ها.

گفتار دوم - تبعیض به خاطر ملاحظات نفع عمومی

هنگامی که تفاوت در وضعیت به تنهایی تبعیض را توجیه نمی‌توان به خاطر ملاحظات نفع عمومی تبعیض را در نظر گرفت. دلیل نفع عمومی باید با موازین در نظر گرفته شده، هدف قانون یا شرایط اداره خدمت عمومی تناسب داشته باشد. بدین ترتیب، شرایط مربوط به نفع عمومی منتهی به رفتار متفاوت با اشخاصی می‌گردد که در یک وضعیت قرار دارند. برای نمونه، قانون به منظور مبارزه با استعمال دخانیات یا الکل (هدف نفع عمومی) تبلیغات آن را ممنوع یا مالیات‌هایی را برای آن وضع می‌کند. همچنین قانونگذار می‌تواند برای تشویق توسعه فعالیت‌های اقتصادی با توجه به ملاک‌های عینی و عقلی در راستای اهداف مورد نظر، مزایای مالیاتی (معافیت‌ها و تخفیف‌ها) برای آن‌ها در نظر بگیرد.^۱

نتیجه‌گیری:

۱. OLIVA (E.), *op. cit.*, p. ۳۸۰.

برابری یکی از مهم‌ترین اصول حقوقی کشورهاست و برابری در رفتار میان شهروندان یکی از شرایط و اصول دولت قانونمدار به شمار می‌آید. این اصل توسط اسناد بین‌المللی، قوانین اساسی و عادی و دادگاه‌های قانون اساسی کشورهای گوناگون مورد تایید قرار گرفته است. برابری شکلی، برابری حقوقی است که مستلزم این است که با افراد به طور کاملاً برابر رفتار شود. به لحاظ حقوقی، دولت و دیگر نهادهای عمومی باید با همه افراد ملت به طور برابر رفتار کنند و قانون نباید از هیچ‌گونه تفاوت و تبعیضی میان افراد سخن بگوید. از اصل برابری شکلی و حقوقی، حقوق زیر سرچشمه می‌گیرند که عبارتند از: برابری در مقابل قانون، مقررات و دادگاه‌ها، پشتیبانی قانون از همه افراد ملت به طور برابر، برابری در دستیابی به مشاغل عمومی و خصوصی، برابری در برخورداری از خدمات عمومی، برابری در مقابل هزینه‌های عمومی (خدمت نظام وظیفه، پرداخت مالیات و عوارض و ...)، برابری در حق رای، برابری حقوقی میان زن و مرد.

اصل برابری به لحاظ واقعی، به معنی حق افراد بر برابری در حقوق یا به سخن بهتر، برابری از راه قانون می‌باشد. برابری واقعی، برابری مطلوب و اجرایی است که حقوق و مراجع عمومی وظیفه تحقق آن را از راه کاهش نابرابری‌های عملی برعهده دارند. برابری واقعی از این اصل ناشی می‌شود که قانونی که به لحاظ شکلی، برای همه برابر است، می‌تواند به لحاظ ماهوی، نابرابر باشد هنگامی که این قانون در وضعیت‌های مختلف به نحو یکسان اعمال گردد.

همانگونه که دیدیم اصل برابری جنبه مطلق ندارد و در برخی مواقع، شرایط، اوضاع و احوال زیر سوال می‌رود و تبعیض جای آن را می‌گیرد. تبعیض در صورتی موجه و قانونی خواهد بود نظم حقوقی است و برای کاهش نابرابری‌های عملی می‌باشد. بنابراین، برابری واقعی بر اصل برادری و همبستگی اجتماعی استوار است. در این راستا، دولت و دیگر نهادهای عمومی می‌توانند بر طبق معیارهای عینی و معین (وضعیت جغرافیایی یا درآمد خانوار) میان افراد مختلف با ایجاد تبعیضات روا یا مثبت مثلاً برای نیازمندان، توانخواهان (معلولان)، محرومان، زنان، کودکان، سالمندان، بیکاران، اقلیت‌ها، کارگران، مصرف‌کنندگان

و... در امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، تساوی را به طور واقعی برقرار نموده^۱ و از کاستی‌ها و نابرابری‌ها در جامعه بکاهند.

لازم به یادآوری است که اصل برابری جنبه مطلق ندارد و در برخی مواقع، شرایط، اوضاع و احوال زیر سوال می‌رود و تبعیض جای آن را می‌گیرد. تبعیض در صورتی موجه و قانونی خواهد بود که یا بخاطر تفاوت در وضعیت باشد یا بخاطر ملاحظات نفع عمومی.

سرانجام این که برابری یک اصل حد واسط است و میان آزادی‌ها و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی قرار دارد که گاهی مستلزم عدم مداخله قدرت عمومی و گاه برعکس، مداخله آن می‌باشد.

منابع:

۱. کتاب‌ها

الف. فارسی

۱- نهج البلاغه

۲- ابن بابویه، *من لایحضره الفقیه*.

۳- امامی محمد، استوارسنگری کورش، *حقوق اداری*، ج ۱، تهران، میزان، ۱۳۸۶.

۴- طباطبایی موتمنی منوچهر، *حقوق اداری*، تهران، سمت، ۱۳۸۴.

۵- عباسی بیژن، *حقوق اداری*، تهران، دادگستر، چ چهارم، ۱۳۹۵.

۶- نجفی اسفاد مرتضی و محسنی فرید، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران،

الهدی، ۱۳۸۴.

ب. خارجی

۱- AUBY (J.-M.), AUBY (J.-B.), *Droit public*, t. ۱, Paris, Sirey, ۱۹۹۳.

۱. CHAGNOLLAUD (D.), .), *Droit constitutionnel contemporain*, t. ۱, Paris, A. Colin, Coll. «Compact», ۲۰۰۵, p. ۸۳.

- ۲- CHAGNOLLAUD (D.), **Droit constitutionnel contemporain**, t. ۱, Paris, A. Colin, Coll. « Compact », ۲۰۰۵.
- ۳- CROUZATIER- DURAND (F.), **Libertés publiques et droits fondamentaux**, Paris, Ellipses, ۲۰۰۹.
- ۴- LECLERCQ (C.), **Droit constitutionnel et institutions politiques**, ۱۹۹۹ Paris, Litec,
- ۵- OLIVA (E.), **Droit constitutionnel**, Paris, Dalloz-Sirey, Coll. « Aide-mémoire », ۲۰۰۵.
- ۶- PACTET (P.), MELIN SOUCRAMANIEN (F.), **Droit constitutionnel**, Paris, A. Colin, coll. «U», ۲۰۰۴.

۲. مقالات

- ۱- واچمن پاتریک، «آزادی بیان»، ترجمه محمدحسن حبیبی و رضا شکوهی‌زاده، *نشریه حقوق اساسی*، س چهارم، ش ۶ و ۷، ۱۳۸۵، ص ۳۱۹-۲۸۹.
- ۲- ویژه محمدرضا، «مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین»، *نشریه حقوق اساسی*، س دوم، ش ۲، ۱۳۸، ص ۲۵۲-۲۱۳.

حق آزادی بیان و استثنائی مبهم بر آن: جرم فعالیت تبلیغی

دکتر حسین فخر^۱



مینا دیبا مهر^۲

چکیده:

احترام به کرامت انسانی و حفظ آن مستلزم شناسایی و رعایت حقوق اساسی برای اوست. حق آزادی بیان یکی از حقوق اساسی و بنیادین انسان‌ها شناخته می‌شود که برخلاف آزادی عقیده حقی مطلق نیست و به دلیل آثار مترتب بر آن، گاه با استثنائاتی محدود می‌گردد. یکی از استثنائات وارد بر این اصل در قوانین ایران انجام فعالیت‌های تبلیغی علیه نظام جمهوری اسلامی ایران یا به نفع گروه‌ها و سازمان‌های مخالف نظام تعیین گردیده که در ماده ۵۰۰ بخش تعزیرات قانون مجازات اسلامی آمده است و به اختصار جرم فعالیت تبلیغی نامیده می‌شود. تحلیل کلیت این ماده نیازمند تبیین واژگان آن می‌باشد تا از این طریق بتوان مراد قانونگذار را از حکم ماده دریافت. از سوی دیگر، شناسایی ماهیت این جرم در شناخت آثار مترتب بر آن بسیار حایز اهمیت می‌باشد، به ویژه آن‌که گاه اوصاف انتسابی به جرایم و شخصیت خاص مرتکبان می‌تواند فرایند دادرسی کیفری را از جهات گوناگون، از جمله صلاحیت دادگاه رسیدگی کننده، متحول نماید. تحلیل ارکان جرم نیز از

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز. hfakhr@tabrizu.ac.ir

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم شناسی دانشگاه تبریز.

M.Dibamehr1994@yahoo.com

حیث تعیین حدود و ثغور مسئولیت مرتکب و نیز شناخت زوایای گوناگون جرم، واجد جایگاه ویژه‌ای است. در این مقاله تلاش بر آن است تا جرم فعالیت تبلیغی با تمام اجزا و زوایای نهان و آشکار آن به دقت بررسی و تبیین گردد.

واژگان کلیدی: آزادی بیان، کلیت نظام، فعالیت تبلیغی، جرایم سیاسی و مطبوعاتی، لایحه اصلاحی.

۱- درآمد:

انسان به عنوان موجودی واجد خصایص ویژه و جایگاهی خاص در عرصه خلقت لقب "اشرف مخلوقات" را به دوش می‌کشد. این مقام والا مستلزم شناسایی اصل کرامت انسان در ادیان، مذاهب، اعتقادات و به دنبال آن در مقررات و قوانین جوامع می‌باشد. حفظ کرامت انسان مقتضی توجه و نیز مراقبت از اصول، الزامات و جنبه‌های مختلف وجودی اوست. بر همین اساس نیز آدمی پس از تجربه‌های تاریخی متعدد سخن از "حقوق بشر" به میان می‌آورد و هرچه بیشتر گام‌های نوینی در این زمینه به پیش بر می‌دارد.

در عرصه شناسایی و تعریف حقوق بشر، یکی از بنیادی‌ترین حقوق انسانی حق "آزادی بیان" شناخته می‌شود. در باب پذیرش اهمیت وافر آن همین بس که این حق با شالوده‌های واحد و تفاوت‌هایی جزئی در قوانین اساسی جوامع مختلف و فراتر از آن در اسناد بین‌المللی به رسمیت شناخته شده و حدود و ثغور آن مشخص گردیده است. همت جامعه جهانی برای به رسمیت شناختن این حق در بیانیه‌ها، میثاق‌ها و اعلامیه‌های بین‌المللی در حوزه حقوق بشر نخستین گام‌های تثبیت حق آزادی بیان در ادهان جهانیان بوده است. این توجه‌های دقیق ریشه در تاثیر و نقش انکارناپذیر آزادی بیان در دست یابی به توسعه فراگیر فرد و جامعه دارد. "کشف و حمایت از حقیقت در جامعه، استقلال و شکوفایی فردی، کارایی و توسعه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، حفظ و تقویت دموکراسی، همه و همه در گرو حمایت از آزادی بیان است" (قاری سیدفاطمی، ۱۳۸۹: ۱۴۱). به طور خلاصه، آزادی بیان "چارچوبی را عرضه می‌دارد که در آن تعارض ضروری برای پیشرفت یک جامعه رخ می‌دهد" به گونه‌ای که حذف این نوع آزادی نتایج نامطلوبی را در پی خواهد داشت؛ از جمله آن‌که، قضاوت‌های عقلایی و منطقی را ناممکن می‌سازد و زور را جانشین عقل و منطق می‌کند، انعطاف‌ناپذیری و عدم تسامح را توسعه می‌دهد، جامعه را از انطباق با اوضاع

و احوال متغیر یا عقاید جدید تحول گرایانه باز می‌دارد و در نهایت، مشکلات واقعی جامعه را پنهان می‌سازد و توجه عمومی را از موضوعات حیاتی منحرف می‌کند (انصاری، ۱۳۹۱: ۲۶).

"آزادی بیان در اسناد بین‌المللی، در شمار حقوق و آزادی‌های نسل اول که همانا حقوق مدنی و سیاسی است، قرار می‌گیرد" (قاری سیدفاطمی، ۱۳۸۹: ۱۳۰). مهم‌ترین سند در این زمینه اعلامیه جهانی حقوق بشر است که در ماده ۱۹ خود چنین مقرر می‌دارد:

همه افراد حق بر آزادی دیدگاه و نظر و هم چنین بیان دارند. این حق شامل آزادی داشتن و اتخاذ نظر بدون هرگونه مداخله و هم چنین آزادی جستجو و تحقیق، دریافت و دادن و انتقال اطلاعات و ایده‌ها از طریق رسانه‌ها و بدون توجه به مرزهای سرزمینی می‌گردد".

نکته قابل توجه آن است که در این ماده با صراحت از حق مطلق بر داشتن دیدگاه سیاسی بدون هر گونه مداخله حمایت شده ولیکن نسبت به آزادی بیان چنین دیدگاه مطلق‌گرایانه‌ای اتخاذ نشده است. دیگر سند بین‌المللی مهم که حق آزادی بی‌آن را دقیق‌تر مورد بحث قرار می‌دهد ماده ۱۹ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی است که در بند دوم خود آورده است: "... ۲- همه افراد حق بر آزادی بیان دارند؛ این حق شامل آزادی جستجو، دریافت و دادن همه انواع اطلاعات و ایده‌ها بدون توجه به مرزهای سرزمینی می‌گردد؛ خواه این ایده‌ها و اطلاعات به صورت شفاهی، کتبی و یا به صورت چاپی و یا اینکه در قالب و شکل هنری بوده و یا اینکه از طریق رسانه‌های گروهی و یا هر وسیله دلخواه دیگر باشد". علاوه بر این اسناد بین‌المللی، اسناد عام منطقه‌ای نیز در این راستا گام‌های استواری برداشته‌اند که از جمله می‌توان به ماده ۱۰ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، ماده ۱۳ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر و ماده ۹ منشور آفریقایی حقوق بشر و خلق‌ها اشاره کرد. همچنین، در اسناد خاص بین‌المللی نیز اشاره‌ها و گاه تفصیلهایی از آزادی بیان دیده می‌شود که مهم‌ترین آن‌ها مواد ۱۲ و ۱۳ کنوانسیون حقوق کودک و بند یک ماده دوم کنوانسیون حمایت از حقوق کارگران مهاجر است.

باید اشاره نمود که آزادی بیان در نظام حقوقی اسلام در قالب اصل و قاعده " امر به معروف و نهی از منکر" جلوه‌گر شده و در اصل هشتم قانون اساسی نیز به صراحت مورد حکم قرار گرفته است. جالب‌تر آن‌که، این قاعده در صورت وجود شرایط انجام آن، در نظام حقوقی اسلام، حق نیست بلکه تکلیف خواهد بود، چرا که مسلمانان از بی‌اعتنا بودن بر حذر مانده‌اند و جز در موارد انگشت شمار از حق سکوت برخوردار نیستند.

با وجود پذیرش حق آزادی بیان به عنوان یک اصل اساسی و حق بنیادین بشری، این حقیقت انکارناپذیر است که حق آزادی بیان یک حق مطلق نیست بلکه در موارد موجه می‌تواند با محدودیت‌هایی مواجه گردد ولیکن، شناسایی آزادی بیان به منزله یک حق اساسی به این معناست که اولاً، تنها به موجب قانون اساسی است که می‌توان نسبت به این حق محدودیت ایجاد کرد و ثانیاً، نمی‌توان محدودیتی بیش از آنچه در قانون اساسی مجاز شمرده شده، اعمال نمود (انصاری، ۱۳۹۱: ۹). دلیل اعمال این محدودیت‌ها آن است که اگر دیدگاهی در قالب‌های بیانی اعم از کلامی، قلمی و هنری نمود پیدا کند پوسته صرفاً شخصی خود را کنار می‌زند و جنبه عمومی پیدا می‌کند و در چنین شرایطی ممکن است در تقابل با حقوق سایر افراد قرار گرفته و در نتیجه با استثناء مواجه گردد. فلذا، به طور کلی بحث از مبانی مشروعیت استثناء بر اصل آزادی بیان خالی از لطف نیست. شاید بتوان اولین مبنا را اصل عقلانی و اخلاقی لاضرر دانست زیرا تضمین شناسایی و مراعات حقوق و آزادی‌های دیگران، نظم، رفاه و اخلاق عمومی مهم‌ترین عوامل محدود کننده این اصل می‌باشند (قاری سید فاطمی، ۱۳۸۹: ۱۴۵). از سویی دیگر، بند سوم ماده ۱۹ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی از مهم‌ترین دلایل اعمال محدودیت‌ها بر آزادی بی‌آنرا بدین شرح اعلام می‌دارد: "... ۳- اعمال آزادی بیان مسئولیت‌ها و وظایف خاصی را به همراه دارد. بنابراین اعمال این حق می‌تواند موضوع محدودیت‌های خاص باشد، این محدودیت‌ها صرفاً باید توسط قانون و در این موارد ضروری مقرر شوند: الف) به منظور احترام به حقوق و حیثیت دیگران، ب) به منظور حمایت از امنیت ملی یا نظم، بهداشت و اخلاق عمومی".

در قانون اساسی و قوانین موضوعه ما نیز محدودیت‌های آزادی بیان احصا شده است: اصل ۲۴ قانون اساسی محدودیت‌های آزادی مطبوعات را عبارت از "عدم اخلال به مبانی اسلام" و "حقوق عمومی" اعلام می‌کند. اصل ۱۷۵ قانون اساسی آزادی بیان و نشر افکار در رادیو و تلویزیون را با "رعایت موازین اسلام" و "تامین مصالح کشور" ممکن می‌داند و دیگر مصداق استثناء بر اصل آزادی بیان را قانونگذار در ماده ۵۰۰ بخش تعزیرات قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ با جرم‌انگاری فعالیت تبلیغی علیه نظام جمهوری اسلامی ایران یا به نفع گروه‌ها و سازمان‌های مخالف نظام اعلام و اعمال می‌کند. در این نوشتار این استثناء با تاملی بیشتر مورد تحلیل و تبیین قرار می‌گیرد.

با نگاهی به سیر تاریخی این جرم ملاحظه می‌شود که با شکل‌گیری نظام‌های حکومتی، ترس از به خطر افتادن ارزش‌های حیاتی جامعه سبب گردید تا هر گونه تجاوز بالفعل یا تهدید به تجاوز علیه امنیت کشور و اساس نظام حکومتی، چه در بعد ملی و چه در بعد فراملی، با ضمانت اجرای کیفری روبه‌رو شود؛ به ویژه آن‌که این مقابله‌ها نه به صورت صرفاً آشکار و با توسل به قدرت فیزیکی و یا مسلحانه بلکه با تغییر خط مشی‌های فکری آحاد جامعه و تغییر ارزش‌های نهادینه شده، صورت گیرد. این موضوع از آن چنان اهمیتی برخوردار می‌گردد که کشورها را تا انعقاد معاهدات چندجانبه در این خصوص پیش می‌برد. برای نمونه، پس از جنگ جهانی اول، کشورهای آلمان، اتریش، مجارستان، ترکیه (امپراطوری عثمانی) از یک سو و روسیه از سوی دیگر، معاهده‌ای را تحت عنوان "معاهده برست-لیتوفسک"^۱ در هجدهم مارس ۱۹۱۸ به امضا رساندند. به موجب ماده ۲ این معاهده: "طرف‌های متعاقد باید از هرگونه تحریک یا تبلیغ علیه نظام‌های حکومتی یا کلیت نظام حاکم و نهادهای نظامی طرف مقابل خودداری کنند". به تدریج در کشورهای معدودی نیز عنوان مجرمانه‌ای در قالب "تبلیغ یا فعالیت تبلیغی علیه نظام حکومتی" وارد قوانین کیفری شد. آنچه از مطالعه قوانین سایر کشورها در این زمینه حاصل می‌گردد حاکی از آن است که اغلب کشورهای پذیرنده این عنوان مجرمانه کشورهای انقلابی هستند و در زمره جوامعی قرار دارند که حفظ و حراست از ارزش‌های انقلابی و دستاوردهای آن‌را در صدر برنامه‌های خود قرار داده‌اند. از جمله این کشورها می‌توان به کشورهای آلمان نازی، روسیه، اردن و ویتنام اشاره کرد.

با گذاری در عرصه تقنین قوانین کیفری ایران سابقه‌ای کمرنگ از این جرم دیده می‌شود. پیش از انقلاب اسلامی در ماده ۵ قانون مجازات مقدمین علیه امنیت و استقلال مملکت تحت عنوان "هر گونه تبلیغ در مقام ضدیت با سلطنت مشروطه یا حمایت از مرام و رویه اشتراکی، یا تبلیغ به نفع مجرمان چنین جرایمی"، به وضوح مشاهده می‌شود. پس از انقلاب اسلامی و با تصویب قانون تعزیرات در سال ۱۳۶۲ مقررهای در این زمینه مشاهده نمی‌شود. ولیکن، به هنگام تصویب کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی تحت عنوان "مجازات‌های تعزیری و بازدارنده" در سال ۱۳۷۵، مقنن در قالب ماده ۵۰۰ به جرم‌انگاری

۱. The Treaty of Best-Litovsk

هر گونه فعالیت تبلیغی علیه نظام جمهوری اسلامی ایران یا به نفع گروه‌ها و سازمان‌های مخالف نظام اقدام نموده و برای آن مجازات تعیین می‌کند. در فرآیند وضع این ماده قانونی و با نگاهی به مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در جلسه ۳۷۱ دوره ۴ مجلس شورای اسلامی ملاحظه می‌گردد که نمایندگان حاضر هیچ پیشنهاد و نقدی نسبت به ماده ۵۰۰ ارائه نمی‌دهند. در نهایت متن ماده در آن جلسه با موافقت اکثریت ۱۸۳ نفر از نمایندگان حاضر به تصویب می‌رسد. البته به هنگام تصویب این ماده " نگرانی‌هایی در مورد این که تصویب چنین ماده‌ای می‌تواند باعث جلوگیری از ارائه انتقادات سالم شده و به مقامات دولتی امکان دهد که با منتقدین تحت عنوان تبلیغ علیه نظام برخورد نمایند، ابراز می‌شد" (میرمحمدصادقی، ۱۳۹۳: ۷۳).

۲- واژه شناسی

تفسیر هر ماده قانونی مستلزم شناخت و احاطه بر مفهوم و زوایای گوناگون واژگان کلیدی آن است. در این نص واژگان مورد مناقشه، که اتفاقاً غالب برداشت‌ها و تاویل‌ها در باب این ماده حول مدار این کلمات در مقابل هم صف‌آرایی می‌کنند، عبارتند از: نظام جمهوری اسلامی ایران، گروه‌ها و سازمان‌های مخالف نظام و فعالیت تبلیغی. فلذا، نگاه جامع و البته بذل توجه به زوایای گوناگون ماهیت این واژگان ما را در ارائه دیدگاهی جامع و دقیق‌تر در خصوص قلمرو حکومت این ماده یاری خواهد کرد.

۲-۱- مفهوم نظام

نخستین واژه که دوبار در نص ماده ۵۰۰ به کار رفته واژه " نظام " است. تبیین و شناخت مفهوم دقیق این واژه سبب رفع بسیاری از برداشت‌های سطحی و مناقشات اصلی خواهد بود. این واژه در لغت به معانی متعدد از جمله نظم، آراستگی، رشته مروارید، رژیم، حکومت، دستگاه سیاسی و آنچه که امری بدان قائم باشد، به کار رفته است (معین، ۱۳۸۵: ۱۵۲۷ و دهخدا، ۱۳۳۸: ۱۳۲۲).

این واژه "از منظر حقوق عمومی، واجد مفهومی متمایز از مفهوم متداول و مصطلح است. در حوزه حقوق عمومی، واژه نظام، مفهوم شناخته شده‌ای است که معمولاً به جای آن از واژه حکومت استفاده می‌شود. البته اصولاً وصف حکومتی به واژه نظام افزوده می‌شود؛ لذا اصطلاح نظام حکومتی، اصطلاح رایجی است" (حبیب زاده؛ موسوی مجاب، ۱۳۸۵: ۱۲۴).

"در فرهنگ لالاند، حکومت به معنای مجموعه ارگان‌هایی است که به واسطه آنان، حاکم به اعمال اقتدار می‌پردازد. در این صورت به کار بردن این واژه تنها در معنای انحصاری قوه مجریه یا در مفهوم بسیار تنگ‌نظرانه کابینه وزراء طبعاً درست نمی‌تواند بود. بنابراین علاوه بر قشر سیاسی و قوه مجریه (رئیس کشور، نخست وزیر و هیئت وزیران) شامل پارلمان و دستگاه‌های دیوانی و اداری و اجرایی نیز می‌گردد. در زبان رایج این واژه سه معنای مختلف را به ذهن متبادر می‌سازد: (۱) عمل حکومت و رهبری (۲) رژیم سیاسی (۳) ارگان‌هایی که عملاً سررشته فرمانروایی را در یک کشور به دست دارند و به ویژه ارگان‌هایی که قوه اجرائیه را اعمال می‌کنند. معنای سوم که در زبان فارسی از واژه (دولت) نیز افاده می‌شود بیشتر از سایر معانی در اذهان رایج و مشهور است. بنابراین، از آنجا که اصطلاحی با معنای چندگانه، گاهی برای بیان عملکرد و زمانی به مفهوم ساختاری به کار می‌رود و در زبان سیاسی در بیشتر مواقع جای خود را به دولت داده است و استعمال آن ممکن است موجب سوء تفاهم شود، لذا ترجیح دادیم که دانشواژه "رژیم سیاسی" را برای نشان دادن کلیتی با معنای ساختاری و هم شیوه و طرز اعمال حاکمیت، به جای حکومت به کار گیریم (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۰: ۱۰۱ و ۱۰۲).

در فرهنگ علوم سیاسی (افشاری راد؛ آقابخشی، ۱۳۸۹) نظام اینگونه تعریف شده است: (۱) واژه استعاری برای حکومت یا سبک حکومت یک دولت (۲) مجموعه عناصری که بین خود به شکل معینی پیوند می‌یابند و یک کل واحد را به وجود می‌آورند. (۳) مجموعه‌ای از عناصر و آحاد که با ایجاد روابط متقابل، کلیت واحدی را به وجود می‌آورد. در کنار این تعاریف تخصصی، با توجه به تعریفی که فرهنگ علوم سیاسی از نظام سیاسی ارائه می‌دهد می‌توان چنین برداشت کرد که مراد از آن همان ساختار فراگیری است که اداره امور یک کشور را بر عهده دارد و دولت نماد اصلی آن به شمار می‌رود و حکومت سازمان اجرایی آن می‌باشد. بنابراین، نظام سیاسی به اصل سیستم حاکم بر جامعه اطلاق می‌گردد و در شکل حکومت نمود پیدا می‌کند. در تایید این سخن توجه به خصایص نظام سیاسی نیز حایز اهمیت است که اصلی‌ترین این ویژگی‌ها عبارتند از: (۱) وجود نهادهای متعدد که مراد از آن مجموعه متشکل و سازمان‌یافته‌ای است که انسان‌ها برای برآوردن نیازهایشان در یک

۱. LALAND

جامعه سیاسی آن‌ها را ایجاد می‌کنند و امر تصمیم‌گیری و اجرا را بر عهده دارند. (۲) وجود حاکمیت؛ چرا که نوع اقتدار هر حکومتی غالباً از حاکمیت آن کشور نشأت می‌گیرد. (۳) جدایی قدرت که منظور از آن همانا دسته‌بندی وظایف، اختیارات، مسئولیت‌ها و اقتدارها در درون هر یک از قوای سه‌گانه است که مانع از تداخل امور، حقوق و وظایف می‌شود. (۴) تفکیک قوا (خدادادی، ۱۳۸۰). ناگفته نماند که یکی از خصوصیات متفق‌القول در معنای عام نظام (فارغ از صرف معنای حقوقی و سیاسی آن) به این ترتیب مطرح می‌گردد که تمام اجزا سازنده یک کل واحد هستند، اگرچه هر جزئی وظایف متفاوتی دارد اما از لحاظ کاربردی به نحوی با دیگر اجزا ارتباط دارد که واحد جدید و البته مجزایی را می‌آفرینند. مجموع این ویژگی‌ها ما را به این نتیجه رهنمون می‌سازد که نظام سیاسی شامل کلیه نهادها، سازمان‌ها و بخش‌هایی می‌شود که اداره امور یک کشور را به عهده دارند و حاکمیت ملی یک کشور نیز در قالب آن متبلور می‌شود. در حقیقت نظام مرادف با حکومت و رژیم سیاسی و دولت به معنای عام است و حکومت مجموعه نهادهایی است که حاکم به واسطه آن‌ها به اعمال قدرت می‌پردازد. با این اوصاف مشخص می‌شود که مراد از مجموعه در این تعریف، عام مجموعی است؛ به این معنا که تبلیغ علیه نظام تبلیغ علیه کلیتی واحد یا به تعبیری دیگر علیه شخصیت حقوقی حکومت یا رژیم سیاسی است نه سیاستی مشخص و یا شخصی خاص.

واژه نظام در اصول متعدد قانون اساسی و در مواضع گوناگون نیز استعمال شده که از جمله می‌توان به اصول صدم، بند ۸ شق "ج" اصل صد و دهم، اصل صد و بیست و یکم و... اشاره کرد. در این مجموعه اصول تعریفی از "نظام جمهوری اسلامی ایران" به چشم نمی‌خورد اما می‌توان مبانی آن‌را در اصل دوم به تشریح مشاهده نمود. هرچند این اصل را نمی‌توان تعریفی از نظام دانست اما با وجود آن چنین استنباطی تقویت می‌شود که نظام امری اعتباری است. قراین صحت چنین برداشتی را می‌توان در بند دهم اصل سوم و در عبارت "ایجاد نظام اداری صحیح" و یا در قسمت اخیر بند یازدهم آن در عبارت "نظام اسلامی کشور" یا اصل چهل و چهارم که "نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران" را توصیف می‌کند، به دست آورد. بنابراین، گذاری در قوانین و به ویژه قانون اساسی این دیدگاه را تقویت می‌کند که "نظام جمهوری اسلامی" به عنوان کلیتی برتر شامل نظام اداری، اقتصادی، تقنینی، قضایی، مدیریتی و رهبری و... است که خود با مجموع این اجزا

تعریف می‌شود و در عین حال وجودی منفک از هر یک از این اجزا دارد. به تعبیر ساده‌تر، نظام جمهوری اسلامی ایران مانند هر نظام دیگری در بردارنده تمام نهادهای سازنده آن از جزئی‌ترین تا کلی‌ترین جزء می‌باشد. فعالیت تبلیغی علیه نظام جمهوری اسلامی ایران جرمی فراتر از تبلیغ علیه هر یک از اجزاء و نظام‌های مذکور است و زمانی محقق خواهد شد که آن کلیت واحد را به مخاطره بیندازد نه آن‌که اجزاء آن‌را تهدید کند. بنابراین، مراد از کاربرد واژه نظام در این ماده "کلیت نظام" شامل تمام قوا و اجزاء آن می‌باشد که قانون اساسی روابط و تعامل آن‌ها را انتظام بخشیده است. با نگاهی دقیق‌تر به اصول قانون اساسی و به ویژه اصل ۱۷۷ آن که اسلامیت و جمهوریت نظام را تغییرناپذیر دانسته است، این حقیقت آشکار می‌شود که کلیت نظام جمهوری اسلامی ایران در واقع مبتنی بر دو رکن ساختاری "اسلامیت" و "جمهوریت" می‌باشد و نفی اسلامیت و جمهوریت نظام، کلیت نظام را مخدوش می‌کند.

در راستای تصدیق دیدگاه فوق در خصوص تفسیر واژه نظام به کلیت نظام حاکم دلایل دیگری نیز ارائه شده است. یکی از این دلایل قابل اتکا چنین است که مقتضای تفسیر مضیق قانون و نیز تفسیر به نفع متهم، عدم تسری دیگر مسائل در گستره موضوعی جرم است. از سویی دیگر نیز قانونگذار به صورت مستقل و صریح، تکلیف قانونی سایر موضوعات مردد را روشن کرده است؛ برای مثال توهین به مقدسات اسلام یا رهبری در مواد ۵۱۳ و ۵۱۴ و توهین به مقامات کشوری و حکومتی به واسطه مسئولیت آن‌ها در ماده ۶۰۹ بخش تعزیرات قانون مجازات اسلامی جرم انگاری شده‌اند. با این تعبیر نظر گروهی که فعالیت تبلیغی علیه شخص را نیز "در صورتی که آن شخص کسی باشد که تبلیغ علیه او به طور مستقیم یا غیر مستقیم، تبلیغ علیه نظام تلقی شده" و مشمول ماده ۵۰۰ می‌دانند، باتردیدگی اساسی مواجه می‌گردد چرا که همین برداشت‌های موسع از ماده ۵۰۰ است که سبب گردیده تا اغلب در پرونده‌های محکومیت برخی افراد، فعالیت تبلیغی علیه نظام هم ردیف جرایمی از قبیل توهین به رهبری و مقدسات اسلام مطرح شود و محکومیت شخص، توهین به رهبری و تبلیغ علیه نظام به طور ملازم اعلام گردد (حبیبزاده؛ موسوی مجاب، ۱۳۸۵: ۱۳۴).

۲-۲- مفهوم "فعالیت تبلیغی"

دیگر عبارت نیازمند تحلیل مفهومی در ماده ۵۰۰ عبارت "فعالیت تبلیغی" است. واژه "تبلیغ" در فرهنگ لغات عمید به معنای آگاه کردن دیگران از فایده‌های چیزی، کسی یا عقیده‌ای، ترویج و پیام‌رسانی آمده است. تبلیغ از مصدر باب تفعیل و از ریشه "بلغ" بوده که کاربرد آن در این باب سبب می‌گردد تا دو طرف برای تحقق آن متصور باشد که یکی تبلیغ کننده و دیگری مخاطب تبلیغ است.

معادل انگلیسی واژه تبلیغ در متون تخصصی واژه "Propaganda" می‌باشد و عنوان مجرمانه تبلیغ علیه حکومت^۱ نیز با همین واژه در قوانین کشورهای مختلف تبیین شده است. "در فرهنگ روابط بین الملل، Propaganda شامل هر گونه آگاهی بخشی است که متوجه اطلاعات اساسی، ایده‌ها یا تصورات افراد یا گروه‌ها می‌شود و به منظور تحت تاثیر قرار دادن افکار، احساسات یا عملکردهای آن‌ها انجام می‌پذیرد" (همان، ۱۲۶). در لغت نامه تخصصی حقوقی Black's Law این واژه به این ترتیب تعریف شده است: "پیامی است که خطاب به مخاطبین معینی ارائه می‌شود و تلاش می‌کند تا تفکر آن‌ها را به اندیشه شخص منتشرکننده آن تبلیغ تغییر دهد". در واژه‌نامه Longman تبلیغ چنین تبیین می‌شود: "اطلاعات نادرست یا اطلاعاتی که فقط بر بخشی از موضوع اهمیت می‌دهند و معمولاً از سوی حکومت یا گروه سیاسی برای جلب موافقت مردم با آن‌ها به کار می‌رود". تعریفی که لغت نامه Oxford نیز از این واژه ارائه می‌دهد به دور از شالوده تعاریف مذکور نیست: "اندیشه‌ها یا اظهاراتی که ممکن است نادرست یا اغراق آمیز بوده و جهت جلب حمایت به نفع یک رهبر سیاسی، حزب و... به کار برده شوند" (Oxford Advanced Learner's of Current English, seventh edition, P. ۱۲۱۰).

آنچه از این تعاریف به ذهن متبادر می‌شود جلوه اغراق آمیز و غالباً ناصواب مفاد تبلیغ و جلب حمایت و توجه از طریق انتشار این قبیل مفاد است. صحت این ادعا و انتساب آن به فعالیت‌های مورد نظر مقنن در ماده ۵۰۰ به روشنی از انجام این فعالیت‌ها در جهت مبارزه با کلیت نظام جمهوری اسلامی ایران یا در راستای منافع و جلب حمایت برای گروه‌ها و سازمان‌های مخالف نظام تایید می‌شود زیرا مقنن در قانون اساسی و نیز قانون مطبوعات، به ویژه ماده ۳ این قانون، ارائه انتقادات سازنده و سالم را پذیرفته است. البته ناگفته نماند که

۱. Propaganda against the state

فعالیت‌های تبلیغی با اهداف گوناگون ممکن است بیانگر حقایق یا ادعاهای کذب باشند و یا اینکه با بزرگ‌نمایی و اغراق در برخی از جنبه‌ها توجه‌ها را از دیگر زوایا موضوع و عقیده مورد نظر به دور دارند و افکار را به سوی آنچه که مقصود تبلیغ است، هدایت نمایند. به تعبیر دیگر، تبلیغات مسیری ارشادی را پیش روی تفکر مخاطب قرار می‌دهد و از انحراف تفکرات عامه، در خصوص موضوع مورد نظر، به آنچه ممکن است اساس و حقیقت تبلیغ را با سوال مواجه کند، جلوگیری می‌کنند. بنابراین، هدف از تبلیغات را نباید صرف اهداف مثبت یا منفی دانست بلکه باید گفت به تناسب موضوع، مبلغ و اوضاع و احوال پیرامونی موجود، این فعالیت‌ها با خصیصه مثبت یا منفی تفسیر می‌شوند. همچنین، پیام‌رسانی در قالب تبلیغ یا فعالیت تبلیغی اقدامی فراتر از صرف "گفتن یا اشاره کردن و بیان عقیده شخصی" می‌باشد که این فراتر بودن را باید ناشی از اهداف، ابزارها و آثاری دانست که در پشت صحنه فعالیت تبلیغی و در فرآیند تفکر و عمل مبلغ نهفته است، چرا که هدف نهایی از تبلیغ نشر گسترده موضوع آن است فلذا، نمی‌توان آن را با یک "تقریر و گفتگو ساده" هم‌ردیف و هم‌سنگ دانست. اما آنچه جای تامل دارد آن است که آیا مراد از تبلیغ مجرمانه فقط تبلیغ دروغین و غیر واقعی است یا شامل طرح مطالب واقعی نیز می‌گردد؟ به عنوان مثال، اگر کسی ولو با قصد تبلیغ علیه نظام جمهوری اسلامی ایران مطالبی را عنوان کند که صحیح و واقعی است ولی نظام طرح آن‌ها را به مصلحت خود نمی‌داند، آیا طبق ماده ۵۰۰ جرم است؟

اطلاق ماده ۵۰۰ سبب می‌گردد تا نتوان قاطعانه به این پرسش پاسخ داد ولیکن، لازم است تا به طور کلی میان دو فرض تفکیک قایل شد: بیان مطالب دروغین و غیر واقعی در مقابل بیان مطالب حقیقی و واقعی. انتقاد فی نفسه نه تنها جرم نیست بلکه حتی اگر با سوء نیت نیز ابراز شود مفید خواهد بود چرا که یک نوع آگاهی به شخص مورد انتقاد می‌بخشد و میزان هوشیاری و توجه او را نسبت به جنبه‌های مختلف مورد انتقاد افزایش می‌دهد. حال اگر منتقد با ارائه مطالب دروغین و غیر واقعی اقدام به تبلیغ علیه نظام نماید به نظر می‌رسد نباید در شمول آن در ماده ۵۰۰ تردید نمود چرا که توجه به اصل هشتم قانون اساسی و به دنبال آن وضع قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر حاکی از پذیرش آزادی بیان هرگونه نظرات و نقدهایی است که مبتنی بر امور واقعی بوده و حقیقتی را از حیات اجتماعی جلوه‌گر می‌کنند. غالباً نیز هدف از امر به معروف و نهی از منکر، به

عنوان فریضه دینی و واجد شرایط خاص، تقویت یا نشر آن معروف یا رفع آن منکر است و نه تهدید بالقوه یا بالفعل امنیت و سلامت زندگی اجتماعی. حال اگر مبلغ اقدام به طرح مطالب واقعی نماید باید شرایط را در فروض مختلف بررسی نمود. به این معنا که ممکن است مطالب مطروح واقعی باشند ولیکن ابزار مورد استفاده و شیوه ارائه آن‌ها نامتناسب بوده و در نتیجه موجب تشویش اذهان شده و آثار نامطلوب و گاه جبران‌ناپذیری را برای حاکمیت در پی داشته باشند. گاه نیز ممکن است ضمن آن که مطالب مطروح واقعی است، ابزارهای مورد استفاده و شیوه‌های به کار برده شده نیز مناسب انتخاب شده‌اند اما طرح و بیان این مطالب مصلحت نظام و امنیت داخلی و خارجی را به خطر می‌اندازد. البته، نظر به چرایی جرم‌انگاری این رفتارها (صیانت از کلیت نظام حکومتی و ارزش‌های بنیادین آن) از یک سو و رویه عملی حاکم بر سیستم قضایی از سوی دیگر حکایت از نوعی سختگیری در باب جرایمی از این قبیل دارد که بنیان‌های حاکمیت و امنیت داخلی و خارجی را به مخاطره می‌اندازند. فلذا، رویه عملی پیرو آن است که تمام فروض فوق مشمول ماده ۵۰۰ بوده و در صورت تحقق شرایط لازم تابع حکم این ماده خواهند بود.

۲-۳- مفهوم "گروه‌ها و سازمان‌های مخالف نظام"

سومین عبارت مورد مناقشه در متن ماده ۵۰۰ عبارت "گروه‌ها و سازمان‌های مخالف نظام" است. در تحلیل این عبارت دیدگاه‌های متفاوتی ارائه شده که فقدان مقررهای صریح و منطقی برای معرفی این گروه‌ها یا حداقل ارائه یک معیار شناخت دقیق، به مناقشات در تفسیر این عبارت دامن می‌زند. نکته‌ای که در ابتدا باید در خصوص این عبارت متذکر شد در کاربرد واژه "مخالف" نمودار است و این استعمال را با سوالی جدی مواجه می‌کند؛ چرا که صرف مخالف بودن را نمی‌توان جرم تلقی کرد بلکه از جایگاه ماده و جرم‌انگاری آن چنین بر می‌آید که مراد مقنن "معاند بودن" باشد. معاند یعنی شخص مخالفی که با دشمنی ورزیدن با نظام عناد خود را ظاهر می‌سازد؛ کما اینکه در مواردی از قبیل مواد ۵۰۴ و ۵۰۸ و... بخش تعزیرات از واژه‌هایی مثل مخاصم و دشمن استفاده شده است (تقریرات دکتر حسین فخر؛ جزای اختصاصی ۳).

در مرحله بعد باید بر نحوه تشخیص این گروه‌ها تمرکز نمود. شاید اولین راهکار، تکیه بر مقررات قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۴ / ۱۱ / ۱۳۹۴ باشد. بر

این اساس شاید بتوان گفت که اگر گروهی در چارچوب ضوابط این قانون ایجاد شده و پروانه فعالیت نهایی را کسب نموده باشد موافق نظام و در غیر این صورت مخالف نظام است؛ ولیکن، این تعبیر در همان گام نخست در برابر حکم منطق و تجربه معیاری سطحی و ظاهری به نظر می‌رسد. برخی از نویسندگان معتقدند که گروه‌ها و سازمان‌های مخالف نظام " عبارت از هرگونه دسته، جمعیت، حزب، انجمن، نهضت و اجتماعی است که تحت این عنوان دارای مرکزیت و تشکیلاتی باشند و در مقام ضدیت و مخالفت با نظام اقداماتی را انجام دهند" (پیمانی، ۱۳۸۲: ۲۲). برخی دیگر از نویسندگان مراد از آنرا گروه‌ها و سازمان‌هایی می‌دانند که قصد مبارزه با کلیت نظام و براندازی آنرا دارند (حتی اگر محارب نباشند) (میرمحمدصادقی، ۱۳۹۳: ۷۳). در همین راستا در تبصره ۸ ماده ۹ قانون مطبوعات نیز از گروه‌های ضد انقلاب و گروه‌های غیرقانونی و نمونه‌ای از محرومیت‌های اجتماعی اعضا و هواداران آن‌ها سخن به میان آمده است. یا قسمت اخیر بند "الف" ماده ۵ قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی که اعضا گروهک‌های غیرقانونی محارب و ضد انقلاب را از تشکیل و تاسیس حزب یا عضویت در آن مشروط بر تشخیص مراجع ذی صلاح منع کرده است. با وجود این، ماده ۲۵ قانون مبارزه با جرایم نیروهای مسلح مصوب ۱۳۸۲ گامی فراتر نهاده و "دشمن" را اشرار، گروه‌ها و دولت‌هایی معرفی کرده است که با نظام جمهوری اسلامی ایران در حال جنگ بوده یا قصد براندازی آنرا دارند و یا اقدامات آنان بر ضد امنیت ملی است.

ولیکن، حقیقت آن است که تشخیص مصادیق این گروه‌ها با این معیارهای کلی امری ساده نیست به ویژه آن‌که مقاصد این گروه‌ها غالباً پس از عملی کردن اهدافشان آشکار می‌شود و تا پیش از آن عملاً نمی‌توان قصد مبارزه با کلیت نظام را در افکار و برنامه‌ریزی‌های گروه یا شخصی احراز نمود. با این حال تبصره ماده ۲۵ مذکور می‌تواند در موارد تردید تا حدود زیادی راهگشا باشد. در این تبصره آمده است: "هرگاه برای دادگاه تشخیص دشمن یا دولت متخاصم محرز نباشد موضوع از طریق قوه قضائیه از شورای عالی امنیت ملی استعلام و نظر شورای مذکور ملاک خواهد بود". البته از صراحت این تبصره چنین بر می‌آید که انجام این استعلام‌ها فقط در موارد تردید شمول گروهی در زمره گروه‌ها و سازمان‌های مخالف نظام کاربرد خواهد داشت و این در حالی است که اصل موضوع تشخیص این گروه‌ها با تردیدی جدی مواجه است. البته در این میان قرآینی چند نیز

می‌توانند به احراز خط مشی این گروه‌ها سرعت عمل ببخشند. یکی از این قراین می‌تواند از این قرار باشد که پیش از این، مخالفت و دشمنی گروهی با نظام جمهوری اسلامی ایران در دادگاه اثبات شده و یا اینکه این موضوع توسط مقامات ذیربط، از جمله در استعلامات اخذ شده از شورای عالی امنیت ملی، در مورد گروه یا سازمانی تصریح شده باشد.

۳- ماهیت جرم فعالیت تبلیغی

شناخت ماهیت هر جرم از جمله، جرم مذکور در ماده ۵۰۰ بخش تعزیرات قانون مجازات اسلامی از آن حیث که شناخت آن مبین آثار و احکام ویژه حاکم بر فرآیند محاکمه و آیین دادرسی خواهد بود، ضرورتی بنیادین است. در خصوص ماهیت جرم فعالیت تبلیغی مسائل متعددی باید مورد بحث قرار گیرند که شرح آن‌ها در ذیل می‌آید.

اولین موضوع در باب ماهیت جرم فعالیت تبلیغی "تعزیری" بودن این جرم است. این جرم در زمره تعزیرات حکومتی واقع شده و در راستا حفظ پایه‌های اساسی حاکمیت و امنیت جامعه وضع گردیده است. اما پرسش جدی آن است که چرا این جرم علی‌رغم آن‌که مصداق اتم و اکمل جرم سیاسی است در قانون جرم سیاسی ذکر نشده است؟ تا پیش از تصویب قانون جرم سیاسی در ۲۰ / ۲ / ۱۳۹۵ در مجلس شورای اسلامی تقریباً نظر اتفاقی حقوقدانان بر این بود که جرم فعالیت تبلیغی نمونه بارز جرم سیاسی است هرچند که در فصل مربوط به جرایم علیه امنیت داخلی و خارجی کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی آمده است. علی‌رغم صراحت اصل ۱۶۸ قانون اساسی، تعلل طولانی مدت قانونگذار در ارائه تعریفی از جرم سیاسی و سکوت در باب معیارهای شناخت مصادیق آن، مهر تاییدی بر این باور شده بود. به همین سبب نیز حقوقدانان با اتکا به مطالعات تطبیقی و نظر به تعاریف حقوقدانان و پایبندی به اصول و موازین حقوق کیفری، این دیدگاه را بیش از پیش تقویت می‌کردند. در نهایت طلسم تصویب قانون جرم سیاسی شکسته می‌شود و موضع مقام تقنین در رابطه با ماهیت جرم فعالیت تبلیغی روشن می‌گردد؛ به این معنا که قانون جرم سیاسی با احصاء مصادیق جرم سیاسی به صراحت جرم فعالیت تبلیغی را از شمول آن خارج دانسته و مطابق با جایگاه این ماده در قانون مجازات اسلامی، آن‌را جرمی علیه امنیت داخلی و خارجی معرفی می‌کند. موضع قانونگذار از جهات مختلف قابل نقد است چرا که برخلاف جرایم علیه امنیت که غالباً با خشونت توأمان هستند، کسی که اقدام به انجام فعالیت

تبلیغی می‌کند نه خشونت‌آمیز، نه سلاحی به کار برده و نه تخریبی انجام داده بلکه او صرفاً با استفاده از شیوه‌های بیان (اعم از گفتاری، نوشتاری، هنری و...) نظر خود را اعلام نموده است. از سوی دیگر، قائل نشدن وصف سیاسی به جرم فعالیت تبلیغی این ظن را تقویت می‌کند که قانونگذار بدین وسیله درصدد برآمده تا مرتکبان این جرم را از مزایا و امتیازات قانونی خاص مصرح در مورد محاکمه متهمان و محکومان جرم سیاسی محروم نماید و به هر کس اجازه برخورداری از این مزایا و جایگاه را ندهد و در مقابل با آوردن وصف "علیه امنیت داخلی و خارجی" زمینه برخورد شدیدتر با مرتکبان را فراهم نماید و اجازه ندهد حتی کوچک‌ترین تفکرات و اندیشه‌های مجرمانه بالقوه که پایه‌های حاکمیت را به خطر می‌اندازند، بالفعل شوند.

نکته قابل توجه آن که جرم سیاسی یک وصف است نه یک عنوان مجرمانه. عنوان مجرمانه در قانون آمده و مجازات آن نیز تعیین شده است و این که به آن وصف سیاسی یا امنیتی داده شود تاثیری در مجازات جرم نخواهد داشت اما تعیین این وصف در آیین دادرسی میان دو نوع جرایم مذکور (امنیتی و سیاسی) تفاوت‌هایی اساسی از جهت صلاحیت دادگاه رسیدگی کننده، علنی بودن یا نبودن محاکمه، حضور هیئت منصفه یا عدم حضور آن و... ایجاد خواهد کرد. اگر جرمی سیاسی شناخته شود رسیدگی به آن به صراحت ماده ۳۰۲ قانون آیین دادرسی کیفری در صلاحیت دادگاه کیفری یک است و ضمن آن که محاکمه علنی است باید با حضور هیئت منصفه برگزار شود در حالی که رسیدگی به جرایم علیه امنیت داخلی و خارجی بر اساس ماده ۳۰۳ قانون آیین دادرسی کیفری در صلاحیت دادگاه انقلاب بوده و هیچ یک از دو شرط علنی بودن و حضور هیئت منصفه را لازم ندارد و حتی در مواردی علنی بودن جریان محاکمه مرتکبان این جرایم با صراحت قانونی ممنوع اعلام شده است. همچنین، ماده ۶ قانون جرم سیاسی امتیازات ویژه‌ای را برای متهمان و محکومان جرایم سیاسی در نظر گرفته که خود ریشه در نوع نگرش به این افراد دارد؛ چرا که باور غالب در مورد مجرمان سیاسی آن است که این افراد بسیار متفکر، خلاق و دارای انگیزه‌های اصلاح طلبانه می‌باشند. در همین راستا ماده ۱ قانون جرم سیاسی عنصر روانی لازم برای تحقق این نوع جرایم را "انگیزه اصلاح امور کشور" می‌داند بدون آن که مرتکب قصد ضربه زدن به اصل نظام را داشته باشد، هر چند که تعیین امری متزلزل و غیرموثق و البته غیر قابل اثبات به عنوان معیار تشخیص عنصر روانی یک جرم از حکمت مقنن به دور

می‌باشد. از سوی دیگر، اعمال ارتكابی با انگیزه مذکور، زمانی واجد این وصف خواهند بود که علیه مدیریت و نهادهای سیاسی یا سیاست‌های داخلی یا خارجی کشور انجام گیرند در حالی که عنصر روانی جرم فعالیت تبلیغی قصد مقابله با اصل نظام بوده و بر خلاف عنصر مادی جرم سیاسی که ناظر بر برخی اجزا و نهادهای نظام می‌باشد، جرم فعالیت تبلیغی برای مقابله با اصل و کلیت نظام جمهوری اسلامی ایران انجام می‌گیرد. مقنن با آوردن این قید موضع خود را در خصوص خروج جرم فعالیت تبلیغی از قلمرو قانون جرم سیاسی بیش از پیش تقویت می‌کند. با این اوصاف، نمی‌توان به سادگی موضع قانونگذار را در خصوص عدم شمول جرم فعالیت تبلیغی در زمره جرایم سیاسی پذیرفت.

مسئله حایز بحث دیگر در ارتباط جرم فعالیت تبلیغی با مقرر ماده ۲۸۶ قانون مجازات اسلامی در خصوص افساد فی الارض مطرح می‌گردد: با توجه به این‌که در ماده ۲۸۶ جرایم علیه امنیت داخلی یا خارجی کشور ذکر شده، آیا فعالیت تبلیغی می‌تواند افساد فی الارض تلقی شود؟ در پاسخ باید گفت که ماده مذکور در باب افساد فی الارض در حد بسیار گسترده‌ای قابل تفسیر است و هرچند تعریف این ماده از جامعیت برخوردار است اما تعریف مانعی نمی‌تواند باشد. بر اساس ماده ۲۸۶ هرگاه جرایم احصا شده در آن به صورت گسترده ارتکاب یابند و این گستردگی به نحوی باشد که منجر به اخلاص شدید در نظم عمومی کشور، نا امنی یا ورود خسارت عمده به تمامیت جسمانی افراد یا اموال عمومی و خصوصی، یا سبب اشاعه فساد یا فحشا در حد وسیع گردد، افساد فی الارض محقق خواهد شد. به عبارت دیگر، افساد فی الارض یک عنوان ثانوی است که در صورت تحقق، مجازات جرایم ارتكابی دیگر همان مجازات خاص آن‌ها نخواهد بود بلکه مجازات ثانوی یعنی اعدام اجرا خواهد شد. با توجه به موضع قانونگذار جمهوری اسلامی ایران در خصوص شناسایی جرم فعالیت تبلیغی به عنوان یک جرم علیه امنیت داخلی و خارجی کشور و صراحت ماده ۲۸۶ قانون مجازات اسلامی بر شمول این دسته از جرایم باید اذعان نمود چنانچه جرم فعالیت تبلیغی با شرایط مقرر، به طور گسترده ارتکاب یابد و منجر به نتایج مذکور شود، مرتکب از باب افساد فی الارض قابل مجازات خواهد بود.

موضوع مهم دیگری که در بحث از ماهیت این جرم مطرح می‌گردد، وقوع آن از طریق مطبوعات و رسانه‌های نوشتاری است. جرم فعالیت تبلیغی ممکن است به طرق مختلف ارتکاب یابد که یکی از مهم‌ترین و تاثیرگذارترین روش‌ها به کارگیری مطبوعات و

رسانه‌های نوشتاری است. پرسشی که در این رابطه مطرح می‌شود این است که اگر جرم فعالیت تبلیغی از طریق مطبوعات ارتکاب یابد آیا می‌توان آن را جرم مطبوعاتی تلقی کرد؟ برای پاسخ به این پرسش ابتدا باید جرم مطبوعاتی را تعریف کرد. "تعدد و تنوع مصادیق، ارائه تعریفی دقیق و روشن از جرم مطبوعاتی را دشوار ساخته و با گذشت صدسال از اولین قانونگذاری در حوزه مطبوعات تعریف این دسته از جرایم در حقوق ایران همچنان در سایه ابهام مانده است" (محمدی، ۱۳۹۰: ۵۲). از سوی دیگر نیز پیش‌بینی شرایطی خاص در فرایند دادرسی این جرایم از جمله علنی بودن محاکمه و حضور هیئت منصفه تفکیک آن‌ها را از سایر انواع جرایم ضروری می‌سازد. فلذا، شاید بتوان مناسب‌ترین و در عین حال جامع‌ترین تعریف از جرایم مطبوعاتی را اینگونه ارائه کرد: "جرمی است که به واسطه درج خبر، مقاله یا گزارش در مطبوعات صورت می‌گیرد" (خالقی، ۱۳۹۴: ۲۹۹). فلذا، هر جرم مصرح در قوانین موضوعه اعم از قانون مجازات اسلامی، می‌تواند جرم مطبوعاتی تلقی شود، مشروط بر آن‌که مطبوعات به عنوان ابزار و وسیله ارتکاب آن جرم به کار گرفته شده باشد (شیخ الاسلامی، ۱۳۸۰: ۳۲). با این تعریف موسع می‌توان بر این عقیده بود که اگر جرم موضوع ماده ۵۰۰ از طریق مطبوعات ارتکاب یابد از جمله جرایم مطبوعاتی خواهد بود که فرایند رسیدگی بدان نیز باید با توجه به اصل ۱۶۸ قانون اساسی و مقررات قانون مطبوعات و آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ و اصلاحی ۱۳۹۴ طی شود.

ولیکن، بررسی قانون مطبوعات و قانون آیین دادرسی کیفری ما را با احکامی متناقض مواجه می‌سازد. ماده ۳۴ قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ و اصلاحی ۱۳۷۹ و ۱۳۸۸ چنین آورده است: "رسیدگی به جرایم مطبوعاتی با توجه به قوانین مربوط به صلاحیت ذاتی می‌تواند در محاکم عمومی، یا انقلابی یا سایر مراجع قضایی باشد. در هر صورت علنی بودن و حضور هیئت منصفه الزامی است. تبصره: به جرایم مطبوعاتی در محاکم صالح مراکز استان‌ها رسیدگی می‌شود". بر اساس حکم این ماده، از آن‌جا که جرم فعالیت تبلیغی مذکور در ماده ۵۰۰ بخش تعزیرات قانون مجازات اسلامی از دیدگاه مقنن جرمی علیه امنیت داخلی و خارجی تلقی می‌گردد، بر اساس اصل صلاحیت ذاتی و تصریح ماده ۳۰۳ قانون آیین دادرسی کیفری باید در دادگاه انقلاب مورد رسیدگی قرار گیرد. در مقابل، ماده ۳۰۲ قانون آیین دادرسی کیفری در بند "ث" با صراحت صلاحیت رسیدگی به جرایم سیاسی و مطبوعاتی را به دادگاه کیفری یک اعطا نموده است. در مقام حل این تعارض اولاً،

باید متذکر شد که قسمت اخیر ماده ۵۷۰ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ اعلام نموده که علاوه بر موارد نسخ صریح در بخش ابتدایی ماده، سایر قوانین نیز در موارد مغایر با این قانون، نسخ می‌شود. بنابراین، یکی از مصادیق این حکم را می‌توان ماده ۳۴ قانون مطبوعات دانست. از سویی دیگر، ماده ۲۹۷ قانون آیین دادرسی کیفری اصلاحی ۱۳۹۴ در بردارنده حکمی است که موید صلاحیت دادگاه کیفری یک در رسیدگی به جرایم سیاسی و مطبوعاتی می‌باشد. مطابق این ماده، اگر جرایم داخل در صلاحیت دادگاه انقلاب یکی از مجازات‌های مذکور در بندهای "الف"، "ب"، "پ"، و "ت" ماده ۳۰۲ قانون آیین دادرسی کیفری را به دنبال داشته باشند، در تعارض صلاحیت دادگاه انقلاب و دادگاه کیفری یک، صلاحیت دادگاه انقلاب ملاک عمل خواهد بود. فلذا، "با اینکه قانونگذار در این ماده در مقام بیان بوده عمدا جرایم مذکور در بند "ث" ماده ۳۰۲ (جرایم سیاسی و مطبوعاتی) را ذکر نکرده است. بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت که اگر عنوان مجرمانه منتسب به متهم با ملاک‌های مورد نظر، "سیاسی یا مطبوعاتی" تلقی شود، به این اعتبار و به حکم صریح بند "ث" ماده ۳۰۲ در صلاحیت دادگاه کیفری یک قرار دارد. این برداشت، همسو با مفاد اصل ۱۶۸ قانون اساسی است که تدوین‌کنندگان آن به منظور اجتناب از بازگشت به وضع سابق، با استفاده از کلمات "محاکم دادگستری"، محاکم عمومی دادگستری را در نظر داشته‌اند تا از رسیدگی به این جرایم در دادگاه‌های اختصاصی جلوگیری نمایند" (خالقی، ۲۹۳:۱۳۹۴).

ماده ۳۰۵ قانون آیین دادرسی کیفری به صراحت و با تکیه بر بنیان اصل ۱۶۸ قانون اساسی ضمن آن‌که بر علنی بودن دادرسی و حضور هیئت منصفه برای رسیدگی به جرایم سیاسی و مطبوعاتی تاکید دارد، با نقض اصل صلاحیت محلی، صلاحیت دادگاه کیفری یک مرکز استان محل وقوع جرم را می‌پذیرد. ولیکن، لزوم رعایت مفاد ماده ۳۵۲ همین قانون (موارد غیرعلنی بودن محاکمات) اعمال اصل علنی بودن دادرسی در جرایم سیاسی و مطبوعاتی را با قیودی همراه ساخته که از حیث آن‌که اطلاق اصل ۱۶۸ قانون اساسی را نقض نموده است، قابل انتقاد به نظر می‌رسد. در قانون اساسی اصل علنی بودن محاکمات در دو موضع مطرح گردیده است: "یک بار اصل ۱۶۵ با اعلام اصل علنی بودن محاکمات، استثنائات آن‌را هم ذکر نموده که در آن موارد، جلسه محاکمه غیرعلنی خواهد بود؛ یکبار هم اصل ۱۶۸ رسیدگی به جرایم سیاسی و مطبوعاتی را علنی اعلام می‌کند، ولی استثنایی

بر آن وارد نمی‌سازد. بنابراین، با توجه به این‌که اصل ۱۶۸ وارد بر اصل ۱۶۵ بوده و به گونه‌ای مطلق تنظیم شده، و فاقد استثنایی بر اصل علنی بودن رسیدگی در این جرایم است، می‌توان به این نتیجه رسید که قانونگذار قانون اساسی نخواست است که رسیدگی به جرایم سیاسی و مطبوعاتی با هیچ عذر و بهانه‌ای به صورت غیر علنی و به دور از نگاه تیزبین وجدان عمومی برگزار گردد" (خالقی، ۱۳۹۴: ۳۱۰).

ناگفته نماند که آراء صادره در جرایم سیاسی و مطبوعاتی قبل از قطعیت حکم و به حکم ماده ۴۲۸ قانون آیین دادرسی کیفری قابل اعتراض و فرجام‌خواهی در دیوان عالی کشور می‌باشند. هرچند از حیث صلاحیت ذاتی دادگاه تجدید نظر استان صلاحیت عام برای رسیدگی به اعتراضات نسبت به آراء دادگاه‌ها را دارد ولیکن، ماده مذکور استثنائات این صلاحیت عام را تشریح می‌کند. صلاحیت دیوان عالی کشور در این خصوص، به سبب جایگاه رفیع قضایی آن محدود به موارد مهم شده که غالباً نیز این موارد یا براساس میزان مجازات مقرر قانونی و یا نوع جرم ارتكابی (سیاسی و مطبوعاتی) تعیین شده‌اند.

حال باید در این موضوع نیز تأمل نمود که اگر جرم فعالیت تبلیغی توسط یک روحانی ارتكاب یابد دادگاه صالح کدام دادگاه خواهد بود؟ بند "ج" ماده ۲ آیین‌نامه دادرسی و دادگاه‌های ویژه روحانیت مصوب ۶۹/۵/۱۵ با اصلاحات ۸۴/۹/۵ یکی از وظایف دادرسی و دادگاه ویژه روحانیت را رسیدگی به جرایم آن‌ها می‌داند. سپس در بند "الف" ماده ۱۳ خود در رابطه با صلاحیت این مراجع اعلام می‌کند که رسیدگی به "کلیه جرایم روحانیون" در صلاحیت دادرسی و دادگاه ویژه روحانیت است بی آن‌که استثنایی بر آن مترتب باشد. در حقیقت، صلاحیت دادگاه ویژه روحانیت یک صلاحیت مبتنی بر شخصیت مرتکب خاص است. پس به این نتیجه می‌رسیم که رسیدگی به جرم فعالیت تبلیغی ارتكابی توسط یک روحانی در صلاحیت دادرسی و دادگاه ویژه روحانیت خواهد بود.

۴- تحلیل ارکان جرم فعالیت تبلیغی

در تحلیل و تبیین هر جرم بررسی ارکان سه گانه جرم، عنصری ضروری در شناخت ماهیت و ابعاد گوناگون جرم مورد نظر است. این تحلیل‌ها سبب می‌گردد تا حدود و ثغور مسئولیت مرتکب به صراحت و روشنی تعیین گردد.

۴-۱- رکن قانونی جرم فعالیت تبلیغی

مطابق اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها هیچ رفتاری اعم از فعل و ترک فعل فی نفسه جرم نیست مگر آن که قانونگذار آن را جرم‌انگاری نموده و برای آن مجازات تعیین کرده باشد. تبلیغ و فعالیت تبلیغی نیز فی نفسه جرم نیست بلکه حتی در مواردی بر انجام آن تاکید نیز می‌شود مگر این که قانونگذار تحت شرایطی آن را جرم تلقی کرده باشد. پایبندی به اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها و مشخص بودن حدود و ثغور و شرایط تحقق هر جرم و میزان مجازات آن به شکلی صریح در قانون مانع از تفسیر گسترده و دلخواه قانون کیفری می‌شود. در نتیجه، اصل قانونی بودن حقوق جزا، بر ضرورت وجود پیشینی قانون و نیز صراحت و روشنی آن تاکید می‌ورزد.

ماده ۵۰۰ بخش تعزیرات قانون مجازات اسلامی در بردارنده عنصر قانونی جرم فعالیت تبلیغی است. این ماده اشعار می‌دارد: "هر کس علیه نظام جمهوری اسلامی ایران یا به نفع گروه‌ها یا سازمان‌های مخالف نظام به هر نحو فعالیت تبلیغی نماید به حبس از سه ماه تا یک سال محکوم خواهد شد." در حال حاضر، این ماده را می‌توان اصلی‌ترین متن قانونی صریح در جرم انگاری فعالیت تبلیغی علیه نظام جمهوری اسلامی ایران یا به نفع گروه‌ها و سازمان‌های مخالف نظام دانست چرا که در قوانین خاص برخلاف دیدگاه عده‌ای از محققین (حبیب‌زاده؛ موسوی مجاب، ۱۳۸۵: ۱۳۲) به این جرم و با این شرایط تصریح نشده است. این گروه مصداق بارز ادعای خود را ماده ۱۶ قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده مصوب ۱۳۶۰ می‌دانستند (این قانون با تصویب قانون "نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی" در مورخ ۹۴/۱۱/۴ و با صراحت ماده ۲۳ این قانون نسخ صریح شده است). با این حال باید اشاره کرد در بندهای ده‌گانه این ماده هیچگونه صراحتی در خصوص جرم "فعالیت تبلیغی علیه نظام جمهوری اسلامی ایران" دیده نمی‌شد بلکه آنچه در این ماده بدان اشاره شده بود "تبلیغات ضد اسلامی" و نیز "نقض موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی" بود که اصولاً تبلیغات ضد اسلامی ماهیتی متفاوت نسبت به جرم فعالیت تبلیغی دارد و تنها در شرایطی خاص می‌تواند منجر به تحقق جرم فعالیت تبلیغی علیه نظام جمهوری اسلامی ایران گردد. از سوی دیگر نیز نقض موازین اسلامی و اساس نظام جمهوری اسلامی می‌تواند به انحاء گوناگون انجام گیرد که انجام فعالیت تبلیغی فقط یکی از اشکال آن است. در ماده ۱۸ قانون "نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی" نیز صراحتی در باب فعالیت تبلیغی

مجرمانه مشاهده نمی‌شود؛ ولیکن، همانند قانون سابق عباراتی عام نظیر "نقض مبانی دین مبین اسلام و تبلیغ و فعالیت علیه موازین اسلامی" یا "اقدام علیه امنیت ملی و وحدت ملی" یا "اقدام به عملیات خرابکارانه و براندازانه و حمایت از گروه‌های تروریستی" به کار رفته است که هر یک از این شقوق ممکن است به شکل فعالیت تبلیغی علیه نظام جمهوری اسلامی ایران یا به نفع گروه‌ها و سازمان‌های مخالف نظام محقق شوند.

با وجود این، گذاری در قوانین مختلف حاکی از اشاره‌هایی خاص به این جرم و نتایج آن می‌باشد که نمونه بارز و روشن آن بندهای ۹۱ و ماده ۶ قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ با اصلاحات ۱۳۷۹ و ۱۳۸۸ است که ارتکاب اعمال مذکور در هر یک از این بندها و نشر مطالب مربوط، به سبب اخلال در مبانی و احکام اسلام و حقوق عمومی و خصوصی ممنوع شناخته شده‌اند. بند یک مذکور "نشر مطالب الحادی و مخالف موازین اسلامی و ترویج مطالبی که به اساس جمهوری اسلامی لطمه وارد کند" را از خطوط قرمز فعالیت مطبوعات معرفی می‌کند و در بند ۹ از "سرقتهای ادبی و همچنین نقل مطالب از مطبوعات و احزاب و گروه‌های منحرف و مخالف اسلام (داخلی و خارجی) به نحوی که تبلیغ از آن‌ها باشد" به عنوان ممنوعیتی دیگر در حیطه فعالیت مطبوعات سخن می‌گوید که مراد از این بند را می‌توان همان فعالیت تبلیغی به نفع گروه‌ها و سازمان‌های مخالف نظام مورد نظر ماده ۵۰۰ دانست.

با تمام این اوصاف حقیقت آن است که عنصر قانونی این جرم در قالب ماده ۵۰۰ درهاله‌ای از ابهام قرار گرفته است. آنچه که از این ابهام‌ها حاصل می‌گردد برداشت‌های گوناگون و گاه متضاد و در پی آن اعمال این برداشت‌ها و سلايق متفاوت در عملکرد قضاات بوده و به شکل رویه قضایی مشاهده می‌شود. در این میان ممکن است افرادی با ارتکاب رفتارهای مشابه احکام متفاوتی را از سبک و مساعد تا سنگین و غیرقابل جبران متحمل شوند که این رویه معنایی جز زیر پا گذاشتن عدالت و اصل برابری افراد در مقابل قانون به عنوان یکی از اصول اساسی حقوقی و مؤلفه‌های دادرسی عادلانه نخواهد داشت.

۴-۲- رکن مادی جرم فعالیت تبلیغی

عنصر مادی جرم عبارت است از رفتار خلاف قانون یعنی تظاهر اندیشه سوء فاعل (در جرایم عمد) و یا ذهن خطاکارانه او (در جرایم غیر عمد) (اردبیلی، ۱۳۹۳: جلد دوم ۸۰). با

عنایت به این تعریف، عنصر مادی این جرم عبارت از انجام فعالیت تبلیغی علیه نظام جمهوری اسلامی ایران یا به نفع گروه‌ها و سازمان‌های مخالف نظام می‌باشد. بنابراین، رکن مادی بزه مورد بحث ممکن است به دو صورت رخ دهد اما نتیجه هر دو حالت در نهایت مبارزه با کلیت و اساس نظام است چه این هدف با مبارزه مستقیم علیه کلیت نظام محقق شود و چه با تقویت دشمن (پیمانی، ۱۳۸۲: ۲۴). انجام فعالیت تبلیغی به صورت ارتکاب فعل و به تعبیری انجام یک فعل ایجابی محقق می‌گردد و تصور ترک فعل به عنوان عنصر مادی این جرم ممکن نیست، یعنی ترک فعل نمی‌تواند فی نفسه برای ارتکاب این جرم کافی باشد. فلذا، سکوت و دفاع نکردن از نظام جمهوری اسلامی ایران از شمول این ماده خارج خواهد بود.

قانونگذار رفتار فیزیکی لازم برای تحقق این جرم را در عبارت "به هر نحو فعالیت تبلیغی" آورده است. این واژگان در قالب یک عبارت، معنایی متفاوت از صرف "تبلیغ" را القا می‌کند. اولین ظرافت در ترکیب وصفی "فعالیت تبلیغی" در ورای کاربرد واژه "فعالیت" مستور است. غالب صاحب‌نظران و حقوقدانان با تکیه بر اصل تفسیر مضیق قوانین جزایی و نیز تفسیر به نفع متهم معتقدند که این واژه حاکی از ضرورت استمرار، تداوم و تکرار انجام اعمال تبلیغی است و نمی‌توان اقدام واحد شخص را با واژه "فعالیت" روایت کرد. "هر چند که ممکن است چند عمل انفرادی که مجموعاً تشکیل تکرار و استمرار را می‌دهند الزاماً مشابه نباشند، و مثلاً متشکل از مصاحبه، راهپیمایی، پخش اعلامیه، نامه پراکنی و نظایر آن‌ها باشند" (میرمحمدصادقی، ۱۴۹۳: ۷۳)؛ چرا که تمام این افعال فرایندی را می‌سازند که برای تحقق هدف نهایی از انجام تبلیغ مورد نظر و تاثیرگذاری بر اذهان باید گام به گام انجام گیرند. در مقابل گروهی از حقوقدانان نیز رویه‌ای مخالف در پیش گرفته‌اند. برخی معتقدند: "حرف "ی" استعمال شده در انتهای واژه تبلیغ "ی" نسبت بوده و مبین نوعی فعالیت که همان "تبلیغ" است، می‌باشد و مقنن بدین طریق اراده نموده است که منحصرأ این قسم فعالیت، مشمول حکم این ماده واقع شود و سایر انواع فعالیت چون فعالیت نظامی و اقتصادی و جاسوسی از شمول قلمرو این ماده خارج و شامل حکم خاص خود گردد" (سالاری، ۱۳۸۷: ۱۲۶). در انتقاد از این دیدگاه باید اذعان نمود که واژه "تبلیغ"، فی نفسه، به روشنی بیانگر ماهیت خود و نیز مراد قانونگذار از رفتارهای مشمول آن بوده و تفاوت ماهوی آن با فعالیت‌های نظامی و... مبرهن است. هم چنین، عنایت به اصول بنیادین

تفسیر قوانین جزایی از یک سو و اصل آزادی بیان و تجویز ابراز آزادانه انتقادات در قانون اساسی و قوانین موضوعه از جمله قانون مطبوعات از سوی دیگر و نیز توجه به معنای لغوی واژه "فعالیت" (کار و کوشش بسیار، پرکاری و مشغله) فعالیت تبلیغی را مقتضی وجود نوعی سازماندهی و سیستمی منظم از افعال و نیز برخوردار از وصف استمرار در آن معرفی می‌کند.

هرچند قانونگذار با ذکر واژه فعالیت و شرط تلویحی استمرار تبلیغ، قلمرو شمول این جرم‌انگاری را کاهش داده اما با کاربرد قید "به هر نحو" گستره‌ای چشمگیر به رفتارهایی که می‌توانند تبلیغ تلقی شوند، بخشیده است. استعمال این قید بیانگر این حقیقت است که وسیله در ارتکاب جرم موضوع ماده ۵۰۰ تعزیرات طریقت دارد نه موضوعیت. بنابراین، فعالیت تبلیغی علیه نظام جمهوری اسلامی ایران یا به نفع گروه‌ها و سازمان‌های مخالف نظام می‌تواند در قالب تبلیغات گفتاری و رفتاری و اعم از صریح و غیر صریح تحقق یابد. با این اوصاف، فعالیت تبلیغی ممکن است به اشکال مختلف انجام گیرد که جلوه‌های غالب آن‌را می‌توان در مواردی چند مشاهده نمود: چاپ و پخش نشریه و اعلامیه، سخنرانی در مجامع عمومی، نشر مطالب در مطبوعات و سایت‌های خبری، استفاده از قابلیت‌های رسانه‌های جمعی به ویژه رادیو و تلویزیون، سینما و فضای مجازی، نوشتن نمایشنامه، انجام مصاحبه با رسانه‌های گروهی و

با تمام این گفته‌ها، به نظر می‌رسد برای درک صحیح‌تر فعالیت‌های مشمول ماده ۵۰۰ بخش تعزیرات باید تاملی نیز در تفکیک انتقاد و فعالیت تبلیغی علیه نظام جمهوری اسلامی ایران یا به نفع گروه‌ها و سازمان‌های مخالف نظام داشته باشیم. در سراسر قلمرو جامعه جهانی هیچ حاکمیت و نظام سیاسی مورد تایید تمامی آحاد آن جامعه نیست و همین حقیقت نیز اقتضا می‌کند تا مخالفان این نظام‌ها نظرات و دلایل مخالفت خود را در قالب اشکال مختلف انتقاد ابراز کنند. در مقابل، حکومت‌ها نیز برای مقابله با تبلیغات مخرب و توأم با مقاصد مجرمانه تلاش می‌کنند تا ضوابط و چهارچوب‌های انتقادهای قابل پذیرش و سازنده را تبیین نمایند و ضمن اینکه خود را از یکی از مهم‌ترین شیوه‌های رشد و توسعه محروم نسازند با دشمنی‌ها و توطئه‌های مغرضانه نیز مقابله کنند. نظام حقوقی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران نیز از این رویه به دور نمانده است. به طور کلی انتقاد در قوانین جمهوری اسلامی ایران از دو منظر مورد توجه واقع شده است: نخست، تاکید بر انتقاد

سازنده و توجه به اهمیت انتقاد سالم و نقش آن در توسعه و شکوفایی جامعه و نهادهای حاکم و نیز پیشگیری و مبارزه با نابسامانی‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و... که به طور کلی بیانگر پذیرش و احترام به اصل آزادی نقد و آزادی بیان است. دوم، بیان ویژگی‌های رفتارهای ناسالم، مخرب و مخل مبانی و احکام اسلام و حقوق عمومی و خصوصی به عنوان خط قرمز اصل آزادی نقد جهت شناساندن رفتارهای غیرقانونی و به عبارت دقیق‌تر غیرسازنده. ولیکن، نکته بسیار حایز اهمیت آن است که نقد و انتقاد هیچ گاه نمی‌تواند غیر سازنده و غیرقانونی باشد حتی اگر مطابق واقع نباشد و یا با سوءنیت و قصد خرده‌گیری صورت گیرد زیرا در این شرایط نیز امکان آگاهی از تفکرات و برداشت‌های آحاد اعضا جامعه از مسائل پیرامونی اجتماع خود فراهم می‌گردد و زمینه برای پیش‌بینی خواسته‌ها و رفتارهای آینده ملت نیز هموارتر از پیش مهیا می‌شود. بنابراین، نفس انتقاد و نقد را در هیچ شرایطی نباید جرم محسوب کرد. در این میان، پس از اصول هشتم و بیست و چهارم قانون اساسی، قانونی که بیشترین توجه را به بحث انتقاد داشته و مواد متعددی را به بیان شرایط، ویژگی‌ها، حدود و ثغور و... آن اختصاص داده است قانون مطبوعات و اصلاحیه‌های آن می‌باشد. واضح‌ترین ماده این قانون در باب پذیرش انتقاد سازنده ماده ۳ و تبصره آن می‌باشد. در این ماده مقرر شده است: "مطبوعات حق دارند نظرات، انتقادات سازنده، پیشنهادها، توضیحات مردم و مسئولین را با رعایت موازین اسلامی و مصالح جامعه درج و به اطلاع عموم برسانند. تبصره: انتقاد سازنده مشروط به دارا بودن منطقی و استدلال و پرهیز از توهین، تحقیر و تخریب می‌باشد". در واقع، زیربنای این ماده و به ویژه ماده ۸ قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر مصوب ۱۳۹۴ در اصل هشتم قانون اساسی بنا نهاده شده است. مطابق اصل هشتم قانون اساسی: "در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند." "والمؤمنون و المؤمنات بعضهم اولیاء بعض یامرون بالمعروف و ینهون عن المنکر". با تجویز و تکلیف این اصل مقنن در صدد برآمده تا در قالب قوانین موضوعه ضمن تاکید بر آزادی امر به معروف و نهی از منکر، حدود و ثغور آن را در جنبه‌های مختلف از جمله انجام آن از سوی مردم نسبت به دولت و حکومت را تعیین کند. این گام مهم در ماده ۸ قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر مصوب ۱۳۹۴ بدین شرح برداشته شده است: "

مردم از حق دعوت به خیر، نصیحت، ارشاد در مورد عملکرد دولت برخوردارند و در چارچوب شرع و قوانین می‌توانند نسبت به مقامات، مسئولان، مدیران و کارکنان تمامی اجزای حاکمیت و قوای سه‌گانه اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، موسسات، شرکت‌های دولتی، موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای مسلح و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، امر به معروف و نهی از منکر نمایند". با وجود این‌که ماده مذکور در ابتدا بر اصل آزادی امر به معروف و نهی از منکر از سوی مردم نسبت به عملکردهای حاکمیت و اجزاء آن تاکید می‌کند ولیکن، آن‌را مطلق رها نمی‌سازد و در تعیین حدود و ثغور آن به عبارت کلی " چارچوب‌های شرعی و قانونی" اکتفا کرده و مراد از این بیان کلی را تبیین نمی‌کند. فلذا، در اعمال اصل فوق باید به تمام قیود قانونی، از جمله ماده ۵۰۰ بخش تعزیرات توجه داشت. از سویی دیگر، به نظر می‌رسد در مواردی نیز می‌توان به تبصره ماده ۳ قانون مطبوعات در تعیین این چهارچوب‌ها استناد نمود، چرا که شناسایی حق انتقاد در متن ماده با شرایط مقرر در تبصره محدود شده است. البته، باید براین باور بود که هیچ انتقادی جرم نیست مگر آن‌که در قالب جرایم خاص از قبیل افتراء، نشر اکاذیب، توهین، فعالیت تبلیغی علیه نظام جمهوری اسلامی ایران و یا به نفع گروه‌های مخالف نظام و... بگنجد. بدین ترتیب، واضح است که مراد قانون گذار از عبارت "فعالیت تبلیغی" انجام فعالیت‌های تحقیقی و علمی و اظهارنظرهای مبتنی بر منطق و استدلال نیست.

موضوع دیگری که در عرصه رکن مادی جرم قابل بحث است "مباشر و مرتکب" جرم می‌باشد. قانونگذار مباشر جرم فعالیت تبلیغی علیه نظام را با عبارت مطلق "هرکس" به تصویر کشیده است. این عبارت حکایت از آن دارد که مرتکب این جرم فقط می‌تواند از افراد و اشخاص حقیقی باشد که تعیین مجازات حبس نیز موید همین تفسیر است. اطلاق این عبارت می‌تواند مقتضی تعبیر آن به اتباع ایرانی و نیز خارجی باشد اما آنچه که از ماهیت این جرم بر می‌آید مراد فقط مجازات نمودن ایرانیانی است که مرتکب چنین جرمی می‌شوند. بنابراین، ارتکاب این جرم توسط اتباع ایرانی، مشروط بر تحقق شرایط ارتکاب آن، ممکن است در داخل و یا خارج از قلمرو حاکمیت جمهوری اسلامی ایران رخ دهد. لازم به ذکر است که اصل صلاحیت واقعی یا حمایتی ایجاب می‌کند تا مرتکب جرم موضوع

ماده ۵۰۰ تعزیرات قانون مجازات اسلامی در خارج از کشور، به سبب ماهیت آن، بر اساس بند "الف" ماده ۵ قانون مجازات اسلامی مورد تعقیب و محاکمه قرار گیرد.

نکته محدودکننده دیگر در این خصوص آن که "این ماده تنها در مورد کسی اعمال می‌شود که "مباشرت" در فعالیت تبلیغی داشته باشد، و الا کسی که صرفاً، برای مثال، دیگری را در جهت تاسیس یک شبکه رادیو تلویزیونی مخالف تشویق کرده و یا، برای مساعدت به وی، پرداخت حقوق گوینده آن شبکه را بر عهده می‌گیرد، ظاهراً از شمول ماده خارج و به عنوان معاون، براساس ماده ۱۲۷ قانون مجازات اسلامی، مصوب سال ۱۳۹۲، مجازاتی معادل یک یا دو درجه پایین‌تر از مجازات جرم ارتكابی مباشر را تحمل خواهد کرد" (میرمحمدصادقی، ۱۳۹۳: ۷۴).

۴-۳- رکن روانی جرم فعالیت تبلیغی

بدون عنصر روانی و احراز قصد، جرم قابلیت انتساب ندارد و بدین ترتیب مسئولیت کیفری یا کاهش می‌یابد و یا منتفی می‌گردد. شخص باید بداند و آگاه باشد عملی که انجام می‌دهد عنوان مجرمانه دارد و هم چنین به نتیجه رفتار خویش واقف باشد. برای احراز عنصر روانی جرم فعالیت تبلیغی ابتدا باید گفت که این جرم از مصادیق جرایم عمدی است. با عنایت به ماده ۱۴۴ قانون مجازات اسلامی، عنصر روانی جرایم عمدی را به تفکیک در جرایم مطلق و مقید می‌توان مشاهده کرد. مطابق صراحت این ماده، عنصر روانی در جرایم عمدی مطلق از دو جزء "علم مرتکب به موضوع جرم" و "قصد او در ارتکاب رفتار مجرمانه" تشکیل شده و در جرایم مقید نیز علاوه بر دو جزء مذکور جزء سوم یعنی "قصد نتیجه یا علم به وقوع آن" نیز لازم است. بنابراین، شناخت ارکان عنصر روانی این جرم مستلزم تشخیص مطلق یا مقید بودن آن است. آنچه از بررسی نظرات حقوقدانان به دست می‌آید وجود دو نظریه مخالف در این خصوص است. برخی معتقدند که وجود سوءنیت خاص برای تحقق آن ضروریست. این گروه چنین استدلال می‌کنند: "انگیزه یا سوء نیت خاص است که این نوع فعالیت را از انتقاد منتزع می‌سازد چرا که انتقاد بدون سوءنیت بوده و به قصد اصلاح و نشان دادن معایب و کمبودها و نقطه ضعف‌ها ایراد می‌شود، در صورتی که فعالیت تبلیغی موصوف به منظور کسر حیثیت و اعتبار حکومت و تضعیف رژیم و تزلزل مبانی نظام یا براندازی آن صورت می‌پذیرد" (سالاری، ۱۳۸۷: ۱۲۶). در مقابل گروهی نیز بر

مطلق بودن این جرم و در نتیجه کفایت سوءنیت عام برای تحقق رکن روانی باور دارند. توجه به اطلاق متن ماده و قطع نظر قانونگذار از نتیجه زیان بار آن و جرم‌انگاری صرف انجام فعالیت تبلیغی بدون توجه به لزوم تحقق نتیجه مورد نظر (براندازی نظام) حکایت از مطلق بودن آن دارد. فلذا، برای تحقق عنصر روانی آن به عنوان یک جرم عمدی مطلق، دو رکن علم مرتکب به موضوع جرم و قصد وی در ارتکاب رفتار مجرمانه باید احراز گردد. مراد از علم به موضوع جرم "آگاهی و دانستن" و مقصود از قصد "خواستن ذهنی مبتنی بر علم به موضوع یا خواستن پس از دانستن" است. بنابراین، علم مرتکب به تبلیغی بودن فعالیت انجام گرفته و قصد نسبت به انجام چنین فعالیتی برای تحقق عنصر روانی این جرم کافی است. با این اوصاف، ارتکاب جرم فعالیت تبلیغی بدون آن که مرتکب از ماهیت فعل ارتكابی خویش آگاه باشد ولی قصد انجام آن رفتار را داشته باشد و هم چنین، فقدان آگاهی و علم به ماهیت گروه‌های مخالف نظام و عدم احراز قصد ضدیت با نظام از تبلیغ به نفع آن گروه‌ها سبب می‌شود تا نتوان مرتکبین این رفتارها را زیر سایه حکم این ماده مجازات نمود. فلذا، برای اثبات ارتکاب جرم فعالیت تبلیغی باید این موارد احراز گردد: (۱) انجام گرفتن فعالیت تبلیغی (۲) انجام فعالیت تبلیغی در راستای ضدیت با نظام یا به نفع گروه‌ها و سازمان‌های مخالف نظام (۳) علم و آگاهی مرتکب از ماهیت مجرمانه فعالیت‌های ارتكابی خویش (۴) احراز مخالفت گروه یا سازمان با نظام و آگاهی مرتکب به این خصیصه.

این تحلیل از ماهیت جرم ارتكابی نباید موهم این تفکر باشد که موثر بودن یا نبودن فعالیت‌های تبلیغی و نتایج آن‌ها از دیده حکمت قانونگذار به دور افتاده است. کاربرد واژگانی چون "علیه" نظام و "به نفع" گروه‌ها و سازمان‌های مخالف نظام این‌اندیشه را به ذهن متبادر می‌کند که انجام فعالیت‌های تبلیغی آثار خود را در یکی از این دو جهت به نمایش خواهد گذاشت. از سوی دیگر، فعالیت تبلیغی از حیث روانشناسی و به ویژه با توجه به خصیصه استمرار آن قطعا در اذهان عمومی و مخاطبین آن اثرگذار خواهد بود که البته شدت و ضعف این تاثیر به عوامل متعددی از جمله ویژگی‌های شخصیتی مخاطب، قدرت اقناع شیوه‌ها و ابزارهای به کار گرفته شده در فعالیت تبلیغی و... بستگی دارد. به تعبیر دیگر، زمانی رفتاری (اعم از فعل و ترک فعل) جرم شناخته می‌شود و برای آن مجازات تعیین می‌گردد که آثار سوء آن در زوایای گوناگون زندگی اجتماعی متبلور باشد و این چیزی جز

فلسفه وجودی مقام تقنین کیفری نیست. حال درک این آثار سوء ممکن است ناشی از تجربه مستقیم و یا نتیجه تبادل اطلاعات با سایر نظام‌ها باشد. بنابراین، انجام فعالیت تبلیغی علیه نظام یا به نفع گروه‌ها و سازمان‌های مخالف نظام نیز قطعاً متضمن آثاری نامطلوب بر سلامت و امنیت جامعه بوده و از این حیث نیز جامعه مجرمانه بر تن آن پوشانیده شده است.

۵- جرم فعالیت تبلیغی در لایحه اصلاح بخش تعزیرات قانون مجازات

اسلامی

عمر بیست ساله ماده ۵۰۰ بخش تعزیرات قانون مجازات اسلامی با انتقادهای بسیار و برداشت‌های متفاوت و گاه متناقض و حتی سوء برداشت‌های عملی از آن سپری شده است. حال مقنن در همگامی با اعمال تجدید نظر در قانون مجازات اسلامی در سال ۱۳۹۲ در صدد برآمده تا مواردی از کتاب پنجم این قانون را نیز مورد بازنگری قرار دهد. در این فرآیند و با مطالعه پیش نویس لایحه تعزیرات در فصل مربوط به جرایم علیه امنیت داخلی و خارجی ماده ۵۰۰ نیز از توجه‌ها دور نمانده است. ماده ۹ لایحه مذکور با تغییراتی اساسی و البته مثبت در خصوص جرم فعالیت تبلیغی به رشته تحریر در آمده و متن این ماده به این شرح نگاشته شده است: "هرکس به قصد تضعیف امنیت داخلی یا خارجی کشور علیه نظام جمهوری اسلامی ایران یا به نفع گروه‌ها و سازمان‌های دشمن نظام، به هر نحو فعالیت تبلیغی مستمر و موثر نماید به حبس یا جزای نقدی درجه ی ۷ محکوم خواهد شد".

ملاحظه می‌گردد که قانونگذار تلاش نموده تا ضمن تعریف چهارچوبی دقیق‌تر و محدودتر از ارکان و نیز شرایط تحقق این جرم، پاسخی شایسته به انتقادات غالباً به جای حقوقدانان از نص ماده ۵۰۰ ارائه نماید. اولین نماد تحول در این نص افزودن قید "به قصد تضعیف امنیت داخلی و خارجی کشور" می‌باشد. این قید از جهات مختلف می‌تواند در تبیین چهارچوب این جرم نقشی مهم ایفا نماید. اولین تاثیر آن در نوع جرم مشخص می‌گردد که عبارت از مطلق یا مقید بودن جرم است. با وجود این تصریح روشن است که تحقق این جرم علاوه بر سوءنیت عام نیازمند سوءنیت خاص مذکور نیز می‌باشد و در نتیجه آن‌را به عنوان جرمی مقید جلوه‌گر می‌کنند از سوی دیگر، در شناسایی قلمرو شمول، این ماده حایز نکته مهمی است که می‌توان آن‌را در خصیصه محدودیت دامنه شمول آن جستجو کرد؛ چرا که

با وجود این قید هر انتقاد و تبلیغی را، ولو به صورت مستمر و موثر، نمی‌توان در قالب این ماده گنجانده و مرتکب را مجازات کرد. نا گفته نماند که احراز این قصد خود فرآیند دشواری است که اجازه تعدی به فعالیت‌های مختلف افراد را ذیل عنوان فعالیت تبلیغی از حاکمیت سلب می‌کند. اصل برائت نیز حکایت از آن دارد که تا زمانی که قصد تضعیف امنیت داخلی یا خارجی به قطع اثبات نشده و یا حداقل قرائین و امارات قوی بر احراز چنین قصدی وجود نداشته باشد، عمل فرد انتقاد بوده و زیر سایه اصل آزادی بیان باید مصون از اتهام به حیات خود ادامه دهد به ویژه در قلمرو حاکمیتی که داعیه برقراری نظامی بر پایه مردم سالاری دینی دارد.

کاربرد این عبارت در روشن شدن ماهیت جرم مذکور نیز واجد جایگاه تفسیری می‌باشد زیرا صراحت آن مهر تاییدی است بر این دیدگاه که جرم فعالیت تبلیغی نه یک جرم سیاسی بلکه جرمی علیه امنیت محسوب می‌گردد و موضع قانونگذار را از این حیث روشن‌تر می‌سازد. برآیند مقایسه این ماده با ماده یک قانون جرم سیاسی و تفاوت فاحش در قصد و عنصر روانی جرایم سیاسی و علیه امنیت داخلی و خارجی، که جرم فعالیت تبلیغی نمونه‌ای از این جرایم است، موید همین دیدگاه می‌باشد. ماده یک قانون جرم سیاسی مصوب ۱۳۹۵ عنصر روانی لازم برای تحقق جرایم سیاسی را انگیزه اصلاح امور کشور می‌داند در حالیکه هدف از ارتکاب جرم فعالیت تبلیغی در این لایحه قصد تضعیف امنیت داخلی و خارجی معرفی می‌شود.

در ادامه نص ماده ۹ لایحه استعمال واژه "دشمن" به جای واژه "مخالف" خود نقطه عطفی دیگر است. این واژه نمایانگر کاربرد صحیح اصطلاحی مناسب است، چرا که در ماده ۵۰۰ واژه‌ای به کار رفته (مخالف) که نه تعریف قانونی برای آن وجود دارد و نه آن که ماهیتا با سیاق کلام و منظور مقنن سازگاری دارد و این در حالی است که واژه "دشمن" ضمن اینکه به صراحت در ماده ۲۵ قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح تعریف شده و حتی برای موارد تردید در تشخیص دشمن نیز حکمی صریح در تبصره آمده است، با ماهیت جرم ارتكابی و منطق جرم‌انگاری رفتار مزبور نیز هم خوانی دارد.

در این لایحه حتی تبیین و تعیین چهارچوب دقیق فعالیت تبلیغی نیز از نظر دور نمانده و خصیصه‌هایی جدید بدان اعطا شده است که عبارت از "مستمر و موثر" بودن این فعالیت‌هاست. تصریح این اوصاف در نص ماده تایید برداشت‌های حقوقدانان از صرف

"فعالیت تبلیغی" را در پی دارد که حال قانونگذار جامه تلویح را از تن آن‌ها برکنده و به صراحت آن‌ها را شرط نموده است هرچند اکنون نیز حقوقدانان از واژه "فعالیت" شرط استمرار را استنباط می‌کنند و با استدلال‌های گوناگون حتی به موثر بودن آن تاکید دارند. از سوی دیگر، افزودن این قید گامی دیگر در محدودیت قلمرو شمول این ماده است و سبب می‌شود تا نتوان هر فعالیت تبلیغی را به استناد این ماده به پای میز محاکمه کشید. به تعبیر دیگر، ذکر این دو شرط خط بطلانی بر نظرات مخالف نزد حقوقدانان و به ویژه قضات خواهد کشید و امکان برخورد سلیقه‌ای و مبتنی بر تفاسیر شخصی قضات را در عمل بسیار کاهش خواهد داد. ولیکن، تعریف و ملاک تشخیص "موثر" بودن نیز خود موضوع دیگری است که نیازمند تامل بوده و می‌تواند یکی از موارد تخییر و استنباط قضات باشد زیرا این پرسش که چه میزان از تاثیر را باید ملاک تحقق شرط مذکور دانست، بی پاسخ مانده است. فلذا، فعالیت تبلیغی ضمن آن که نیازمند عنصر تجدد و استمرار است و با فعل واحد محقق نمی‌شود، باید تاثیر عملی آن نیز بر اذهان و رفتارهای اعضا جامعه ملموس و قابل ملاحظه باشد. آنچه وجود این شروط را بیش از پیش توجیه می‌کند امکان ناآگاهی و در نتیجه مخدوش بودن قصد است در حالیکه تجدید پذیری می‌تواند قرینه‌ای بر احراز قصد مقابله و تضعیف امنیت داخلی و خارجی می‌باشد.

در خصوص مجازات جرم فعالیت تبلیغی علیه نظام نیز قانونگذار اقدام به تجدیدنظر در حکم ماده ۵۰۰ نموده است. در این لایحه مجازات این جرم از سه ماه تا یک سال حبس به مجازات حبس یا جزای نقدی درجه ۷ تبدیل شده است که عبارت از حبس نود و یک روز تا شش ماه یا جزای نقدی بیش از ده میلیون ریال تا بیست میلیون ریال می‌باشد. ملاحظه می‌گردد که مجازات این جرم از دو جهت نسبت به حکم ماده ۵۰۰ اخف و انطباقی‌تر می‌باشد: اولاً، علی‌رغم اینکه حداقل آن به اختلاف یک روز ثابت مانده اما حداکثر مجازات حبس کاهش یافته که خود یکی از ملاک‌های اخف بودن قانون لاحق است. از سوی دیگر، گسترش اختیار قضایی به انتخاب مجازاتی از نوع دیگر، به ویژه از نوع جزای نقدی، خود جهت مخففه‌ای محسوب می‌گردد زیرا این موضوع که جزای نقدی نسبت به حبس مجازات خفیف‌تری است، اتفاقی می‌باشد. حتی ملاحظه می‌شود که مبلغ جزای نقدی نیز چندان نیست که افراد را با مشکلی جدی مواجه سازد. بنابراین، لایحه مذکور از حیث میزان و نوع مجازات نیز نسبت به قانون سابق راه مساعدت را در پیش گرفته است.

۶- برآمد:

مطالعه و تحلیل ماده ۵۰۰ نشان می‌دهد که این ماده به شدت از ابهام مفادی رنج می‌برد و همین مسئله ضرورت شناخت ماهیت واژگان به کار رفته در ساختار این ماده را گوشزد می‌کند. به گونه‌ای که با تعمیق و تحلیل چنین برداشت می‌شود که مراد از واژه نظام که در جرم فعالیت تبلیغی مورد قصد واقع می‌شود اصل و کلیت نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشد یا آن‌که نقش واژه فعالیت در کنار واژه تبلیغ بدان وصف استمرار می‌بخشد.

در جرم فعالیت تبلیغی بحث بر سر ماهیت آن بسیار حساس و البته تاثیر گذار است اما علی‌رغم اطمینان از سیاسی بودن این جرم نزد حقوقدانان و صاحب نظران و اتفاقا مناسب‌تر بودن این سیاست، مقنن سیاستی مخالف اتخاذ می‌کند و آنرا از جمله جرایم علیه امنیت داخلی و خارجی معرفی می‌نماید حال آن‌که خصایص مرتکبان، نحوه ارتکاب جرم و شرایط تحقق آن کاملا مغایر با ماهیت و ویژگی‌های جرایم علیه امنیت است. به نظر می‌رسد عدم شناسایی این جرم با وصف سیاسی ریشه در تقاضا و اعمال قدرت بیشتر توسط حاکمیت دارد. از سوی دیگر، این جرم ممکن است در صورت تحقق شرایط لازم عنوان ثانوی افساد فی الارض و یا عنوان اولیه جرم مطبوعاتی نیز اخذ نماید که در هر یک از این موارد بحث در خصوص آیین دادرسی و صلاحیت‌ها موضوعی بسیار واجد اهمیت است.

هاله گسترده ابهامی که بر سر ماده ۵۰۰ تعزیرات در قانون مجازات اسلامی سنگینی می‌کند بعد از حدود بیست سال از عمر خود مقنن را وادار نموده تا تجدید نظری بر حکم این ماده داشته باشد. فلذا، لایحه اصلاح بخش تعزیرات تدوین شده تا در زمانی مناسب در دستور کار مجلس قرار گیرد. این لایحه گام‌های بسیار مثبتی در راستای شفاف سازی در مورد جرم فعالیت تبلیغی و نیز حل مناقشات در این خصوص برداشته است که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از: مقید نمودن جرم فعالیت تبلیغی به قصد تضعیف امنیت داخلی و خارجی، به کار بردن واژه "دشمن" به عنوان جایگزینی مناسب برای کلمه مخالف، بیان صریح ویژگی‌های جرم فعالیت تبلیغی در قالب عبارات "استمرار" و "تاثیر" و برداشتن گامی مثبت در راستای ایجاد تنوع و در پیش گرفتن طریق مساعدت در مجازات‌های این جرم. هر

چند در این لایحه نیز نقاط ضعفی بر این ماده وارد است مانند آن که ملاک تشخیص موثر بودن فعالیت تبلیغی مسکوت مانده و احراز قصد تضعیف امنیت نیز با دشواری مواجه است.

منابع:

- ۱- اردبیلی، محمدعلی، (زمستان ۱۳۹۳)، *حقوق جزای عمومی (جلد دوم)*، تهران، نشر میزان، چاپ سی و هفتم
- ۲- افشاری‌راد، مینو؛ آقابخشی، علی اکبر، (۱۳۸۹)، *فرهنگ علوم سیاسی*، تهران، نشر چاپار، چاپ سوم
- ۳- انصاری، باقر، (تابستان ۱۳۸۶)، *حقوق ارتباط جمعی*، تهران، انتشارات سمت، چاپ اول
- ۴- پیمانی، ضیاءالدین، (زمستان ۱۳۸۲)، *حقوق کیفری اختصاصی ۳ (جرائم علیه امنیت و آسایش عمومی)*، تهران، نشر میزان، چاپ ششم، ویرایش دوم
- ۵- حاجی ده آبادی، احمد، (۱۳۸۵ ب)، *بایسته‌های تقنینی*، تهران، سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ دوم
- ۶- حبیب‌زاده، محمدجعفر؛ موسوی مجاب، سید درید، (زمستان ۱۳۸۵)، *"تحلیل جرم‌فعالیت تبلیغی علیه نظام جمهوری اسلامی ایران"*، در: *مجله فقه و حقوق*
- ۷- خالقی، علی، (شهریور ۱۳۹۴)، *نکته‌ها در قانون آیین دادرسی کیفری*، تهران، موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چاپ چهارم (ویرایش اول)
- ۸- خدادادی، محمداسماعیل، (۱۳۸۰ ل)، *مبانی علم سیاست*، قم، انتشارات یاقوت
- ۹- دهخدا، علی اکبر، (آذر ۱۳۳۸)، *لغت نامه*، تهران، دانشگاه تهران، سازمان لغت نامه
- ۱۰- راس، جفری ایان، (زمستان ۱۳۸۸)، *تحولات جرم سیاسی*، ترجمه: حسین غلامی، تهران، سمت، چاپ اول
- ۱۱- زراعت، عباس، (۱۳۷۷)، *جرم سیاسی*، تهران، انتشارات ققنوس چاپ اول
- ۱۲- سالاری، مهدی، (۱۳۸۷)، *حقوق کیفری اختصاصی (جرائم علیه امنیت کشور)*، تهران، میزان، چاپ اول

- ۱۳- شکری، رضا؛ سیروس، قادر، (۱۳۸۴)، *قانون مجازات اسلامی در نظم کنونی*، تهران، نشر مهاجر، چاپ چهارم
- ۱۴- شیخ‌الاسلامی، عباس، (تابستان ۱۳۸۰)، *جرایم مطبوعاتی: بررسی تطبیقی سیاست جنایی جمهوری اسلامی ایران و انگلستان*، مشهد، انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد، چاپ اول
- ۱۵- عمید، حسن، (۱۳۵۱)، *فرهنگ عمید*، تهران، انتشارات جاویدان، چاپ ششم
- ۱۶- قاری سید فاطمی، محمد، (۱۳۸۹)، *حقوق بشر در جهان معاصر، دفتر دوم: جستارهایی تحلیلی از حق‌ها و آزادی‌ها*، تهران، موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چاپ دوم (ویرایش اول)
- ۱۷- قاضی "شریعت پناهی"، ابوالفضل، (زمستان ۱۳۹۰)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران، میزان، چاپ چهل و دوم
- ۱۸- کمیسیون حقوق بشر/جمعی از نویسندگان، (۱۳۸۸)، *حقوق بشر در جهان معاصر (دغدغه‌ها و دیدگاه‌های حقوقدانان و فقهای ایرانی)*، تهران، انتشارات آیین احمد (صلی الله علیه و آله)، چاپ اول
- ۱۹- گلدوزیان، ایرج، (۱۳۸۳)، *محشای قانون مجازات اسلامی*، تهران، انتشارات مجد، چاپ سوم
- ۲۰- لوی-برول، هانری، (۱۳۸۸)، *جامعه‌شناسی حقوق*، ترجمه: ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، تهران، نشر میزان، چاپ یازدهم
- ۲۱- محمدی، قاسم، (تابستان ۱۳۹۰)، *جرم مطبوعاتی*، تهران، سمت، چاپ اول
- ۲۲- مرتضوی، سعید، (تابستان ۱۳۸۶)، *جرایم مطبوعاتی*، تهران، انتشارات بین‌الملل، چاپ دوم
- ۲۳- معین، محمد، (۱۳۸۵)، *فرهنگ فارسی*، گردآوری: عزیزالله علیزاده، چاپ سوم
- ۲۴- مهرپور، حسین، (تابستان ۱۳۹۱)، *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، انتشارات دادگستر، چاپ سوم

- ۲۵- میرمحمد صادقی، حسین، (بهار ۱۳۹۳)، *حقوق جزای اختصاصی (۳) جرایم علیه امنیت و آسایش عمومی*، تهران، میزان، چاپ بیست و پنجم
- ۲۶- نوبهار، رحیم، (۱۳۸۷)، *حمایت حقوق کیفری از حوزه‌های عمومی و خصوصی*، تهران، انتشارات جنگل، چاپ اول
- ۲۷- هاشمی، محمد، (زمستان ۱۳۹۲)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد اول)*، تهران، میزان، چاپ دوازدهم.

اسب تروای دموکراسی؟ تاملی در نقش تضمین‌گر یا تحدیدگر نهادهای غیرانتخابی در حقوق شهروندی

دکتر آرین قاسمی^۱



چکیده

تصور انسان مدرن بدون حقوق شهروندی و نظام سیاسی دموکراسی تصویری ناقص است. این دو مفهوم چنان در پیکره منظومه جهان کنونی با یکدیگر مانوس و عجین شده‌اند که تضمین حقوق شهروندان بدون وجود حکومت دموکراتیک، امری بعید می‌نماید. با تمام فراز و فرودهای برآمده از گذر زمان، امروزه دموکراسی به سکه رایج اقصی نقاط عالم تبدیل شده است. اما در بطن این سامان سیاسی، طیفی نوآمده از نهادها در حال زایش و فزایش‌اند که در عین آن که می‌توانند تکمیل‌گر کاستی‌ها و ناکارآمدی‌های دموکراسی باشند، خطر انحراف آنرا نیز به همراه دارند. نهادهای غیرانتخابی، چالش نوین نظام‌های سیاسی دموکراتیک هستند که ممکن است به استحاله این سامانه منجر شوند. به تبع اصل، وضعیت حقوق شهروندی در نظام دموکراتیک نیز تابعی از همین وضع است که می‌تواند در مواجهه با آن‌ها تضمین یا تحدید گردد.

واژگان کلیدی: حقوق شهروندی، دموکراسی، نهادهای غیرانتخابی

۱. پژوهش‌گر دوره دکتری حقوق عمومی، بازرس منتخب مجمع عمومی انجمن علمی حقوق اساسی ایران.
a_ghassemi@hotmail.com

مقدمه

سخن گفتن از حقوق شهروندی، پرداختن به امری سهل و ممتنع است. زیرا از یک سو، این مفهوم با دربرگرفتن کوچک‌ترین بودن‌ها، هستن‌ها و شدن‌های روزمره آدمیان، چنان آنرا احاطه نموده است که بدیهی می‌نماید و از سوی دیگر، مذاقه در مبانی، منابع، مصادیق و خصوصا نسبت میان آن با دیگر پدیده‌های جهان مدرن چنان شبکه پیچیده‌ای فراهم آورده است که درک آنرا با صعوبت جدی مواجه نموده‌است. شناخت مفهوم حقوق شهروندی بدون معرفت‌یابی به معنای شهروند، ره به ناکجاآباد می‌برد. بر اساس یک دیدگاه، شهروند «عضو جامعه‌ای سیاسی است که دارای حقوق و وظایف مرتبط با عضویت است. در واقع شهروند از وجود رابطه و پیوند متقابل فرد و جامعه سیاسی حکایت می‌کند» (امیدعلی، ۱۳۹۳: ۱۷). بدین سان شهروندی حاکی از موقعیت و حالت انسانی است که بر اساس آن باید از حقوق و مزایایی برخوردار شود و باید تکالیفی نیز بر عهده گیرد. بنابراین، «مفهوم شهروندی می‌تواند {هم} به عنوان یک وضعیت و هم به عنوان مجموعه‌ای از حقوق تعریف شود» (باربالت، ۱۳۸۳: ۱۳۰). وضعیتی که «به افراد جزو جامعه ملی اطلاق می‌شود و... حقوقی است که از آن ناشی می‌شود...» (امیدعلی، ۱۳۹۳: ۱۷). مذاقه در تطور تاریخی حقوق شهروندی، نشان‌گر تحولات فراوان آن از دوران کهن تا عصر مدرن است. به نحوی که حتی «اصطلاح شهروندی واژه جدیدی است، اما مفهوم آن، یعنی نحوه بهره‌مندی اشخاص مختلف در یک جامعه از حقوق، بر حسب نوع وابستگی و پیوند با حکومت به قدمت تاریخ سابق دارد» (پروین، ۱۳۸۷: ۹۵). با این وجود، درک مدرن از این مفهوم، ملازمه با حقوق مترتب بر آن دارد. بر پایه یکی از تعاریف، «حقوق شهروندی به حقوق و آزادی‌هایی گفته می‌شود که دولت اجرای آنرا بر اساس قوانین داخلی، برای اتباع خود تامين و تضمین می‌کند» (امیدعلی، ۱۳۹۳: ۶۴).

در یک تقسیم‌بندی کلان، «معمولا حقوق شهروندی را به چهار حوزه تقسیم می‌کنند: حوزه مدنی، حوزه سیاسی، حوزه اقتصادی-اجتماعی و حوزه فرهنگی یا جمعی. حوزه مدنی شهروندی در برگیرنده حق آزادی و امنیت، آزادی بیان، فکر، عقیده، وجود و برابری در برابر قانون و نیز آزادی تشکیل انجمن و دسترسی به اطلاعات است. حوزه سیاسی شهروندی در بردارنده حق رای دادن و مشارکت سیاسی است. یعنی این حوزه به حق‌ها و تکلیف‌های

سیاسی در مورد نظام سیاسی مربوط است. شهروندی فرهنگی به آگاهی از یک میراث فرهنگی مشترک اشاره دارد. این حوزه از جمله در برگیرنده شناسایی حق‌های جمعی برای اقلیت‌هاست.» (همتی، ۱۳۸۶: ۶۶). بنابراین برای حقوق شهروندی می‌توان گونه‌های چندگانه‌ای را قائل بود. این گونه‌ها عبارتند از، حقوق مدنی شامل حق‌های مدنی، حقوق سیاسی که «برای مشارکت فعالانه در فرایند آزاد حکومت ضروری است» (پروین، ۱۳۸۷: ۱۰۱). بی‌شک، ظهور، تحقق و تضمین این حقوق در جوامع، متوقف بر ساخت دموکراتیک آن جامعه، پذیرش جامعه مدنی آزاد، برابری (مستی و فلاحی، ۱۳۸۹: ۶۳) و تبلور حاکمیت قانون ماهوی (بنگ: گرجی‌زندریانی، ۱۳۸۸: ۲۵۶ به بعد) است. از منظر تاریخی، بررسی سه مرحله مبارزه انسان‌ها برای دستیابی به نظام‌های دموکراتیک یا مسامحتا مردم‌سالار، مبین ملازمه آن با مطالبه تامین احترام به حقوق شهروندی بوده است. این تکاپو در نخستین گذار، دربردارنده خواست احترام به حق‌های فردی یا در کلامی کلان حقوق فردی شهروندان بود. ثمره چنین تلاشی ابتدا در اعلامیه‌های حقوق و قوانین اساسی متقدم، نظیر ۱۷۸۹ فرانسه، اعلامیه استقلال امریکا (هاشمی، ۱۳۸۴: ۱۳۲ به بعد) متجلی و بعدها منشایی برای نخستین اسناد بین‌المللی حقوق بشر گردید (موحد، ۱۳۸۱: ۴۱۹ به بعد). مرحله دوم را باید در تلاش برای دستیابی به این «هدف در نظر گرفت که حقوق شهروندی بخش بزرگ‌تری از جمیت را به عنوان یک کل تحت پوشش خود قرار دهد» (بیتهم، ۱۳۸۹: ۳۹). خصوصاً چنین امری پیرامون حق‌های شهروندی سیاسی نظیر حق رای و نامزدی برای تصدی مناصب عمومی برای همگان از جمله زنان (ارفع زنگنه، ۱۳۴۳: ۱۰۹) جلوه‌گر شد. سومین گستره تلاش معطوف به حوزه مطالبه حقوق اقتصادی-اجتماعی (عباسی، ۱۳۹۰: ۲۶۱ به بعد) «به عنوان مولفه‌ای از حقوق شهروندی شکل گرفت» (بیتهم، ۱۳۸۹: ۴۵). ناشی از سابقه این کارزار تاریخی است که در پس ضمیر باور انسان امروزی، «ما به عنوان شهروند دارای حقوق معینی هستیم که وابسته به دولت نبوده و قابل بازپس‌گیری از سوی او نیز نیست. این حقوق را باید شالوده دموکراسی در نظر گرفت» (بیتهم، ۱۳۸۹: ۳۷). بنابراین تلازم و نه این‌همانی حقوق شهروندی و دموکراسی حقیقتی انکارناپذیر است. به همین سبب گفته می‌شود، «این که دموکراسی از... جایگاه برجسته‌ای در میان گونه‌های حکومت برخوردار است از این واقعیت سرچشمه می‌گیرد که بنا بر تجربه دموکراسی‌ها بسیار بهتر از حکومت‌های دیگر رفاه مالی، تعالی فکری، و رضایت‌مندی شهروندان‌شان را

برآورده کرده، به حقوق و شخصیت فکری‌شان احترام گذاشته و آن‌ها را در تعیین سرنوشت خویش مشارکت داده» (پتنام، ۱۳۸۰: ۱۳) است، به عبارت دیگر، «دموکراسی برای شهروندانش شماری از حقوق اساسی را تضمین می‌کند که نظام‌های غیر دموکراتیک نمی‌خواهند یا نمی‌توانند آن‌ها را به رسمیت بشناسند» (دال، ۱۳۸۹: ۶۲) از این رو در طول سده‌های اخیر، خصوصاً «از سال ۱۹۴۵ بدین سو، اصطلاحات دموکراسی و دموکراتیک به مثبت‌ترین واژه‌ها در قاموس سیاسی تبدیل شده‌اند» (بیتهم، ۱۳۸۳: ۱۴).

با این وجود، واقعیت آن است که «واژه دموکراسی به کرات در جهات گوناگون تغییر معنا داده است» (مک فرسون، ۱۳۶۹: ۴). فارغ از چرخش‌های نظری و عملی دموکراسی، در دهه‌های اخیر، ظهور و بروز انباشی دسته‌ای از نهادهای نوظهور که از دل نظام‌های دموکراتیک بر آمده‌اند، این مفهوم دیرین را با فرصت یا چالشی نوین مواجه ساخته است. نهادهای غیرانتخابی، نخبه‌گرا، اکثریت‌گریز یا غیرمنتخب، به نسبت قدمت‌اندیشه دموکراسی، پدیده‌های نوآمده‌ای هستند که از یک سو هم می‌توانند کمک‌کار دموکراسی‌ها شده و فرصتی برای تکامل آن‌ها فراهم آوردند و از سوی دیگر، می‌توانند در قالبی جدید و لباسی نو، آئینه منعکس‌کننده نخبه‌گرایی‌های سنتی و تهدید استحال‌کننده نظام دموکراسی باشند. زاد و ازدیاد روزافزون نهادهای غیرانتخابی و انتقال مداوم صلاحیت‌های نهادهای سنتی دموکراتیک به این‌گونه نهادها که به خلاف دسته نخست تجسم یافته از اراده عمومی شهروندان نیستند، "مسئله‌زای" این امر است که گرچه ناشی از کارآمدی، تخصص، چالاک‌گی و اثربخشی نهادهای غیرانتخابی، این دست نهادها می‌توانند مَقْوٰی دموکراسی باشد، اما در عین حال ممکن است به خطری غیرقابل دفع از درون دموکراسی و به عامل فروپاشی داخلی آن بدل گردند. از خلال همین نکته است که عنوان اصلی مقاله حاضر، با تلمیحی به داستان تاریخی شهر تروا، "اسب تروای دموکراسی" انتخاب شده است. به تبع اصل دموکراسی، از جمله مهم‌ترین حوزه‌هایی که در معرض میدان عملکرد نهادهای غیرانتخابی قرار دارد، ملازم آن، یعنی حقوق شهروندی است. به نظر می‌رسد، به پیروی از اصل، حوزه حقوق شهروندی نیز می‌تواند از سوی نهادهای غیرانتخابی تضمین مضاعف یابد یا در معرض تهدید و تحدید قرار گیرد.

پژوهش حاضر به بررسی نقش نهادهای غیرانتخابی در حقوق شهروندی می‌پردازد. اما بدون آگاهی از چند و چون نهادهای غیرانتخابی، اثرسنجی آن‌ها در حوزه حقوق شهروندی،

توصیفی ناتمام است. بدین سبب، نخست، به واکاوی مفهومی (۱) آن پرداخته شده است. پس از آن، نقش آفرینی اینگونه نهادها در سپهر حقوق عمومی (۲) مورد ارزیابی قرار گرفته است و در نهایت، به تاثیر نهادهای غیرانتخابی بر حقوق شهروندی (۳) پرداخته شده است. در مقاله‌ای که بنا است افزون بر متن، به نحو ارائه نیز به محضراندیشه تقدیم شود، آدمی‌متحیر میان دو امر می‌ماند، یا باید شنونده را قربانی خواننده کند و یا خواننده را قربانی شنونده، اما در این مقاله تلاش بر آن است که هیچ یک از این دو روی ندهد تا هم ایجاز محترم بماند و هم تفصیل مطلب از قلم نیفتد.

۱. واکاوی مفهومی نهادهای غیرانتخابی

شناخت نهادهای غیرانتخابی، متضمن شناخت چیستی (۱.۱) و چرایی ظهور (۲.۱) این گونه نهادهاست.

۱.۱. چیستی

به خلاف آنچه برخی معتقدند که «هر تحقیقی در مورد دموکراسی و هر تلاشی برای پی بردن به ماهیت یا معنای آن، ضرورتاً باید تا حدی پژوهشی تاریخی باشد» (آربلاستر، ۱۳۸۹: ۲۰)، سخن از نقش و کارکرد نهادهای غیرانتخابی در نظام‌های دموکراتیک در حقیقت بررسی حال و آینده دموکراسی است. تصور بسیاری از مردم، به ویژه عقل متعارف واندیشه عوامانه امریکایی این است که می‌پندارند دموکراسی یک چیز و دیکتاتوری چیز دیگری است و هرگز این دو نمی‌توانند در کنار یکدیگر قرار گیرند. این درحالی است که مذاقه در وضع کنونی دموکراسی‌ها نشان‌گر امکان بروز دیکتاتوری نهادهای غیرانتخابی از دل نظام دموکراسی است.

واقعیت آن است که «دموکراسی پیش از آن که یک واقعیت باشد یک مفهوم است و چون یک مفهوم است هیچ نوع معنای دقیق و مورد توافقی ندارد. دموکراسی معانی متفاوت و مفاهیم ضمنی متعددی در تاریخ طولانی خود دارد و امروزه در بستر نظام‌های اجتماعی و اقتصادی گوناگون، به گونه‌های متفاوتی درک می‌گردد» (آربلاستر، ۱۳۸۹: ۱۵). البته، درک معنای دموکراسی در نخستین گام، همگام با شناخت قلمرو آن است. به دیگر سخن «ما باید از قلمرو مربوط به دموکراسی شروع کنیم، یعنی قلمرو تصمیم‌گیری در مورد مقررات و سیاست‌های الزام‌آوری جمعی برای همه گروه‌ها، از خانواده و گروه دوستان گرفته تا

انجمن‌های بزرگ‌تر» (بیت‌هام، ۱۳۸۳: ۱۸). نشان‌جویی از قلمرو عملکرد روشن می‌کند که در دموکراسی‌های امروزی نهادهای نخبه‌گرا طیف وسیعی از گستره امور عمومی را بر عهده دارند. تصاحب چنین جایگاهی، با رشد تدریجی و توجیه موردی صورت پذیرفته است. خصوصا در مهد آنان، ایالات متحده آمریکا، خیزش نهادهای نخبه‌گرا دو موج مجزا، تدریجی و با توجیه مورد به مورد را شکل داده است. نخست، ظهور سازمان‌های دهه ۱۹۳۰ بعد از توافق جدید^۱ به سردمداری فرانکلین دی. روزولت^۲ و پس از آن ایجاد سازمان‌های دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ م. (ویبر، ۱۳۹۵: ۳۹) هر دو هم به منظور کارآمدسازی اقتصادی و مقابله با بحران. امروز گستره گسترده‌ای از نهادهای غیر انتخابی در عرصه‌های جهانی و داخلی کشورها قابل مشاهده هستند. حوزه‌های گوناگونی از مسائل مستقیمیما بر عهده غیرانتخابی‌هاست. تصمیم‌گیری در خصوص آب، هوا، تماس‌های تلفنی، دسترسی به رسانه‌ها، ارزش مدارک تحصیلی یا حتی اختلافاتی که گاهی در آن‌ها درگیر می‌شویم نمونه‌هایی از این امر است. برای مثال، تصمیم‌گیری در خصوص انتخابات ریاست جمهوری در آمریکا به یک دادگاه سپرده می‌شود. تصمیم‌گیری در خصوص خدمات اینترنت، فیلترینگ و پهنای باند بر عهده نهادی است که ممکن است لزوما متشکل از سیاستمداران انتخابی نباشد. نظام‌سازی حقوقی آموزش عالی بر عهده نهادی است که سیاستمداران انتخابی تنها بخشی کوچک از آن‌را تشکیل می‌دهند و هزاران مثال دیگر از این دست که هر یک در حوزه‌ای از حوزه‌های زندگی شهروندان تاثیرگذاری می‌نمایند. حقیقت آن است که وجود و خیز نهادهای غیرانتخابی بخشی از دنیای مدرن را تحت تاثیر قرار داده است.

به طور کلی مطالعه در نظام‌های حقوقی خارجی نشانگر وجود پنج نوع از نهادهای غیر انتخابی است. نخست، ارائه دهندگان خدمات، مشتمل بر نهادهایی که برای ارائه خدمتی در نظر گرفته شده‌اند. از جمله برجسته‌ترین این گونه نهادهای غیرانتخابی می‌توان به بانک‌های مرکزی مستقل، بی بی سی در انگلستان (ویبر، ۱۳۹۵: ۴۳-۴۴) یا صدا و سیما در جمهوری اسلامی ایران یا نهادهایی از این دست اشاره نمود. دوم، ارزیابی‌کنندگان مخاطرات، که عهده‌دار ارزیابی مخاطرات احتمالی فعالیت‌ها به خصوص در حوزه‌هایی مانند ایمنی،

۱. New Deal

۲. سی و دومین رییس جمهوری ایالات متحده آمریکا (۱۸۸۲-۱۹۴۵)

بهداشت، محیط زیست و ... هستند (ویبر، ۱۳۹۵: ۴۴-۴۷). از این دسته می‌توان به کمیسیون بهداشت و ایمنی، آژانس محیط زیست، آژانس استانداردهای غذایی در انگلستان و... اشاره نمود. دسته سوم، ناظران مرزها هستند. سازمان‌هایی که مسئولیت نظارت بر مرز میان فعالیت‌های بخش‌های خصوصی و دولتی را نظارت کرده و مورد ارزیابی قرار می‌دهند (ویبر، ۱۳۹۵: ۴۸-۴۹). از جمله این دسته نهادهای غیر انتخابی می‌توان به دفتر تجارت منصفانه، کمیساریای آزاد اطلاعات در انگلستان و... اشاره نمود. یکی از برجسته‌ترین نمونه‌های این گونه نهادهای نخبه‌گرا، ناظران مستقل اقتصادی، از جمله ناظران بر خصوصی‌سازی و... هستند تا تضمین‌گر فعالیت‌های رقابتی باشند. در جمهوری اسلامی ایران، شورای رقابت و سازمان خصوصی‌سازی را می‌توان در زمره این دسته دانست. دسته چهارم از نهادهای غیر انتخابی، ماموران تحقیق هستند که با هدف تحقق حکمرانی شایسته، به طور سنتی عهده دار نظارت بر تبعیت از مقررات هستند (ویبر: ۱۳۹۵: ۴۹) و نهایتاً پنجمین دسته از نهادهای غیر انتخابی، که در نظام‌های حقوقی خارجی و اخیراً نظام حقوقی ایران شکل یافته‌اند، سرداورها هستند. نهادهایی که به حل و فصل غیر قضایی اختلافات می‌پردازند.

۲.۱. چرایی ظهور

تقابل نخبه‌گرایی و دموکراسی، چالشی دراز دامن به بلندای تاریخ دموکراسی و حتی پیش از آن است. بنیان تقابل اخیر به این پرسش بنیادین فلسفه سیاسی باز می‌گردد که تصدی امر عمومی را باید به ید کفایت‌مند نخبگانی سپرد که ممکن است ره به منفعت‌جویی و استبداد ببرند یا همگانی که آن‌را به وضوح ناکارآمد تصدی می‌کنند؟ به دیگر سخن، مبنا اداره امور عمومی را باید در برتری نخبگانی گذارد که شایستگی لازم برای تکفل آن‌را دارند یا همگانی که آگاهی، تخصص و توانایی لازم برای آن‌را ندارد؟ مذاقه در متون کهن یونانی به روشنی تفکیک این دو دیدگاه و ستیز آن‌ها را به نمایش می‌گذارد. این آورد اندیشه‌ای از پس اعصار، در بزنگاه‌های تاریخی مهمی هم رخ نموده است. برای مثال، بررسی تحولات تاریخی تصویب قانون اساسی آمریکا به خوبی تقابل‌اندیشه و دیدگاه در برتری‌جویی نخبگان و مساوات‌طلبی مردم آن‌را در آرا پدران بنیان‌گذار^۱ این کشور نشان می‌دهد. در استدلال‌های

۱. Funding Fathers

جفرسون، جان آدامز، همیلتون و... هر یک به نحوی به یکی از این دو دیدگاه پرداخته شده است. آنگاه که امثال آدامز در تلاشند تا در قالب هاله‌ای از نور حقوق و امتیازات ویژه‌ای قائل شوند، در مقابل کسانی دل در گرو برابری همگانی شهروندان و حاکمیت آنان دارند (آربلاستر، ۱۳۸۹: ۶۵-۷۰). بیراه نیست اگر گفته شود، چنین پرسشی هنوز هم فراروی اذهان اندیشمندان قرار دارد.

بسیاری از اندیشمندان معاصر نظیر یوزف شومپتر بر این باورند «که اغلب شهروندان قادر به تفکر عقلانی یا درک ملاحظات واقع‌گرایانه درباره امور همگانی نیستند بلکه تسلیم پیش داوری یا انگیزه فوق عقلانی یا غیر عقلانی می‌شوند» (بیتهام، ۱۳۸۳: ۱۵)، این دست‌اندیشمندان، هم آوا با دیگر «منتقدان نظریه دموکراسی، همواره... گفته‌اند توده مردم بسیار ناآگاه‌تر و کم سوادتر از آن هستند که در تعیین خط‌مشی‌های دولت مشارکت کنند» (بیتهام و بویل، ۱۳۸۸: ۱۹) به تعبیر همیلتون، «هنگامی که قدرت... تماما یا جزئا در اختیار مجموعه‌ای از مردم گذاشته شود، باید منتظر خطا، سردرگمی و بی‌ثباتی باشید...» (آربلاستر، ۱۳۸۹: ۶۹). این در حالی است که «فرضیه اولیه و اساسی دموکراسی که از فلاسفه قرن هجدهم تا اثر فراوان گرفته بر این امر استوار است که انسان‌ها به دلیل برخورداری از عقل و منطق و اخلاق نیک، شایستگی حکومت بر خویشان را دارند» (محسنی و عبداللهی، ۱۳۹۲: ۲۶) و امروز نیز، بسیاری برآنند «هیچ دلیلی وجود ندارد که بر اساس آن ادعا کنیم که فقدان تحصیلات رسمی موجب ناتوانی مردم در فهم و فحص مسائل تاثیرگذار بر زندگی - شان یا عدم توانایی اداره امور خودشان می‌شود» (بیتهام و بویل، ۱۳۸۸: ۴۷). از سوی دیگر، اگرچه «در جهان معاصر احتمالا هیچ مفهومی مانند دموکراسی از جذابیت برخوردار نیست و دموکراسی به مهم‌ترین ملاک مشروعیت حکومت‌ها تبدیل شده... اما وجود ساختارها و رویه‌های دموکراتیک یک موضوع است و کارآمدی حکومت امری دیگر» (پاتنام، ۱۳۸۰: ۱۳)، به یقین با روی کار آمدن هر دولت به طور طبیعی نخستین انتظار این است که «کارآمد باشد. دستگاه عریض و طویل اجرایی را به نحوی موثر اداره نماید، برای خط‌مشی‌های خود

این اصطلاح را نخستین بار ریچارد بی. موریس (Richard B. Morris) در ۱۹۷۳ در مورد هفت تن از بنیان‌گذاران ایالات متحده آمریکا یعنی جان آدامز، بنجامین فرانکلین، الکساندر همیلتون، جان جی، توماس جفرسون، جیمز مدیسن و جورج واشنگتن به کار برد.

اهداف واقع‌بینانه و قابل دستیابی و در محدوده خطوط کلی برنامه‌هایی که در مبارزات انتخاباتی خود اعلام کرده است ترسیم نماید» (بیت‌هام، ۱۳۸۹: ۵۹). واقعیت این است که ناکارآمدی دموکراسی در جهان معاصر - که البته مفهومی نسبی است - به حقیقتی غیرقابل انکار تبدیل شده است. از همین رو چرایی چنین اتفاقی پرسشی جدید و جدی را ایجاد نموده است. اندیشمندان حوزه‌های گوناگون پاسخ‌های گوناگونی را در جواب به آن طرح نموده‌اند. از منظر هر مکتب تحلیل‌گر ناکارآمدی دموکراسی که نگاه کنیم، خواه بر برنامه - ریزی نهادی و ضرورت باز اصلاح آن‌ها خواه، مکتب معطوف به ضرورت توسعه اجتماعی - تامین رفاه اقتصادی و خواه مکتب تاکیدکننده بر عوامل اجتماعی - فرهنگی (پاتنام، ۱۳۸۰: ۳۲-۳۶)، برخی بر این راه رفته‌اند «واقعیت معاصر با برخی از آموزه‌های کلاسیک دموکراسی سازگار نیست و این بحث را مطرح کرده‌اند که باید در برداشت خود از دموکراسی تجدیدنظر کنیم و آن‌را به گونه‌ای واقع‌گرایانه با امکانات جوامع پیشرفته منطبق سازیم» (اربلستر، ۱۳۸۹: ۱۸)، یکی از این تغییر برداشت‌ها، چه به شکل تعیینی و چه به شکل تعیینی، صلاحیت‌سپاری به نهادهای غیرانتخابی است.

به ابتدای دلایل پیش‌گفته است که بروز و ظهور سازمان‌های غیرانتخابی دلایل گوناگون حقوقی، سیاسی، مدیریتی و اقتصادی داشته است. از یک سو، ضرورت تغییر تمرکز در تصمیم‌گیری‌های سیاست عمومی سبب‌ساز ایجاد نهادهای نخبه‌گرا گردیده است. زیرا دولت - ها در محیط خارجی با دشواری‌هایی مواجه بوده‌اند که آن‌را تحت فشار انجام اصلاحات مدیریتی قرار می‌داده است. ضمن آن‌که اتکا بیش از حد دولت‌ها به جز ارزشی شکل‌دهی سیاست‌های عمومی آن‌را از اتکا به رکن پر اهمیت‌تر، یعنی جز تجربی، غافل نموده است. بدین ترتیب، نهادهای غیر انتخابی، فارغ از امکان یا امتناع فلسفی - عملی تفکیک میان این دو جز، در قضاوت‌های تجربی و مبتنی بر شواهد عینی موفق‌تر عمل می‌کنند (ویبر، ۱۳۹۵: ۸۰) این امر آن‌را در برخورد تکنوکراتیک با مسائل متلازم با نوعی خردگرایی مبتنی بر دانش فنی - تخصصی، در تصمیم‌گیری‌های عمومی موفق‌تر از نهادهای دموکراتیک سنتی نشان می‌دهد. از سوی دیگر نهادهای غیرانتخابی نسبت به ارکان دولت‌ها، در جمع‌آوری داده‌های لازم برای تعیین سیاست‌ها، دارای مزیت به خصوص هستند. بدین ترتیب، اگرچه دولت‌ها دارای توان ملزم‌سازی در جمع‌آوری اطلاعات می‌باشند، ضعف یا فقدان توانایی لازم در بهره‌گیری از داده‌های یاد شده به منظور اتخاذ تصمیم، موجب مزیت نهادهای نخبه

گرا نسبت به آن‌ها گردیده است. افزون بر آن، این گونه نهادها، ضمن چابکی بیشتر نسبت به دولت‌ها در فرایند جمع‌آوری داده‌ها، از آزادی عمل بیشتری نیز در این حوزه برخوردارند (ویبر، ۱۳۹۵: ۷۲-۷۵). ارتباط بیشتر و بهتر نهادهای نخبه‌گرا و تعامل مستمر آنها با منابع و مراجع علمی تخصصی بر برتری آنان نسبت به دولت‌ها افزوده است. این امر، نه تنها در جمع‌آوری داده‌ها برای اتخاذ تصمیمات عمومی، بلکه در تحلیل آن‌ها نیز متجلی است. تفاوت نوع توانایی‌های سیاستمداران حرفه‌ای با تحلیل‌گران متخصص به خوبی نشان‌گر پیشی جستن دسته اخیر در توان تحلیلی به منظور تصمیم‌سازی است (ویبر، ۱۳۹۵: ۷۶).

۲. نقش نهادهای غیرانتخابی در سپهر حقوق عمومی

رشد نهادهای غیرانتخابی، در جای جای منظومه حقوق عمومی اثرگذار است. در نگرشی معطوف به شهروندان، این نقش هم در زندگی (۰.۱.۲) و هم در یکی از مهم‌ترین حوزه‌های زی و زیست شهروندان، یعنی دموکراسی (۰.۲.۲) قابل ردیابی است.

۱.۲. نقش آفرینی در زندگی شهروندان

زیست انسان معاصر، پیوندی ناگسستنی با حق‌های او و حکومت دموکراتیک دارد. از یک سو، مطالبه مفروض امروزی حق‌های بشری «محصول تلاش عامه مردم، و اغلب در اثر پرداخت هزینه‌های گزاف توسط آن‌ها، که با هدف محدود کردن قدرت رژیم‌های الیگارش‌ی و سرکوب‌گر و نیز مسئول‌تر و پاسخگوتر ساختن دولت‌ها در برابر تمام جامعه صورت گرفته‌اند، می‌باشد» (بیتهام، ۱۳۸۹: ۳۸) و از سوی دیگر، «اصولا حکومت‌های دموکراتیک بیش از سایر انواع حکومت‌ها قابلیت برآوردن نیازهای مردم عادی را دارند. {این میان} هر قدر که مردم اختیار بیشتری در سیاست‌گذاری‌ها داشته باشند انعکاس خواست‌ها و آرمان‌ها آنها نیز بیشتر می‌شود... {زیرا نهایتاً} این مردم عادی هستند که نتایج سیاست‌های دولت را عملاً لمس می‌کنند» (بیتهام و بویل، ۱۳۸۸: ۲۰). با این وجود گرچه «سیاست و حقوق را می‌توان در تمام زوایای زندگی آدمیان رصد نمود {به نحوی که} خصوصی‌ترین عرصه‌ها نیز بی‌نصیب از تشعشعات سیاست نیست» (قاسم زاده، ۱۳۹۰: مقدمه) و هر گوشه‌ای از زندگی آنان به سرایت سیاست آغشته است، مداخله مستقیم همگی شهروندان در آن به رنگ باختگی گراییده است. اندیشمندان، دلایل گوناگونی برای این احتراز بیان می‌دارند. «دلیل اولی که نظریه پردازان نخبه‌گرای کلاسیک مطرح کرده‌اند این مشکل را مربوط به

توانایی می‌داند. به عبارت دیگر توده‌ها در مقایسه با نخبگان سیاسی ذاتا قادر به تفکر منطقی در مورد موضوعات همگانی نیستند... دلیل دوم... بحث انگیزه است که برای آگاه شدن مردم از موضوعات همگانی پیچیده خارج از تجربه بلاواسطه شان لازم است، اما چون مردم عادی هیچ مسئولیت مستقیمی در قبال تصمیمات ندارند دارای چنین انگیزه‌ای نیستند... دلیل سوم زمان است. درک موضوعات پیچیده و بحث درباره مسائلی که در سطح تصمیم‌گیری عمومی مطرح می‌شوند بسیار وقت‌گیر است» (بیتهام، ۱۳۸۳: ۲۴).

بی شک، «تصمیماتی که بر همه گروه‌های مردم اثرگذار هستند، از اختصاصات اجتناب‌ناپذیر زندگی اجتماعی هستند و در واقع آن‌ها بستر و مرزهای محدودکننده انتخاب‌های فردی ما را در زندگی اجتماعی تعیین می‌کنند» (بیتهام، ۱۳۸۹: ۳۱). در دنیای معاصر که آزادی انتخاب شهروندان و حقوق آنان، ذکری مداوم است، اتخاذ تصمیم در حوزه امور عمومی که موثر در زندگانی شهروندان است، بر مبنای اصل حاکمیت ملی مبتنی بر نظریه نمایندگی (قاضی، ۱۳۷۵: ۵۸)، اختصاص به سیاستمداران منتخب مازون از قبل مردم دارد. اما به نظر می‌رسد با وجود نهادهای غیرانتخابی ذی صلاح در تصمیم‌گیری پیرامون طیف گسترده‌ای از مباحث حوزه عمومی، چنین ادعایی خدشه پذیر می‌نماید. فراخی گستره دخالت نهادهای غیرانتخابی در امور عمومی و گسترش روزافزون آن می‌تواند حتی پیش از تولد تا زمان مرگ، زندگی روزمره، فرصت‌ها، دایره انتخاب‌ها و بهره‌مندی‌های آن‌را تحت تاثیر قرار دهد. نگاهی به فهرست بلندبالای اینگونه نهادها و قلمرو موسع صلاحیت‌های آنها به خوبی موید این امر است.

۲.۲. تاثیرگذاری در مردم‌سالاری

نهادهای غیرانتخابی، افزون بر زندگی فردی شهروندان که «نقطه شروع دولت دموکراتیک» (بیتهام، ۱۳۸۹: ۳۷) هستند، زیست سیاسی و نظام حکومتی آن‌را نیز تحت تاثیر قرار می‌دهند. اگرچه، «با افزایش شمار دموکراسی‌ها در ربع قرن اخیر دامنه نظریه-پردازی درباره گذار به دموکراسی نیز به شیوه بی‌سابقه‌ای گسترش یافته است {و} برخی از نویسندگان از ظهور امواج پی در پی دموکراسی در صحنه جهانی سخن گفته‌اند» (بشیریه، ۱۳۸۴: ۷)، اما، بی‌تردید در روزگار کنونی این‌گونه نظام‌ها از ظهور نهادهای غیرانتخابی متأثر گردیده‌اند. البته «مراد از دموکراسی در این تحلیل نه لزوما نوعی نظام آرمانی در

مفهوم حداکثری آن به عنوان شیوه زندگی دموکراتیک در همه حوزه‌ها بلکه نوعی از نظام - های سیاسی موجود به معنای حداقلی به عنوان شیوه‌ای از حکومت و یا تکنولوژی سیاسی است که در آن اقتدار سیاسی از طریق رقابت و مشارکت در انتخابات به واسطه احزاب سیاسی از رای و رضایت اکثریت مردم به عنوان سرچشمه اصلی دموکراسی مشروعیت سیاسی نشأت می‌گیرد» (بشیریه، ۱۳۸۴: ۱۲).

بدین‌سان، چالش جدید دموکراسی‌ها، فرزندى برآمده از بطن خود است. چنین چالشی در وهله نخست به تهدیدی برای بنیاد نظریه دموکراسی تبدیل شده است. بدین ترتیب با پذیرش ایده کهن حکومت اکثریت و متمیم این ایده با اندیشه احترام به اقلیت از سوی جان استوارت میل (صناعی، ۱۳۸۳: به بعد)، به عنوان مبنای مورد اتفاق دموکراسی در جهان کنونی، نقش آفرینی نهادهای غیرانتخابی در منظومه دموکراسی بی‌توجه به خواست اکثریت یا اقلیت، تنها معطوف به غایت موجودیت خود دیده می‌شود. بدین‌سان اتفاقی که رخ داده است، تصمیم‌گیری اقلیتی محدود و معدود برای همگان است. نباید از یاد برد همانگونه که کثرت به تنهایی افاده معنای دموکراسی نمی‌کند، قلت به طریق اولی چنین است. از سوی دیگر، این مبارزه‌طلبی، رویکردهای امروزی دموکراسی را نیز به میدان فراخوانده است. بروز و ظهور نهادهای غیر انتخابی، به خلاف مطلوب دموکراسی‌های مشارکتی در نزدیک‌سازی سیاست‌ها به خواست مردمان و پرهیز از انحراف از آن (ویبر، ۱۳۹۵: ۲۲)، تدبیر امر عمومی را از میانه مردم به مراکز فعالیت غیرانتخابی‌ها می‌برد و در رویکرد عملی به نوعی بازدارندگی منجر می‌گردد (ویبر، ۱۳۹۵: ۹۶). این چالش منحصر در موضوع پیش گفته نیست. بلکه از حیث نظری، افزون بر حذف بخشی از دستور کار دموکراتیک، به کم‌اهمیت شدن سیاستمداران انتخابی نیز منجر می‌گردد. ضمن آن که از منظر بنیادین، به خلاف نظریه دموکراسی مشارکتی که در آن تلاش بر گسترش مشارکت متجلی است، نهادهای نخبه‌گرا، تلاش خود را بر پرورش شایستگی معطوف می‌دارند (ویبر، ۱۳۹۵: ۹۴-۹۵). بنابراین بیره نیست اگر گفته شود یکی از شایع‌ترین الگوهای تقابل دموکراسی، تقابل دموکراسی نخبه‌گرا و مشارکتی است (بیت‌هام، ۱۳۸۳: ۱۳). این تعارض، میان نهادهای نخبه‌گرا و دیگر رویکرد امروزی دموکراسی، یعنی دموکراسی مفاهمه‌ای نیز به وضوح قابل ارزیابی است. در رویکرد اخیر به دموکراسی، تلاش بر آن است تا افزون بر حل و فصل تعارضات میان منافع جامعه، تحول افکار عمومی نیز صورت پذیرد. چنین امری از خلال

مفاهمه و گفتگو در فرآیند ترغیب اجتماعی، شدنی است. با این وجود با تقلیل نقش نهادهای سنتی دموکراتیک و فزونی‌یابی نقش آفرینی نهادهای نخبه‌گرا، صورت‌پذیری مباحثات از عرصه سیاسی کاستی یافته (ویبر، ۱۳۹۵: ۲۸) و به گستره صلاحیتی نهادهای غیرانتخابی می‌پیوندد تا مبتنی بر صلاحدید فنی نسبت به اتخاذ تصمیم در آنها اقدام نمایند. امری که یک سر مستغنی از ارزش خاص دموکراسی مفاهمه‌ای یعنی گفت و شنود اجتماعی است. نباید از نظر دور داشت که، «دموکراسی در ساده‌ترین معنی عبارت است از آیین تصمیم‌گیری... که در آن همه اعضا از حق برابر در بیان عقیده و مورد توجه قرار گرفتن آن برخوردار هستند» (بیتهام، ۱۳۸۹: ۲۲) و «از محورهای اساسی نظام دموکراتیک، رضایت عامه است که این رضایت از رهگذر بحث آزاد بر مبنای عقل و منطق و به مقصود کشف حقیقت صورت می‌گیرد» (محسنی و عبداللهی، ۱۳۹۲: ۲۶) اما، با تزايد نهادهای غیرانتخابی و تصمیم‌گیری انفرادی آن‌ها زمینه چنین امری منطقی منتفی می‌گردد. تعبیری از دوژونل در مورد ویژگی‌های سیاسی جمهوری چهارم فرانسه وجود دارد که تشبث به آن می‌تواند بیانی رسا در وصف دموکراسی غیرانتخابی هم باشد. وی از جمهوری چهارم به رژیم «در سطح جمهوری و در عمق امپراطوری» (پاتنام، ۱۳۸۰: ۴۷) یاد می‌کند. آنچه می‌تواند به دغدغه‌ای مهم تبدیل گردد این است که همانگونه که در پس نظریه‌های گذار به دموکراسی ایده سرایت وجود دارد یعنی «سرایت دموکراسی از منطقه‌ای به منطقه‌ای دیگر در سطح جهان و یا دست کم در درون مناطق فرهنگی-جغرافیایی خاص» (بشیریه، ۱۳۸۴: ۷)، احتمال سرایت ایده‌های ضد مردمی نهادهای غیرانتخابی به واسطه الگوپذیری علمی-شان از یکدیگر در سطح جهانی یا منطقه‌ای نیز پدید آید.

۳. حقوق شهروندی در ساحت نهادهای غیرانتخابی

بررسی حقوق شهروندی در ساحت نهادهای غیرانتخابی متضمن بررسی این امر است که آیا نهادهای غیرانتخابی ذاتا منجر به تامین حقوق شهروندی می‌شوند یا عاملی تحدیدگر آن هستند؟ (۱.۳). چه نقش و جایگاهی باید برای این نهادها منظور داشت تا به نحوی شایسته تامین‌گر حقوق شهروندی باشند؟ (۲.۳).

۱.۳. تامین یا تهدید؟

۱.۱.۳. انحراف به مثابه عامل تقابل

مداقه در تحول تاریخ نشانگر این واقعیت تلخ است که «در بیشتر دوران زندگی اجتماعی بشر در طول تاریخ، اکثریت گسترده‌ای از مردم متأثر از دسته‌ای از تصمیمات جمعی بوده‌اند که خود در اتخاذ آن‌ها هیچ مشارکتی نداشته‌اند. کار تصمیم‌گیری تنها در انحصار گروهی اندک از داناترین‌ها، پیرترین‌ها، ثروتمندترین‌ها، متخصص‌ترین‌ها، یا کسانی که صرفاً از بیش‌ترین قدرت بدنی برای اجبار دیگران برخوردار بودند، قرار داشت» (بیتهام، ۱۳۸۹: ۲۲).

نظام دموکراسی در واکنش به همین دیدگاه سر برآورد. زیرا «دموکراسی در مفهوم خود بیان‌کننده این آرمان است که تصمیم‌هایی که بر اجتماعی به عنوان یک مجموعه اثر می‌گذارد باید با نظر کلیه افراد آن اجتماع گرفته شوند» (بیتهام و بویل، ۱۳۸۸: ۱۷). ترجمان چنین امری، تعبیر «دموکراسی به معنای حکومت به وسیله مردم یعنی طبقه عوام بود... یعنی نفوذ پایین‌ترین و در عین حال بزرگ‌ترین طبقه و به همین دلیل دانشمندان و ثروتمندان... از آن ترس داشتند» (مک فرسون، ۱۳۶۹: ۱۰). زندگی کنونی بشر نیز فاصله چندانی با حقیقت تاریخی پیش گفته ندارد. «دموکراسی‌های غربی هم امروزه با مشکل فزاینده‌ای مواجه‌اند: دولت‌هایی که در آن‌ها ساختارهای غیردموکراتیک تصمیم‌گیری به صورت چند لایه و شبه فراملی و مجهز به ساز و کارهای گوناگونی است...» (کین، ۱۳۸۳: ۱۱۱) که تصمیم‌گیری را از کف اختیار مردم خارج می‌سازد. دیرزمانی تلاش می‌شد تا «در نقطه مقابل این شکل‌های تکرار شونده تاریخی حکومت، که در آن‌ها یک نفر یا جمع محدودی از افراد به نمایندگی از طرف بقیه به تصمیم‌گیری جمعی می‌پردازند، {در قالب اندیشه} دموکراسی، این اصل تضمین... {گردد} که همه اعضا یک انجمن یا جامعه از حق مساوی برای مشارکت در اتخاذ تصمیمانی که بر سرنوشت آنها اثر دارد برخوردار باشند» (بیتهام، ۱۳۸۹: ۲۳)، اما امروز ممکن است این امر به سرابی تبدیل گردد که توهم دستیابی به آن تنها رهروان این راه را در تکاپویی پر رنج و کم حاصل تشنه‌تر نماید. زیرا ممکن است تحت لوای دموکراسی، نهادهای غیرانتخابی، جوهر نخبه‌گرایی کهن را جاری سازند و تصمیم‌گیری برای امور عمومی در نظام دموکراتیک در اختیار منافع طبقه‌ای کوچک، فرادست و نخبه قرار گیرد. به یقین، کارآمدی، تخصص، توانایی و مزایای مترتب بر نهادهای نخبه‌گرا در صورت حرکت در مسیر اهداف دموکراتیک می‌تواند تامین‌گر دموکراسی و تضمین‌گر حقوق شهروندان باشد. اما نباید از نظر دور داشت، «حتی اگر اندکی از خواص منفعت مردم را بهتر از خود ایشان بشناسند (یعنی کاری که خود مردم قادر به انجامش

نیستند)، این خواص چه انگیزه‌ای در این که به جای منافع خودشان منافع مردم را تعقیب کنند می‌توانند داشته باشند؟ ممکن است آن‌ها شروع به انجام این کار کنند، اما تلاش‌های آنان ناگزیر تحت تاثیر فساد ناشی از قدرت به انحطاط می‌گراید...» (بیت‌هام ۱۳۸۹: ۲۵). آنچنان که تامس پین فیلسوف و نویسنده نامدار انقلابی آمریکا تاکید می‌ورزید، باید در دموکراسی‌های نمایندگی «انتخاب شدگان هرگز برای خود منافی جدا و مستقل از منافع انتخاب کنندگان نداشته باشند» (آربلاستر، ۱۳۸۹: ۶۶)، به طریق اولی همین حکم در خصوص مقامات غیرانتخابی نیز صادق است. بنابراین، همانطور که «نهادهای دموکراتیک صرفاً تا آن‌جا دموکراتیک خوانده می‌شوند که اصول دموکراتیک را تجسم بخشند» (بیت‌هام، ۱۳۸۳: ۱۷)، نهادهای غیرانتخابی حاکم در بستر دموکراسی هم تنها تا زمانی محترم شمرده می‌شوند که ملزم به زیست دموکراتیک و احترام به لوازم و ملزومات آن از جمله حقوق شهروندی باشند. در غیر این صورت، بروز انحراف از مسیر فوق آسیب‌زا خواهد بود.

اگر چه نسبت اخلاق و سیاست چالش ذهنی و نگرانی‌اندیشه‌ای بسیاری‌اندیشمندان از عصر افلاطون تا به امروز بوده و خواهد بود، بسیاری به راه اعتماد به ذات بشر و اخلاق -مداری وی رفته‌اند، اما در صورت احراز قدرت تصمیم‌گیری، این فرض که «بشر موجودی اخلاقی و به طور کلی محبوب است و حقوق دیگران را در نظر می‌گیرد و قادر است تعادلی بین ادعاهای جامعه و هوس‌های خودخواهانه خویش به وجود آورد» (کلایمودی و دیگران، ۱۳۵۱: ۱۱۰) فرضی خدشه‌پذیر به نظر می‌رسد. واقعیت این است که به خلاف آنچه کانت معتقد است و منشا رفتار اخلاقی را در درون انسان‌ها جستجو می‌کند، در عمل به جز در خصوص تعدادی بسیار اندک، اعتماد به نیروی اخلاق و ناظر درونی، نتایجی جبران‌ناپذیر به همراه خواهد داشت. چنین خطری، وجود مجموعه‌ای از ساز و کارهای حقوقی را به منظور پرهیز از انحراف و فساد قدرت سیاسی ضروری ساخته است. ساز و کارهایی که به اصولی پذیرفته در دموکراسی‌های امروزی تبدیل شده‌اند. از این دست موارد می‌توان به سرشکنی قدرت سیاسی، ادواری و محدود بودن دوره‌های تصدی مناصب عمومی، نظارت و تعادل و... اشاره نمود. اصولی که حداقل تا امروز مجری دانستن آن‌ها در خصوص نهادهای غیرانتخابی با تردید مواجه است. برای نمونه، «جایجایی دوره‌ای شهروندان» (بیت‌هام، ۱۳۸۹: ۲۴) در مشاغل متضمن اعمال قدرت سیاسی یا آنچه از آن به ادواری بودن تصدی قدرت سیاسی تعبیر می‌شود (قاضی، ۱۳۸۳: ۶۵۲) به عنوان یکی از ارکان دموکراسی‌ها، موجب ممانعت از

تمرکز قدرت سیاسی و از پایه‌های ضروری برای حفظ حقوق شهروندی است، با این وجود چنین ضرورتی در خصوص نهادهای غیر انتخابی وجود ندارد و ممکن است تصدی مناصب این نهادها دهه‌ها در اختیار شخصی معین قرار گیرد. تغییر دولت می‌تواند آثار غم‌انگیزی هم بر سرنوشت افراد و هم بر سیاست‌های یک کشور به دنبال داشته باشد. اما در صورت عدم تغییر صاحبان مناصبی که علی‌الدوام بر سمت خود تکیه داشته باشند، چنین امری در صورتی که متصدیان آن سِمَت، در راستای احترام به حقوق شهروندان عمل نمایند می‌تواند آثار فاجعه‌باری به همراه داشته باشد. خصوصاً آن‌که، این نهادها می‌توانند با عملکرد خود «راه‌هایی برای به اصطلاح شیب‌دار کردن زمین بازی انتخابات به نفع یکی از طرف‌های بازی» (بیتهام، ۱۳۸۹: ۵۲) بوجود آورند و بر سرنوشت جامعه تاثیر مستقیم بگذارند. یا در مثالی دیگر، در صورت داشتن صلاحیت تصمیم‌گیری در حوزه‌های آموزشی-فرهنگی، می‌توانند به همانندسازی افکار عمومی منجر گردند. «پیامد همانندسازی افکار البته ترویج زندگی دوزیستی هم در سطح قدرت و هم در عرصه عمومی است. در واقع می‌توان گفت از مهم‌ترین علت‌های انحطاط اخلاقی یک جامعه تداوم زندگی دوزیستی است. یک زیست برای رضایتمندی قدرت و یک زیست برای زندگی فردی و عرصه خصوصی» (علیپور، ۱۳۹۰: ۲۱) که بی‌شک امری فاجعه‌بار و آسیبی جبران‌ناپذیر بر پیکره اجتماع به همراه دارد.

مثالی دیگر، به امکان‌سنجی و چگونگی نظارت‌پذیری نهادهای غیر انتخابی به عنوان ساز و کاری برای مقابله با انحراف باز می‌گردد. در یک نظام دموکراتیک «نقطه شروع دولت دموکراتیک از شهروند است، یعنی از من و شما. از ناحیه ماست که دولتمردان مناصب خود را به دست می‌آورند. آن‌ها پیوسته به دنبال تایید عملکردها و سیاست‌هایشان از طرف ما هستند و در نهایت آنها در مقابل ما پاسخگو هستند» (بیتهام، ۱۳۸۹: ۳۷). از آن‌جا که «در هر برداشت قابل قبول از دموکراسی، الزاماً، مردم عنصر اصلی هستند» (آربلاستر، ۱۳۸۹: ۲۴) یکی از ضمانت‌اجراه‌های نظارت عمومی (گرجی و قاسمی، ۱۳۹۵: مقدمه مترجمین) تاثیرگذاری نظارت شهروند- ناظر بر کنش انتخاباتی اوست. «انتخابات مرتب و دائمی مقامات دولتی در انتخاباتی آزاد و رقابت‌آمیز ابزار اولیه کنترل و نظارت مردم در سیستم‌های دموکراتیک است. برگزاری انتخابات نشانگر این است که قدرت سیاسی همواره از مردم نشأت می‌گیرد و برای آنها نیز حفظ می‌شود و نیز نشانگر این مطلب است که این مردم هستند که سیاستمداران باید در مقابلشان پاسخگو باشند» (بیتهام و بویل، ۱۳۸۸: ۵۸). در

حالی که «از ویژگی‌های دولت‌ها و دستگاه‌های اداری آنها تمایل به پوشاندن فعالیت‌ها درهاله‌ای از مخفی کاری است تا به این طریق بتوانند از اشتباهات و بی‌قانونی‌های خود دفاع کنند و خود را از گرفتاری برهانند» (بیتهم و بویل، ۱۳۸۸: ۸۷)، چنین امری در خصوص نهادهای غیرانتخابی به شکل بیشتری مجری است. این امر سبب می‌گردد «نهادهای مورد بحث صرفاً {با} ظاهری فریبنده... موجب سرخوردگی از دموکراسی {شوند}. چنین وضعیتی در صورتی پدید می‌آید که {نه تنها} مقامات انتخابی هیچ نظارتی بر مقامات غیر انتخابی نداشته باشند... {بلکه} خودشان به طور موثر به انتخاب‌کنندگان {هم} پاسخگو نباشند» (بیتهم، ۱۳۸۳: ۱۶). در نتیجه ضعف نظارت زمینه‌ساز تشدید انحراف این گونه نهادها می‌گردد و «باید دانست کشوری که در آن سیاستمداران منتخب هیچ کنترل موثری بر مقامات دولتی‌ای که از سوی مردم انتخاب نمی‌شوند ندارند... دموکراتیک به شمار نمی‌رود» (بیتهم و بویل، ۱۳۸۸: ۱۳).

بنابراین، بی‌شک، با پذیرش نقش‌آفرینی نهادهای غیر انتخابی در عرصه عمومی، بخشی از تشخیص خیر عمومی در فرآیند تصمیم‌سازی‌ها به این‌گونه نهادها باز می‌گردد. بروز انحراف ناشی از تاثیر تعصبات و دیدگاه‌های شخصی، مصلحت‌اندیشی‌های جانبدارانه، سوگیری‌های مبتنی بر قصور یا تقصیر و در نگرشی سوظنی منفعت‌گرایی مستظهر به تعمد، می‌تواند در بستر بحث نوشتار حاضر به تضییق حقوق شهروندان منجر گردد.

۱.۲.۳. رویکردهای تعامل‌گرا و نقایص آن

در مقابل خطرات احتمالی نهادهای غیرانتخابی، در عین حال به منظور تلاش برای حفظ منافع حاصل از وجود آن‌ها جریان‌های اندیشه‌ای کوشیده‌اند تا این دست نهادها را سازگار با نظام دموکراسی معرفی نمایند. تطور تاریخی‌اندیشه نشان می‌دهد در راستای سازگارسازی نهادهای غیرانتخابی و دموکراسی دو طیف از نظریات ارائه شده است. دسته نخست، نظریات کلاسیکی هستند که ذیل دیدگاه‌های اصلی در خصوص دموکراسی ارزیابی می‌شوند. این نظریات خود سه گونه را شامل می‌گردند. نخستین گونه، از دسته اخیر در تلاش است تا از طریق سربرار دموکراتیک دانستن نهادهای غیرانتخابی، آن‌را دارای مشروعیتی ارتزاقی و اشتقاقی از دموکراسی معرفی نمایند، که بر اساس نظریه نمایندگی، به نمایندگی از اصیل یعنی نهادهای سنتی دموکراتیک دست به اقدام می‌زنند. در این حوزه، آسیب‌هایی چون

احتمال انحراف از خواست اصیل، خدشه‌پذیری استقلال، بروز تسلسل و تعدد میان اصیل-عامل و خصوصا گستره صلاحیت تاثیرگذاری این دو دسته نهادها بر یکدیگر می‌تواند به مستحیلی نفس جایگاه هریک منجر شود (ویبر، ۱۳۹۵: ۱۱۴-۱۱۹). گونه دوم از نظریات کلاسیک، در تلاش برای بازآوری نهادهای غیر انتخابی در اردوگاه حاکمیت قانون و قانون اساسی‌گرایی، می‌کوشد تا با تعریف جایگاهی معین به میناگذاری درون قانون اساسی نقش، فرآیندها و مشروعیت نهادهای اخیر از طریق ساز و کارهایی وفق دهنده، این دست نهادها را هم در مقابل دخالت‌های سیاسی و هم در برابر انحراف از حاکمیت قانون خصوصا ماهوی واکسینه کند. فارغ از مزایای این دیدگاه به ویژه اکتساب مستقیم مشروعیت از میان مردم (بنگ: ویبر، ۱۳۹۵: ۱۲۶-۱۲۷)، آسیب‌های متعدد نظری و عملی بر دیدگاه‌های این نحله قابل تصور است. از ناپیدایی آنچه باید شأن تجلی در قانون اساسی یابد (بنگ: قاضی، ۱۳۸۴: ۳۹ به بعد) تا تغایر دیدگاه‌ها در منشا مشروعیت و تسری آن به حوزه نهاد‌های غیرانتخابی و امکان بروز نوعی صوری‌گرایی صرف (ویبر، ۱۳۹۵: ۱۱۹-۱۲۶). گونه اخیر از دیدگاه‌های کلاسیک، با توجیه در افتادن دموکراسی به ورطه عمل‌گرایی در سال‌های پس از فروپاشی شوروی سابق، در تلاش است با اتصال نهادهای غیر انتخابی به توجیه اخیر، از خلال تکیه بر عملگرایی این گونه نهادها که می‌توانند رافع آسیب‌ها و مشکلات باشند، سازش‌پذیری آن‌ها را با دموکراسی تبیین نماید. البته این دیدگاه نیز با چالش‌های جدی مواجه است. از جمله آن که به تغییر در ماهیت گفتمان سیاسی مدرن می‌انجامد و دیگر این که هنوز مناسب بودن نهادهای غیر انتخابی با غایت عملگرایی در دراز مدت از سنجه آزمون بیرون نیامده است (ویبر، ۱۳۹۵: ۱۲۶-۱۳۲).

افزون بر دیدگاه‌های کلاسیک، فرانک ویبر، در کتاب اخیر خود، دموکراسی غیرانتخابی و تفکیک قوای جدید، می‌کوشد تا با تکیه بر وجود نهادهای غیر انتخابی به عنوان واقعیتهایی عینی، به باز تعریف دموکراسی و خصوصا تفکیک قوا پرداخته توجیه‌گر مشروعیت ذاتی برای نهادهای غیرانتخابی باشد. ویبر در احتجاج خود با قیاس با مشروعیت قوه قضاییه که به خلاف دو قوه دیگر پشت گرم به آرا مردمی نیست، مبتنی بر تئوری سرزنش، کارآمدی، زمینه‌سازی پر کردن خلا دستیابی شهروندان به اطلاعات، توانمندسازی روزافزون شهروندان از طریق نهادهای غیر انتخابی و... می‌کوشد تا نقش سازمان‌های غیر انتخابی را موجه سازد (ویبر، ۱۳۹۵: ۱۳۵ به بعد). از جمله آسیب‌های متصور بر دیدگاه‌های ویبر، اعتماد مطلق به

نهادهای غیر انتخابی، وجود نوعی خلط مبحث میان آگاهی شهروندان و برجسته سازی نقش نهادهای غیرانتخابی از خلال آن و فرض‌انگاری حسن نیت نهادهای غیر انتخابی و... است.

۲.۳. به سوی الگوی تامین‌گر

به نظر می‌رسد تامین نقش یاری‌گر نهادهای غیرانتخابی، در گرو مشروعیت ارتزاقی آن‌ها از نظام دموکراسی و منشا مردمی آن است. این اشتقاق مشروعیتی باید در شکل تاسیسی برآمده از تجویز قانون اساسی و با مبنایگذاری در آن صورت پذیرد. به علاوه با تعریف قانونی جایگاه، چگونگی عملکرد، تصمیم‌گیری و نظارت بر نهادهای غیرانتخابی می‌توان زمینه انحراف آن‌ها از مسیر دموکراتیک را از میان برداشت. این امر باید از طریق نوع خاصی از نظارت، یعنی نظارت انضباطی که در عین جلوگیری از تخلفات قانونی تضمین‌گر استقلال نهادهای نخبه‌گرا می‌باشد، صورت پذیرد تا عملکرد آنها مورد بازبینی مستمر قرار گیرد و بدین ترتیب باعث جلوگیری از انحراف این گونه نهادها گردد. البته نظارت بر این نهادها، افزون بر نظارت اخیر باید از طریق نظارت قضایی تخصصی نیز تقویت گردد. نباید فراموش کرد که نظارت مستمر، بر مشروعیت استمراری این نهادها نیز موثر است.

از سوی دیگر، تضمین عملکرد شایسته نهادهای غیر انتخابی در گستره دموکراسی نیازمند نقش آفرینی جدی شهروندانی آگاه است. به دیگر سخن، به منظور کارآمدی دموکراسی و تضمین حقوق شهروندی در فرض حضور نهادهای غیرانتخابی، باید در کنار آگاهی‌بخشی مضاعف به شهروندان، نقش آفرینی دائم آنان در امور عمومی از خلال این نهادها و در دیگر صورت‌ها نیز صورت پذیرد. این نقش آفرینی افزون بر حوزه‌های تصمیم‌گیری باید در حوزه‌های فرآیندی از طریق تعریف این فرآیندها و تصمیم‌گیری‌ها به نحو متضمن نقش آفرینی شهروندان صورت پذیرد. نباید فراموش داشت که پررنگ‌ترین نقش در فرآیند دموکراسی از آن خود شهروندان است. به دیگر سخن، «ویژگی کلیدی معرف شهروند که آنرا از سایر مصادیق متمایز می‌کند، وجود یک اخلاق مشارکت است» (معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹: ۲۱). واقعیت این است که به خلاف آنچه افلاطون می‌پنداشت و «دموکراسی را به کشتی‌ای تشبیه می‌کرد که در آن خدمه بی‌تجربه سکان را از ناخدا گرفته و تمام آذوقه آنرا در یک مراسم می‌گساری مصرف کرده‌اند، در حالی که کشتی بی‌هدف به

سمت صخره‌ها در حرکت است» (بیت‌ها، ۱۳۸۹: ۲۴)، سطحی از اهلیت فکری، آگاهی اخلاقی و قدرت تشخیص منفعت عمومی در تمام شهروندان به عنوان اعضای جامعه وجود داشته، در روزگار کنونی به شکلی فزاینده در حال فزونی است. از این رو، حضور پر رنگ شهروندان در امور عمومی، هم شدنی و هم ضروری است. کوتاه سخن آن‌که، «بدون مشارکت گسترده شهروندان آگاه در سیاست دموکراتیک و با کناره‌گیری عمومی آن‌ها از حوزه عمومی و رفتن به سمت زندگی خصوصی، حتی بهترین سازمان‌های سیاسی نیز در دستان افرادی قرار خواهد گرفت که... به دنبال تسلط و تحمیل اراده خود از طریق دستگاه دولتی هستند. حفظ {حقوق شهروندی و} آزادی‌های دموکراتیک مستلزم مشارکت فعال شهروندی است که دارای فضائل سیاسی لازم برای حفظ نظام مبتنی بر قانون اساسی است» (همتی، ۱۳۹۳: ۲۷).

دریافته‌ها و رهیافته‌ها

بررسی مبارزه انسان‌ها برای دستیابی به نظام‌های دموکراتیک یا مسامحتا مردم‌سالار، نشان‌دهنده ملازمه آن با مطالبه تامین احترام به حقوق شهروندی بوده است. از این رو، تلازم حقوق شهروندی و دموکراسی حقیقتی کتمان‌ناپذیر است. فارغ از چرخش‌های نظری و عملی دموکراسی، در دهه‌های اخیر، دسته‌ای از نهادهای نوظهور از دل نظام‌های دموکراتیک بر آمده‌اند که این مفهوم دیرین را با فرصت یا چالشی نوین مواجه ساخته است. نهادهای غیرانتخابی پدیده‌های نوآمده‌ای هستند که از یک سو هم می‌توانند کمک‌کار دموکراسی‌ها شده و فرصتی برای تکامل آن‌ها فراهم آوردند و هم از سوی دیگر، می‌توانند آئینه منعکس‌کننده نخبه‌گرایی‌های سنتی و تهدید استحاله‌کننده نظام دموکراسی باشند. فزون‌یابی روزافزون عددی و صلاحیتی نهادهای غیرانتخابی و انتقال مداوم صلاحیت‌های نهادهای سنتی دموکراتیک به این‌گونه نهادها که به خلاف دسته نخست تجسم یافته از اراده عمومی شهروندان نیستند، این دغدغه را ایجاد نموده است که اگرچه بواسطه کارآمدی، تخصص، چالاک‌ی و اثربخشی نهادهای غیرانتخابی، این دست نهادها می‌توانند تکامل‌بخش دموکراسی باشد، اما در عین حال ممکن است عامل خطری غیرقابل دفع از درون دموکراسی و سبب ساز فروپاشی داخلی آن گردند. به تبع اصل دموکراسی، از جمله مهم‌ترین حوزه‌هایی که در معرض میدان عملکرد نهادهای غیرانتخابی قرار دارد حوزه حقوق

شهروندی است که به نظر می‌رسد، به پیروی از اصل، این حوزه نیز می‌تواند از سوی نهادهای غیرانتخابی تضمین مضاعف یابد یا در معرض تهدید و تحدید قرار گیرد. سخن از نقش و کارکرد نهادهای غیرانتخابی در نظام‌های دموکراتیک در حقیقت بررسی حال و آینده دموکراسی است که با بررسی قلمرو عملکرد این نهادها روشن می‌کند که در دموکراسی‌های امروزی نهادهای نخبه‌گرا طیف وسیعی از گستره امور عمومی را بر عهده دارند. فراوانی تعداد و قلمرو صلاحیت این نهادها که هر یک در حوزه‌ای از حوزه‌های زندگی شهروندان تاثیرگذاری می‌نمایند بخشی از دنیای مدرن را تحت تاثیر قرار داده است. بروز و ظهور چنین نهادهایی توجیهات علمی حقوقی، سیاسی، اقتصادی و مدیریتی گوناگون داشته است. مبنایی‌ترین دلیل این وجود، ناکارآمدی دموکراسی در جهان معاصر است، که سبب گردیده برخی به راه ضرورت ایجاد تغییر رفته و فرایندی از سپارش صلاحیت به نهادهای غیرانتخابی آغاز گردد.

در روزگار ما، نهادهای غیر انتخابی هم بر زندگی روزمره شهروندان و هم نظام سیاسی مطلوب جهان کنونی یعنی دموکراسی تاثیرگذاری نموده‌اند. در این حوزه، نهادهای غیرانتخابی به تهدیدی برای بنیان دموکراسی و همچنین خوانش‌های متداول امروزی آن تبدیل شده‌اند. با این وجود، این دست نهادها به واسطه تخصص فنی، کنش‌گری عملی، چالاکی، اتکا بر جز تجربی سیاست‌گذاری و دلایل گسترده دیگر، در صورت خدمت به غایات دموکراتیک و عدم انحراف می‌توانند به ابزاری کارآمد برای پوشش دادن ضعف ناکارآمدی دموکراسی بدل شوند. این امر از یک سو، از طریق ارائه تعریفی درست از نقش، جایگاه و منشا مشروعیت آن‌ها در قانون اساسی و تبیین تفصیل آن خصوصاً در خصوص فرآیندهای تصمیم‌گیری در قوانین عادی و از سوی دیگر در مدار نگهداشتن آن‌ها از طریق نظارت مناسب امکان پذیر است. بی شک، بدون کنش‌گری دائمی شهروندان آگاه نقش آفرینی این نهادها می‌تواند به سوی نقیض اهداف مطلوب دموکراتیک حرکت نماید و حکومت دموکراتیک و حقوق شهروندان را نقض نماید. از این رو با بازتعریف مناسب از این نهادها می‌توان تامین‌گر حقوق شهروندان بود.

منابع:

۱. کتاب‌ها:

- ۱- اربلاستر، انتونی (۱۳۸۹)، *دموکراسی*، ترجمه حسن مرتضوی، انتشارات آشیان، چاپ سوم
- ۲- بشیریه، حسین (۱۳۸۴)، *گذار به دموکراسی*، انتشارات نگاه معاصر، چاپ دوم
- ۳- بیتهم، دیوید و بویل، کوئل (۱۳۸۸)، *دموکراسی چیست؟*، ترجمه شهرام نقش تبریزی، انتشارات ققنوس، چاپ پنجم
- ۴- بیتهم، دیوید (۱۳۸۳)، *دموکراسی و حقوق بشر*، ترجمه محمدتقی دلفروز، طرح نو، چاپ اول
- ۵- _____ (۱۳۸۹)، *دموکراسی راهنمای نوآموز*، ترجمه گروه مترجمان کرسی حقوق بشر، انتشارات مجد، ۱۳۸۹
- ۶- پاتنام، روبرت (۱۳۸۰)، *دموکراسی و سنت‌های مدنی*، ترجمه محمدتقی دلفروز، انتشارات روزنامه سلام، چاپ اول
- ۷- دال، رابرت (۱۳۸۹)، *درباره دموکراسی*، ترجمه حسن فشارکی، انتشارات تیراژه، چاپ اول
- ۸- صناعی، محمود (۱۳۸۴)، *آزادی فرد و قدرت دولت*، انتشارات هرمس، چاپ پنجم
- ۹- عباسی، بیژن (۱۳۹۰)، *حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین*، نشر دادگستر، چاپ اول
- ۱۰- علیپور، محمدحسن (۱۳۹۰)، *اخلاق و دموکراسی*، نشر پایان، چاپ دوم
- ۱۱- قاسم زاده، قاسم (۱۳۹۰)، *حقوق اساسی*، تحشیه علی اکبر گرجی ازندریانی، انتشارات جنگل، چاپ اول
- ۱۲- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، انتشارات میزان، چاپ یازدهم
- ۱۳- _____ (۱۳۷۵)، *گفتارهایی در حقوق عمومی*، نشر دادگستر، چاپ اول
- ۱۴- _____ (۱۳۸۴)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، انتشارات میزان، چاپ

- ۱۵- کلایمرودی، کارلتون و دیگران (۱۳۵۱)، *آشنایی با علم سیاست*، ترجمه بهرام ملکوتی، انتشارات امیرکبیر، چاپ دوم
- ۱۶- کین، جان (۱۳۸۳)، *رسانه‌ها و دموکراسی*، ترجمه نازنین شاه‌رکنی، طرح نو، چاپ اول
- ۱۷- گرجی اندریانی، علی اکبر (۱۳۸۸)، *در تکاپوی حقوق اساسی*، انتشارات جنگل، چاپ اول
- ۱۸- گرجی ازندریانی، علی اکبر و قاسمی، آریین (۱۳۹۵)، *نظارت بر تجمعات مسالمت-آمیز*، انتشارات خرسندی، چاپ اول
- ۱۹- معاونت حقوق ریاست جمهوری (۱۳۸۹)، *حقوق و تکالیف شهروندی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران*، انتشارات معاونت تدوین تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ اول
- ۲۰- مک فرسون، سی بی (۱۳۶۹)، *جهان حقیقی دموکراسی*، ترجمه مجید مددی، نشر البرز، چاپ اول
- ۲۱- موحد، محمدعلی (۱۳۸۱) *در هوای حق و عدالت*، نشر کارنامه، چاپ نخست
- ۲۲- ویبر، فرانک (۱۳۹۵)، *دموکراسی غیر انتخابی و تقویق قوای جدید*، ترجمه علی اکبر گرجی ازندریانی، انتشارات خرسندی، چاپ اول
- ۲۳- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۴)، *حقوق بشر و آزادی‌های اساسی*، انتشارات میزان، چاپ اول
- ۲۴- همتی، مجتبی (۱۳۹۳)، *حقوق شهروندی و نسل دوم حقوق بشر*، انتشارات خرسندی، چاپ اول

۲. مقالات:

- ۱- ارفع زنگنه، جهانبخش (۱۳۴۳)، مسئله حق رای زنان در سوئیس، *نشریه کانون وکلا*، شماره ۹۱، صص ۱۰۹-۱۱۱
- ۲- انصاری، محمود (۱۳۷۶)، حوزه عمومی دراندیشه سیاسی هانا آرنه، *اطلاعات سیاسی اقتصادی*، شماره‌های ۱۱۷ و ۱۱۸،

- ۳- باربالت، جی.ام(۱۳۸۳)، حقوق شهروندی، ترجمه جواد کارگزاری، *نشریه حقوق اساسی*، شماره دوم، صص ۱۲۹-۱۵۰
- ۴- پروین، فرهاد (۱۳۸۷)، حقوق شهروندی در سیره نبوی، *نشریه پژوهش‌های اجتماعی اسلامی*، شماره ۷۲، صص ۸۹-۱۱۸
- ۵- محسنی، فرید و عبداللهی، حسین (۱۳۹۲) نقد مبانی حقوق شهروندی لیبرالی با تکیه بر جایگاه مردم در نظام حقوقی اسلام، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، شماره ۶، صص ۲۳-۴۶
- ۶- همتی، مجتبی (۱۳۸۶)، حق‌های اقتصادی اجتماعی و نسبت آن با حقوق شهروندی در پرتو نظریه عدالت راولز، *مجله حقوقی دادگستری*، شماره ۵۸، صص ۶۵-۹۲

حقوق شهروندی و حاکمیت الهی انسان بر سرنوشت خویش

دکتر علی اکبر گرجی اژندریانی^۱



الهام بیژن پور

مقدمه:

در گذشته‌های نه چندان دور، پرسش اصلی فلسفه سیاسی این بود: چه کسی باید حکومت کند؟ اندیشمندان بسته به مرام فکری خود، پاسخ‌های گوناگونی به این پرسش می‌دادند. سقراط حکومت‌ها را به حکومت سلطان عادل، سلطان مستبد، نجبا، اغنیا و حکومت ملی تقسیم می‌کرد. افلاطون از حکومت فلاسفه، نظامیان، اغنیا، حکومت عامه و استبدادی سخن می‌گفت و فیلسوف-شاهی را به گونه‌های دیگر حکومت ترجیح می‌داد زیرا گمان می‌برد پادشاه-فیلسوف عدالت و انصاف را پیشه حکمرانی خود خواهد کرد. این اندیشمند بزرگ وظیفه حکومت را پیشگیری از ازدیاد فوق‌العاده ثروت و تشدید فقر می‌دانست. ارسطو شاگرد برجسته افلاطون بر آن بود که حکومت باید دارای اراده واحدی باشد و این اراده ممکن است به شخص واحد، هیات واحد (نجبا) و بالاخره عموم مردم تعلق گیرد. خلاصه آن‌که، تا پیش از دوران مدرن ذهن و زبان متفکران سیاسی آکنده از شخصیت‌محوری بود. امروز، اما پرسش از کیستی زمامدار که متعلق به روزگار کهن بود، جلوه‌ای ندارد. آنچه امروز برجسته شده است کیفیت حکمرانی است. نقطه ثقل تاملات حقوقی-سیاسی از کیستی حاکمان به چگونگی و شیوه‌های حکمرانی تغییر مکان داده است. از این رو، مساله رضایت‌محوری در دولت‌های مدرن از اهمیت مضاعفی برخوردار

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شهید بهشتی.

است. چگونه باید حکم راند تا رضایت مردمان مخدوش نشود؟ اساسا مردم چگونه حکومتی را می‌پسندند؟

بی‌تردید، مردم حکومتی را مورد اقبال قرار می‌دهند که با رضایت آن‌ها تاسیس شده یا حداقل پس از تاسیس، رضایت آن‌ها را به دست آورده باشد. چنین حکومتی را صرف نظر از شکل و شمایل آن می‌توان حکومت مردم‌سالار نام نهاد. پس حکومت مردم‌سالار حکومتی رضایت-بنیاد است و صرف نظر از اشکال گوناگون خود باید در صیانت از این بنیاد بکوشد. گرچه، عوامل متعددی (مانند میزان مشارکت و رقابت‌پذیری، صیانت از حق‌ها و آزادی‌ها، رفاه و توسعه، اخلاق‌مداری، توجه یا بی‌توجهی به مولفه‌های دینی-فرهنگی و...) می‌تواند در ایجاد رضایت مردمی موثر باشد، اما ناکامی حکومت در تحکیم بنیادهای رضایت‌آفرین، بی-تردید پایه‌های مشروعیت آن‌را متزلزل خواهد کرد.

ساز و کارهای گوناگونی برای تاسیس و تداوم دولت‌های رضایت‌مدار قابل طرح است، اما یکی از کارآمدترین و رایج‌ترین آنها انتخابات است. انتخابات به تعبیری سازوکاری است که از طریق آن شهروندان محق رضایت یا نارضایتی خود را از تداوم سیاست‌ها و برنامه‌های حکومت اعلام می‌کنند.

از طریق انتخابات زمینه دگرذیسی در اریکه قدرت فراهم می‌شود و قدرت مطابق خواست مردم بازآرایی می‌شود. نوسازی ارکان قدرت از طریق انتخابات فواید متعددی دارد. مشروعیت‌بخشی، ثبات سیاسی، گردش سازمان‌یافته قدرت از طریق قاعده‌مند شدن دستیابی به مناصب سیاسی، تقویت حس‌گزینشگری و متعاقبا تکریم شهروندان، مهار قدرت از طریق جایگزینی مقامات جدید.

بدیهی است، هر چه میزان ورود عناصر انتخابی به لایه‌های قدرت افزایش یابد، میزان دموکراتیک بودن حکومت بالاتر خواهد رفت. تعلل در نوسازی اقتدار سیاسی نتیجه‌ای جز کاهش ثبات و سست شدن پایه‌های حقانی دولت‌ها در برنخواهد داشت. تاکید قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ششم خود بر ابتدای مدیریت امور کشور بر آرای عمومی همگان مردم بدین خاطر است تا اولاً، زمینه تحقق **حاکمیت الهی انسان** بر سرنوشت اجتماعی خود (اصل ۵۶) فراهم گردد، ثانیاً، کرامت و ارزش والای انسان و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خدا (بند ۶ اصل ۲) معنادار شود.

بیان چند نکته ضرورت تدوین منشور حقوق شهروندی را توجیه می‌کند. اگرچه، بیشتر حق‌ها و آزادی‌هایی که در پیش‌نویس منشور حقوق شهروندی به آن اشاره شده، به شکلی پراکنده در نظام حقوقی ما موجود است و به تعبیر حقوقدان‌ها پیش‌تر، این حق‌ها و آزادی‌ها مورد شناسایی قرار گرفته‌اند، اما انتشار یک منشور مستقل حقوقی ممکن است نشانگر اهمیت دوچندان این حق‌ها برای دولت باشد.

به تعبیری انتشار این منشور بیش از هرچیز دارای ارزش نمادین، فلسفی، اخلاقی و سیاسی است. دولت با انتشار این منشور در صدد بیان این نکته است که ما بر خلاف برخی از گفتمان‌ها در کارکرد خویش و در مدیریت عمومی، حق‌ها و آزادی‌های شهروندی را پاس خواهیم داشت. انتشار منشور حقوق شهروندی در واقع نوعی اقدام برای فرهنگ‌سازی و تقویت روابط اجتماعی بر مبنای فرهنگ شهروندی است و این کارکرد اصلی منشور است که باید مورد عنایت قرار گیرد. دولت با توجه به تدوین منشور حقوق شهروندی در واقع به مردم اعلام می‌کند که حقوق شهروندی و توجه به آن‌را به عنوان یک راهبرد می‌پذیرد و این اقدامی تحسین برانگیز از سوی دولت روحانی است.

به همین دلیل این وجهه از منشور حقوق شهروندی را باید جدی‌تر تلقی کرد. به تعبیری، دولت با انتشار این سند، به گونه‌ای خود را از منظر اخلاقی و سیاسی متعهد می‌داند طی چهار سال آینده، با عنایت به اصول کلی و برنامه‌هایی که در این منشور آمده حکمرانی کند. یعنی این منشور نمایانگر خط مشی کلی دولت طی ۴ سال آینده خواهد بود. یکی از مهمترین پیام‌هایی که این منشور می‌تواند به جامعه القا کند، همین است.

گفتار اول : مفهوم شهروند و حقوق شهروندی

حقوق شهروندی را می‌توان به مجموعه قواعد حاکم بر روابط اشخاص در جامعه شهری تعریف نمود. حقوق شهروندی جز حقوق ذاتی و فطری انسان‌ها است. همچنین این حقوق غیر قابل انتقال و تجزیه‌ناپذیر است، به این صورت که عناصر آن لازم و ملزوم یکدیگرند. حال این حقوق شهروندی به چه افرادی تعلق می‌گیرد؟

در پاسخ به این سوال ابتدا به بیان مفهوم شهروند می‌پردازیم. بنابر باور برخی صاحب‌نظران، شهرنشینان هنگامی که به حقوق یکدیگر احترام بگذارند و به مسئولیت خویش در قبال جامعه عمل نمایند به «شهروند» ارتقا می‌یابند.

نکته قابل توجه این است که حقوق شهروندی به افرادی تعلق می‌یابد که «تابعیت» یک کشور داشته باشند. همچنین باید افزود که حقوق شهروندی، به تابعان یک کشور فارغ از رنگ، قومیت، نژاد، دین و طبقه‌شان تعلق می‌یابد. چنانچه در کشور ما، مسلمان بودن شرط برخورداری از حقوق شهروندی نیست. در واقع این حقوق، رنگ و بویی ملی به خود گرفته و به صفات گفته شده ارتباطی ندارند.

شهروند کیست؟ شهروند بر گردان واژه انگلیسی citizen و فرانسوی citoyen می‌باشد. ریشه لغوی آن واژه civitas است که صورت لاتینی شده واژه polites یونانی به معنای عضو یک پولیس یا دولت-شهر یونان است. این واژه از فرهنگ غرب وارد کشور ما شده است و پیشینه‌ای در ایران ندارد. در فرهنگ‌های فارسی نظیر معین و عمید نیز کلمه شهروند تعریف نشده است. در فرهنگ‌های دو زبانه نظیر آریان شهروند به معنی بومی، شهری، اهل شهر، تابع، رعیت و شهرنشینی تعریف شده است. فرهنگ فارسی امروز اولین فرهنگی است که شهروند را تعریف کرده است: «کسی که اهل یک شهر یا کشور باشد و از حقوق متعلق به آن برخوردار شود.»

اگر بخواهیم به لحاظ لغوی شهروند را تعریف نماییم باید گفت شهروند مرکب از دو کلمه «شهر» به معنای جامعه انسانی و «وند» به معنای عضو وابسته به این جامعه است. مفهوم شهروند به خودی خود و به صرف جمع شدن و تجمع افراد در کنار یکدیگر حاصل نمی‌شود بلکه این مفهوم در چارچوب و قلمروی جامعه مدنی شکل می‌گیرد.

در یونان قدیم پلیس یک واحد سیاسی مستقل بود که شهروندان در کنار بردگان و غیر شهروندان زندگی می‌کردند اما صرف سکونت افراد در شهر، آنها را از اختیار شهروندی که همانا حق مشارکت در اداره عمومی و حوزه سیاسی بود برخوردار نمی‌نمود. حق بهره‌مندی از این امتیاز تنها شامل حال کسانی می‌گردید که در کسب برخی فضایل خاص موفق بودند. برخلاف دوران باستان که موقعیت برده‌ها، رعیت‌ها یا اتباع بر سلسله مراتب و سلطه دلالت داشت امروز شهروندان رسماً از عضویت مشروع برابر در یک جامعه بهره‌مند می‌شوند.

شهروند به عنوان صاحب‌اندیشه و در معنای فلسفی ظاهر می‌شود خواه مبتنی بر فلسفه اصالت فرد (روسو و لاک) باشد خواه مبتنی بر اصالت جمع. شهروند در مفهوم فرهنگی کلمه، یک موجود اجتماعی است، در واقع شهروندی بیان یک هویت مشترک است و شهروند به همه اعضای جامعه بزرگی اطلاق می‌شود که عنوان یک فرهنگ را به خود

می‌گیرد و از این منظر می‌توان عنوان شهروندی را به همه قلمرو و یک تمدن و فرهنگ سوق داد و گفت شهروند ایرانی، شهروند غربی و ... به طور مثال شهروندی در فرانسه بیان هویت فرهنگی و تاریخی مشترک است بدین ترتیب شهروندان فرانسوی در میراثی همچون انقلاب، فرهنگ جهانی، اشغال یا مقاومت شریک هستند. شهروندی منحصر به شهرنشینان نیست بلکه روستائیان نیز شهروند محسوب می‌شوند. هر روزه شاهد گسترش مداوم پدیده شهرنشینی و سرازیری جویبارهای انسانی از روستاها به شهرها و بویژه شهرهای بزرگ هستیم و رفته رفته خود روستاها هم به شهر تبدیل می‌شوند. به طور کلی از واژه مرکب شهروند مفهوم انتزاعی مناسبی بدست می‌آید که به نوعی در خود بار عقلانی را داراست و بدین گونه بیان می‌شود:

از پذیرش آگاهانه و مستدل نسبت به عضویت در جمع حکایت می‌کند که بر مبنای توجیحات عقلانی انجام گرفته باشد پس بر جهانگردی که در جامعه غیر خود باشد صدق نمی‌کند.

قابلیت پذیرش در جمع و شمارش در ردیف دیگران را داشته باشد پس فقط شامل انسان می‌گردد.

از وجود رابطه متقابل میان فرد و دیگران در یک جامعه حکایت می‌کند که دقیقاً شبیه نسبت زبانی میان شهر و وند است که موجب پیوند و رسانیدن معنا به شنونده می‌گردد و پیوندی معنوی میان شهروند و جامعه ایجاد می‌نماید که بیشتر از نوع فرهنگ و مشترکات انسانی است پس مهاجر رانده شده‌ای که به صورت پناهنده در میان جامعه‌ای دیگر به سر می‌برد شهروند آن جامعه محسوب نمی‌شود مگر آن که مدت زیادی بگذرد تا پیوند بوجود آید.

از وجود تعهدات دو جانبه میان فرد و جامعه خبر می‌دهد که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:
الف) حفظ، تقویت، بکارگیری، دفاع و پاسداری از اصول ارزشی جامعه که از سوی شهروند به رسمیت شناخته شده است.

ب) حمایت از شهروند و ارائه امکاناتی جهت رشد شخصیت اجتماعی و فردی شهروندان توسط جامعه

شهروندی و تابعیت

تابعیت و شهروندی مفاهیمی نزدیک به هم هستند که برخی آنها را مفاهیمی همسان دانسته‌اند. این امر در وضعیتی که این دو واژه به جای همدیگر بکار می‌روند شاید صحیح جلوه کند. کما این‌که امروزه در برخی کشورها از اصطلاح تبعه برای شهروند استفاده می‌کنند. اعلامیه جهانی حقوق بشر در ماده ۱ تا ۱۵ حق شهروندی (تابعیت) را به عنوان یکی از حقوق اساسی بشر قلمداد کرده که حفاظت از سایر حقوق منوط به آن است در واقع اگر فردی تابعیت دولتی را نداشته باشد از سایر حقوق نیز محروم می‌شود. اما می‌بایست تفاوت‌هایی میان تابعیت و شهروندی قائل شویم. تابعیت در واقع رابطه حقوقی است که فرد را به یک کشور متصل می‌نماید اعم از اینکه بواسطه خون یا خاک یا فرآیند کسب تابعیت اصلی از طریق مثلاً ازدواج بوجود آمده باشد. در واقع تابعیت رابطه یک‌جانبه بین دولت و تبعه است در حالی‌که شهروندی رابطه حقوقی دو جانبه میان شهروند و دولت است. شهروند در مقابل قدرت دولت فعال است ولی تبعه منفعل است. با این وجود شهروند هیچ نقشی را بالاجبار ایفاء نمی‌کنند در واقع وضعیت حقوقی شهروند وضعیتی آزادانه است. یک شهروند می‌تواند مشارکت (شهروند فعال) یا عدم مشارکت (شهروند غیرفعال) را در زندگی عمومی انتخاب نماید. شهروندی مبتنی بر اخلاق مشارکت است اما تابعیت مشارکت‌مدار نیست. یک شهروند فعال دارای نقشی اساسی در اجتماع است که با اعمال حق رأی مفهوم می‌یابد. شهروندی موقعیتی فراگیر و برای همگان در دسترس است اما تابعیت ماهیتی خاص‌گرایانه و مبتنی بر محروم‌سازی دیگران است. ممکن است فردی تبعه یک کشور نباشد اما شهروند آن باشد.

گفتار دوم: حقوق شهروندی در تعامل با حقوق بشر:

از اساسی‌ترین دغدغه‌های انسان در جامعه تامین امنیت است. اما به این معنا نیست که فرد ناگزیر است از حقوق اساسی خود از جمله حقوق بشر دست بکشد چرا که حقوق نمی‌تواند ناظر به اصول انسانی نباشد و در راس این اصول آرمان عدالت نهفته است. انسان با ورود به جامعه عملاً باید عدالتی متفاوت از عدالت طبیعی را دنبال کند در حقیقت حقوق شهروندی اقامتگاه جمعی انسانی را نشان می‌دهد که سابقاً بر اساس خود و فردیت خود تصمیم می‌گرفت و از حقوقی سخن میگفت که با آنها زاده شده است، حال آن‌که در حقوق شهروندی انسان به مثابه شهروند باید از حقوقی سخن بگوید که ناظر به زاییده شدن

در جامعه در نتیجه منافع و مصالح در یک کلام عقل جمعی و عمومی است. البته باید از مفهوم حقوق شهروندی در کنار شخصیت محوری دیگر که امور اساسی شهروندان بر اساس توافق آن‌ها تضمین و تامین میگردد یعنی دولت سخن گفت. دولت به مثابه شخصیتی اعتباری محور ترسیم حقوق شهروندان و متعهد به محدودیت‌ها و مسئولیت‌ها است.

اساسا این حقوق شهروندی در جایی مطرح می‌گردد که حقوق بشر قرار دارد در درون یک جامعه مدنی و با در نظر گرفتن اولویت‌های زندگی اجتماعی از جمله اخلاق عمومی، مصالح عمومی، بهداشت عمومی، امنیت عمومی، منافع عمومی، ذیل یک حکومت خاص و در سرزمینی خاص شکل قانونی و اجرایی به خود می‌گیرد. از طرفی تجربه تاریخی نشان داده است که معیار مشروعیت هر مکتب و نظام حکومتی و دینی به میزان پایبندی آن به قوانین حقوق بشری و در نگاه دیگر حقوق شهروندی بستگی دارد.

به دیگر سخن حقوق بشر ناظر به آن دسته از حقوقی است که هر انسان به حکم انسان بودن خود از آن‌ها برخوردار می‌گردد. این دسته از حقوق انسانی می‌تواند فردی، جمعی، نسلی و جهانی باشد. نمی‌توان از نظر دور داشت که عموماً دولت مشروع مولفه‌های اصلی حقوق بشری را در ضمن مجموعه حقوق اساسی شهروندان درج می‌کند و به آن رنگ ملی می‌دهد و از الزامات و ضمانت‌های قانونی برخوردار می‌گرداند.

در حقیقت حقوق شهروندی در درون یک کشور حقوق بشری شکل می‌گیرد. لذا در یک رویکرد کلان میتوان حقوق شهروندی را بخشی از همان حقوق اساسی قانونی در کنار حقوق بشری دانست که رنگ ملی و منطقه‌ای یافته است. دولت متخلف در حق شهروندان می‌تواند تا آنجا پیش رود که وصف غیر حقوق بشری به خود بگیرد. چرا که هیچ دولتی هرچند بر اساس قانون اساسی خویش نمی‌تواند شهروندان خود را از حقوق انسانی نظیر حق حیات و حق خوراک و پوشاک و مسکن و کار محروم سازد اما می‌تواند آزادی آن‌ها را به دلیل اولویت‌های زندگی اجتماعی از جمله مصالح عمومی و امنیت عمومی محدود سازد و یا حتی در مواردی تبعیض مثبت روا دارد.

حقوق بشر و حقوق شهروندی نه یکسانند نه متضاد. آن دو در حقیقت دو روی یک سکه‌اند که هر دولت و اندیشمند معاصر بنا به کیاست، مصلحت یا سیاست به آن نظر افکنده است. حقوق طبیعی به مثابه مرکز ثقل و هسته سخت حقوق بشر و در نتیجه اساس ماهیت انسانی بوده است. ازین رو تقدم آن بر حقوق بشر موضوعه و سپس حقوق

شهروندی امری طبیعی تلقی می‌شود. در این صورت فاصله حقوق بشر از حقوق شهروندی به فاصله حقیقت تا واقعیت خواهد بود. حقوق بشر و در ادامه حقوق شهروندی چیزی جز میوه درخت تنومند حقوق طبیعی نیست.

باید پیش از اصالت به حقوق شهروندی از مشروعیت دولت حاکم بر شهروندان مطمئن گردید. دولتی که ضمن برخورداری از مقبولیت عام مشروعیت خود را در پیگیری منافع و مصالح حقیق شهروندان دنبال کند. در واقع میزان اعتبار شهروند برای دولت و دولت برای شهروندان به میان پی‌جویی منافع عمومی و مصالح عمومی، اخلاق عمومی و بهداشت عمومی افراد جامعه است و نه صرف منافع ازلی و ابدی طبقه حاکم یا قشری خاص از شهروندان.

حقوق شهروندی در مقایسه با حقوق بشر به مثابه قرار گرفتن حقوق وضعی در برابر حقوق طبیعی است. این حقوق ضمن بنا شدن بر حقوق بشر به عنوان حقوق حداقلی انسان، علاوه بر قدرت محدودکنندگی حقوق طبیعی شهروندان، بنا به مصالح و منافع جامعه می‌تواند حقوق حداکثری نیز با رعایت مصالح و منافع عمومی افراد برای شهروندان خاص و به طور موقت به رسمیت بشناسد.

گفتار سوم: منشور حقوق شهروندی، قانون جامع حقوق و آزادی‌ها:

قواعد حقوقی در خلا شکل نمی‌گیرند. این قواعد صرف‌نظر از ماهیتشان مولود بسترهای انتزاعی (ذهنی، فکری، روانشناختی، اعتقادی) و عینی(واقعی)‌اند. گرچه برخی از فلاسفه حقوقی مانند کلسن حقوق را یکسر محصول اراده دولت می‌پندارند اما دولت هم موجودی ماورایی نیست. آرمان‌گراترین دولت‌ها نیز مجبورند پایی در زمین عینیات داشته باشند تا امکان حکمرانی بر جامعه را بیابند. قواعد حقوق شهروندی هم از این حکم مستثنی نیستند. این قواعد برخاسته از طیفی از باورها، ذهنیت‌ها، نیازها و مقتضیات گوناگون سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی است. نیازهایی که گاه به زبان علمی و در قالب مفاهیم پیچیده عنوان می‌شوند و گاه بدون تکلف در مناسبات روزمره مردم ظهور می‌یابند.

بی‌تردید، مدونین منشور حقوق شهروندی به برداشتی از کرامت انسانی ایمان دارند و همین باور در کنار باورهای دیگر محرک آنها برای انتشار آن است. باور به کرامت ذاتی انسان ریشه در برخی آموزه‌های دینی و ملی ما ایرانیان دارد. مولفه دیگر، ضرورت تدوین

قانون جامع حقوق و آزادی‌ها برای تضمین اجرای قانون اساسی است (قانون ارگانیک به معنای ماهوی). منشور می‌تواند بستر ساز چنین قانون جامعی باشد.

با در نظر گرفتن این پیش‌فرض‌ها اساساً دیگر مسأله سیاسی یا تبلیغاتی بودن تدوین حقوق شهروندی چندان موجه به نظر نمی‌رسد، زیرا اگر هم جنبه سیاسی و تبلیغاتی وجود داشته باشد عموم شهروندان ایرانی تأیید خواهند کرد که انتشار این منشور یک سیاست‌ورزی مثبت است و بر برخی از گفتمان‌های سیاسی رایج شرافت دارد. پرسش تامل برانگیز این است که آیا نقد ناقدان سیاسی نیست؟ آیا این نقدها از خاستگاه حقوق بشری بر می‌خیزند یا ریشه در حقوق‌ستیزی و آزادی‌گریزی ناقدان دارد؟ اگر نقد ناقدان بر مبنای دفاع از حق‌ها و آزادی‌ها صورت بگیرد قابل تامل است و می‌توان گفت که در چارچوب موازین حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران است، اما اگر خارج از این رویکرد باشد می‌توان آنها را هم در حد یک موضعگیری سیاسی تقلیل داد.

منشور حقوق شهروندی برای نخستین بار مجموعه حقوق و آزادی‌های متنوع بشری را در یک سند جامع گردآوری کرده و امید می‌رود به تدریج مورد استقبال دیگر قوای حاکمه قرار بگیرد و تبدیل به سند ملی نظام جمهوری اسلامی شود. از منظر منشور را می‌توان نوعی کدیفیکاسیون غیررسمی هم تلقی کرد.

اگر حب و بغض‌های سیاسی را کنار بگذاریم و به این نکته توجه کنیم که فصل سوم قانون اساسی و بسیاری از اصول دیگر آن در اجرا مغفول مانده است، به نظر می‌رسد ضرورت ایجاد یک جهش و فضای نو در زمینه حقوق مداری آشکار است.

به نظر نگارنده، منشور حقوق شهروندی در صدد بسط مفهومی نظری قانون اساسی به ویژه در زمینه حقوق ملت است. بنابراین به نظر می‌رسد این منشور نه تنها با موازین قانون اساسی بویژه آنچه که در اصل دوم و سوم قانون اساسی مذکور افتاده، ناسازگار نیست بلکه صراحتاً، در حال توسعه مبانی قانون اساسی و نظام ارزشی جمهوری اسلامی است. انقلاب اسلامی سه ارزش اساسی را در جامعه ایران زنده کرد. ارزش استقلال، آزادی و جمهوری اسلامی. این منشور در حال زمینه‌سازی برای تحقق عملی این سه ارزش بنیادین انقلاب اسلامی است.

درست که منشور حقوق شهروندی به چهارچوب‌های کلی قانون اساسی جمهوری اسلامی بویژه سه ارزش بنیادین آن وفادار است، اما نسبت به آن پیشرو، نوگرا و تحول‌پذیرتر است.

از این زاویه حتی شاید بتوان منشور را، در صورت اجرا، به منزله احیا و دمیدن روح تازه در قانون اساسی در نظر گرفت. برخی از نوآوری‌های منشور را می‌توان چنین برشمرد:

۱- در ماده یک این منشور به حق حیات اشاره شده که در قانون اساسی به صورت مبسوط به آن توجهی نشده است. فقط در اصل ۲۲ قانون اساسی به صورت کلی بیان می‌شود که حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل انسان مصون از تعرض است. این‌که نگاه شما به تمامیت جسمانی و تمامیت معنوی انسان فقط یک نگاه امنیتی باشد، یک نوع دیدگاه حداقلی درباره حق حیات است. دیدگاه قانون اساسی در زمینه حق حیات در اصل ۲۲ حداقلی و امنیت گراست، اما منشور حقوق شهروندی در زمینه صیانت از حق حیات پا را فراتر گذاشته و به یک نوع نگاه ایجابی توجه داشته است. در منشور حقوق شهروندی تصریح می‌شود که برای صیانت از حق حیات، هر شهروندی باید امکان زندگی شایسته را داشته باشد. در حقیقت حیات مورد اشاره در حقوق شهروندی معطوف به رفاه اجتماعی، حقوق و آزادی‌های فردی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی است و به صرف تضمین امنیت جانی بسنده نمی‌کند.

۲- منشور در حوزه‌های دیگر همچون اقتصاد و فرهنگ نیز گام‌های متهورانه‌ای را بر می‌دارد. منشور حقوق شهروندی در حال گسترش دایره آزادی‌های اقتصادی و صیانت از حقوق اقتصادی شهروندان ایرانی است. به تعبیری از یک نوع اقتصاد شفاف، غیررانتی، مشارکتی و رقابتی دفاع می‌کند و آگاه شدن شهروندان به اطلاعات اقتصادی را حق آنها می‌داند. حتی دولت را مکلف می‌کند که برابری فرصت‌ها را برای همه فعالان اقتصادی به رسمیت بشناسد. یکی از عوامل فساد در حوزه‌های اقتصادی رانت اطلاعاتی است. منشور در این قسمت تلاش کرده اساساً رانت اقتصادی را از بین ببرد و برابری در استفاده از امکانات و اطلاعات اقتصادی را برای همگان تسهیل کند. این در حالی است که موضع قانون اساسی درباره حقوق عمومی اقتصادی مبهم و متناقض است و به یک معنا اعتقادی به اقتصاد رقابتی ندارد. پس، می‌توان گفت در چنین مواردی منشور نسبت به قانون اساسی نوگراتر است.

۳- منشور در ماده ۲۰ بی‌طرفی دولت در ارائه خدمات عمومی را به رسمیت می‌شناسد. با عنایت به دینی بودن نظم سیاسی و حقوقی ایران این شناسایی را باید بسیار بزرگ داشت.

۴- دولت سازی مدرن مستلزم تقویت مناسبات و وابستگی‌های متقابل جامعه مدنی و دولت است. منشور در این زمینه بسیار جدی است. مواد ۴۳ تا ۴۶ زمینه‌های لازم را برای شکل‌گیری نهادها و تجمعات مدنی پیش بینی کرده است. پیش بینی حق دادخواهی برای سمن‌ها، تکلیف نهادهای امنیتی و انتظامی به رعایت بی طرفی در مدیریت راهپیمایی‌ها و اجتماعات از نکات مهم این قسمت است.

۵- حق دسترسی آزادانه و بدون فیلتر به فضای مجازی و تقبیح فیلترینگ و پارازیت در ماده ۳۳ قابل توجه است.

۶- شناسایی اصول مربوط به اداره شایسته از جمله اصول کارآمدی، پاسخگویی، شفافیت، عدالت و انصاف، بی طرفی، دوری از منفعت جویی و... در نوع خود کم نظیر است.

۷- در جای جای منشور الفاظ و حق‌های معنوی بسیاری به چشم می‌خورد که به نوعی از ابتکارات این منشور است به طور مثال حق آرامش و شادابی و داشتن فرصت مناسب برای همراهی بیشتر با خانواده و تفریح و ورزش و گردش در ماده ۸۵ اشاره شده است که اقتباس شده از بند ۱ اصل سوم و چهارم و قانون راهبرهای ملی مصوبه نقشه مهندسی فرهنگی کشور در شورای عالی انقلاب می‌باشد.

۸- در بخش حق دسترسی و مشارکت فرهنگی به احترام به تفاوت‌های قومی و مذهبی در چارچوب هویت ملی اشاره شده است و نکته در خور توجه الزام دولت به حفظ و حراست از میراث فرهنگی و بناها و یادبودهای تاریخی صرف نظر از تعلق آنها به گروه‌های مختلف فرهنگی اشاره شده که امر مبارکی می‌باشد زیرا در طی چند دهه گذشته بسیار دیده شده است که آثار و بنای تاریخی ما نیز قربانی سیاست و سیاست زدگی حاکم بر کشور شده است و دولت‌ها به دلیل عدم به رسمیت شناختن یا مخالفت با اعتقادات و اصول فکری گذشتگان در پی نابودی بناها و آثار برجای مانده از آنها برآمده‌اند.

۹- در بخش حق آموزش و پرورش، آموزش ابتدایی اجباری و رایگان ذکر شده است که بند ۳ اصل سوم و اصل سی ام قانون اساسی را بازگو می‌کند و تاکید دوباره‌ای دارد بر رایگان بودن آموزش و پرورش در ایران و اصل ۲۳ ام قانون اساسی راجع منع تفتیش عقاید و عدم تعرض و مواخذه افراد را در قالب اظهار نظر استادان، دانشجویان، طلاب و استقلال آنان بکار گرفته است. و به نوعی حق آزادی بیان در جوامع علمی را به رسمیت شناخته. همچنین در ماده ۱۰۷ گفته شده که رسیدگی به تخلفات انضباطی دانشجویان باید با حق دادخواهی،

اصول دادرسی منصفانه و بی طرف با رعایت حق تجدیدنظرخواهی صورت بگیرد اما در واقع می بینیم دیوان عدالت اداری خود را از صلاحیت رسیدگی نسبت به این موارد (دانشگاه آزاد) معاف دانسته است. و تنها مرجع مجاز برای ارسال پرونده تخلف دانشجو به کمیته مرکزی انضباطی جهت رسیدگی می باشد نظر و حکم کمیته انضباطی در موضع احکام صادره لازم الاتباع است.

۱۰- به رسمیت شناختن حق ابراز نارضایتی، ترویج و گسترش فرهنگ انتقاد پذیری و تحمل و مدارا مسئله بدیع و نویی است که تا به اکنون به شکل رسمی و قانونی به رسمیت شناخته نشده بود. به نوعی دنباله اصل ۸ ام قانون اساسی را در مورد امر به معروف و نهی از منکر می باشد.

۱۱- نگاه ویژه منشور به معلولان و بکارگیری لفظ مناسب توانخواهان برای آن ها در ماده ۵ و اشاره شده است

۱۲- مبارزه با مفاسد اخلاقی از جمله دروغ، ریا و تملق، بی تفاوتی، تنفر و بی اعتمادی که سابق بر این در قوانین به عنوان جرم شناخته نمی شد در ماده ۶ به عنوان امری که باید با آن ها مبارزه شود یاد می کند.

گفتار چهارم: منشور حقوق شهروندی: آسیب ها و نوآوری ها:

راهبردهای مدیریتی دولت تدبیر و امید را می توان در دو محور زیر خلاصه کرد:

الف- عادی سازی مناسبات بین المللی ایران

ب- ترمیم کاستی های حقوق بشری در داخل کشور

بختیاری دولت در ترمیم چهره جهانی ایران نیازی به استدلال ندارد و همگان کم و بیش شاهد ظهور طلایه های آن هستیم. گرچه، ترمیم چهره بین المللی کشور در چگونگی تقریر منازعات حقوق بشری هم تاثیر قابل تاملی دارد، اما واقعیت آن است که نظام حقوقی- سیاسی جمهوری اسلامی ایران در برخی از عرصه ها با کاستی های جانکاهی دست و پنجه نرم می کند که راه برون رفت از آنها را باید در اصلاح نظام هنجارها، آزادی ها، ساختارها و رفتارها جستجو کرد. دکتر حسن روحانی (منتخب مردم به عنوان هفتمین رییس جمهوری اسلامی ایران که در ۲۴ خرداد ماه ۱۳۹۲ به این سمت برگزیده شد)، از همان دوران مبارزات انتخاباتی خود متوجه این کاستی ها شد و بلافاصله پس از در دست گرفتن سکان

قوه مجریه کوشید تا قدم‌هایی را در این زمینه بردارد. از جمله اقدامات رییس دولت تدبیر و امید تشکیل کارگروه محدودی از صاحب‌نظران برای تدوین منشور حقوق شهروندی است. محصول اولیه کارگروه در قالب منشور حقوق شهروندی منتشر شده است.

در نظام حقوقی ما اساساً دولت در مقام و موقعیت تضمین همه‌جانبه و کلی حقوق شهروندی نیست و نمی‌تواند باشد. یعنی ساختار سیاسی چنین اجازه‌ای را به دولت نمی‌دهد. پس با این اوصاف، منشور حقوق شهروندی می‌تواند دو کارکرد مهم داشته باشد. یکی این‌که چراغ راهنمای دولت باشد و روح حکمرانی دولت را در این چهار سالی که امانت رای مردم را اعمال می‌کند، مشخص کند. کارکرد دوم هم این است که منشور حقوق شهروندی جنبه فرهنگ‌سازی داشته باشد. یعنی در شهرها و روستاها و نقاط دورافتاده کشور دست به دست بچرخد و شهروندان ایرانی را با حقوق خودشان بیشتر آشنا کند. جلب توجه جامعه به مساله فراموش شده حقوق شهروندی مساله مهمی است.

دومین ضرورت که از محاسن این منشور نیز به حساب می‌آید، گردآوری بیشتر حقوق و آزادی‌های شهروندان در سندی مجزاست. بند دوم از ماده یکم منشور نیز به این امر اشاره دارد: "این منشور با هدف تجمیع، شناسایی و بیان حقوق شهروندی تنظیم شده و مفاد آن باید به گونه‌ای سازگار و هماهنگ با یکدیگر و با سایر قوانین و مقررات تفسیر و اجرا شود؛ به نحوی که هیچ‌یک از حقوق شهروندی شناسایی و احصاء شده دیگر را محدود نسازد و کرامت و منزلت انسانی همواره در بالاترین سطح ممکن مورد احترام و حمایت قرار گیرد". دولت با انتشار این سند، حقوق و آزادی شهروندان را مدون‌سازی کرده است. مدون‌سازی حقوق شهروندی در به رسمیت شناختن آن اقدامی موثر تلقی می‌شود. در اینجا، منقح-سازی قوانین (کدیفیکاسیون)، از نوع امضایی است که در مقابل کدیفیکاسیون تاسیسی به کار می‌رود، یعنی سامان دوباره بخشیدن به آنچه که پیشتر در نظام حقوقی موجود بوده است. به همین خاطر، فرانسوی‌ها این روش را "کدیفیکاسیون حقوق موجود" می‌نامند. این شیوه از کدیفیکاسیون، متواضعانه عمل می‌کند. از منظر حقوقی، شیوه امضایی کدیفیکاسیون، نه سودای اصلاحات دارد و نه سودای مدرنیزاسیون. با این حال، نفس کدیفیکاسیون، حتی از نوع امضایی آن، اقدام بسیار ارزشمندی است. گردآوری و منقح‌سازی قوانین خود اقدامی در راستای صیانت از حقوق شهروندی است، چون این کار در راستای

شفاف‌سازی نظام حقوقی و ایجاد امنیت حقوقی صورت می‌گیرد و در ضمن دسترسی^۱ به حقوق و تکالیف مندرج در قوانین گوناگون، خوانایی و قابل فهم بودن آنها و مهم‌تر از همه سازگاری^۲ بین آنها را تقویت می‌کند. کدیفیکاسیون امضایی با رویکردی محافظه‌کارانه به بازتولید حقوق موجود می‌پردازد و گام‌های چندان بزرگی در مسیر اصلاحات مطلوب بر نمی‌دارد، گرچه نباید بی‌انصافی کرد و این دسته از اقدامات را صرفاً یک گردآوری ساده دانست.

پیش‌نویس منتشر شده، به رغم نقاط قوت متعدد، نقطه ضعف‌هایی دارد. نخستین نقطه ضعف پیش‌نویس منشور این است که برخی از حق‌ها و آزادی‌های شهروندان یا اساساً مورد توجه قرار نگرفته یا توجه بسیار کمی به آنها معطوف شده است. به عنوان نمونه، بحث آزادی‌های گروهی در این منشور بسیار کم‌رنگ است، به طوری که شاید بتوان گفت حق‌ها و آزادی‌های گروهی در این منشور مورد غفلت قرار گرفته است. این در حالی است که، به گمان ما، یکی از مشکلات اساسی در جامعه ایرانی امکان‌پذیر نبودن اعمال آزادی‌های گروهی است. بسیاری از مشکلات موجود درباره تحقق آزادی‌های فردی از نادیده گرفتن آزادی‌های جمعی ناشی می‌شود زیرا تا زمانی که حق‌ها و آزادی‌های گروهی ساماندهی نشود، اساساً آزادی‌های فردی سامان نمی‌یابند. چون این قدرت جمعی است که می‌تواند تضمین حق‌ها را مطالبه نماید.

این مساله در کتاب "آزادی‌های گروهی" مورد توجه قرار گرفته است. نظریه پوسته و هسته که گاه از آن سخن به میان می‌آوریم، در صدد بیان همین نکته است. از این منظر، آزادی‌های گروهی همانند پوسته محافظی هستند که از آزادی‌های فردی به عنوان یک هسته مرکزی محافظت می‌کنند. تا زمانی که ما کارآمدی و اثربخشی پوسته محافظت‌کننده را در تضمین نکنیم، آزادی‌های فردی هم در معرض آسیب خواهند بود.

ما در این منشور به تکرار موارد مندرج در قانون اساسی یا قوانین عادی نیازی نداریم، بلکه باید موارد نو و عمل‌گرایانه‌ای را در این منشور ذکر کنیم که راهگشا باشد و زمینه اجرای قوانین مرده را فراهم آورد. به عنوان مثال، چرا دولت در زمینه آزادی دسترسی شهروندان

۱. accessibility

۲. coherence

به اینترنت حقی را برای شهروندان تعریف نکرده است؟ این در حالی است که در برخی از کشورها دسترسی به اینترنت به عنوان یک حق اساسی حتی در قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است. بسیار نیکو بود که دولت به حق‌های مغضوب و آزادی‌های مکتوم، بذل عنایت می‌کرد و گرنه تکرار قوانین موجود دردی را دوا نمی‌کند. باید تدوین‌کنندگان منشور به صورت فنی‌تر به مساله حقوق شهروندی توجه و آنرا آسیب‌شناسی می‌کردند و بر مبنای مطالعات آسیب‌شناسانه، به تنظیم سند می‌پرداختند. به عنوان نمونه تدوین‌کنندگان منشور به جای تکرار بندهای مربوط به مصونیت حیثیت، جان و مال شهروندان، باید بررسی می‌کردند که در چه مواردی مصونیت جان، مال، حیثیت و مسکن شهروندان در معرض صدمه قرار دارد، آنگاه بر اساس یافته‌های خود سند را تنظیم می‌کردند. کلیات و اصول حقوق شهروندی را قانون اساسی به طور کامل ذکر کرده است، شایسته بود در تدوین منشور حقوق شهروندی، به صورت فنی‌تر، ریزتر و عملی‌تر به این مباحث پرداخته می‌شد.^۱ البته، آسان‌سازی حقوق و بویژه آسان‌یاب کردن حقوق شهروندی (کاری که به نظر می‌رسد در منشور مورد توجه قرار گرفته است) امر قابل فهم و درخور تحسین است، اما این منشور باید بیش از این به وجوه نادیده گرفته شده حقوق شهروندان توجه می‌کرد.

در ماده ۱ منشور حقوق شهروندی چنین آمده است: " کلیه اتباع ایران صرف نظر از جنسیت، قومیت، ثروت، طبقه اجتماعی، نژاد و یا امثال آن از حقوق شهروندی و تضمینات پیش‌بینی شده در قوانین و مقررات، برخوردار می‌باشند. این منشور هیچ‌گونه تأثیری بر دیگر حقوق اتباع ایرانی و حقوق اتباع سایر کشورها که در سایر قوانین و مقررات و یا کنوانسیون‌های بین‌المللی (که ایران وفق مقررات به آن‌ها ملحق شده است) مقرر گردیده، ندارد".

۱. به عنوان مثال به بند ۴۳ از ماده ۳ دقت کنید: "شهروندان بطور برابر از حق تعیین سرنوشت برخوردار هستند و می‌توانند این حق خود را بدون تبعیض و آزادانه در صورت وجود شرایط قانونی، در اداره امور کشور به طور مستقیم یا از طریق نمایندگانی که در انتخاباتی آزاد و قانونی و با رأی خود انتخاب می‌کنند، مشارکت نمایند". آیا رهاورد منشور درباره حق مشارکت شهروندان چیزی بیشتر از قانون اساسی است؟ پاسخ منفی است. حداقل کاری که نویسندگان فرهیخته منشور می‌توانستند انجام دهند این بود که مثلاً به مشارکت شهروندان در فرایند مدیریت و تصمیم‌گیری‌های اداری اشاره می‌کردند.

پرسش این است که چرا به مساله دین و مذهب اشاره‌ای نشده و چرا فقط اتباع ایرانی را مخاطب قرار داده است؟ برای پاسخ دادن به این پرسش، باید گفت: همه انسان‌ها شهروند خدایند و در میان شهروندان خدا تبعیض قایل شدن روا نیست. به تعبیر سعدی بزرگ:

ما گدایان خیل سلطانیم شهر بند هوای جانانیم

ما باید سعدی‌وار به قضیه نگاه کنیم. یعنی نباید در نوشتن این دسته از متن‌ها به گونه‌ای عمل کرد که بوی تبعیض به مشام برسد.^۱ رویکرد کلی باید این طور باشد اما واقعیت را هم نباید فراموش کنیم. واقعیت این است که دولت تدبیر و امید باید منشوری بنویسد که در چارچوب ساختار حقوقی و سیاسی، و حتی در چارچوب ساختار حقیقی نظام جمهوری اسلامی ایران معنا داشته باشد. ما در نقد این منشور می‌توانیم دو نوع رویکرد داشته باشیم: رویکرد درون‌ساختاری و رویکرد برون‌ساختاری. در رویکرد برون‌ساختاری می‌توان منشور حقوق شهروندی را نقد حقوق بشری کرد، یعنی می‌توان گفت که این حق‌ها و آزادی‌هایی که به رسمیت شناخته شده‌اند جنبه ذاتی ندارند و برای انسان محصور در جغرافیا و نظام حقوقی و سیاسی خاصی نوشته شده‌اند. کسانی که از این منظر به این منشور نگاه می‌کنند، آنرا مفید نمی‌بینند چرا که در جای‌جای منشور حدود ساختاری چارچوب‌دهنده‌ای لحاظ شده است. این‌که حقوق و آزادی‌های به رسمیت شناخته شده در این منشور، در چارچوب موازین اسلامی و اصول قانون اساسی ایران است، اظهر من الشمس است. اما از منظر درون‌ساختاری، یعنی با عنایت به نظام سیاسی و حقوقی موجود، باید اذعان کنیم که انتشار این منشور در چارچوب‌های موجود می‌تواند یک گام رو به جلو باشد؛ اگر چه در همین چارچوب هم می‌توان نقدهایی را بر این منشور وارد کرد. نکته دیگر این‌که، رویکرد منشور تابعیت‌محوری است، در حالی که نگاه حقوق بشری معیار اقامت‌محوری را بیشتر می‌پسندد. نگاه تابعیت‌محور اصالت را به حاکمیت ملی می‌دهد در حالی که دیدگاه اقامت‌محور انسان‌گراتر است. در رویکرد اقامت‌محور اکثر حق‌ها و آزادی‌ها را برای اتباع خارجی به رسمیت می‌شناسند و فقط آنها را از اعمال حقوق سیاسی مرتبط با حاکمیت ملی محروم

۱. درست است که جامعه انسانی، ذاتا جامعه نابرابر است، اما نظام حقوقی نباید بر مبنای این نابرابری ذاتی و بیولوژیکی شکل گیرد. نظام حقوقی بنای خود را بر عدالت و برابری قرار می‌دهد تا در حد مقدور به کاهش واقعیت تلخ نابرابری در جامعه انسانی بپردازد.

می‌کنند. کشورهای عضو اتحادیه اروپا امروزه به سمت تامین حقوق شهروندی اقامت‌محور و انسان‌گرا حرکت کرده‌اند.

از نظر اجرایی مشکلات موجود در مسیر اجرای فصل حقوق ملت در قانون اساسی، در مقابل منشور نیز قد علم خواهند کرد. در بند پنجم از ماده یک منشور چنین آمده است: "این منشور در مقام احصای تکلیف دولت جمهوری اسلامی ایران در نیل به اهداف مربوط به تحقق حقوق شهروندان بوده و از این رو تمامی دستگاه‌های اجرایی موظفند با رعایت این مصوبه نسبت به فراهم نمودن زمینه اجرا، نظارت و توسعه این مصادیق در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و شرع مقدس اسلام و سایر قوانین و مقررات (با استفاده از ظرفیت‌های موجود و یا پیشنهاد لوایح قانونی و یا تصویب مقررات) اقدام نمایند". حقیقت آن است که اگر این منشور و فصل سوم قانون اساسی در عرصه عمل حرمت ببینند و بر صدر نشینند، جامعه ایران گلستان خواهد شد.

یکی از علل اصلی توسعه‌نیافتگی در ایران عزیز، همین است که اسناد حق‌مدار مانند فصل سوم قانون اساسی، اعلامیه‌های حقوق بشری، میثاقین حقوق مدنی-سیاسی و اجتماعی-اقتصادی-فرهنگی و قوانین مربوط به حقوق شهروندی بیشتر در حد منشورهای روشنفکرانه و آرمان‌گرایانه باقی می‌مانند. ما به جای صدور منشورهای کاغذی، باید به تغییر رفتارهای زمامدارانه و شهروندانه بپردازیم. رفتار شهروندمحور ارزشی بس بالاتر از گفتار شهروندستایانه دارد. البته نباید از دولت محترم انتظارات نامعقول داشت. اما اگر خود دولت تلاش کند تا در نهادها، سازمان‌ها و زیرمجموعه‌های خودش این اصول و قوانین را پاسداری کند، به یقین دیگر نهادهای حکومتی مانند قوه قضاییه و مقننه هم وارد این عرصه خواهند شد. پس دولت باید پاسداری از حقوق شهروندی را از خود شروع کند. ناقض اصلی حقوق شهروندی در اکثر موارد، ارباب قدرت و ثروت‌اند. اینکه دولت بتواند همه ارکان نظام سیاسی را ملزم به رعایت این منشور کند، بحثی اساسی است که ناممکن بودن آن آشکار است. بنابراین، منشور حقوق شهروندی در وهله نخست خود دولتمردان را متعهد می‌کند. چنان‌که گفتیم، انتشار این منشور بیشتر سودای فرهنگ‌سازی دارد. شاید نتوان کارکرد معجزه‌آسایی از این منشور انتظار داشت اما می‌توان امیدوار بود که این منشور حداقل در عرصه‌هایی که کاملاً در اختیار خود قوه مجریه است، جنبه عینی و اجرایی به خودش بگیرد. اگر خود دولت در چارچوب ساختار سیاسی به الگوی ضمانت حقوق شهروندی تبدیل

شود، بعید نیست که دیگر نهادهای غیردولتی هم از این الگو تاثیرپذیری داشته باشند. بنابراین، دولت در این زمینه باید صادقانه‌تر، جدی‌تر، فراگیرتر و غیر شعاری‌تر عمل کند تا همه ارکان قدرت و شهروندان ایمان بیاورند به این‌که دولت در تمام ارکان مدیریتی خودش به این منشور پای‌بند است و از آن حمایت می‌کند. اگر چنین شود، فرهنگی در جامعه شکل می‌گیرد و قوه قضاییه و سایر نهادها نیز نمی‌توانند نسبت به این موج فرهنگی جدید بی‌تفاوت باشند.

پرسش این است که تاثیرات پای‌بندی دولت به این منشور بر نهادهای خارج از کنترل مجریه تا چه اندازه عینی و محسوس خواهد بود؟ به گمان ما، تاثیرها کاملاً محسوس خواهد بود. دولت همه اقتدارهای تعریف‌شده در جمهوری اسلامی را در اختیار ندارد، ولی باز حوزه اقتدار قوه مجریه در جمهوری اسلامی ایران کم نیست. در بسیاری از حوزه‌های آموزشی، بهداشتی، فرهنگی، اقتصادی، اداری و رسانه‌ای، دولت می‌تواند کنشگری فعال باشد. ساختار جمهوری اسلامی ایران هیچ مانعی برای تحقق حق‌های شهروندی در زمینه بهداشت و درمان و دارو از سوی دولت ایجاد نکرده است. مساله خدمات عمومی بهداشتی و پزشکی و درمانی از منظر حقوق شهروندی قابل بررسی است. پیشنهاد ما به دولت این است که به جای صرف انرژی و توان خود برای تحقق حق‌های شهروندی در حوزه‌های خارج از اختیار قوه مجریه، ظرفیت خود را برای احقاق این حق‌ها در حوزه‌هایی به کاراندازد که کاملاً در اختیار اوست. مثلاً، در حوزه‌های آموزش و پرورش، وزارت علوم، بهداشت و درمان و... چه اشکالی دارد که دولت کاری بکند که در چهار سال آینده، همه شهروندان ایرانی به خدمات درمانی دسترسی آسان و شرافتمندانه داشته باشند و در مراجعه به بیمارستان‌های دولتی و خصوصی، احساس نکنند کرامت انسانی‌شان مخدوش شده است. وضعیت ارائه خدمات درمانی-بهداشتی در ایران مغایر کرامت انسانی شهروندان است و اصلاح آن هم در اختیار دولت است. دولت همچنین می‌تواند حوزه آموزش و پرورش یا حوزه آموزش عالی را به گونه‌ای اصلاح کند که حق‌های شهروندی در این جاها متجلی شوند. مساله تلفات جاده‌ای، آلودگی هوا و تلفات ناشی از آن هم مساله‌ای اساسی در زندگی شهروندان است. دولت اگر به معنای واقعی کلمه متعهد به حقوق شهروندان باشد، می‌تواند در این زمینه اقدام کند تا مشکل آلودگی کاهش یابد. در زمینه مدیریت بهتر آزادی‌های گروهی یا در زمینه دسترسی شهروندان به اینترنت و سایر ابزارهای دیجیتال نیز، دولت اختیار و مسوولیت دارد.

در صورت وجود اراده جدی دولت می‌تواند نقشی بسیار تعیین‌کننده در زمینه اصلاح وضعیت اینترنت در کشور داشته باشد. اکثریت اعضای شوراهای مرتبط با فضای مجازی، در اختیار دولت است. این ادعا باورکردنی نیست که دولت در این حوزه نمی‌تواند اقدامات مثبتی انجام دهد. دولت دست‌کم می‌تواند دسترسی به اینترنت پر سرعت را به عنوان یک حق شهروندی در منشور بیاورد. تقاضای ما این است که به این دسته از حق‌ها نیز در منشور حقوق شهروندی اشاره شود. حق دسترسی آزاد، ارزان و حتی رایگان همه شهروندان ایرانی به اینترنت پرسرعت و کمتر کنترل‌شده، یک حق مهم در دنیای امروز است و باید در منشور حقوق شهروندی هم بیاید. به صورت خیلی کلی اشاره‌هایی شده است ولی به عنوان یک "حق" در متن منشور شناسایی نشده است.

اگر بنا بود که این منشور خصلت پیشگامانه داشته باشد، باید به چنین حق‌هایی در متن منشور تصریح می‌شد. این تصریح‌ها هیچ منافاتی با ساختار حقوقی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران ندارد. دولت اگر بخواهد به الگویی در زمینه اجرا و تضمین حقوق شهروندی تبدیل شود، می‌تواند، قانون دسترسی آزادانه به اسناد اداری را با صداقت و وفاداری بیشتری اجرا کند. به هر حال، دولت نباید توانش را صرف تامین حقوق شهروندی در حوزه‌های خارج از اختیار خودش بکند. این دولت می‌تواند به تامین این حقوق در حوزه‌های تحت اختیارش، مثلاً در وزارت کشور، در اقتصاد و تجارت، در حوزه محیط زیست و سایر حوزه‌هایی که به آنها اشاره کردم، فعال باشد. این الگوسازی به تدریج می‌تواند به اصلاح رویکرد سایر نهادها در حوزه‌های تحت اختیارشان منجر شود. مثلاً حق شهروندان ایرانی در دسترسی به ساحل‌های پاک و امن باید تضمین شود. این کار و بسیاری از کارهای دیگر بر عهده دولت است. آنچه نگران‌کننده است، استفاده شعاری، ابزاری و سیاسی از مساله حقوق شهروندی است. متأسفانه عرصه عمومی در ایران بسیار مستعد سیاسی کردن مفاهیم ارزش‌هاست.

اما شاید مهم‌ترین حوزه‌ای که حقوق شهروندی باید در آن پاس داشته شود، حوزه قضا است. البته این تنها حوزه قابل توجه در این زمینه نیست ولی حوزه‌ای مهم در زندگی شهروندان ایران است. ما برای تامین حقوق شهروندی نیازی به قانونگذاری‌های مکرر و مخل نداریم. فصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، امنیت جانی، مالی، حیثیتی و حتی امنیت شغل و مسکن را نیز برای همه ایرانیان به زیباترین بیان تضمین کرده است. قانون

اساسی ممنوعیت شکنجه، حق انسان‌ها بر تمامیت جسمانی و روحانی‌شان، اصل برائت، حق دادخواهی و برخورداری شهروندان از مساعدت وکیل در همه مراحل رسیدگی دعوی را تضمین کرده است. اما آنچه که در عمل ملاحظه می‌شود انطباق چندانی با قانون ندارد. مثلاً حق دادخواهی چنان‌که شایسته است در عمل رعایت نمی‌شود یا حق برخورداری از مساعدت وکیل در همه مراحل رسیدگی چنان‌که شایسته است، محترم شمرده نمی‌شود. مثلاً در مرحله تحقیقات مقدماتی، حضور جدی وکیل چندان تحمل نمی‌شود یا در پاره‌ای از اتهامات سنگین، حضور وکیل مخل امر دادرسی تلقی می‌شود و چنان رفتار می‌شود که گویی وکیل در حال ارتکاب عمل قبیحی است و بهتر است از این پرونده کنار برود، در حالی که حرفه وکالت انحصاراً برای دفاع از بی‌گناهان تعریف نشده است. وکالت هم برای دفاع از مرتکبین اعمال مجرمانه، در چارچوب قانون و آیین دادرسی منصفانه است، هم برای دفاع از حقوق کسانی که واقعاً مرتکب جرمی نشده‌اند. دفاع از حقوق انسانی مجرم را نباید با دفاع از جرم یکی گرفت. بنابراین، وکیل اولاً به روشن‌شدن آفتاب حقیقت در جریان دادگستری و ثانیاً به حفظ کرامت انسانی متهم و طرفین دعوا کمک می‌کند.

تعیین تکلیف برای دیگر قوا هم نکته قابل تاملی است. مثلاً، درباره آزادی رسانه‌ها، این جمله در منشور آمده است: "تمامی ارکان حاکمیت وظیفه احترام به تنوع‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی را در راستای حفظ آزادی رسانه دارند." گویی، آن فرض اساسی فراموش شده است که دولت نمی‌تواند برای تمامی ارکان نظام سیاسی تعیین تکلیف کند. شاید نویسندگان منشور، این بند را با توجه به دو نکته نوشته‌اند. اول اینکه یکی از شؤون رییس جمهور، مطابق اصل سیزدهم قانون اساسی، پاسداری از این قانون بویژه فصل حقوق ملت است. این یکی از تفسیرهای اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی است، گرچه شورای نگهبان برای این تفسیر بهای چندانی قائل نیست. دوم اینکه، شاید تدوین‌کنندگان این منشور اطمینان داشته‌اند که این سند در نهایت به یک قانون موضوعه بدل خواهد شد. اگر منشور به یک قانون موضوعه تبدیل شود، آن‌گاه، می‌تواند برای همه قوای حکومتی جنبه الزام‌آور داشته باشد. یعنی حتی قوه قضاییه هم ملزم به مراعات این منشور خواهد بود. در این صورت، منشور دیگر از حالت اعلامی بیرون خواهد آمد و در همه سطوح حکومتی اعمال خواهد شد. ما الان قانون حقوق شهروندی را هم داریم که در دوران آقای خاتمی جرقه‌اش زده شد و نهایتاً به صدور بخشنامه‌ای بسیار خوب از سوی آیت الله

هاشمی‌شاه‌رودی، رئیس وقت قوه قضاییه، منجر شد. همان بخشنامه را نمایندگان مجلس ششم، در سال ۸۳ به یک قانون موضوعه تبدیل کردند. پرسش این است که منشور حقوق شهروندی با قانون فعلی حقوق شهروندی چه تفاوت‌هایی دارد؟ قانون حقوق شهروندی اساساً عنوان غلط‌اندازی دارد. یعنی مفاد این قانون اخص از حقوق شهروندی است. به تعبیری، همه حقوق شهروندی را در بر نمی‌گیرد. آنچه در قانون حقوق شهروندی مصوب شانزدهم اردیبهشت ۱۳۸۳ وجود دارد، بیشتر حق‌های قضایی شهروندان را در برمی‌گیرد. مواردی مثل ممنوعیت شکنجه بازداشت‌شدگان و حفظ کرامت انسانی آن‌ها در مراحل گوناگون دستگیری و تحقیقات مقدماتی. در واقع مخاطب این قانون بیشتر قوه قضاییه است، اما مخاطب منشور حقوق شهروندی صرفاً قوه قضاییه نیست.

در کنار این انتقادهای باید گفت، طرح برخی از مسایل در این منشور میمون و مبارک است. اختصاص بخشی از این منشور^۱ به نخبگان، استادان و دانشگاهیان نشان می‌دهد که دولت می‌خواهد به این قشر علمی احترام بگذارد و دانشگاه را برای کسانی که دغدغه اندیشه‌ورزی دارند به مکانی امن بدل کند.^۲ همچنین طرح مسایلی چون محیط زیست و توسعه پایدار از نکات ارزشمند این منشور است. در بند ۱۲۴ ماده ۳ منشور برخورداری از هوای پاک و سالم

۱. بند ۱۱۱ از ماده ۳: دولت موظف است زمینه بهره‌مندی اساتید و نخبگان از دانش روز، آزادی بیان، تحقیق و تتبع و توسعه علمی را فراهم نمایند. دانشگاهیان باید بتوانند بدون دغدغه معاش و در فضای امن، مسیر کسب علم و تولید دانش و توزیع آن را دنبال نمایند.

۲. یا طرح مسایلی نظیر حق انتخاب پوشش در بند ۱۰۷ از ماده ۳ نشانگر دغدغه‌های دولتمردان مبنی بر عدم تحمیل نوع خاصی از حجاب را می‌رساند: "زنان بایستی از تمامی امکانات برای بهره‌مندی از حق انتخاب پوشش مناسب هماهنگ با معیارهای اسلامی - ایرانی بهره‌مند شوند. دولت موظف است تمهیدات لازم جهت ترویج پوشش مناسب را اتخاذ نماید". گرچه، تقریر بند ۱۰۷ کمی مبهم و خنثی است، اما این وضع ناشی از همان رویکرد درون‌ساختاری منشور حقوق شهروندی است. این منشور در همه حوزه‌ها خودش را مقید می‌داند که از چارچوب‌های کلی نظام سیاسی و حقوقی ایران پیروی کند. ما نباید از این منشور انتظار حرکت فراساختاری داشته باشیم. به تعبیر دیگر، روح ساختار حقوقی و سیاسی ایران مطلقاً بر منشور حقوق شهروندی سایه افکنده است. نکته شایسته توجه و یادآوری این است که نگاه منشور یک نگاه حقوق بشری صرف، که صد در صد فارغ از عرضیات ساخته انسان‌ها و جوامع باشد، نیست. متن منشور در زمینه حقوق زنان هم چنین وضعی دارد، چرا که این منشور نمی‌تواند از آزادی پوشش، فارغ از چارچوب‌های شرعی، دفاع کند.

را حق شهروندان ایرانی دانسته است.^۱ به نظرم این مطالبه همه شهروندان ایرانی است. نویسندگان این منشور در اصلاح و بازبینی آن بهتر است راهکارهای عملی را مدنظر قرار دهند. این نکته‌ای قابل تامل است که خود دولت حق برخورداری از هوای پاک و سالم را از شهروندان ایرانی گرفته است زیرا عامل اصلی در آسیب زدن به هوای پاک و سالم دولت، شهرداری و دیگر نهادهای صاحب قدرت هستند. مدیریت نامناسب ریشه اصلی بسیاری از این مشکلات است. به عنوان نمونه در منشور آمده است که شهروندان حق دارند از جنگل‌ها، دریاها، رودخانه‌ها، تالاب‌ها، اماکن تاریخی و مذهبی برخوردار باشند.^۲ به رسمیت شناختن این حق بسیار ارزشمند است. اما باز هم ملاحظه می‌کنیم که یکی از دلایل محروم ماندن شهروندان از بخش بزرگی از سواحل شمال، ویلاسازی نهادهای دولتی در این مناطق یا صدور مجوز ساخت و ساز برای بخش خصوصی است. بنابراین، سرنخ بسیاری از این مشکلات به خود دولت باز می‌گردد، نه به مردم. البته این بدان معنا نیست که مردم مسوولیتی در این زمینه ندارند. دولت در یک برنامه‌ریزی معقول می‌تواند این مشکلات را حل کند. ناگفته نماند ما به یک نوع شجاعت ملی در این زمینه نیاز داریم. توجه به حق‌های دیگر مانند حق بر امنیت غذایی، امنیت بهداشت و درمان، حق برخورداری از وسایل نقلیه شایسته، حق بر تفریح و شادی، حق بر مسافرت و... می‌تواند به تکمیل منشور بپردازد.

اما نکته بسیار مثبت و جالب توجه منشور این است که در فصل سوم آن از سازمان کار، توسعه و نظارت بر اجرای منشور و مقررات حقوق شهروندی سخن به میان آورده است و به

۳. "برخورداری از هوای پاک و سالم حق هر شهروندی ایرانی است. دولت موظف است در مناطقی از کشور که با مشکل آلودگی هوا مواجهند، از کیفیت هوا و میزان اثرات آلودگی آن اطلاع پیدا نموده و ضمن انجام اقدامات اجرایی موثر در جهت کاهش آلودگی‌ها و اثرات آن، برنامه‌ریزی نماید. دستگاه‌های اجرایی نیز در کنار عموم مردم، موظف به اتخاذ تدابیری جهت کنترل آلاینده‌های هوا به ویژه در شهرهای بزرگ خواهند بود".

۱. بند ۱۲۶ ماده ۳: "شهروندان حق دارند از مناظر جنگل‌ها، دریاها، رودخانه‌ها، تالاب‌ها، اماکن تاریخی و مذهبی برخوردار باشند. بند ۱۲۶ از ماده ۳: هرگونه ساخت و ساز و ایجاد مانع در حق برخورداری از منظر در حریم دریاها، اماکن تاریخی و مذهبی، رودخانه‌ها و انفال مجاز نمی‌باشد. دولت موظف است با استفاده از ظرفیت‌های قانونی از احداث بناهایی که منجر به مشرفیت بر بناهای تاریخی و طبیعی و مخدوش شدن خط آسمانی و منظر تاریخی و فرهنگی آن می‌شوند، جلوگیری نماید.

تعبیری تاسیس مرکز ملی حقوق شهروندی زیر نظر معاونت حقوقی ریاست جمهوری را پیش‌بینی کرده است. این مرکز موظف است مصادیق حقوق شهروندی موضوع این منشور را در قوانین و مقررات کشور برشمرد و پیشنهادهای لازم را به منظور اصلاح قوانین و مقررات مربوط به تحقق حقوق شهروندی به هیات وزیران و یا سایر مراجع مرتبط، پیشنهاد نماید. نفس پیش‌بینی یک نهاد ملی حقوق بشری یا حقوق شهروندی امر مبارکی است. اما در این رابطه نیز نگرانی‌هایی وجود دارد. در منشور به ترکیب عضو این سازمان اشاره دقیقی نشده است. کارشناسان حقوقی نگران هستند که این سازمان نیز به پاتوقی سیاسی برای گروهی از فرصت‌طلبان سیاسی بدل شود. فرصت‌طلبانی که بخواهند به نام حقوق شهروندی، کام قدرت‌طلبی خود را سیراب کنند. در حالی که مرکز یا نهاد ملی حقوق شهروندی باید متشکل از خود شهروندان باشد. شهروندان باید بتوانند آزادانه در این مرکز حضور یابند و در آن فعالیت کنند. قطعاً از طرف دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد نیز باید اعضای در این سازمان حضور داشته باشند. پیش‌بینی چنین سازمانی امر مبارکی است، اما امید است این نهاد به سرنوشت نهادهای مشابه در کشور گرفتار نشود. به عنوان نمونه هیات منصفه به خودی خود، نهادی خوب و قابل دفاع است، اما در کشور ما این نهاد به هیئت انصاف حکومتی بدل شده است. در حالی که هیئت منصفه باید هیئت انصاف مردمان باشد، نه هیئت انصاف حاکمان. در حال حاضر تنها نمایندگان حکومت و دولت و... در هیئت منصفه مطبوعات حضور دارند. به طور کلی آنچه در ایران شاهدیم، هیات منصفه در معنای دقیق کلمه نیست. بنابراین، باید دولت شرایطی را فراهم کند که مدافعان حقوق شهروندی در این مراکز حضور پیدا کنند، زیرا این دولت‌ها و حکومت‌ها هستند که با استفاده از ابزارهای مختلف سیاسی، قضایی، نظامی و... حق‌ها و آزادی‌های شهروندان را در معرض خطر قرار می‌دهند و همواره مخاطب اصلی حقوق شهروندی دولت‌ها هستند. به هر حال دولتی که خود این منشور را تدوین و منتشر کرده است، بیش از هر نهاد دیگری موظف است در مقام عمل به این منشور وفادار باشد. اگر این منشور نصب‌العین همه ارکان قوه مجریه باشد، بسیاری از مشکلات به صورت ملموس حل خواهد شد. عناوین متعددی مانند مرکز ملی حقوق شهروندی، سازمان حقوق شهروندی و شورای عالی حقوق شهروندی منشور به آن‌ها اشاره شده است، می‌توانند بسان نهادهای پایبند در این زمینه عمل نمایند، مشروط بر آن‌که مفهوم "پاتوق سیاسی" درباره آن‌ها مصداق پیدا نکند. اگر مرکز ملی حقوق

شهروندی متشکل از نمایندگان واقعی جامعه باشد و به سرنوشت هیئت منصفه وطنی دچار نشود، می‌تواند نتایج بسیار مبارکی بر نظارتش مترتب باشد. مرکز ملی منشور حقوق شهروندی هم باید نظر جامعه را درباره میزان پای‌بندی به این منشور بازتاب دهد نه این‌که بیان‌کننده نظر دولت درباره پای‌بندی دولت به متن منشور حقوق شهروندی باشد.

نتیجه‌گیری:

در مجموع بهتر بود تدوین‌کنندگان این منشور به جای این‌که از مکتب کلاسیک حقوق شهروندی برای نگارش این منشور استفاده کنند، از رویکرد تلفیقی استفاده می‌کردند تا منشور همه‌جانبه‌تر باشد. رویکرد کلاسیک رویکردی بیشتر لیبرال و فردگرایانه است در حالی که رویکرد تلفیقی رویکردی است که سنت‌های مختلف حقوق شهروندی در آن دیده می‌شود و آزادی‌های گروهی، حقوق جمعی، توسعه پایدار، محیط زیست و حتی آزادی‌های فردی در آن مورد توجه قرار می‌گیرد. به همین دلیل به نظر می‌رسد نویسندگان منشور به صورت یکجانبه‌گرایانه در این زمینه حرکت کرده‌اند. در حالی که باید با دیدی درمان‌گرا و فراگیر، آسیب‌های حقوق شهروندی را شناسایی و توجه خود را روی این نقاط ضعف متمرکز کرد.

از دیگر آسیب‌های منشور می‌توان به تکرار و بازنویسی اصولی از قانون اساسی اشاره کرد. به عنوان نمونه، در ماده ۸۸ بند ۳ منشور می‌خوانیم: اصل بر برائت است و هیچ‌کس از نظر قانون مجرم شناخته نمی‌شود، مگر اینکه جرم او در دادگاه صالح اثبات شود. این بند تکرار اصل ۳۷ قانون اساسی است. همچنین، در منشور آمده است که حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل شهروندان مصون از تعرض است. این بند نیز به طور کامل شبیه اصل ۲۲ قانون اساسی است. اینکه بگوییم، تمامی شهروندان حق دادخواهی دارند و می‌توانند به این منظور به دادگاه‌های صالح قانونی مراجعه کنند، خوب است اما، اصل ۳۴ قانون اساسی، همین نکته را بسیار زیباتر بیان کرده است. یا در خصوص بندهای مربوط به آزادی مطبوعات، آنچه در منشور آمده، چیزی بیش از قانون اساسی یا قانون مطبوعات، نیست.

به نظر می‌رسد، تاکتیکی که تدوین‌گران دلسوز و فاضل منشور به کار گرفته‌اند، تاکتیک خوبی نبوده است، زیرا مشکل ما در نبود قانون نیست، مشکل اصلی ما اجرا نشدن قوانین است. مشکل ما این نیست که حق دادخواهی را شناسایی کنیم. این حق با جمله‌های

زیباتری در قانون اساسی نوشته شده است. مشکل ما این است که در برخی از موارد در عمل یا حق دادخواهی به رسمیت شناخته نمی‌شود، یا اگر به رسمیت شناخته می‌شود، لوازم آن مورد احترام قرار نمی‌گیرد. مثلاً، وکیل از جایگاه، حرمت و آزادی عملی که باید در دادگاه برخوردار باشد، محروم است. یا مثلاً رسیدگی به اتهام‌های اشخاص باید بر اساس موازین، اسناد و اصول مستحکم صورت گیرد. در حالی که در پاره ای از موارد بویژه در حوزه‌های کیفری ملاحظه می‌کنیم که برخی از احکام صادره با کمترین سندیت (و به صرف علم قاضی)، اشخاص را محکوم به مجازات‌های سنگین می‌کنند، بدون اینکه اسناد و ادله بتوانند، به درستی اتهام آنها را اثبات کنند.

لازمه احیای حقوق شهروندی تعیین حدود مسؤولیت دستگاه‌های دولتی نظارت بر عملکرد مستمر سازمان‌ها و نهاد می‌باشد به بیان دیگر احتیاج به سازماندهی و بازسازی کلان نظام اداری کشور دارد و تنها بیان یک سری از اصول کلی و حقوق اساسی که همگان بر آن وقوف دارند کارساز نخواهد بود بهترین نظارتگر و کنترل‌کننده قوای حاکم افکار عمومی و رسانه‌های عمومی هستند به این معنا که فضا طوری شکل بگیرد که رسانه‌های جمعی معدود و محصور در دست طبقه خاصی از افراد جامعه نباشد و انعکاس دهنده صدای تمام مردم ایران باشد و با در اختیار قرار دادن این گونه فضاها امکان جلوگیری از تعدیات و تظلمات به حد قابل ملاحظه‌ای کاهش پیدا می‌کند.

یکی از ساز و کارهای اجرایی منشور حقوق شهروندی سازمان‌های مردم نهاد به عنوان بازوهای اجرایی حقوق شهروندی اشاره شده است در واقع برای شناسایی نقص حقوق شهروندی و بهبود آن علاوه بر نهادهای دولتی برای سازمان‌های مردم نهاد نیز جایگاه ویژه‌ای در نظر گرفته شده است. نهادهای مردمی بدون تردید نقش مهمی در رشد و توسعه همه جانبه یک کشور ایفا می‌کنند، که در تحقق حقوق شهروندی این نهادها می‌توانند تاثیر به سزایی هم در روشنگری و آموزش و هم در شناسایی عوامل نقض حقوق شهروندی داشته باشند. اما نهادهای مردمی زمانی قادر به انجام این نقش خطیر هستند که خود مستقل از قدرت حاکم باشند. نهادهای وابسته به قدرت نه تنها نمی‌توانند در نهادینه کردن منشور حقوق شهروندی نقش ایفا کنند بلکه در اجرای آن نیز سنگ‌اندازی خواهند کرد. نهادهای وابسته به قدرت اقدامات و عملکرد خود را با خواست قدرت تنظیم می‌کنند و تا زمانی آزادی عمل دارند که در چارچوب خواست اربابان قدرت حرکت کنند. دکتر روحانی خوب

می‌داند که در ایران نهادهای مدنی آنقدر توسعه نیافته‌اند که بتوانند رسالت روشنگری را بر عهده بگیرند و در اجرای منشور حقوق شهروندی یاری دولت باشند. آنچه امروزه تحت عنوان سازمان‌های مردم نهاد نقش پر رنگی دارند سازمان‌های وابسته به قدرت هستند که هیچ‌گاه نمی‌توانند در راستای سیاست‌های دولت روحانی عمل کنند. نهادهای وابسته به دستگاه‌های قدرتمند بیشتر از اندک نهادهای مدنی میدان‌دار بازی هستند. پس نباید به جامعه مدنی متزلزل در اجرای منشور حقوق شهروندی دلخوش باشیم بلکه حتی باید برای سنگ‌اندازی نهادهای وابسته به قدرت و نهادهای موازی قدرت تدابیری اندیشید.

دولت با تدوین منشور حقوق شهروندی این نکته را در مرکز توجه افکار عمومی قرار می‌دهد که برای رسیدن به قله‌های امید و پیشرفت در چشم‌انداز ایران ۱۴۰۰ راهی جز پایبندی به حق‌ها و آزادی‌های شهروندان وجود ندارد. به عبارتی، دست یافتن به توسعه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی یا به عبارتی توسعه فراگیر، بدون تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان امکان‌پذیر نیست. پیش‌شرط رسیدن به ایرانی آباد و آزاد در چشم‌انداز ۲۰ ساله توجه به بحث حقوق شهروندی است. گرچه، نباید از منشور انتظار معجزه داشت. این منشور کف حق‌های قابل شناسایی برای ملت ایران است و در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تدوین شده است.

در پایان، می‌توان منشور را به مثابه تعهدنامه اخلاقی، سیاسی، اداری، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی دولت به منظور توانمندسازی شهروندان دانست. این منشور در صورت اجرای صادقانه و وفادارانه می‌تواند به حقوق‌مدار شدن گفتمان سیاست در ایران بینجامد و آرمان‌های مغفول مشروطیت و قانون اساسی جمهوری اسلامی را تحقق بخشد. تزریق روحیه شجاعت و مطالبه‌گری به شهروندان می‌تواند چشم‌انداز تازه‌ای در مناسبات دولت و شهروند ایرانی ترسیم کند.

مهم‌ترین نقطه ضعف منشور حقوق شهروندی کاستی‌های مربوط به ضمانت اجراست. تضمین فراگیر آن مستلزم عزم تمام قوای سیاسی و اداری کشور است، اما تضمین مجریه‌ای و بخشی آن به اراده و برنامه‌ریزی دولت بستگی دارد. وانگهی، نقش شهروندان فعال و عرصه عمومی را در تضمین این منشور نباید فراموش کرد. ما شهروندان ایرانی هنوز به اقتضانات فردگرایانه و جمع‌گرایانه حقوق شهروندی تن نداده‌ایم. هرگاه دولت و ملت، عملاً، در

پیشگاه انسان کرامت محور و حقمدار متواضعانه سر تعظیم فرود آورند، می توان امیدوار بود که حیات طیبه مبتنی بر شهروندمداری هم امکان تحقق خواهد یافت.

منابع:

- ۱- جاوید محمدجواد، *نظریه نسبیت در حقوق شهروندی*، تهران، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی تهران، ۱۳۸۸
- ۲- دوفار ژان، *آزادی‌های گروهی*، علی اکبر گرجی ازدریانی، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۹۱

درآمدی بر تضمینات حقوق و آزادی‌های شهروندی در رابطه با مصوبات شوراهای محلی (شهر وروستا)

دکتر محمدرضا مجتهدی^۱



فایقه چلی^۲

فرزاد جنگجوی (خراطا)^۳

چکیده:

یکی از وظایف شوراهای اسلامی تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری و اتخاذ تصمیم در چهارچوب اختیارات اعطایی به آنان است؛ این نهادهای غیرمتمرکز ممکن است با اتخاذ تصمیماتی برخی آزادی‌ها را محدود و یا سلب نمایند. از این رو در نظام حقوقی ایران قوانینی به صورت غیرمنسجم و پراکنده، تضمیناتی برای جلوگیری از تضییع حقوق و آزادی‌های شهروندی، وضع شده است؛ نظارت قضایی (نظارت از طریق محاکم عمومی دادگستری، دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور)، نظارت شرعی، نظارت

۱. استاد دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز. mojtahedi۰۰۴@yahoo.com

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز.
chalabi۱۳۷۱@gmail.com

۳. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز.
Farzadjangjooi@yahoo.com

اداری (قیمومیتی) و مسئولیت اداری (مدنی) از جمله این تضمینات هستند که اجرای دقیق و صحیح هر یک از آنها می‌تواند نقش مهمی در حفظ حقوق و آزادی‌های شهروندان در مقابل نقض و تعدیات مزبور داشته باشد. بدیهی است، شدت و ضعف هر یک از تضمینات یاد شده در عین حال کارآمدی آنها برای حفظ حقوق و آزادی‌های شهروندی، بسیار حائز اهمیت است.

واژه‌های کلیدی: شوراهای محلی، مصوبات، تضمین، حقوق و آزادی‌ها، نظارت.

مقدمه:

آزادی عبارت است از مجموع حقوقی که برای شهروندان، نوعی استقلال و خودسامانی در زمینه‌های مختلف زندگی فردی و اجتماعی تأمین می‌کند و این حقوق از لحاظ رشد شخصیت انسانی و اعتلای مقام و ارزش‌های انسانی ضروری شناخته می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰، ص ۶). به عبارت دیگر، آزادی عبارت از حقی است که به موجب آن افراد بتوانند استعدادها و توانایی‌های خویش را به کاراندازند، مشروط بر آن که آسیب و زیانی به دیگری وارد نسازند (هاشمی، ۱۳۸۴، ص ۲۰۸). از یک سو در شرع مقدس اسلام و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران انواع حقوق و آزادی‌ها، نظیر حق مالکیت، حق ازدواج، حق امنیت، حق داشتن مسکن، آزادی بیان، آزادی عقیده، آزادی شغل، آزادی آموزش و پرورش، آزادی گردهمایی تظاهرات و... صریحاً قید شده است و از سوی دیگر یکی از دلایل وجودی نظام حقوقی، سازمان‌های دولتی (اداری) و مردم‌نهاد، پاسداری از حقوق و آزادی‌هاست. دستگاه‌های اداری در مفهوم مضیق آن شامل دولت، نهادهای محلی و اشخاص حقوقی است که هنجارهای خاص حقوق عمومی بر آنها اعمال می‌شود و در مفهوم موسع آن، علاوه بر شخصیت‌های حقوقی تحت کنترل دولت و دیگر اشخاص حقوق عمومی نیز می‌شود (هداوند، ۲، ۱۳۹۱: ۵۰۶-۵۰۷). این سازمان‌ها با اعمال اداری^۱ نقش مؤثری در اعمال پاسداری یا تضییع حقوق و آزادی شهروندان می‌توانند داشته باشند (آقایی، ۱۳۸۹: ۴۲). اعمال اداری چه برای نظم عمومی و چه برای تأمین خدمات عمومی باشد ابتدا به

۱. Administrative Actions.

صورت اعمال حقوقی^۱ (تصویب‌نامه، آیین‌نامه، بخشنامه، گواهینامه، پروانه، احکام استخدامی و...) و سپس اقدامات اداری^۲ (مادی و اجرایی) ظاهر می‌شوند. علما و متخصصان حقوق اداری، اعمال حقوقی را به اعمالی می‌گویند که منشأ حق و تکلیف بوده و ایجاد تعهد می‌کند (موسی‌زاده، ۱۳۸۷، ص ۹۵). اعمال حقوقی اداره به اعمال حقوقی یک‌جانبه (ایقاعی) و دوجانبه (قراردادهای اداری) تقسیم می‌شوند. اعمال حقوقی یک‌جانبه اساس روابط حقوقی دولت، نهادهای تحت نظارت وی را تشکیل می‌دهد؛ اعمال حقوقی یک‌جانبه بر دو قسم‌اند: برخی از آن‌ها به‌صورت عام، عینی و غیرشخصی هستند؛ مانند تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل. دسته دیگر به‌صورت انفرادی، شخصی و موردی موجد حق و تکلیف هستند از قبیل صدور پروانه، گواهینامه، احکام استخدامی و... (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۲۷۷ - ۲۷۸). در این‌جا عام بدان معناست که حکم آن شامل همه افراد و گروه‌ها می‌شود و غیرشخصی به‌این معناست که حکم ناظر بر وضع حقوقی معینی است، نه شخص معین؛ درواقع حکم مزبور شامل یک وضع حقوقی یعنی یک رابطه حقوقی بین گروهی از افراد است، به‌گونه‌ای که هر کس در آن قالب قرار گیرد مشمول آن شناخته می‌شود. مانند رابطه موجر و مستأجر، کارگر و کارفرما، استاد و دانشجو و... (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۲۷۸).

ممکن است، آیین‌نامه‌های^۳ شوراهای محلی مغایر با حقوق و آزادی‌های شهروندی که در شرع، قانون اساسی (اصول ۱۹ تا ۴۲) (فصل سوم حقوق مدنی و سیاسی ملت) و قوانین عادی به آن‌ها اشاره شده است، وضع شوند. از این رو برای صیانت از آن‌ها در برابر اعمال حقوقی عام‌الشمول اداره که حقوق شهروندی را مورد تعرض قرار داده است، از طرف قانون‌گذار اساسی و عادی تضمیناتی وضع شده است که توسط مقامات و نهادهای مختلفی اعمال می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶، ص ۲۵۹).

در نوشتار حاضر به این مقوله پرداخته شده است که در نظام حقوق اداری ایران چه تضمیناتی برای پاسداری از آزادی‌های افراد در قبال مصوبات خلاف حقوق شهروندی شوراهای شهر و روستا تبیین شده است؟ و کدام‌یک در تضمین حقوق و آزادی‌های

۱. Legal actions.

۲. Administrative Measures.

۳. Codes

شهروندان بهتر عمل کرده است؟ در ادامه برای پاسخ به پرسش‌های فوق تضمینات آیین نامه‌های شوراهای محلی بررسی خواهد شد

۱- نظارت قضایی

نظارت قضایی بر مصوبات شوراهای محلی از طریق دو مرجع مجزا یعنی محاکم عمومی دادگستری و دیوان عدالت اداری تحقق می‌یابد:

۱-۲- نظارت محاکم عمومی دادگستری بر مصوبات شوراهای محلی

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، نظارت محاکم عمومی بر مصوبات شوراهای محلی از بُعد حقوقی منتفی است. به بیان دیگر، محاکم عمومی صلاحیت رسیدگی به انطباق یا عدم انطباق مصوبات شوراهای محلی و حتی مقررات دولتی با قوانین برتر را ندارند. لذا قضات محاکم عمومی نمی‌توانند به ماهیت مصوبات شوراهای محلی در مقام کنترل آن‌ها وارد شده و نهایتاً حکم ابطال آن‌ها را صادر کنند. این در حالی است که قضات محاکم عمومی دادگستری مکلف به اجرای اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی یعنی عدم اجرای مفاد مصوبات شوراهای محلی خلاف شرع و یا قانون هستند؛ بنابراین اساساً شکایات علیه مصوبات شوراهای محلی مغایر با حقوق و آزادی‌های شهروندان به منظور لغو و ابطال آن‌ها قابل استماع در محاکم عمومی شناخته نمی‌شود (امامی، ۱۳۹۱: ۸۹).

اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «قضات دادگاه مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، خودداری کنند هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.»

حکم اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی، برای قضات جنبه تکلیفی و الزامی دارد. این امر بدان معنا است که قضات دادگاه‌ها هنگام رسیدگی به پرونده‌ها در صورتی که متوجه شدند؛ اقدامی و یا تصمیمی به استناد تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی انجام گرفته است که مغایر با قوانین برتر و یا خارج از اختیارات قوه مجریه از جمله در رابطه با حقوق شهروندی است، ملزم‌اند به تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مذکور ترتیب اثر ندهند و از التزام به آن

خودداری کنند؛ اما همچنان که در اصل مذکور ذکر شده است، قضات مرجع ابطال مقررات مغایر با حقوق و آزادی‌های شهروندان نیستند، فقط به صورت موردی، در هر پرونده مکلفاند از اجرای آن‌ها خودداری کنند. ولیکن مرجع ابطال آن‌ها دیوان عدالت اداری است (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۱۶۵). اگرچه رویه عملی حکایت از این دارد که قضات محاکم دادگستری به ندرت از ابزار اصل یکصد و هفتادم استفاده می‌کنند. با این حال، این نظارت یک ابزار حقوقی بسیار مهم است که قانون اساسی برای نظارت بر مصوبات شوراهای محلی در راستای پاسداری از حقوق و آزادی‌های شهروندان به قضات محاکم اعطا کرده است.

با توجه به اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی می‌توان پرسشی را مطرح نمود که آیا ذینفع می‌تواند دادخواستی به خواسته اعلام مغایرت یک آیین نامه شورای شهر با حقوق و آزادی‌های شهروندی به محاکم عمومی تقدیم نماید؟ در پاسخ گفته شده است، هر چند قضات محاکم از این اختیار برخوردارند که به طور ماهوی در مورد مقررات مذکور تشخیص قضایی خود را اعلام کنند، اما با توجه به تفکیک صلاحیت محاکم عمومی و دیوان عدالت اداری باید گفت چنین دادخواستی قابل رسیدگی در محاکم عمومی به اعتبار اصل یکصد و هفتادم نبوده و قضات محاکم نمی‌توانند به عنوان یک دعوای مستقل موضوع مذکور را مورد رسیدگی قرار دهند و صرفاً در هنگام رسیدگی به دعوای چنانچه به آیین نامه‌های مغایر با حقوق و آزادی‌های شهروندان (قانون) برخورد نمایند، ملزم به اجرای اصل یکصد و هفتادم و خودداری از اعمال مفاد آن مقررات می‌باشند (امامی، ۱۳۹۱: ۹۰-۹۱).

اعمال صلاحیت محاکم کیفری جهت رسیدگی به تخلفات مأمورین دولتی نیز می‌تواند به نوعی مربوط به نظارت بر مصوبات شوراهای محلی منظور تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندی باشد. فصل دهم قانون مجازات اسلامی (مواد ۵۷۰ الی ۵۸۷) عنوان "تقصیرات مقامات و مأمورین دولتی" را به خود اختصاص داده است. ماده ۵۷۶ قانون مذکور مقرر می‌دارد: «چنانچه هر یک از صاحب‌منصبان و مستخدمین و مأمورین دولتی و شهرداری‌ها در هر مرتبه و مقامی که باشند از مقام خود سوءاستفاده نموده و از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی و یا اجرای احکام و یا اوامر مقامات قضایی یا هرگونه امری که از طرف مقامات قانونی صادر شده باشد جلوگیری نماید به انفسال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد.»

ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی، ناظر بر وضع مقررات دولتی (مصوبات شوراهای محلی) خلاف قانون توسط مقامات دولتی نیست؛ بنابراین نمی‌توان ماده ۵۷۶ را به‌عنوان تضمینات کیفری عدم وضع مقررات دولتی مغایر با حقوق و آزادی‌های شهروندان دانست، اما اگر اجرای قانونی که حقوق و آزادی‌های شهروندان را مقرر داشته، منوط به وضع آیین‌نامه اجرایی آن باشد و وزیر مربوطه با عدم وضع آیین‌نامه از اجرای قانون (حقوق و آزادی‌های شهروندان) جلوگیری کند، مطابق ماده مذکور قابل تعقیب کیفری بوده و مسئولیت کیفری، متوجه وی است. البته باید توجه نمود که اصولاً تعقیب کیفری مقامات سیاسی در این مورد بستگی به ملاحظات سیاسی دارد. فلذا در عمل استناد به ماده ۵۷۶ جهت الزام وزراء به وضع آیین‌نامه اجرایی بسیار دور از ذهن است (امامی، ۱۳۹۱: ۸۹).

۱-۲- نظارت دیوان عدالت اداری

قبل از نظام مشروطه، دادرسی اداری در ایران وجود نداشت. اما با تحقق و استقرار آن نظام، به دعاوی اداری نیز به‌صورت متمرکز در مراجع دادگستری رسیدگی می‌شد. تا این‌که در سال ۱۳۳۹ قانون شورای دولتی تصویب شد که یک دادرسی اداری را پیش‌بینی می‌کرد. قانون مذکور هرگز اجرا نشد و با وقوع انقلاب ۱۳۵۷ و تدوین قانون اساسی و تشکیل دیوان عدالت اداری، برای رسیدگی به دعاوی اداری یک مرجع خاص ایجاد گردید. در سال ۱۳۶۱ قانون دیوان عدالت اداری تدوین و بر اساس آن دیوان تشکیل شد و در سال ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ این قانون مورد بازبینی قرار گرفت (هریسی نژاد، ۹۲-۱۳۹۱: ۴). دیوان عدالت اداری در حقیقت بخش عمده‌ای از مسئولیت‌های قوه قضاییه را در خصوص رسیدگی به شکایات، تظلمات و حل‌وفصل دعاوی و هم‌احقاق حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع در موارد سه‌گانه مذکور در اصل ۱۵۶ بر عهده دارد (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۱۲۲).

به‌موجب اصل یکصد و هفتاد و سوم^۱ قانون اساسی، رسیدگی به شکایات تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به آیین‌نامه‌های دولتی- مصوبات شوراهای محلی- و احقاق حقوق آن‌ها از صلاحیت‌های اصلی دیوان عدالت اداری است. بدین نحو زمانی که یک مصوبه

۱. «به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام "دیوان عدالت اداری" زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.»

شوراهای محلی برخلاف حقوق و آزادی‌های شهروندی وضع شده باشد، مطابق اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ هر کس می‌تواند نسبت به ابطال آن مصوبه به دیوان عدالت اداری شکایت کند. در این مورد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مصوبه مورد شکایت را از حیث شرایط صحت در وضع آن‌ها کنترل می‌نماید. از این رو در صورتی که اعمال حقوقی اداره، آزادی‌های شهروندان را مورد تعرض قرار دهد، افراد می‌توانند از طریق دیوان عدالت اداری، نسبت به ابطال آن مصوبات اقدام نمایند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۴۲). با توجه به مطالب یاد شده، بدون شک صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در جهت اهداف قوه قضاییه به‌ویژه احیای حقوق عامه و احیای حقوق و آزادی‌های مشروع، دارای ماهیت قضایی است و بازوی توانمندی است که می‌تواند از خودکامگی دولتمردان و کارگزاران حکومت جلوگیری کند (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۱۲۳).

از مهم‌ترین مواردی که می‌تواند موجبات ابطال یک مصوبه شوراهای محلی مغایر با حقوق و آزادی‌های شهروندان را فراهم آورد، عبارتند از:

- **برخلاف قاعده برتر بودن مصوبه:** اصلی‌ترین دلیل ابطال مقررات عام الشمول در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری برخلاف قاعده برتر بودن آن‌هاست (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۱۶۰ - ۱۶۱). این امر در حالتی است که مصوبات شوراهای محلی به حقوق و آزادی‌های شهروندی که قانون، اعم از عادی و اساسی مقرر داشته، تجاوز نموده و آن را نقض کرده است. بدین نحو که مصوبات شوراهای محلی مستقل از قانون تکلیف و یا حتی حق جدیدی را وضع نموده است و یا اینکه مقررات مذکور دامنه شمول قانون بیان‌کننده حقوق و آزادی‌های شهروندان را تغییر و آن را کاهش و یا افزایش داده است و یا شرایطی را جهت اجراء یا حتی دستیابی و استحقاق شهروندان به حقوق و آزادی‌های مندرج در قانون عالی پیش‌بینی نماید که در قانون عالی (قانون اساسی و عادی) لحاظ نشده باشد. در صورت احراز هرکدام از موارد مذکور هیئت عمومی دیوان عدالت اداری رأی به ابطال مقررات دولتی مغایر با حقوق و آزادی‌ها و در واقع قانون عالی صادر می‌نماید (عباسی، ۱۳۹۰: ۹۲).

- **عدم صلاحیت مرجع وضع:** فقدان صلاحیت مرجع وضع از موارد ابطال مقررات دولتی است. بدین صورت که در قانون اساسی حوزه‌هایی مطرح شده است که تصمیم‌گیری

در مورد آن‌ها صرفاً باید از طریق مجلس شورای اسلامی صورت پذیرد و در این زمینه‌ها مجلس دارای صلاحیت انحصاری قانون‌گذاری است؛ بنابراین شوراهای محلی و نهادهای دیگر حق ورود به این حوزه‌ها را ندارند. به‌عنوان مثال طبق اصل بیست و دوم قانون اساسی حیثیت، جان، مال، شغل و ... اشخاص از تعرض مصون است و مواردی که می‌توان به آن تعرض شود، طبق قانون معین خواهد شد. مصادیق اصل مذکور از مهم‌ترین موارد حقوق و آزادی‌های شهروندی است و هیئت دولت طبق نص صریح این اصل نمی‌تواند در مورد آن به‌قاعده‌گذاری بپردازد. حال اگر در این مورد شوراهای محلی به وضع آیین‌نامه اقدام نماید، هیأت عمومی دیوان عدالت می‌بایستی به دلیل عدم صلاحیت مرجع وضع، آن مصوبه را ملغی‌الاثربکنند (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۱۶۱؛ امامی، ۱۳۹۱: ۹۳).

- **تجاوز از حدود اختیارات:** یکی دیگر از موارد ابطال مقررات مغایر حقوق و آزادی‌های فردی تجاوز از اختیارات است. بدین معنا که یک مقام و یا نهاد اداری صلاحیت وضع آیین‌نامه یا سایر مقررات دولتی را در مورد آزادی‌های شهروندی دارد اما از اختیارات در نظر گرفته‌شده تجاوز نموده و قاعده‌ای را مقرر می‌دارد که دامنه شمول قانون مربوط به حقوق و آزادی‌های شهروندی را گسترش می‌دهد. بنابراین اگر نهاد صالح از اختیار قانونی تجاوز نماید و قاعده‌ای در این مقررات وضع کند که دامنه شمول قانون را گسترش دهد و درواقع به حقوق و آزادی‌های فردی تعرض کند و آن را محدود نماید، در این صورت مصوبه دولت از باب فقدان صلاحیت و درواقع تجاوز از اختیارات اعطاء شده قابل ابطال است. به‌عنوان مثال در تبصره ۳ ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۹۰ مقرر شده است «در اراضی با مساحت بیشتر از ۵۰۰ متر مربع که دارای سند شش دانگ است شهرداری برای تامین سرانه فضای عمومی و خدماتی تا سقف ۲۵ درصد و برای تامین اراضی مورد نیاز احداث شوارع و معابر عمومی شهر در اثر تفکیک و افراز این اراضی مطابق با طرح جامع و تفصیلی با توجه به ارزش افزوده ایجاد شده از عمل تفکیک برای مالک تا ۲۵ درصد از باقیمانده اراضی را دریافت می‌نماید. شهرداری مجاز است با توافق مالک قدرالسهم مذکور را بر اساس قیمت روز زمین طبق نظر کارشناس دادگستری دریافت نماید.» مصوبه شماره ۲۴۰۷- ۱۳۸۹/۱۱/۳ شورای اسلامی شاندیز در خصوص وضع عوارض کسری حد نصاب تفکیک، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات حداکثر قانونی بود. بدین خاطر مصوبه

شورای شهر با رای شماره ۶۹۶ هیات عمومی دیوان عدالت اداری ۱۶ دی ۱۳۹۵ از باب فقدان صلاحیت و در واقع تجاوز از حدود اختیارات اعطاء شده ابطال شد.

بنابراین ابطال مقررات مغایر با حقوق و آزادی‌های شهروندی، یکی از مهم‌ترین ابزارهای تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندی قلمداد می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۴۲).

از آن جایی که فلسفه پیدایش دیوان عدالت اداری بنا به تصریح اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی پاسداری از حقوق و آزادی‌های شهروندان، در برابر تعدیات دولت و مأمورین آن‌هاست، موارد شکایت مردم از تضييع حقوق و آزادی‌های شهروندی ناشی از اعمال حقوقی عام‌الشمول واحدهای دولتی به دیوان ارجاع شده و چندین رویه در تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندی از دیوان را در پی داشته است و به این ادعا صحنه گذاشته که دادگاه‌های اداری نقش بسزایی در پاسداری از حقوق و آزادی‌های شهروندان در مقابل دستگاه‌های اداری دارند (van Dam, ۲۰۱۴, p.۵) بر اساس آرای متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، در تفسیر اصول مقرر در قانون اساسی، شوراهای محلی نمی‌توانند با وضع آیین‌نامه به تهدید حقوق و آزادی‌های عمومی و فردی بپردازد (آقایی، ۱۳۸۹: ۴۲). به‌عنوان مثال، مطابق بند ۳ ماده یک قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب سال ۱۳۵۳ طرح تفصیلی عبارت از طرحی است که بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر، نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آنها تعیین می‌شود و بر اساس ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱ بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در هر استان به کمیسیون خاص محول شده است و از سویی وظایف شورای اسلامی شهرها در ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با اصلاحات بعدی تعیین شده است و در این ماده قانونی امر تغییر کاربری اراضی در صلاحیت شورای اسلامی شهر پیش‌بینی نشده است. با توجه به مراتب، شورای اسلامی شهر که صلاحیتی برای تغییر کاربری اراضی ندارد، به طریق اولی نمی‌تواند در این خصوص مبادرت به وضع قاعده و اخذ عوارض و بهای خدمات کند و قسمتی از اراضی مردم را در قبال پیشنهاد تغییر کاربری به مراجع ذیصلاح دریافت کند. علی‌هذا مطابق رای ۲۴۷ دیوان عدالت اداری «... مصوبه شماره ۷۱-۱۳۸۲/۱۱/۵ شورای اسلامی شهر بندرعباس در قسمت ردیف ۴۴۸ تحت عنوان

تغییر کاربری (با ضرورت تشخیص) به جهات یاد شده مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر بندرعباس تشخیص می‌شود و مستند به بند یک ماده ۱۹ و مواد ۲۰ و ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری حکم به ابطال آن از تاریخ تصویب صادر و اعلام می‌نماید.» در مثال فوق الذکر مصوبه شورای شهر بندرعباس مالک را از بهره‌برداری از حقوق مالکانه که از مهم‌ترین حقوق فردی شهروندان در قانون اساسی^۱ محسوب می‌شود، محروم نموده است.

بنابراین حاکمیت قانون و مسئولیت زمامداران از جمله مبانی ساختار نظام‌های مردمی است (Jowell, ۲۰۰۷, p. ۱۰). دستگاه‌ها و مقامات اداری موظف به تبعیت از قانون می‌باشند و در صورت تخلف از قوانین حاکم که نوعاً توسط پارلمان مردمی، همراه با شناسایی و رعایت حقوق طبیعی مردم تدوین شده است، می‌تواند نقطه امیدوی باشد که با نظارت قضایی ویژه بر اعمال حقوقی اداره، حقوق و آزادی‌های شهروندان را تضمین نماید (هاشمی، ۱۳۸۴: ۲۴۱). بر این اساس، هرچند رسیدگی به شکایات در دیوان عدالت اداری ممکن است به نظارت مقدماتی نیاز نداشته باشد و رسیدگی با شکایت شاکی آغاز گردد، اما با این وجود، رسیدگی قضایی به تظلمات و اعتراضات مردم مستلزم نظارت قضایی مداوم در اوضاع و احوال مقررات جامعه است تا هرکجا ظلم و اعتراضی مشاهده شود، قادر به احقاق حقوق آحاد ملت باشد. از این‌رو ضرورت تأسیس دادسرای دیوان عدالت اداری احساس می‌شود. (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۱۲۲). از طرف دیگر، ذکر این نکته نیز ضروری است، اگرچه دیوان از بینش‌ها و تفکرات نوین حقوقی در حوزه حقوق بشر و آزادی‌های اساسی بهره‌چندانی نگرفته است، معذالک تلاش خود را به دفاع حداقلی از محدوده این حقوق و آزادی‌ها در برابر دستگاه‌های دولتی معطوف نموده و در این راستا نسبتاً موفق عمل کرده است و کارنامه خوبی را از خود بر جای گذاشته است. باین‌حال لازم است که دیوان با تحولات اندیشمندان و اندیشه‌های حقوقی در حوزه حقوق و آزادی‌های بنیادین بشر و با

۱. اصل چهل و ششم قانون اساسی در این خصوص مقرر داشته: «هرکس مالک حاصل کسب‌وکار مشروع خویش است و هیچ‌کس نمی‌تواند به‌عنوان مالکیت نسبت به کسب‌وکار خود امکان کسب‌وکار را از دیگری سلب کند»

تمرکز و تعمق بیشتر بر اصول حقوق عمومی به تفسیر قضایی قانون اساسی و تدوین و توسعه تدریجی حقوق عمومی تعمیق بخشد (آقایی، ۱۳۸۹: ۴۳).

۳-۱- سازمان بازرسی کل کشور

قوه قضاییه ایران از طرق مختلف توسط نهادهای وابسته به خود که در قانون پیش‌بینی شده است، بر عملکرد و فعالیت دستگاه‌های اداری کشور و کارکنان آن‌ها نظارت می‌کند. با این توضیح که نظارت قضایی نسبت به انواع دیگر نظارت از تضمینات اجرایی مناسب‌تری برخوردار است (امامی، ۱۳۸۹: ۱۴۶). یکی از مهم‌ترین وظایف قوه قضاییه طبق بند ۳ اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای قوانین است. از این بند می‌توان صلاحیت کلی قوه قضاییه بر حسن اجرای قوانین و رعایت حقوق و آزادی‌های شهروندان و احترام به آن‌را در دستگاه‌های اداری استنباط نمود. در جهت تأیید این نظر اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل می‌گردد.» سازمان بازرسی کل کشور در حقیقت دادگاه نیست و بازرسی آن یک عمل اداری تلقی می‌شود نه قضایی (رضایی زاده، ۱۳۹۰: ۲۷۱) اما این سازمان نقش مهمی در تأمین و پاسداری از حقوق و آزادی‌های شهروندان می‌تواند داشته باشد. بدین ترتیب، چنانچه سازمان آیین‌نامه صادره از شوراهای اسلامی را مغایر با حقوق و آزادی‌های شهروندی (قانون) تشخیص دهد، مطابق تبصره ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌نماید. همان‌طور که از خاطر گذشت دیوان عدالت اداری نیز مفاد آیین‌نامه را مورد بررسی قرار می‌دهد و چنانچه موارد ایرادی سازمان بازرسی صحیح باشد، دیوان مطابق قانون تمام یا قسمتی از آنرا ابطال می‌کند. روند اخیر می‌تواند، به‌طور غیرمستقیم در تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندی توسط سازمان بازرسی کل کشور مؤثر واقع گردد. بر این اساس هنگام بازرسی، چنانچه آیین‌نامه صادرشده از شوراهای محلی موجبات نقض حقوق و آزادی‌های شهروندی را فراهم آورده باشد، سازمان می‌تواند با تشخیص این موضوع، به‌عنوان شاکی آیین‌نامه مذکور را به دیوان عدالت اداری ارسال و دیوان در صورت صحت گزارش سازمان بازرسی کشور، آنرا ابطال نماید.

۲- نظارت شرعی

حاکمیت دین اسلام به‌عنوان دین رسمی جمهوری اسلامی ایران (اصل دوازدهم) و ابتدای نظام جمهوری اسلامی ایران بر پایه اعتقادات دیرینه مردم به حکومت حق و عدل قرآن بنا شده است و بنابراین تمام قوانین و مقررات در کلیه عرصه‌ها اساساً باید مطابق با موازین اسلام باشد (اصل چهارم) و مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اسلام و مذهب رسمی کشور مخالفت داشته باشد (اصل هفتاد و دوم)، گزاره‌های فوق نشانگر برتری موازین شرع در قوانین موضوعه کشور می‌باشد. بر این اساس، جمهوری اسلامی ایران کشوریست که اصطلاحاً آن را حکومت الهی می‌گویند (هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۳۷). از طرف دیگر، قرآن که از زمره منابع رسمی دین اسلام به شمار می‌رود، انواع حقوق و آزادی‌هایی را به رسمیت شناخته که شورای نگهبان در راستای تضمین آن‌ها اقدام نموده است. علی‌رغم تأکید قانون‌گذار اساسی بر مطابقت همه قوانین و مقررات با موازین اسلامی من جمله تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها، نحوه نظارت چندان واضح و روشن نیست (هاشمی، ۱۳۸۶: ۳۲۴). فقط اصل یکصد و هفتاد و یکم قانون اساسی مقرر داشته که قضات دادگاه‌ها مکلف به خودداری از اجرای مقررات خلاف شرع می‌باشند و در صورت شکایت از این مقررات مرجع رسیدگی دیوان عدالت اداری است و در نهایت نظر شورای نگهبان طبق تبصره ۲ ماده ۸۴ قانون دیوان عدالت اداری در این باره لازم‌الاتباع است. از این رو اگر فردی از مصوبه‌ای در دیوان به این دلیل که آن مصوبه خلاف شرع است، شکایت کند (به این معنی که مصوبه دولت و یا شوراهای محلی، حقوق و آزادی‌های شهروندی را که شرع مقرر نموده، مورد تعرض قرار داده است). شکایت خود را به دیوان عدالت اداری تسلیم می‌دارد. دیوان عدالت اداری در این صورت موضوع را به فقهای شورای نگهبان ارجاع می‌دهد و پس از اظهار نظر فقهای شورای نگهبان، رأی صادر می‌کند که رأی مذکور نباید خلاف نظر فقهای شورای نگهبان باشد و مصوبه یا مقررات خلاف موازین شرع را از زمان تصویب آن ملغی الاثر می‌نماید (مواد ۱۳ و ۸۷ قانون دیوان عدالت اداری). در این زمینه می‌توان به نمونه‌ای اشاره نمود که در آن شورای نگهبان در راستای تضمین حقوق شهروندی نظر داده است. دیوان

عدالت اداری در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۸۲۲۹ مورخ ۱۳۹۱/۷/۱۶ به خواسته ابطال ماده ۲۴ و تبصره‌های آن از مصوبه مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۲۴ شورای اسلامی شهر «راور» به لحاظ ادعای مغایرت با اصل تسلیط (حق مالکیت) که یکی از اصول فقهی می‌باشد، نظر فقهای شورای نگهبان را جویا شد که فقهای شورا نظر خود را بدین صورت اعلام نمودند: «با توجه به ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری مصوب ۱۳۹۰/۱/۲۸ مجلس شورای اسلامی،... دریافت عین اراضی (از دو هزار متر به بالا، در تبصره‌های ۲ و ۳ مصوبه شورای مزبور) بدون موافقت مالک در مواردی که عین زمین مورد نیاز نیست، خلاف موازین شرع شناخته شد.» همان‌گونه که ملاحظه می‌شود شورای نگهبان با استناد به اصل تسلیط، نسبت به حق شاکی در ابطال ماده و تبصره‌های آن که موجب تضییع حقوق مالکانه وی شده است، صحه گذاشته است.

(<http://www.shora-gc.ir/Portal/Home/ShowPage.aspx>)

۳- نظارت اداری

نظارت اداری به اعتبار مقامات کنترل‌کننده، اشخاص حقوقی موضوع کنترل، نحوه و سازمان‌دهی اداره کشور (شیوه تمرکز اداری^۱ و عدم تمرکز اداری^۲) به نظارت سلسله‌مراتب و نظارت قیمومیتی تقسیم می‌شود که در صورت دقیق بودن نظارت، تضمین مؤثری برای حقوق و آزادی‌های شهروندی خواهد بود.

نهادهای غیرمتمرکز اعم از سرزمینی و حرفه‌ای ممکن است در راستای انجام وظایف مصرح خود، به حقوق و آزادی‌های شهروندان تعرض نمایند. از این رو نظارتی به‌عنوان نظارت قیمومیتی از سوی مقامات مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز اعمال می‌شود. نظارت قیمومیتی مبتنی بر «نظارت هماهنگی» یا همکاری است. لازم به ذکر است، چون شخصیت حقوقی نهاد نظارت‌کننده (سازمان مرکزی) و نهاد نظارت شونده (واحد غیرمتمرکز) متفاوت است، نظارت خفیف و روابط بین آن‌ها عرضی یا افقی می‌باشد. در این

۱. تمرکز اداری گونه‌ای نظام حکومتی است که در آن همه وظایف و اختیارات سیاسی و اجرایی در اختیار قدرت و دولت مرکزی است و همه مراجع و مقامات اداری، مأمور دولت هستند.
۲. اعطای شخصیت حقوق عمومی و اختیار تصمیم‌گیری اداری و اجرایی توسط قدرت مرکزی به واحدهای فنی و محلی است تا آن‌ها امور فنی و محلی مربوط را به طور آزادانه و مستقل ولی زیر نظارت خفیف و یا قیمومیتی دولت مرکزی انجام داده و اداره نمایند. (عباسی؛ ۱۳۹۰، ص ۷۲).

نظام اصل بر آزادی عمل واحدهای غیرمتمرکز است (موسی زاده، ۱۳۸۷: ۹۶) و نظارت سازمان مرکزی استثناء است؛ یعنی تا زمانی که واحدهای غیرمتمرکز اعمال غیرقانونی مثلا اقدامی در جهت تعرض به حقوق و آزادی‌های شهروندی که قانون آن را مقرر داشته است، مرتکب نشوند، سازمان مرکزی بر آن‌ها اعمال نظارت و قدرت نمی‌نماید.

شایان ذکر است که اعمال مؤسسات و مقامات غیرمتمرکز که مورد نظارت مرکز قرار می‌گیرد، عبارت است از اعمال حقوقی، یعنی اعمالی که آثار حقوقی (حق و تکلیف) بر آن‌ها مترتب است، نه اعمال مادی آن‌ها (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۶۶).

در هر حال، چنانچه دولت مرکزی تشخیص دهد که عمل حقوقی ناشی از واحدهای غیرمتمرکز قانونی نیست و حقوق و آزادی‌های شهروندی را مورد تعرض قرار می‌دهد، می‌تواند نسبت به پاسداری از حقوق و آزادی‌های شهروندی اقدام نماید. شوراهای محلی ممکن است با تصویب آیین نامه حقوق و آزادی‌های شهروندان را مخدوش نمایند؛ در راستای تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان، تبصره یک ماده ۸۰ قانون شوراهای اسلامی کشور بخشدار، فرماندار و یا استاندار به‌عنوان مقامات مرکزی، می‌توانند بر اساس نظارت قیمومیتی به مصوبات این شوراها اعتراض کنند. به استناد ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اصلاحی ۱۳۸۶، «مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض قرار نگیرد لازم الاجراء می‌باشد و در صورتی که مسؤولین ذی‌ربط آن‌را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف اختیارات شوراها تشخیص دهند می‌توانند با ذکر مورد و به‌طور مستدل حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر نمایند. شورا موظف است ظرف ده روز از تاریخ وصول اعتراض تشکیل جلسه داده و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید، در صورتی که شورا در بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی به هیئت حل اختلاف ذی‌ربط ارجاع می‌شود، هیئت مزبور مکلف است ظرف بیست روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید.» و درنهایت در صورت احراز این موضوع که آیین‌نامه‌های شوراهای اسلامی کشور، مغایر با حقوق و آزادی‌های شهروندان (شرع و یا قانون) هستند، آن‌ها را ملغی‌الاثرا کنند.

۴- مسئولیت مدنی ناشی از آیین نامه‌های ناقض حقوق و آزادی‌های

شهروندی

همان‌طور که گفته شد، شوراهای محلی حق وضع مقررات عام‌الشمول در قالب آیین‌نامه‌ها را ندارند. اما سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود، این است اگر به لحاظ وضع این‌گونه مقررات زیانی به حقوق و آزادی‌های شهروندان وارد شود، آیا این زیان‌ها قابل مطالبه هستند؟ شایان ذکر است که در حقوق ایران مسئولیت مدنی ناشی از وضع قانون به معنای خاص (یعنی قانون اساسی و عادی) وجود ندارد و در فرضی که به لحاظ یک قانون مصوب مجلس زیانی متوجه اشخاص گردد، این زیان قابل مطالبه نبوده مگر اینکه در خود قانون شیوه و کیفیت خسارت پیش‌بینی شده باشد (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۶۲۷). هرچند آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها در چهارچوب تقسیم‌بندی سلسله‌مراتبی قانونی نوعی تقنین محسوب می‌گردند، اما در نظام حقوقی ایران همانند سایر کشورها تحت شرایطی اگر خسارتی به لحاظ وضع این‌گونه مقررات، به حقوق و آزادی‌های شهروندان وارد شود، قابل مطالبه می‌باشد و به این مقررات «احکام و تصمیمات اداری زیان‌آور» گفته می‌شود و در تعریف آن آورده‌اند؛ مقرراتی که دستگاه‌های اداری از راه آیین‌نامه یا بخشنامه و یا دستورالعمل‌های قابل استناد، کارمندان را موظف به انجام اقداماتی می‌کند که احیاناً موجبات ضرر و زیان به حقوق و آزادی‌های شهروندان را فراهم می‌سازد (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۶۲۷-۶۳۹).

همان‌طور که اشاره شد، طبق اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و مادتين ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مرجع تشخیص صحیح و قانونی بودن اقدامات و تصمیمات عام‌الشمول مقامات، نهادهای دولتی و شوراهای محلی، دیوان عدالت اداری است؛ بنابراین اگر اشخاصی مدعی هستند که آیین‌نامه‌های شوراهای محلی حقوق و آزادی‌های آنان را مورد تعرض قرار داده و از این طریق خسارتی اعم از مادی یا معنوی به آنان وارد کرده است، ابتدا باید دادخواستی به خواسته ابطال اقدامات و یا تصمیمات مذکور به دیوان عدالت اداری تقدیم نمایند، اگر دیوان عدالت اداری حکم به ابطال آیین‌نامه شوراهای محلی صادر کرد، اشخاص ذی‌نفع می‌توانند خسارت وارده به خود را نخست از نهادهای ذی‌ربط مطالبه کنند و در فرض استنکاف آن‌ها برای احقاق حقوق خود به محاکم عمومی دادگستری مراجعه نمایند. البته مطالبه خسارت از طریق دادگاه عمومی مستلزم آن است که دیوان

عدالت غیر قانونی بودن مصوبه یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات و... را موجبات تضییع حقوق و آزادی‌های اشخاص یا سبب ورود خسارت بلاواسطه و مستقیم به زیان‌دیده تشخیص دهد. به عبارت دیگر باید انتساب ضرر و زیان از مقررات غیرقانونی به حقوق و آزادی‌های شهروندان ثابت شود، به طوری که بدون آن مقررات ضرر و زبانی به حقوق و آزادی‌های اشخاص وارد نمی‌شد. از این رو مراجع وضع این‌گونه مقررات (یعنی شوراهای محلی) در صورتی مقابل زیان‌دیده مسئولیت مدنی دارند و ملزم به جبران خسارت وارده به اشخاص هستند که به وسیله این مقررات حقوق و آزادی‌های آنان را نقض و یا سلب کرده باشند.

نتیجه‌گیری:

شوراهای محلی به دلیل بهره‌مندی از امکان اتخاذ اعمال حقوقی عام‌الشمول نقش بسیار مؤثری، در صیانت یا تعرض به حقوق شهروندان داشته و در صورتی که دقت لازم به عمل نیاید و یا ایفای تکالیف دولت مقدم شمرده شود، ممکن است از این رهگذر حقوق و آزادی‌های مشروع افراد جامعه تحت‌الشعاع قرار گیرد. به همین خاطر نقض، محدودیت و غفلت از حقوق و آزادی‌های مصرح شهروندان در شرع و قوانین (عادی و اساسی) از سوی این نهاد بسیار محتمل می‌باشد. در ایران قوانینی به صورت غیر منسجم تضمیناتی را برای تخلفات احتمالی ادارات و سازمان‌های غیر متمرکز از حقوق و آزادی شهروندی، وضع نموده‌اند. هرچند تفاسیر کشداری از این تضمینات در قالب‌های گوناگون وجود دارد، اما همان‌گونه که در نوشتار حاضر مورد واکاوی قرار گرفت، می‌تواند تضمینات مؤثری را برای شهروندان در این راستا رقم بزند. در قالب نظارت قضایی اعمال حقوقی به سه گونه متفاوت یکی از سوی قضات دادگستری بدون امکان ابطال اعمال حقوقی شوراهای محلی و در جریان رسیدگی به یک پرونده قضایی، مورد دوم از طرف یک نهاد تخصصی به نام دیوان عدالت اداری کنترل می‌شوند که فلسفه اصلی تشکیل آن رسیدگی به شکایات اشخاص در قبال تصمیمات و اعمال حقوقی عام‌الشمول و انفرادی نهادهای دولتی و سازمان‌های (قوه مجریه) می‌باشد که در جهت صیانت از حقوق و آزادی‌های شهروندی به عمل می‌نماید و مورد آخر از نظارت قضایی، به وسیله سازمان بازرسی کشور در جریان بازرسی از مراجع مشمول بازرسی انجام می‌شود به طوری که شکایات سازمان در جایگاه شاکی می‌تواند مسؤول

و یا مرجع ناقض حقوق و آزادی‌ها را تحت پیگرد قرار داده و یا موجب ابطال آیین نامه‌ها در دیوان عدالت اداری گردد. نوع دیگر نظارت بر اعمال حقوقی سازمان‌های اجرایی دولتی، نظارت اداری به واسطه نظارت قیمومتی می‌باشد که در صورت اعمال درست امر نظارت، در ابطال تصمیمات و اعمال ناقض حقوق و آزادی‌های شهروندان و در نتیجه تضمین آن می‌تواند بسیار مؤثر واقع شود.

با توجه به مطالب یادشده، به نظر می‌رسد، تضمیناتی که در این راستا ذکر شدند، هرکدام به نوعی می‌تواند در تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندی مؤثر واقع شوند. اما بنا به ملاحظاتی امکان غفلت از هرکدام وجود دارد. از این رو، اگر بتوانیم برای نظارت‌های یادشده گونه‌ای امتیاز قائل شویم، در آن صورت کنترل قضایی دیوان عدالت اداری که با طرح شکایت از سوی اشخاص همراه است، می‌تواند نقش مؤثرتری را نسبت به سایر گزینه‌های نظارتی ایفا نماید.

منابع:

اول: فارسی

۱. کتاب‌ها:

- ۱- آقای، محب الله، ۱۳۸۹، *بررسی تطبیقی آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه*، تهران، چاپ اول، انتشارات جاودانه- جنگل.
- ۲- امامی، محمد و استوار سنگری، کورش، ۱۳۸۹، *حقوق اداری*، جلد اول، چاپ سیزدهم، تهران، انتشارات میزان.
- ۳-، ۱۳۹۱، *حقوق اداری*، جلد دوم، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.
- ۴- رضایی زاده، محمدجواد، ۱۳۹۰، *حقوق اداری ۱*، چاپ دوم، تهران، نشر میزان.
- ۵- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، ۱۳۹۰، *آزادی‌های عمومی و حقوق بشر*، چاپ پنجم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- ۶-، ۱۳۸۶، *حقوق اداری*، چاپ سیزدهم، تهران، انتشارات سمت.
- ۷- عباسی، بیژن، ۱۳۹۰، *حقوق اداری*، چاپ دوم، تهران: نشر دادگستر.
- ۸- مهرپور، حسین، ۱۳۸۸، *مجموعه نظریات تفسیری شورای نگهبان*، چاپ اول، تهران: انتشارات ریاست جمهوری.
- ۹- موسی‌زاده، ابراهیم، ۱۳۹۱، *حقوق اداری*، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.
- ۱۰- موسی‌زاده، رضا، ۱۳۸۷، *حقوق اداری (۱) و (۲)*، چاپ نهم، تهران، انتشارات میزان.
- ۱۱- هاشمی، سید محمد، ۱۳۸۴، *حقوق بشر و آزادی‌های اساسی*، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.
- ۱۲-، ۱۳۸۶، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، چاپ چهاردهم، نشر میزان، تهران.
- ۱۳- هداوند، مهدی، ۱۳۹۱، *حقوق اداری تطبیقی*، جلد دوم، چاپ اول، تهران، انتشارات سمت.

۲. مقالات و جزوات درسی:

- ۱- علیخانی، علی اکبر، ۱۳۸۴، «پاسخگویی در نظام جمهوری اسلامی ایران»، *مجله دین و ارتباطات*، شماره ۲۶.
- ۲- مؤمن، محمد و دیگران، ۱۳۸۰، «جایگاه قانون اساسی و ضمانت‌های اجرایی آن»، *مجله معرفت*، شماره ۴۳.
- ۳- هریسی نژاد، کمال‌الدین، ۱۳۹۱-۹۲، *تقریرات حقوق اداری ایران، دانشگاه تبریز*، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی.

۳. قوانین:

- ۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ و بازنگری شده در ۱۳۶۸.
- ۲- قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲.
- ۳- قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ و اصلاحات بعدی.
- ۴- قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲.
- ۵- قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹.
- ۶- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵.

۴. آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری:

- ۱- رای شماره ۶۹۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ۱۶ دی ۱۳۹۵؛ مندرج در سایت: www.vekalatonline.ir/print.php?ToDo=ShowLaws؛ (مشاهده در ۳۰/۱۳۹۳/۱۰)
- ۲- رای ۲۴۷ دیوان عدالت اداری ۱۳۹۱/۵/۲، مندرج در سایت: <http://www.divan-edalat.ir/show.php?page=ahoshow&id=۹۰۸۹>؛ (مشاهده در ۲۱/۸/۱۳۹۳)
- ۳- دادنامه شماره ۷۹۶ ۱۳۸۸/۱/۲۴، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مندرج در سایت: <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/۱۰۲۰۷۱>؛ (مشاهده در ۲۱/۸/۱۳۹۳).

دوم: انگلیسی:

۱. *Liability of Public / European Tort Law* «Cees van Dam (۲۰۱۴),
Published to Oxford Scholarship Online: Jan-۱۰, »*Authorities*
Available at: <http://www.oxfordscholarship.com/page/privacy-policy>,
October ۲۰۱۴) ۲۵ (Accessed

۲. *The Rule of Law and It's Underlying Values in the Changing
Constitution*, Jowell, Jeffery and Oliver, Dawn (etd.), Oxford, University
Press, Jowell, Jeffery(۲۰۰۷),

امنیت غذایی و حقوق شهروندی

دکتر علیرضا محمدنژاد داریانی^۱



چکیده

امنیت غذایی رکن اصلی و پیش شرط توسعه یک جامعه و لازمه دسترسی به حقوق انسانی بوده و ارتباط مستقیمی با کرامت او دارد. امنیت غذایی جلوه اصلی حق بر غذا می باشد که در اسناد بین‌المللی حقوق بشر به عنوان یکی از حقوق رفاهی آمده و دولت‌ها، تعهد سه بعدی در قبال تضمین اجرای آن دارند. شهروندان جامعه در صورت عدم دسترسی کافی به غذای سالم و در تمام اوقات، دچار نا امنی غذایی خواهند شد که نمی‌توان از جامعه گرسنه و مختل در حقوق سلامت، انتظاری برای توسعه یافتگی داشت. این پژوهش، ضمن تبیین مفاهیم حق بر غذا و امنیت غذایی و حقوق شهروندی می‌کوشد رابطه مستقیم امنیت غذایی و حقوق شهروندی را در نیل به ارزش‌های ملی جامعه توصیف نماید.

واژگان کلیدی: امنیت غذایی، سلامت شهروندان، حقوق شهروندی.

مقدمه

جامعه انسانی برای توسعه در ابعاد همه جانبه، نیازمند پیش شرط‌هایی است که بتواند با تحقق آن‌ها، زمینه رشد و پویایی را فراهم نماید. یکی از مهم‌ترین شرط‌های زیر ساختی در توسعه، حقوق سلامت می‌باشد که به صورت مستقیم با جسم و جان انسان به عنوان شالوده

۱. دکتری حقوق عمومی، مدرس دانشگاه آزاد اسلامی.

email:alireza_as_۱۳۵۱@yahoo.com

اصلی حیات انسانی مرتبط است. در این بین، امنیت غذایی به عنوان محوری‌ترین نقش جلوه‌دهنده حقوق سلامت، ایفای وظیفه نموده و باعث چیدمان درست سلامتی شهروندان می‌گردد.

گرسنگی، دروازه ورود به دنیای فقر و فقر، زمینه‌ساز نقض حقوق اساسی انسان می‌باشد، زیرا حقوق اساسی جامعه بشری هنگامی به منصفه ظهور می‌رسد که شهروندان آن اجتماع، گرسنه نباشند و غذای سالم و کافی دریافت نمایند. جامعه گرسنه و یا دریافت کننده غذای ناسالم، هرگز روی موازین حقوق اساسی نمی‌تواند برنامه‌ریزی کند و چنین ملتی، به دلیل نیازمندی به غذا و سیرکردن خود، تن به ذلت می‌آلاید و کرامت انسانی را به کنار می‌نهد. موازین حقوق بشری، در حال حاضر امنیت غذایی را در رده حقوق رفاهی انسانی قرار داده و زیر مجموعه‌ای از حق بر سلامتی او می‌دانند. واقعیت نیز این است که رمز توسعه، رفع فقر و گرسنگی در اندرون جامعه‌ی سیاسی است که همه شهروندان، عضویت اجباری در این جامعه دارند. اعلامیه کنفرانس جهانی حقوق بشر ۱۹۹۳ وین مقرر می‌دارد که تمامی حقوق بشر، جهانی، غیر قابل تفکیک، مرتبط و وابسته به یکدیگر هستند، بنابراین تحقق کامل حق بر غذا منوط به دستیابی به حق سلامتی، تعمیم و ترتیب و دستیابی به تمام منابع بوده و حق بر غذا، برای تحقق سایر حقوق انسانی، ضروری و اساسی می‌باشد. (میرعباسی، ۱۳۹۳، ۳۰)

حقوق شهروندی به مجموعه حقوقی که افراد به اعتبار موقعیت شهروندی خود دارا می‌باشند و نیز مجموعه‌ی قواعدی که بر موقعیت آنان در جامعه حکومت می‌کند گفته می‌شود. بنابراین تعریف «حقوق شهروندی» یک مفهوم نسبتاً وسیعی است که شامل حقوق مدنی و سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و فردی می‌باشد و چگونگی روابط مردم و دولت و موسسات شهری و حقوق و تکالیف آنان در برابر یکدیگر را تنظیم می‌نماید که منشعب از حقوق اساسی در چارچوب قانون اساسی کشور است و به منظور رعایت و حفظ حقوق افراد و انسان‌ها در بخش کلان جامعه می‌باشد. (قاضی پور، ۱۳۹۴، ۷)

با بیان مزبور آن چه که در این تحقیق مورد سوال اصلی قرار خواهد گرفت این است که امنیت غذایی چه رابطه‌ی محوری با حقوق شهروندی دارد.

۱. مفهوم امنیت غذایی

سرچشمه فکری امنیت غذایی به بحران غذا در جهان در اوایل دهه ۱۹۷۰ و حتی پیش از آن به اعلامیه حقوق بشر سازمان ملل متحد در ۱۹۴۸ برمی‌گردد. بانک جهانی در ۱۹۸۶ امنیت غذایی را به مفهوم دسترسی همه مردم به غذای کافی در هر زمانی برای ارائه یک زندگی سالم و پویا تعریف کرد. براساس این تعریف امنیت غذایی یک مفهوم گسترده است که به وسیله تعامل دامنه‌ای از عوامل بیولوژیکی، اقتصادی، اجتماعی، کشاورزی و فیزیکی تعیین می‌شود و بنابراین هم‌چون مفاهیم بهداشت یا رفاه اجتماعی معیار واحدی برای ارزیابی آن وجود ندارد. با وجود این، می‌توان این پیچیدگی را با تمرکز روی سه مولفه مشخص امنیت غذایی یعنی موجودی مواد غذایی، دسترسی به مواد غذایی و استفاده از مواد غذایی ساده‌تر کرد.

موجودی مواد غذایی مستلزم این است که مقادیر کافی مواد غذایی به طور مداوم برای همه افراد ساکن یک قلمرو سرزمینی موجود باشد، که می‌تواند از طریق تولید داخلی، واردات، کمک‌های غذایی و غیره بدست آید. دسترسی به غذا مستلزم این است که کلیه خانوارها و اعضای آن منابع کافی و مناسب برای بدست آوردن یک خوراک مغذی داشته باشند. این دسترسی به درآمد خانوارها، توزیع درآمد در میان اعضای خانوار، قیمت مواد غذایی و موارد دیگری از این دست بستگی دارد این دسترسی بایستی از دو بعد فیزیکی و اقتصادی آن تأمین شود. دسترسی فیزیکی به مواد غذایی ارتباط نسبی مصرف‌کننده را با شبکه توزیع غذا نشان می‌دهد و به وسیله حوادث غیرمترقبه‌ای چون جنگ، محدودیت‌ها یا تحریم‌های کالایی تحت تاثیر قرار می‌گیرد. دستیابی اقتصادی نیز به وسیله عواملی چون فقر و قدرت خرید تحت تأثیر قرار می‌گیرد، یعنی دسترسی اقتصادی تابعی از درآمد، اشتغال و قیمت‌ها است. بنابراین امنیت غذایی نه تنها مستلزم عرضه کافی مواد غذایی در سطح کلان می‌باشد بلکه ناظر بر توزیع عادلانه غذا به منظور دستیابی همگان به آن نیز می‌باشد. (قاسمی، ۱۳۷۳، ۲۹ - ۲۶)

بانک جهانی امنیت غذایی را به صورت دسترسی همه مردم در تمام اوقات به غذای کافی برای داشتن زندگی سالم تعریف می‌کند. در این تعریف به سه عنصر موجود بودن غذا، در دسترس بودن غذا و پایداری در دریافت غذا تاکید گردیده است. عنصر موجود بودن غذا

تنها به میزان مواد غذایی در مرزهای ملی که در گذشته عنصر اصلی امنیت غذایی بود، تکیه ندارد و امروزه شامل تولیدات داخلی و واردات مواد غذایی می‌باشد. مفهوم دسترسی به غذا نیز دسترسی فیزیکی و اقتصادی به منابع جهت تامین اقلام غذایی مورد نیاز جامعه است و معنای پایداری در دریافت غذا، ثبات و پایداری دریافت ارزش‌های غذایی مورد نیاز جامعه می‌باشد.

اما، سازمان فائو در سال ۱۹۹۶ تعریف کامل‌تری را از امنیت غذایی به این شرح ارائه داد: «امنیت غذایی هنگامی وجود دارد که همه مردم در تمام ایام به غذای کافی، سالم و مغذی دسترسی فیزیکی و اقتصادی داشته باشند و غذای در دسترس نیازهای یک رژیم تغذیه‌ای سازگار با ترجیحات آنان را برای یک زندگی سالم و فعال هموار سازد». به این ترتیب باید مفاهیم امنیت غذایی را در این سه بحث جای داد: غذای کافی، دسترسی، زندگی سالم و فعال. (محمدنژاد داریانی، ۱۳۹۳، ۱۶)

از امنیت غذایی مانند سایر مفاهیم علوم اجتماعی طی گذر زمان تعاریف و برداشت‌های متفاوتی ارائه شده است. یکی از علل این موضوع تغییر سطح تحلیل در این حوزه ملی در گذر زمان است. سایمون ماکسول تغییرات مربوط به سطح تحلیل را به این صورت تقسیم بندی می‌کند:

۱. تغییر از سطح جهانی و ملی به سطح خانوار؛
۲. تغییر از تاکید بر بعد دسترسی به غذا به بعد زیست معیشتی؛
۳. تغییر از بعد شاخص‌های عینی به بعد شاخص‌های ذهنی. (Maxwell, ۱۹۹۶, p. ۱۵۶: Vol. ۲۱)

امنیت غذایی بر دو چیز دلالت می‌کند: اول این‌که غذا به مقدار و کیفیت کافی در هر زمان و جای مورد نیاز، موجود بوده و در دسترس و قابل تهیه باشد؛ دوم اینکه ضمانتی وجود داشته باشد که این وضع استمرار یابد و انتظار آن برود. به بیان ساده امنیت غذایی وقتی وجود دارد که غذای کافی به طور منظم در دسترس مردم باشد. در این صورت است که می‌توان انتظار دسترسی به غذای کافی و مورد نیاز را داشت. (Alfredson and Asbjorn, ۱۹۹۹: p.p. ۲۱۶ - ۲۱۸)

امنیت غذایی سنگ بنای یک جامعه توسعه یافته و عنصر اصلی سلامت فکری، روانی و جسمی اعضای آن است. ناامنی غذایی، عزت نفس یک ملت، به عنوان ستون اصلی توسعه و

استقلال ملی، را تخریب و با ایجاد اختلال در انباشت و انعقاد یافتگی سرمایه اجتماعی کنش‌های جمعی را بسیار پرهزینه می‌کند و در نتیجه امکان وفاق و وحدت ملی را کاهش می‌دهد. ناامنی غذایی با تحلیل کیفیت سرمایه انسانی و نارسایی در فرایند انباشت آن، ظرفیت اقتصاد و در نتیجه حجم کلی تولید بالقوه ملی را کاهش خواهد داد. خطر ناامنی غذایی عامل و تسهیل کننده فقر، قحطی، گرسنگی و زوال تمام عیار یک ملت خواهد بود. بدون تردید، برخورداری از غذای کافی یک حق انسانی است و محروم شدن افراد از آن، به هر دلیلی، در حکم یک جنایت می‌باشد. برناردشاو، نویسنده مشهور ایرلندی، فقر یا به تعبیری دیگر ناامنی حاد غذایی را بزرگ‌ترین مصیبت‌ها و بدترین جنایات علیه بشریت می‌داند. ناامنی غذایی دامنه انتخاب افراد را به صورت کامل محدود، و در بسیاری موارد حق انتخاب را از آن‌ها می‌گیرد و از این رو قابلیت‌ها و استانداردهای زندگی‌شان را تحلیل می‌برد.

۱.۱.۱. حق بر غذا

حق بر غذا حقی بشری است که در مجموعه حقوق اقتصادی و فرهنگی و اجتماعی طبقه - بندی می‌شود و بر اساس میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی حق بر غذا و رهایی از گرسنگی و دسترسی پایدار به غذای با کیفیت و کمیتی است که پاسخ‌گوی نیازهای غذایی و فرهنگی باشد. گزارشگر ویژه حق بر غذای سازمان ملل متحد برای اولین بار در سال ۲۰۰۱ توسط کمیسیون حقوق بشر انتخاب شد و هر سال گزارشی را در مورد حق بر غذا در جهان به کمیسیون حقوق بشر (شورای حقوق بشر) و حسب مورد به مجمع عمومی سازمان ملل متحد ارائه می‌دهد و در سال ۲۰۰۱ این حق را به صورت زیر تعریف نمود: «حق بر غذا به معنی دسترسی مستمر، پایدار و بدون محدودیت است که به طور مستقیم یا غیر مستقیم به غذایی که هم از نظر کیفیت و هم از نظر کمیت مناسب و مطابق با شرایط فرهنگی جامعه‌ی فرد مصرف کننده است، به نحوی که زندگی او را در ابعاد روانی و جسمانی و سطوح فردی و جمعی تضمین کند و تامین آن به میزان کافی و مناسب و بدون دغدغه باشد».^۱

۱. Commission On Human Right (CHR), (۲۰۰۱), The Right to food Report by the Special Reporter on the right of food, retrived from: www.CHR.org

در حقیقت، حق بر غذا را باید مساعدت و یاری رساندن به انسانی دانست که نمی‌تواند از خود مراقبت کند. این انسان باید مطابق حق بر غذا، تغذیه درخور شان خود را داشته و به غذایی که سالم و با کیفیت می‌باشد، دسترسی بیابد. ابعاد مختلف دسترسی تنها به خود غذا محدود نمی‌شود، بلکه به موجب تعریفی که از حق بر غذا در گزارش یاد شده آمده است، ابعادی هم چون دسترسی به زمین و آب و امنیت و رفاه و نهادهای مختلف تهیه غذا مانند کود، بذر و سموم دفع آفات گیاهی و حتی در جوامعی که اقدام به ماهی‌گیری نموده و غذای خود را از این شیوه به صورت عمده تامین می‌کنند، می‌گردد. در این رابطه باید تاکید کرد که حق بر غذا باید شامل تمامی طبقات و دهک‌های اقتصادی پایین جامعه شود تا همه آنان بتوانند زندگی شایسته‌ای را داشته و کرامت انسانی را درک کنند.

نقش و جایگاه دولت‌ها را در تجلی حق بر غذا باید مهم و اساسی تلقی نمود، زیرا تامین و تجلی حق بر غذا، از تعهدات حقوق بشری دولت‌ها محسوب می‌شود. به طوری که هرگونه اختلال در امنیت غذایی به ناهنجاری‌های اجتماعی و اختلال در نظم عمومی می‌تواند منجر شود که با رسالت دولت‌ها در تعارض می‌باشد. دولت‌ها در کنار امنیت غذایی باید به مقوله ایمنی غذا یعنی رعایت موازین بهداشتی و سالم بودن غذای تولید شده و قابل عرضه به مصرف‌کننده توجه نموده و از طریق وضع قواعد و مقررات مختلف در حوزه‌های تولید، توزیع و مصرف به صورت حاکمیتی دخالت نمایند.

۲.۱. رابطه‌ی حق بر غذا و حق بر سلامتی

حق بر سلامتی در ماده‌ی ۱۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی ملل متحد به معنای حق هر فرد برای بهره‌مندی از بالاترین استاندارد قابل دستیابی به سلامت یعنی وضعیت یک زندگی اجتماعی، جسمی و روحی آمده است. موضوع حق بر سلامتی دامنه وسیعی از عوامل اقتصادی و اجتماعی را شامل می‌شود که باعث ارتقای شرایطی می‌گردد تا مردم بتوانند از زندگی سالم برخوردار شوند. عوامل تعیین کننده سلامتی شامل غذا، تغذیه سالم و آب آشامیدنی و بهداشت کافی و مسکن و سایر موضوع-های مرتبط است.

حق بر غذا رابطه نزدیکی با حق بر سلامتی دارد، زیرا حق بر غذا در جسم و جان فرد تاثیر گذاشته و شخص برای تامین سلامتی خود از منظر جسمی به غذای کافی و سالم

نیازمند می‌باشد. گرسنگی و سوء تغذیه می‌تواند بر توانمندی‌های کاری اشخاص تاثیر منفی گذاشته و دسترسی او را به منابع غذایی سالم دچار محدودیت کند. تغذیه خوب و سالم و به حد رفع نیاز می‌تواند نیروی جسمانی فرد را برای انجام کارها و تامین معیشت او فراهم کند، بگونه‌ای که در اثر اختلال در حق بر غذا فرد دچار بیماری‌ها و ضعف‌های جسمانی و روحانی شده و در نهایت حقوق دیگر او نیز دچار لطمه می‌گردد.

حق بر غذا وسیله‌ای برای تحقق امنیت غذایی برای همه انسان‌ها در چرخه زندگی است، به عنوان مثال حق بر غذا در افراد مبتلا به ایدز بسیار مهم می‌باشد، زیرا سوء تغذیه و ناامنی غذایی توسعه بیماری را تسریع و تشدید نموده و دسترسی به غذای کافی با تقویت سیستم ایمنی از رشد و توسعه ایدز جلوگیری می‌کند. در مورد سایر بیماری‌ها نیز می‌توان چنین مثال‌هایی را بیان نمود که همگی ارتباط عمیق بین حق بر غذا و حق بر سلامت را توصیف می‌نمایند. (میرعباسی، ۱۳۹۳، ۳۲)

۳.۱. کرامت انسانی و امنیت غذایی

در نظام بین‌المللی حقوق بشر و قواعد بشردوستانه اصلی به نام کرامت انسانی وجود دارد که وجه اشتراک تمامی قواعد حقوقی است، به طوری که در اعلامیه جهانی حقوق بشر بر این موضوع تاکید شده و نیز آنرا متعلق به همه افراد انسانی دانسته است و بر این مبنا، تمامی انسان‌ها دارای کرامت می‌باشند. در میثاقین نیز بر این موضوع تاکید زیادی گردیده و حقوق غیر قابل اسقاط انسان‌ها و ارتباط ژرف و با محتوای شان با هم و تفکیک ناپذیری حقوق بشر از یکدیگر، همگی ناشی از کرامت انسانی معرفی شده‌اند. در حقیقت اصول و قواعد حقوق بشری همگی بر تضمین کرامت انسانی استوار گشته و قصد آنرا دارند تا در برابر تهدیدهای رایج زندگی فردی و اجتماعی انسان‌ها، بر نقش ضمانت‌گرایانه حقوق بشر در عرصه کرامت انسانی تاکید زیادی کنند. (قاری سید فاطمی، ۱۳۸۸، جلد دوم، ۱۷۸ - ۱۶۶)

یکی از مظاهر ناهمگونی که اصل کرامت انسانی را متزلزل می‌کند، محرومیت او از حق بر غذا در اثر ابتلا به فقر یا درآستانه‌ی فقر قرار گرفتن می‌باشد. نیازمندی شدید و عدم تامین احتیاجات غذایی انسان‌ها معمولا در اثر فقر اقتصادی، سیاست‌های نادرست دولت‌ها، جنگ‌های داخلی و تحمیل شده از بیرون، رخوت کار و تولید، بیکاری و مسائلی از این نوع

همگی بر امنیت غذایی انسان سایه می‌اندازند و آنرا مورد مخاطره قرار می‌دهند. در سال - های اخیر در عرصه نظام بین‌الملل، برخی اعمال شیوه‌های توسل به زور از سوی شورای امنیت سازمان ملل متحد مانند قطعنامه‌های فصل هفتم شورای امنیت علیه دولت صدام حسین و اعمال تحریم‌های همه جانبه، اولین سایه شوم خود را بر ایجاد گرسنگی گذارد و بخشی از مردم عراق به ویژه کودکان را دچار مرگ یا بیماری نمود که آمارهای گوناگونی در این زمینه توسط برخی نهادهای بین‌المللی همچون یونیسف منتشر شده‌اند.

به نظر می‌رسد در فقدان حق بر غذا و نبود تغذیه خوب اولین ضربه‌ها بر پیکر کرامت انسانی وارد شده و او را زخمی می‌نماید. آن چه که نسل دوم حقوق بشر، یعنی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی یا به اصطلاح مرسوم، حق‌های رفاهی که حق بر غذا نیز در آن دسته قرار می‌گیرد، دنبال می‌کنند، تضمین کرامت انسانی می‌باشد. بدیهی است یکی از گزاره‌های مهم در این عرصه، امنیت غذایی است که خلاء در آن باعث لطمه‌ها بر اصل کرامت انسانی می‌گردد. سود و منفعت زندگی شایسته انسان در کرامت‌مندی او بوده و اولین گزاره سودساز را در این اندیشه، حق بر غذا باید توصیف نمود. (Clover, ۲۰۰۳, ۶۶)

این نکته را باید اضافه نمود که برای تضمین اجرای این حق، دولت‌ها در قبال حق بنیادین رهایی از گرسنگی تعهد فوری داشته و تکلیف دارند این حق را در بلایای طبیعی نیز تضمین نمایند. بنابراین تعهدات سه بعدی حق بر غذا در حقوق بشردوستانه بین‌المللی به صورت زیر خواهد بود:

الف) تعهد احترام به حق بر غذا

تعهد در احترام به حق بر غذا در جنگ‌ها و مخاصمات مسلحانه به عنوان راهبردی اصلی مدنظر بوده و بر منع هرگونه استفاده از ابزارهای گرسنگی برای به زانو درآوردن طرف مقابل تاکید شده و محرومیت عمدی از غذا در شرایطی خاص معادل ژنوساید دانسته می‌شود. اعمال تحریم‌های مبتنی بر حق بر غذا نیز یکی از مصادیق بارز نقض حق بر غذا اعلام و دولت‌ها مکلفند حتی در زمان جنگ، راه را برای ارسال محموله‌های غذایی باز نمایند. (Gotula, ۲۰۰۲, ۳۱)

ب) تعهد به ایفای حق بر غذا

در این تعهد، بر تسهیل حق بر غذا و نیز تعهد به فراهم آوردن آن تاکید شده است. در تسهیل باید زمینه تحقق امنیت غذایی را در شرایط خاص و اضطراری مانند زمان جنگ

ایجاد نمود و اجازه داد که محموله‌های مواد غذایی به شهروندان انتقال داده شود. در تعهد به فراهم کردن حق بر غذا که در ماده‌ی ۵۵ کنوانسیون ژنو در شرایط اشغال به صورت مفصل بیان گردیده است، تعهدات خاصی برای فراهم کردن حق بر غذا بر برخی افراد و در شرایط خاص مانند اسرای جنگی داده شده و اگر دولت در اجرای این تعهد یعنی تهیه و ارایه‌ی غذا دچار مشکلاتی بوده و یا ناتوان باشد، باید مطابق همین کنوانسیون، دولت متبوع از جامعه جهانی برای این تعهد درخواست کمک نماید. در این گروه می‌توان پناهندگان، آوارگان جنگی، قربانیان نقض فاحش حقوق بشر، اقلیت‌های قومی و مذهبی، کودکان، افراد بدون تابعیت، افراد معلول و ناتوان، مدافعان حقوق بشر و ساکنان مناطق روستایی را می‌توان در این مقوله قرار داد. (Ibid, p.۳۳)

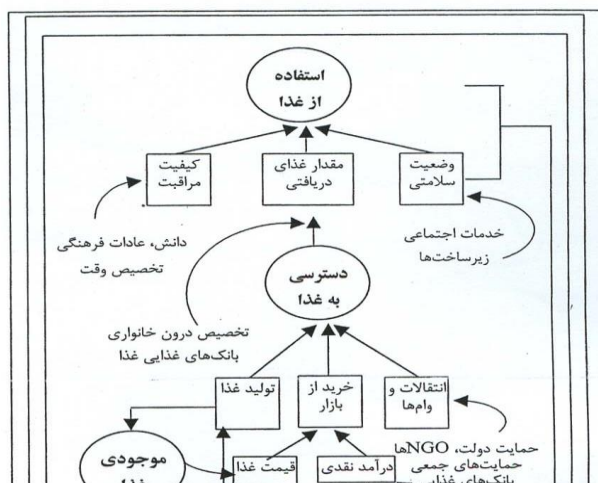
ج) تعهد به حمایت از حق بر غذا

در جنگ‌های مسلحانه تعهد به حمایت مستلزم آن است که دولت‌ها باید اقدام‌های مناسبی جهت جلوگیری از غارت و از بین رفتن مواد غذایی توسط ماموران مسلح و افراد دیگر انجام دهند تا دسترسی شهروندان به غذا محدود نشود. در غیر این صورت دولت غیر حمایت‌گر به عنوان ناقض و متخلف از این موضوع شناخته خواهد شد. (Ibid, p.۳۵)

به این ترتیب ملاحظه می‌شود که حق بر غذا رابطه‌ی مستقیمی با کرامت انسانی دارد و بدون در نظر گرفتن تامین غذای خوب و کافی و سالم و در دسترس شهروندان، نمی‌توان انتظار تحقق کرامت انسانی را داشت. ه چنان که در تعالیم آسمانی دین مبین اسلام بر فقدان ایمان در انسان گرسنه تاکید شده، باید به این امر متوجه گردید که بدون تضمین حق بر غذا و امنیت غذایی مردم، امکان کرامت‌مندی انسان فراهم نخواهد بود.

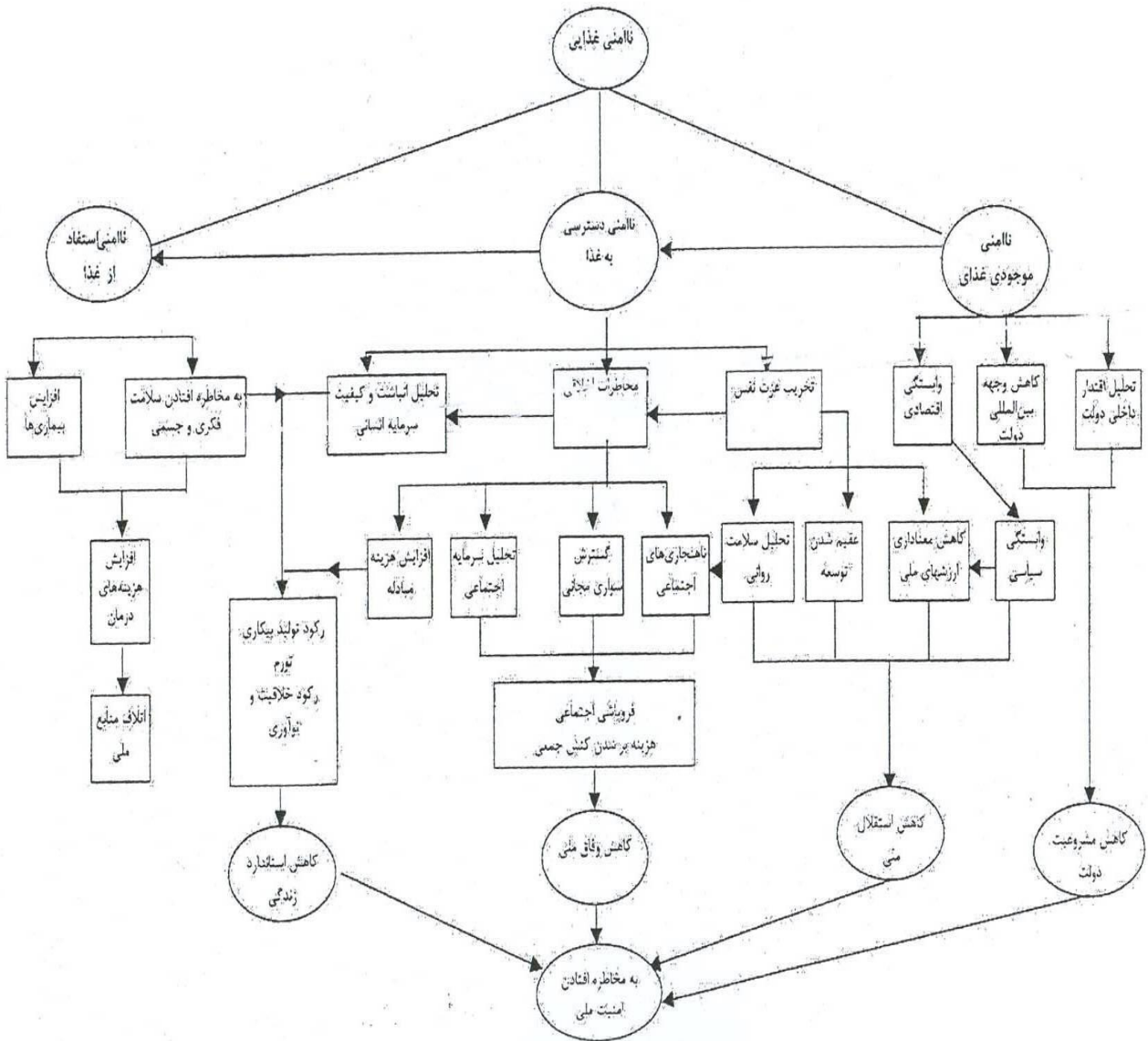
۴.۱. امنیت غذایی در ارتباط با امنیت ملی

در نمودار زیر مفهوم امنیت غذایی به روشنی نمایش داده می‌شود:
نمودار شماره ۱:



امنیت غذایی سنگ بنای یک جامعه توسعه یافته و عنصر اصلی سلامت فکری، روانی و جسمی اعضای آن است. این مهم به ویژه برای کشورهای در حال توسعه‌ای چون ایران مضاعف است. ناامنی غذایی به مثابه یک بد عمومی می‌ماند که برون داده‌های منفی آن کلیت جامعه را در عدم مزیت قرار می‌دهد و نه تنها توانمندی و قابلیت‌های یک ملت را تحلیل می‌برد، بلکه منابع کمیاب آن را نیز از استفاده‌های کارایشان (به لحاظ اجتماعی) دور کرده و در نهایت به فقیرتر شدن یک ملت می‌انجامد. ناامنی غذایی عزت نفس یک ملت را، به عنوان ستون اصلی توسعه و استقلال ملی، تخریب و با ایجاد اختلال در انباشت و انعقاد یافتگی سرمایه اجتماعی کنش‌های جمعی را بسیار پرهزینه می‌کند و در نتیجه امکان وفاق و وحدت ملی را کاهش می‌دهد. (رنجبر، ۱۳۹۱، ۸)

نادیده گرفتن اصل امنیت غذایی به مخاطره افتادن ارزش‌های ملی و در نتیجه امنیت ملی را خواهد داشت. امنیت غذایی یک سیاست امنیت ملی می‌باشد که کم و کیف آن مقدار عرضه و کیفیت کالای عمومی امنیت ملی را در هر کشور تعیین می‌کند. عرضه یک سطح بهینه شده از امنیت ملی مستلزم تدارک سطح بهینه امنیت غذایی می‌باشد. تاریخ روابط بین کشورها نشان می‌دهد که کشورهای قدرتمند در بیش‌تر موارد از مواد غذایی به عنوان حربه‌ای سیاسی علیه کشورهای جهان سوم بهره گرفته‌اند. تجربه کشورهای کم‌تر توسعه یافته حاکی از این است که وابستگی آن‌ها به واردات مواد غذایی از کشورهای توسعه یافته‌تر باعث ضربه‌پذیری سیاسی‌شان شده و امنیت ملی‌شان همواره از این محل در معرض تهدید بوده است.



۲. مفهوم حقوق شهروندی

موضوع علم حقوق مربوط به انسان می‌باشد و نحوه بهره‌مندی انسان‌ها از حقوق شهروندی از مباحث مهم نظام‌های حقوقی است. بعد از سکناى انسان در کره خاکی و الزام او به زندگی اجتماعی نظام‌های حقوقی بر مبنای حقوق فطری پدیدار شدند که با گسترش جوامع بشری و توسعه‌ی علمی این نظام‌ها نیز متحول گردیدند. شهرنشینی انسان‌ها را واجد حق و تکلیف نمود و مصادیقی از این حقوق و تکالیف به تدریج در قوانین موضوعه که توسط حاکمیت‌ها تدوین می‌شد، متبلور گردید. در قالب این حقوق موضوعه شهرنشینان موظف به احترام به حقوق یکدیگر شدند و نظارت بر التزام به حقوق شهرنشینی از وظایف دولت‌ها تلقی شد. بنابراین، شهرنشینی که به حقوق یکدیگر احترام گذاشتند، از عنوان شهرنشین به شهروند ارتقا پیدا نمودند.

شهروندی ابتدا در حوزه مسایل اجتماعی شهری بررسی می‌شد و سپس مفاهیم خود را به ایالت و کشور گسترش داد. اگر دیرزمانی پرداختن به این حقوق در تعالیم اخلاقی و پیام‌های دینی و معنوی برای احترام به کرامت و منزلت انسانی برای خود معنی و مفهوم پیدا می‌کرد، در زندگی شهرنشینی جدید دنیا و با ظهور دولت‌های مترقی این مفاهیم وارد حقوق موضوعه شده و با همان نگرش یعنی احترام به کرامت و منزلت انسانی متبلور گردید. شهروند عضو رسمی یک شهر، ایالت و کشور است و حقوق شهروندی مسوولیت‌هایی را به او یادآور می‌شود که در قوانین موضوعه پیش‌بینی شده است. هر جامعه برای تداوم نظم و امنیت نیازمند قوانین و مقررات مختلفی است که روابط اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی آن‌را سامان دهد. بدین ترتیب تدوین این قوانین موجب گردید تا شالوده حقوق شهروندی که بیانگر روابط مردم شهر، حقوق و تکالیف آنان در برابر یکدیگر و اصول و هدف‌ها و وظایف و روش انجام آن است، شکل بگیرد. در واقع حقوق شهروندی آمیخته‌ای است از وظایف و مسوولیت‌های شهروندان در قبال یکدیگر، شهر و دولت یا قوای حاکم و مملکت و هم‌چنین حقوق و امتیازاتی که وظیفه تامین آن حقوق برعهده مدیران و قوای حاکم می‌باشد. به مجموعه این حقوق و مسوولیت‌ها حقوق شهروندی گفته می‌شود.

مفهوم حقوق بشر که در جهان امروز مفهومی بسیار کاربردی و گسترده است، در کنار دو مفهوم حقوق اساسی و حقوق شهروندی قابل طرح می‌باشد. اگرچه این مفاهیم سه‌گانه، گاه

مترادف و گاه جانشین یکدیگر بکار می‌روند، اما در مقام عمل و در تفکیک مفهومی دارای مرزهای ظریفی هستند. باید چنین بیان نمود که حقوق شهروندی آن بخش از حقوق اساسی است که در قانون اساسی هر کشوری شکل ملی به خود گرفته و شامل حال شهروندان آن کشور می‌باشد، مانند حق مشارکت سیاسی که الهام گرفته از حقوق بشر در شکل نسبی آن می‌باشد. کارشناسان علم حقوق بر این باورند که قوانین موضوعه هر کشوری تاثیرپذیری مستقیم از مفهوم حقوق شهروندی دارد. به عبارتی باید چنین گفت که حقوق شهروندی را می‌توان در مسوولیت‌های فردی و اجتماعی شهروندان و هم‌چنین مسوولیت‌های دولت در قبال شهروندان بررسی نمود. در تقسیم‌بندی کلی حقوق شهروندی، مهم‌ترین مسوولیت شهروندان را باید در احترام آنان به حقوق دیگران در نظر گرفت. (محمدنژاد داریانی، ۱۳۹۰، ۲۱)

روابط چندسویه بین دولت، جامعه و شهروندان ایجاب می‌کند که منافع فردی مستلزم تامین منافع ملی و اجتماعی باشد و بالعکس نیز صادق است. بر این اساس شهروندان دوگانگی و تضادی بین منافع خود و منافع دولت با جامعه احساس نمی‌کنند. در مفهوم شهروندی به همراه تکالیف، حقوقی متناسب برای هر یک از شهروندان در نظر گرفته می‌شود که این حقوق و تکالیف لازم و ملزوم یکدیگرند و هیچ‌یک را بدون دیگری نمی‌توان تصور نمود. شهروندی علاوه بر حقوق بر تکالیف و تعهدات نیز دلالت می‌نماید.

حقوق‌دانان، حقوق شهروندی را در سه‌گونه‌ی حقوق مدنی، حقوق سیاسی و حقوق اجتماعی دسته‌بندی می‌کنند که این مصادیق گستره وسیعی را در حوزه‌های مختلف زندگی اجتماعی و فردی شهروندان دربر می‌گیرد. باید اذعان نمود که حقوق شهروندی چیزی نیست که از طرف حاکمیت به مردم اعطا می‌شود، بلکه در نزد شهروندان محفوظ و ثابت است. حقوق شهروندی را دولت ایجاد نمی‌کند، ولی آن‌را مراعات نموده و از آن حمایت به عمل می‌آورد و اگر خود به نقض آن عمل کند، باید در صدد جبران‌ش نیز برآید. در حکومت‌های دموکراتیک، حاکمیت زاییده تحقق بخشی از حقوق شهروندی است. می‌توان چنین بیان نمود که حقوق شهروندی از جامعیتی گسترده برخوردار است که شکل و نوع حکومت و حاکمان را در خود جای داده و آن‌ها را پوششی کامل می‌دهد.

۱.۲. حقوق شهروندی در آموزه‌های دینی

نگاهی به تعالیم ادیان الهی، نقش موثر آن‌ها را در شکل‌دهی و ترویج حقوق بشر روشن می‌نماید. زیرا خاستگاه حقوق بشر فطرت انسان است و خالق این فطرت بهتر و بیشتر از هر مرجع دیگری از آفریده خود مطلع می‌باشد. حقوق بشر روایتی است تازه از حقوق طبیعی و منظور از آن حقی است که لازم و ملزوم طبیعت انسانی تلقی می‌شود. حقوق بشر عطیه کسی نیست تا بتواند آن‌را از او پس بگیرد و تمنای این حقوق در سرشت انسان‌هاست. (مهرپور، ۱۳۷۷: ۳۰۴-۳۰۳)

دستورات ادیان الهی از آن‌جا که خاستگاه ربوبی دارند از دو خصیصه مهم برخوردارند: هم واجد انسان‌شناسی کامل هستند و هم ژرف‌نگرند و با وسعت دید، همه افراد را مورد توجه قرار می‌دهند. بنابراین در آموزه‌های دینی مفاهیم حقوق بشر مصداقی عینی و واقعی به خود می‌یابد. نگرشی به قرآن کریم نشان می‌دهد که تمام مواهب و نعمت‌های عالم برای انسان خلق شده است «هو الذی خلق لکم ما فی الارض جمیعاً» (بقره، ۲۹). با این دیدگاه می‌توان گفت که خداوند متعال در عالم خلقت کرامت و منزلتی ویژه برای انسان قرار داده و عالم هستی را برای بهره‌مندی او آفریده است.

مهم‌ترین خاستگاه حقوقی در اندیشه‌ی اسلامی قرآن کریم است که بشریت در عرصه زندگی فردی و اجتماعی بدان نیازمند می‌باشد. تاریخ صدر اسلام نشان می‌دهد که پیامبر گرامی اسلام هسته اولیه امت را پی‌ریزی فرمود و پس از اندک زمانی که به یثرب رفت، آن‌را به مدینه‌النبی تبدیل کرد. مدینه‌ای که در آن حاکمیت انسان بر سرنوشت خویش بر اساس بندگی خداوند و قانون‌گذاری حق شکل گرفت. حق کرامت و احترام به منزلت انسانی از دستوره‌های اساسی اسلام است و به عبارتی می‌توان چنین گفت که نخستین حق هر شهروند ایجاد زمینه‌های رشد در اوست. قرآن کریم به زیبایی این مضمون را اشاره فرموده که «و لقد کرّمنا بنی آدم» (اسراء، ۷۰). سپس در آیه‌ای دیگر انسان‌ها را برابر دانسته و تنها وجه برتری را در تقوی می‌داند «ان اکرمکم عندالله اتقیکم» (حجرات، ۱۳). قرآن مجید در آیه‌ای دیگر یکی از مصادیق حقوق شهروندان را زندگی در محیطی سرشار از صلح و صفا بیان می‌فرماید «انما المومنون اخوه فاصلحوا بین اخویکم» (حجرات، ۱۰). کتاب آسمانی مسلمین حق زیستن در محیطی انسانی، آکنده از امنیت و آرامش را حقی طبیعی دانسته و

با بیان مصادیق افساد فی‌الارض، تعقیب و مجازات بزهکاران و مجرمان را بیان می‌نماید (مأده، ۳۲). از دیگر حقوق شهروندان در منظر قرآن کریم برخورداری از رفاه و آسایش مادی است که به مالکیت خصوصی و حق همگانی در بهره‌برداری از منابع طبیعی و ثروت- های زمین تاکید می‌فرماید «لقد مکناکم فی‌الارض و جعلنا لکم فیها معایش» (اعراف، ۹).

۲.۲. حقوق بشر و حقوق شهروندی

مفهوم حقوق بشر اغلب در کنار دو مفهوم حقوق اساسی و حقوق شهروندی مطرح می‌شود. نگرش به تاریخ جنبش‌های سیاسی نشان می‌دهد که در روح مبارزات آزادی‌خواهان احیای کرامت و منزلت انسانی نهفته است. جنبش‌های مختلفی که علیه حکومت‌های خودکامه صورت پذیرفته است، هر کدام واجد خصایصی است که از یک حس مشترک تبعیت می‌کنند و آن به رسمیت شناختن حقوق انسان‌ها می‌باشد. اما، آن چه که در مفهوم امروزی حقوق شهروندی می‌توان به آن پرداخت، اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۲۶ اوت سال ۱۷۸۹ فرانسه می‌باشد که به عنوان دیباچه قانون اساسی سال ۱۷۹۱ یعنی نخستین قانون اساسی انقلاب فرانسه مورد قبول واقع شد و از حیث انشای حقوق طبیعی و فردی و شیوه نگارش و کلیت و جامعیت شهرت جهانی دارد. در مقدمه این اعلامیه نمایندگان مردم فرانسه با اشاره به تحقیر حقوق انسان‌ها که موجب نگون‌بختی ملت‌ها و فساد حکومت‌ها شده است، حقوق مستدام و مقدس انسان را در منشوری رسمی بیان کرده‌اند.

منشور مهم دیگری که در مورد حقوق شهروندی انتشار یافته است، منشور حقوق ایالات متحده آمریکا می‌باشد که در سال ۱۷۹۱ تصویب و به قانون اساسی آن کشور الحاق گردید. مهم‌ترین ضابطه حقوقی که در سطح بین‌المللی انتشار یافته، اعلامیه جهانی حقوق بشر است که به عنوان یک میثاق و پیمان بین‌المللی در مجمع عمومی سازمان ملل متحد در ۱۰ دسامبر ۱۹۴۸ با هدف برقراری تضمین حقوق و آزادی‌های برابر برای همه مردم به تصویب رسید. اعلامیه جهانی حقوق بشر همراه با دو میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و حقوق مدنی و سیاسی مهم‌ترین اسناد بین‌المللی حقوق بشر را تشکیل می‌دهند. (ذاکریان، ۱۳۸۸، ۱۴۲)

در حالت کلی و با نگرش به مفاد اعلامیه‌های جهانی حقوق بشر آنچه را که می‌توان به عنوان حقوق شهروندی در عرصه بین‌المللی مطرح نمود، تصریح به آزادی‌های مشروع است که این آزادی‌ها را به صورت زیر باید طبقه‌بندی کرد:

۱) آزادی‌های مربوط به اعمال فردی شامل: امنیت - آزادی و مصونیت مسکن - تعرض - ناپذیری مکاتبات - آزادی رفت و آمد.

۲) آزادی‌های اندیشه شامل: آزادی دین و عقیده - آزادی آموزش و پرورش - آزادی اخبار و اطلاعات - آزادی نمایش.

۳) آزادی‌های گروه‌بندی شامل: آزادی تجمع - آزادی پیوستن به سازمان‌ها، احزاب سیاسی، مذهبی، روشنفکری، ورزشی و تفریحی.

۴) آزادی‌های اقتصادی و اجتماعی شامل: مالکیت - آزادی بازرگانی و صنعتی - آزادی کار - آزادی سندیکایی. (قاضی «شریعت‌پناهی»، ۱۳۸۳: ۵۷۶-۵۵۷)

۳.۲. حقوق شهروندی در ایران

هرچند مقوله‌هایی مانند حقوق شهروندی در ادبیات حقوقی، سیاسی و جامعه‌شناسی ایران واژه‌های جدید و نو به شمار می‌روند، ولی از نظر مفهومی کاملاً شناخته شده هستند. پیش‌تر بیان شد که مفهوم اصلی حقوق شهروندی رعایت و حفظ حقوق افراد و انسان‌ها در بخش کلان جامعه است. لذا اصطلاح حقوق شهروندی از نظر مفهومی پدیده نوظهوری نمی‌تواند باشد. زیرا پیش از این در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سایر قوانین عادی و حتی در فرمان ۸ ماده‌ای امام خمینی در سال ۱۳۶۰ به حقوق مردم اشاره شده است. اما، اصطلاح و واژه‌ی حقوق شهروندی برای اولین بار با صدور بخشنامه ریاست وقت قوه قضاییه در ۲۰ فروردین سال ۱۳۸۳ درمورد رعایت حقوق شهروندان وارد نظام حقوقی ایران شد. در مقدمه این بخشنامه‌ی ۱۴ بندی خطاب به مراجع قضایی، انتظامی و اطلاعاتی کشور این‌گونه به حقوق شهروندی اشاره شده است: «از آن‌جا که حفظ کرامت و ارزش والای انسانی و احترام به آزادی‌های مشروع و حقوق شهروندی و رعایت اصول و ارزش‌های اسلامی درگرو اقدامات صحیح و عادلانه‌ی مسوولان قضایی، انتظامی و اطلاعاتی کشور می‌باشد، لذا، توجه کلیه‌ی قضات، ضابطان، بازجویان، ناظران زندان‌ها و بازداشتگاه‌های سراسر کشور را به رعایت مفاد بخشنامه جلب می‌نماید». پس از صدور این بخشنامه،

مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۳/۱/۱۵ بخشنامه مذکور را عینا به عنوان قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی تصویب کرد. بنابراین نخستین قانون مربوط به حقوق شهروندی در ایران که صرفا در گستره قضایی، حقوق شهروندی را مورد حمایت قرار می‌دهد، به این شکل تصویب شد. چندی پس از تصویب این قانون، قانون‌گذار با تصویب قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران دامنه شمول حقوق شهروندی را در قانون مذکور به گستره‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی تعمیم داد.

در ماده ۱۰۰ قانون برنامه‌ی چهارم توسعه، دولت موظف شده بود، به منظور ارتقای حقوق انسانی، استقرار زمینه‌های رشد و تعالی و احساس امنیت فردی و اجتماعی و تربیت نسلی فعال، مسوولیت‌پذیر، ایثارگر، مومن، رضایتمند، برخوردار از وجدان‌کاری، با انضباط، متعهد به انقلاب و نظام اسلامی و مفتخر به ایرانی بودن، منشور حقوق شهروندی را در حول محورهای زیر تصویب نماید:

* پرورش عمومی قانونمداری و رشد فرهنگ نظم و احترام به قانون و آیین شهروندی؛
* تامین آزادی و صیانت از آرای مردم و تعیین آزادی در حق انتخاب شدن و انتخاب کردن؛

* هدایت فعالیت‌های سیاسی و اجتماعی به سمت فرآیندهای قانون و حمایت و تضمین امنیت فعالیت‌ها و اجتماعات قانونی؛

* تامین امنیت و آزادی لازم برای رشد تشکل‌های اجتماعی در زمینه صیانت از حقوق کودکان و زنان؛

* ترویج مفاهیم وحدت‌آفرینی و احترام‌آمیز نسبت به گروه‌های اجتماعی و اقوام مختلف در فرهنگ ملی؛

* حفظ و صیانت از حریم خصوصی افراد؛

* ارتقای احساس امنیت اجتماعی در مردم و جامعه.

عملی ساختن این منشور در طی دوره هشت ساله‌ای متوقف شد و در احکام برنامه‌ی پنج ساله پنجم نیز چنین موضوعی نیامد، ولی رییس دولت یازدهم در آغازین وعده‌های انتخاباتی خود تدوین منشور حقوق شهروندی را مطرح و این منشور پس از چند سال

رایزنی و جمع آوری نقدها و نظریات مختلف سرانجام در آذرماه ۱۳۹۵ توسط رئیس جمهوری اسلامی ایران رونمایی شد.

۳. جایگاه حق بر غذا در حقوق شهروندی

با توصیفی که از حق بر غذا در این مقاله بیان شد، می‌توان چنین نتیجه گرفت که این حق، در ارتباط با مبانی حقوق بشری بوده و در داخل یک کشور، در رابطه مستقیم با حقوق شهروندی قابل جمع می‌باشد. امنیت غذایی که جلوه حق بر غذا هست، برای شهروندان باعث ایجاد آرامش خاطر در رفع یکی از نیازمندی‌های اساسی و تجلی حق بر سلامت می‌شود و موجب ارتقای توانایی شهروندان در نیل به سایر حقوق رفاهی و حتی حقوق مدنی - سیاسی‌شان خواهد بود.

به خوبی می‌توان دریافت که تجلی اهداف حقوق شهروندی مانند بسط و گسترش توانایی‌های شهروندان، تقویت حس تعلق اجتماعی، ایجاد عدالت در برخورداری از فرصت‌ها و امکانات، تقویت بینش زندگی جمعی و احترام به نیازهای جمعی در مقابل فردگرایی و بهبود و ارتقای شاخصه‌های مثبت شهروندی در رابطه تنگاتنگی با حق بر غذا قرار دارد. زیرا، گرسنگی هرگز نمی‌تواند افراد را به سوی تجلی حقوق شهروندی سوق دهد و رفتارهای افراد گرسنه چیزی جز رفع نیاز به غذا به عنوان عنصر اصلی و سازنده حیات، نخواهد بود.

شهروندان باید بتوانند به غذای کافی و سالم در تمامی اوقات شبانه روز دسترسی داشته باشند. بنابراین، اگر شهروندان یک جامعه توانستند خود را از گرسنگی رهایی دهند، بی‌تردید امکان فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی یا همان حقوق رفاهی برایشان میسر خواهد شد. شهروند گرسنه، فردی است مغموم و نیازمند که در پایه‌ای‌ترین نیاز خود درمانده شده و از حقوق اجتماعی و به تبع آن حقوق مدنی و سیاسی به تدریج محروم می‌شود. این شهروند بحران زده، هرگز نمی‌تواند شاهد و ناظر درخشش حق‌های رفاهی باشد، همان مثل معروف که می‌گوید اسب نفس بریده را طاقت تازیانہ نیست، از شهروند گرسنه و غم‌زده نمی‌توان هرگز انتظاری برای رشد داشت و اجتماع گرسنه، خود برای رهایی از گرسنگی دست به واکنش‌های ناهنجار زده و سرانجام حقوق دیگران را متعرض می‌شود. در حالی که حقوق شهروندی زمانی به منصفه ظهور می‌رسد که شهروندان به حقوق یکدیگر احترام گذاشته باشند.

شهروندانی که به غذای ناسالم دسترسی داشته باشند و از تغذیه بهداشتی و سالم به دلایل ارزانی غذای ناسالم نسبت به سالم، مشکلات اقتصادی برای تهیه‌ی غذای سالم، فرآوری آسان غذاهای ناسالم و ترویج فرهنگ تغذیه نامناسب برخوردار شوند، به تدریج شاهد بروز مشکلات جسمی و سلامتی شده و هزینه‌های هنگفتی را برای درمان خود می‌بایست اختصاص دهند. به این ترتیب، شهروندان به جای تامین معیشت شایسته به سوی تامین هزینه‌های سنگین درمان سوق پیدا خواهند کرد و نتیجه چنین امری، نقض حقوق شهروندی خواهد بود.

شهروندانی که به غذای ناکافی و کم دسترسی داشته باشند، به مرور دچار مشکلات ناشی از سوء تغذیه گرفتار آمده و در نهایت، سلامتی‌شان به مخاطره خواهد افتاد. رشد روزافزون بیماری‌هایی نظیر انواع سرطان‌های گوارشی بیشتر ناشی از رفتارهای تغذیه‌ای ناسالم و یا عدم دسترسی به غذای کافی می‌باشد که در نهایت منجر به اختلال در سلامت جامعه می‌گردد. جامعه بیمار، جامعه‌ای به افول رفته تلقی شده و از چنین جامعه‌ای هرگز نمی‌توان انتظار رشد و توسعه را داشت.

نتیجه‌گیری:

آنچه که در این تحقیق بیان گردید، واگویی یکی از معضلات خاموش جامعه ایرانی تحت عنوان امنیت غذایی بود. با آن که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصولی چند از جمله اصل سوم به وظیفه دولت در امنیت غذایی ملت تاکید نموده و از طرفی قوانین عادی کشور مانند قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه احکامی را برای اجرای سند چشم‌انداز بیست ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران مقرر نموده و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز بر امنیت غذایی تاکید فراوان دارد، ولی، این جامعه به دلیل مشکلات اقتصادی در سطوح مختلف طبقات اجتماعی از یک سو و عدم تعریف استانداردهای مورد نیاز و حداقلی در تولید، فرآوری، بسته‌بندی، توزیع و مصرف مواد غذایی از سوی دیگر و نیز تغییر در فرهنگ نظام غذایی و بروز پدیده‌هایی هم‌چون لاغری و رژیم‌های غذایی نادرست، به نظر نگارنده در امنیت غذایی مشکلات جدی دارد.

امنیت غذایی ارتباط تنگاتنگی با ارزش‌های ملی و کرامت انسانی دارد و رنگ باختن حق بر غذا در میان شهروندان به عوارض ناهنجار اجتماعی منجر می‌شود و در سطح کلان

امنیت ملی را نیز به مخاطره می‌اندازد. آن چه که در حقوق موضوعه ایران به عینه می‌توان مشاهده نمود، ضعف‌های عمده در هنجارگذاری مربوط به حوزه تغذیه خوب و سالم و کافی شهروندان ایرانی است که همین ضعف‌ها باعث اختلال در امنیت غذایی شده است. با این شرایط نمی‌توان انتظار تجلی حقوق شهروندی را به صورت شایسته داشت و می‌بایست تجدیدنظر جدی در این موارد به عمل آید. هم چنین دولت نیز به دلیل تعهد به تضمین حق بر غذا لازم است با اعمال تبعیض‌های روا یا مثبت موضوع بند نهم اصل سوم قانون اساسی، شهروندانی را که به دلیل فقر و یا مسایل اقتصادی در دسترسی به مواد غذایی کافی مشکلاتی دارند، با ارائه تسهیلات اعتباری و یا اعطای بسته‌های امنیت غذایی مستمر مورد حمایت جدی قرار دهد.

منابع:

اول. فارسی

۱. کتاب‌ها:

- ۱- ذاکریان، مهدی، ۱۳۸۸، *مفاهیم کلیدی حقوق بشر بین‌المللی*، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
- ۲- قاضی «شریعت‌پناهی»، ابوالفضل، ۱۳۸۳، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چاپ دهم، تهران، نشر میزان.
- ۳- قاری سید فاطمی، سید محمد، ۱۳۸۸، *حقوق بشر در جهان معاصر، دفتر دوم، جستاری از حق‌ها و آزادی‌ها*، جلد دوم، چاپ اول، تهران، انتشارات شهر دانش.
- ۴- مهرپور، حسین، ۱۳۷۷، *نظام بین‌المللی حقوق بشر*، چاپ اول، تهران، انتشارات اطلاعات.
- ۵- میر عباسی، سید باقر و اسفندیاری، چنگیز، ۱۳۹۳، *امنیت غذایی و حق دسترسی به غذا در گفتمان حقوقی سازمان ملل*، چاپ اول، تهران، انتشارات خرسندی.
- ۶- ماکسوئیل، سیمون، ۱۳۷۹، *امنیت غذایی از دیدگاه فرانوگرایی*، ترجمه‌ی پرناز صدیقی و بیتا صمیمی، چاپ اول، تهران، موسسه‌ی پژوهش‌های برنامه ریزی و اقتصاد کشاورزی.

۲. مقالات:

- ۱- رنجبر، رحمان، *نحوه‌ی تعامل امنیت غذایی با امنیت ملی*، فصل‌نامه‌ی داخلی وزارت جهاد کشاورزی، شماره‌ی ۳۷، ۱۳۹۰.
- ۲- قاسمی، حسین، *تعاریف و مبانی نظری امنیت غذایی*، فصل‌نامه‌ی اقتصاد کشاورزی و توسعه، شماره‌ی ۲۲، ۱۳۷۳.

۳- محمدنژاد داریانی، علیرضا و فتحی، ژیلا، *حقوق شهروندی در پرتو نظارت قضایی دیوان عدالت اداری*، اولین همایش ملی نظارت قضایی و حقوق شهروندی در جمهوری اسلامی ایران، کرمانشاه، ۱۳۹۰.

۴- محمدنژاد داریانی، علیرضا، *رابطه‌ی متقابل امنیت غذایی و محیط زیست*، اولین همایش ملی بهداشت محیط، سلامت و محیط زیست پایدار، همدان، شهریور ۱۳۹۲.

دوم: انگلیسی:

۱. Alfredson, Gudmunder and Absjorn, Eide, (۱۹۹۹), *The Universal Declaration of Human Rights*, London, Martinus Nijhoff Publishers.
۲. Clover, J. (۲۰۰۳), Food Security in Sub-Saharan Africa, *African Security Review*, Vol. ۱۲, No. ۱.
۳. Gotula, Lorenzo and Vidar, Margaret (۲۰۰۲), The right of food in emergencies FAO legal office, p.۳۱. retrieved from: www.fao.org
۴. Maxwell, simon, (۱۹۹۶), *Food Security: Post – Modern Perspective*, Vol. ۲۱, London, Clarendon Press.
۵. Commission On Human Right (CHR), (۲۰۰۱), The Right to food Report by the Special Reporter on the right of food, retrived from: www.CHR.org

شهروند و آموزش حقوق و تکالیف شهروندی

دکتر محمد مظهري^۱



چکیده:

در جهان معاصر مفهوم حقوق شهروندی از جذابیت زیادی برخوردار است و تحقق آن به بهترین ملاک مشروعیت حکومت‌های مردمسالار تبدیل گردیده است و تامین حقوق شهروندی، از اساسی‌ترین وظایف دولت‌ها به شمار می‌رود. به همین منظور، امروزه در بسیاری از کشورهای مدرن برای شهروندان، حقوقی در قوانین گنجانده شده و به آن‌ها آموزش داده می‌شود تا افراد در صدد مطالبه آن برآیند. چراکه اگر مردم به حقوق خود آشنا نباشند درصدد کسب و احیای آن نیستند و تا حقوق افراد احیاء نشود دولت پاسخگو نخواهیم داشت و زمانی که دولت پاسخگو نباشد، قانون بر جامعه حاکم نیست. در این مقاله نخست به بررسی و تحلیل مفهوم شهروندی و ابعاد گوناگون آن از طریق کنکاش در دیدگاه‌های صاحب‌نظران و اندیشمندان این حوزه پرداخته می‌شود به جهت آشنایی عمیق‌تر با ضرورت آموزش حقوق شهروندی به اقدامات لازم، انجام شده، ابزارهای مورد نیاز پرداخته می‌شود. «آموزش حقوق شهروندی» از جمله الزامات و ضرورت‌های گریزناپذیر در دستیابی به هدف‌هایی است مانند تعلق، تعهد و عضویت در شهر توسط شهروندان که با تبیین مسئولیت‌ها و وظایف شهروندان به آنها می‌آموزد که چگونه با آگاهی از حقوق فردی و اجتماعی خود به اتخاذ تصمیم‌گیری‌های به هنگام و درست پردازند تا حاصل آن، به ارتقای

۱. استادیار دانشکده‌ی حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز. mazharipnu@yahoo.com

سطح جامعه‌پذیری آنها بینجامد و در بهبود وضعیت زندگی آنها و دیگر شهروندان موثر افتد.

کلید واژگان: حقوق شهروندی، آموزش، حق و تکلیف.

مقدمه:

«شهروندی» و «شهروندی» واژگانی هم‌ریشه در صورت اما متفاوت در معنی هستند. اگرچه «شهر» خاستگاه مشترک این دو واژه در صورت است، اما شهروندی بر معنای مکانی، حضور در شهر و در کوتاه سخن به حضور در کالبد فیزیکی آن تاکید می‌ورزد و شهروندی بر معنای ارتباطی حضور در شهر و در کوتاه سخن، بر حضور در سپهر فرهنگی آن، تا آن‌جا که خود را شکل پیشرفته و تکامل یافته شهروندی می‌داند و با اشاره ژرف‌تر به چگونگی زندگی، فعالیت و کسب و کار روزمره فرد شهروندی، از ضرورت «آگاهی» شهروندی از حقوق یکدیگر و «عمل» به مسؤولیت‌ها و وظایف خود در قبال اجتماعی به نام شهر سخن می‌گوید و آنرا شرط لازم ارتقای جایگاه فرد از «شهروندی» به «شهروندی» می‌داند. شهروندی عضو رسمی یک شهر و فراتر از آن، یک کشور است. پذیرش این دیدگاه به معنای آن است که فرد شهروندی نیازمند «یادآوری» مداوم حقوق و مسؤولیت‌هایی است که در قانون اساسی و دیگر اسناد و قوانین مرتبط، پیش‌بینی و تدوین شده است. «حقوق شهروندی» که دربرگیرنده اصول، اهداف و روش‌های برقراری ارتباط میان مردم شهر و حقوق و تکالیف آنها در برابر یکدیگر و اجتماع است، به چگونگی اداره امور شهر و نظارت همگانی بر رشد «متوازن» و «هماهنگ» آن اشاره می‌کند و با زیر ذره بین بردن مسؤولیت‌ها و وظایف شهروندان و چگونگی تامین آن از سوی مدیران شهری، دولت و به طور کلی، قوای حاکم سه‌گانه، به راه‌های تحقق «مطلوب» آن در اجتماع شهری و جامعه ملی می‌اندیشد. (شکری، ۱۳۸۶: ۸۰) دراندیشه اجتماعی مارشال، شهروندی و مولفه‌های مربوط به آنرا با یک رویکرد تاریخی و جامعه‌شناختی، واقعیتی اجتماعی دانسته که در غرب از سده ۱۷ تا قرن ۲۰ مورد بررسی و سیر تکاملی قرار گرفته است. مارشال آموزش‌های شهروندی را جزء مولفه‌های کلیدی نظام اقتصادی سرمایه‌داری یعنی طبقه اجتماعی و نظام سیاسی دموکراسی یعنی مشارکت همگانی و برابری حقوقی در جامعه

مدرن دانسته است. به نظر مارشال، آموزش شهروندی «نوعی واقعیتی است که منزلت اجتماعی را به تمام اعضای جامعه از طریق تعالیم رسمی و غیر رسمی اعطا نموده و به موجب آن تمامی افراد از جایگاه حقوق و وظایف برابر که توسط قانون حمایت و تثبیت شده برخوردارند، به نظر او آموزش اصول شهروندی همراه با سه بعد اجتماعی است: «حقوق مدنی و شهروندی مدنی» مانند حق برخورداری از آزادی بیان، مالکیت، مذهب، عقیده، حقوق سیاسی و ... «شهروندی سیاسی و حقوق سیاسی» مانند حق برخورداری از رای، عضویت و مشارکت سیاسی و ... «حقوق اجتماعی و رفاهی و شهروندی اجتماعی و رفاهی» مانند حق برخورداری از رفاه و خدمات اجتماعی، اشتغال، آموزش، امنیت، تامین اجتماعی و مانند آن (عاملی، ۱۳۸۰: ۴۱)

۱- ضرورت و اهمیت موضوع:

به دلیل اهمیت موضوع، امروزه شهروندی و حقوق مربوط به آن، حجم زیادی از گفتارها و نوشتارها را به خود اختصاص داده و این امر بخصوص در سالهای اخیر کانون توجه بسیاری از حقوقدانان و پژوهشگران جامعه شده است. این توجه‌ها در سایه تحولات اخیر در فضایی سیاسی و اجتماعی کشور بروز کرده و سبب شده است که ضرورت‌های مساله حقوق شهروندی دو چندان شود. هرچند که اهمیت طرح مساله و بررسی مطالعه حقوق شهروندی در ایران را می‌توان با توجه به تاثیر ارتباطات و تکنولوژی جهانی و پیامدهای آن هم دریافت؛ اما این پیامدها سبب ایجاد تحول در نگرش‌ها و رفتارهای افراد جامعه شده و موجبات انتظار و خواسته‌های بیشتر آنان را فراهم کرده است. اگرچه شاید در بادی امر به نظر می‌رسد که بحث حقوق شهروندی امری بدیهی است و باید از حقوق شهروندان دفاع کرد اما وقتی به واقعیت‌های اجتماعی جامعه نگاه می‌کنیم متوجه می‌شویم که هنوز افراد جامعه نسبت به حقوق شهروندی خود آگاه نیستند و هنوز در بخش‌هایی از جامعه این احساس وجود دارد که افراد بیشتر از آن که محق باشند مکلف‌اند. صرف گفتمان حقوق شهروندی در جامعه به معنای آن نیست و باید رعایت این حقوق از طرف افراد جامعه و بخصوص مسؤولان آن رعایت شود. برای رسیدن به این هدف تاکید برای آموزش حقوق شهروندی، شناخت، اجرا و رعایت حقوق شهروندی باید به صورت یک فرهنگ از طریق

مقالات، پایان نامه‌ها، رسانه‌های گروهی، گنجاندن واحدهای درسی آموزش حقوق شهروندی نهادینه شود. بنابراین این که در جامعه از حقوق شهروندی و حمایت از آن بحث می‌شود باید دانست حقوق شهروندی چیست؟ گستره آن در قوانین کدام است؟ مبانی آن چیست؟ تا به این سوال‌ها پاسخ داده نشود و مبنای حقوق شهروندی در قوانین و مقررات مشخص نشود صحبت از آن در رسانه‌ها و جامعه (مانند تدوین منشور حقوق شهروندی در سال ۱۳۹۵ توسط دولت تدبیر و امید) بیشتر جنبه شعاری دارد تا یک بحث کاربردی و علمی. از طرف دیگر، افراد به عنوان شهروندی فعال در جامعه خواستار آگاهی و شناخت از حقوق و تکالیف خود و سپس عمل به آنها می‌باشند که تنها در سایه آموزش و شناخت حقوق شهروندی میسر است.

۲- مفهوم شهر:

ویکتور هوگو درباره شهرها، عقیده دارد که شهرها کتاب‌های سنگی هستند که مفاهیم تاریخی و فرهنگی خود را به خوانندگان که همگان افراد ساکن در آنها هستند، انتقال می‌دهند و به صورتی نمادین، بیانگر تاریخ و عادات اجتماعی ساکنان خود هستند. مجسمه‌ها و ساختمان‌های موجود در شهر و نقاشی‌ها و بیماریهای متعلق به بناها، ورق‌های این کتاب و کالبد و سیمای شهر به صورتی استعاری، کتابی با مضامین تاریخی-فرهنگی درباره انسان است. (شادمان، ۱۳۸۲: ۱۷)

از نظر اجتماعی، شهرها مکان‌های مناسبی برای شکل‌گیری نهادهای جمعی، اعتلای ارزش‌های فرهنگی، گسترش و تحکیم روابط و مناسبات اجتماعی و پاسداری از روشهای انسانی و هویت‌های ملی و محلی هستند (فرجامی، ۱۳۸۳: ۵۳۳)

شهرها تبلوری از نابرابری در روابط قدرتمند که با ظهور حکومت یعنی روابط فرماندهی-فرمانبری هم‌خوانی دارند (صرافی، ۱۳۸۴: ۱۳۷)

۳- مفهوم شهروند:

واژه شهروند دارای ماهیت چند بعدی مفهوم است که با تاکید بر بعدی از ابعاد آن، مفهوم متفاوتی به دست می‌آید. اما علی‌رغم این تنوع، موضوع واحدی در آن‌ها وجود دارد و آن هم تاکید بر حقوق و وظایف است. برخی برای تبیین واژه شهروند عقیده دارند که شهروند دارای مجموعه‌ای از حقوق و وظایف است که دستیابی هر فرد به منابع اجتماعی و اقتصادی

را تعیین می‌کند. اولین فرهنگ فارسی که کلمه شهروند را در خود جای داده است، فرهنگ فارسی امروز است. این فرهنگ شهروند را چنین تعریف کرده است: «کسی که اهل یک کشور باشد و از حقوق متعلق به آن برخوردار باشد» (صدر افشار، ۱۳۷۳: ۱۲۵). در فرهنگ جامعه‌شناسی، شهروندی منزلتی است که موجبات برخورداری از حقوق و قدرت‌ها را فراهم می‌کند» (کرابی، ۱۳۶۷: ۶۵). در فرهنگ علوم اجتماعی آمده است: «شهروندی موقعیت حقوقی تعیین شده توسط دولت است. امروزه حقوق و مسؤولیت‌های برابر به همه شهروندان اختصاص داده می‌شود. چرا که وجود شهروندان درجه دوم بر مبنای محل تولد، اقامت، جنسیت، اعتقاد، رفتار، نژاد و کاست دیگر قابل پذیرش نیست» (بیرو، ۱۳۶۶: ۳۳۲). در فرهنگ درآمدی بر دایره‌المعارف علوم اجتماعی آمده است: «شهروندی رابطه‌ای میان فرد و دولت است شامل عضویت سیاسی کامل و وفاداری دایم نسبت به دولت است» (ساروخانی، ۱۳۷۵: ۸۵). در دایره‌المعارف فلسفی آمده است که شهروندی «نه تنها موقعیت قانونی بلکه به آرمان‌های دموکراتیک هنجاری باز می‌گردد. شهروندی قصد ارائه موقعیت و هویت مشترک و عام را دارد که به پیوند همبستگی میان اعضای جامعه کمک می‌کند» (Encyclopaedia of Philosophy).

در فرهنگ علوم سیاسی «شهروند کسی است که از حقوق و امتیازات مندرج در قانون اساسی یک کشور استفاده کند» (آقابخشی، ۱۳۶۳: ۴۹).

برخی دیگر در خصوص مفهوم شهروندی گفته‌اند که «هویت سیاسی، وفاداری به قلمرو جغرافیای سیاسی، احترام به قانون، توجه دقیق به حقوق دیگران و آگاه بودن از امتیازات و منزلت خویش و بالاخره گردن نهادن به وظایفی که ناشی از شهروندی و حقوق شهروندی است که مفهوم شهروند به معنای امروز را پدید آورده است» (پیران، ۱۳۷۶: ۴۷). برخی در خصوص مفهوم شهروندی می‌گویند: «مفهوم شهروندی را می‌توان در مجموع جزء مفاهیم جدیدی دانست که با زندگی برخواسته از تجدد و فرهنگ انسان اجتماعی در هم آمیخته است و بشدت از نحوه نگاه معطوف به استعداد انسان بلوغ یافته تا توانایی‌های وی و چگونگی شرکت دادن و سهم کردن او در وضعیت و سرنوشت حیات فردی-اجتماعی موثر است» (قادری، ۱۳۷۹: ۲۶).

هامیلتون شهروندی را «مجموعه‌ای از حقوق یا وظایف معرف عضویت سیاسی-اجتماعی می‌داند که موجب اختصاص منابع جمعی به گروه‌های مختلف اجتماعی است» (عظیمی، ۱۳۷۷: ۵۹).

در فرهنگ علوم سیاسی آکسفورد، در خصوص واژه شهروند آمده است: «موقعیت شهروند بودن که معمولاً قانون آن را معین می‌کند». در سنت جمهوری خواهی صلاحیت کسب شهروندی به حقوق و وظایف خاص شهروندان بستگی دارد و تعهد نسبت به برابری میان شهروندان با اعمال محرومیت‌های قابل ملاحظه در کسب شرایط صلاحیت شهروندی همراه است. به طور کلی صلاحیت و شرایط شهروندی منعکس کننده مفهوم اهداف جامعه سیاسی و دیدگاهی است که بر اساس آن اشخاص قادر به سهیم شدن در خیر مشترک، برخورداری از منافع آن و کمک به آزادی شهر می‌شود. گرچه مفهوم شهروندی ممکن است به موقعیت تفویض شده قانون اشاره کند، اما می‌تواند این نظر را نیز طرح کند که اشخاص در نتیجه موقعیت خود در درون یک جامعه سیاسی می‌توانند مستحق حقوقی نیز باشند. بر اساس این دریافت، افراد به واقع در نتیجه مشارکت در یک زندگی مشترک، حقوق و وظایفی پیدا می‌کنند» (مک لین، ۱۳۸۱: ۴۳۴).

عده‌ای در خصوص واژه شهروند می‌گویند: «در حکومت مردم سالار افرادی هستند که به احزاب سیاسی می‌پیوندند و برای پیروزی نمایندگان منتخبشان مبارزه می‌کنند. آنان این حقیقت را می‌پذیرند که ممکن است قدرت همواره در دست حزب آنان نباشد. آنان آزادند نامزد انتخابات شود یا مدتی در جایگاه مقامات منتخب مردم به خدمت بپردازند. آنان برای طرح مسائل محلی یا کشوری از مطبوعات آزاد استفاده می‌کنند. آنان به عضویت اتحادیه‌های کار، گروه‌های اجتماع و انجمن‌های تجاری در می‌آیند. آنان به عضویت نهادهای داوطلبانه خصوصی فعال در زمینه علایقشان در می‌آیند. این سازمان‌ها ممکن است در زمینه مذهب، فرهنگ قومی، مطالعات آکادمیک، ورزش‌ها، هنرها، ادبیات، بهبود اوضاع محل، تبادل بین‌المللی دانشجویان یا موضوعات فراوان دیگری فعال باشند. تمام این گروه‌ها بدون آن که فاصله شان از حکومت اهمیتی داشته باشد- در پرمیایی و سلامت مردم سالاریشان سهیم هستند» (ورعی، ۱۳۸۴: ۲۵).

۴- اهمیت شهرها برای آموزش حقوق شهروندی:

شهرها کامل‌ترین اشکال ممکن آبادی انسانی‌اند. آنها هم چون مشعلی فروزان انوار خود را فرا راه انسانیت و تمدن پاشیده‌اند. شهری که دیگر نمی‌تواند چون یک مقوله فلسفی مورد بررسی قرار گیرد، فلسفه وجودی خویش را از دست داده است. شهری که دیگر نمی‌تواند با موازین علمی سنجش پذیر باشد، عینیت واقعی بودن خود را از کف می‌دهد. شهری که نه در زمان بلکه در مکان می‌زید، دارای فضاهای زنده شهری نخواهد بود و اگر جنب و جوشی در آن به چشم می‌خورد، نه به سبب کنش و واکنشهای فضایی است که ایجاد می‌کند، بلکه به خاطر حضور انسان‌هایی است که علی‌رغم کارا نبودن فضای شهری مجبور به زیست در آن هستند (حبیبی، ۱۳۸۳: ۲۱۲) و این‌ها همه اهمیت شهر را برای ما روشن می‌نماید ولی به خودی خود امکان فراهم نمودن شهری مطلوب امکان‌پذیر است. آیا خود بخود هم قطعات این پازل بزرگ در کنار هم قرار می‌گیرند یا نیاز به آموزش و اجرای بهتر قواعد این بازی ضروری است؟

۵- سابقه آموزش به شهروندان:

آموزش شهروندی بخشی از وظایف مدیریت شهری است، در واقع دولت و نهادهای قانونگذاری، سازمانهای ملی و محلی، تشکلهای مدنی و... از طریق آموزش حقوق شهروندی و مهارت‌های زندگی جمعی و شناخت اصول مدیریت شهری نقش بارزتری در تربیت شهروندان خواهند داشت؛ در این راستا بخشی از این آموزه‌ها در مورد انتظارات از مدیریت شهری جامعه است و همچنین نقش شهروندان در قبال مدیریت شهری را آموزش می‌دهد. این آموزش‌ها راجع به اصول زندگی شهرنشینی، رعایت حقوق شهروندان و مقررات شهری و دولتی و... می‌باشد. این آموزه‌های مدنی در واقع به سمت قانونمند کردن زندگی شهری سوق یافته است، از طریق این آموزه‌ها سعی شده که پیامدها و مخاطرات اجتماعی، فرهنگی، حقوقی و روانی کاهش یابد. هدف این است که از طریق آموزه‌های رسمی و غیررسمی بتوان برای افراد جامعه مشخص کرد که در قوانین و مقررات شهری چه جایگاهی دارند و به عنوان یکی از ارکان اصلی نظام مدیریت شهری چه وظایفی را باید اجرا کنند و یا انتظار داشته باشند. در واقع نقش آموزش قوانین و مقررات شهروندی یکی از مهم‌ترین نقاط اتصال مدیریت شهری با شهروندان قلمداد می‌شود. بنابراین آموزش و پرورش شهروندان از طریق آشنایی و شناخت آنان در پرتو قوانین و مقررات شهری بصورت رسمی و غیررسمی

باعث می‌شود که شهروندان نقش پویاتری در مشارکت شهری و مفهوم شهروندی داشته باشند (صرافی-عبدالهی، ۱۳۸۷)

۶- راهکارهای پیشنهادی در جهت آموزش همگانی حقوق شهروندی:

هنگامی که شهروندان مشارکت می‌کنند، از میان تجارب شخصی خود نکات بسیاری را کشف می‌کنند و باعث پیشرفت اهداف مدیران شهری و وکیلان بالقوه‌ای در راه توسعه پایدار شهری می‌گردند. صرف نظر از دیدگاه‌ها و نقطه نظرات متفاوتی که در این زمینه وجود دارد می‌توان برنامه‌ها را به دو گروه تقسیم کرد:

۱- آموزش مستقیم تربیت شهروندی: در قالب کلاس‌های درس، سمینارها، کنفرانس‌ها با توجه به ماهیت برنامه‌های درسی طراحی و به مرحله اجرا درمی‌آید.

۲- آموزش ضمنی شهروندی: از طریق رسانه‌ها و وسایل آموزشی مانند سی دی و... اینترنت اجرا می‌شود. به غیر از برنامه‌های درسی در مدارس، با توجه به مطالعات و پژوهش‌های انجام شده می‌توان از عوامل دیگری مانند خانواده، دوستان و همکلاسی‌ها، مدرسین و کتب مذهبی، فعالیت‌های فوق برنامه به عنوان دیگر راهکارهای تربیت شهروندی نام برد، که البته نقش خانواده و مدرسه در این بین برجسته‌تر است. برای مثال در هنگ کنگ برای تربیت شهروندی از اردوهای دانش آموزی و دراندونزی از آموزش‌های نظامی استفاده می‌کنند. امید است با برنامه‌ریزی صحیح آموزشی در قالب برنامه درسی مدارس و مراکز آموزشی و فراهم کردن جو آموزشی مناسب و آشنایی شهروندان به لزوم یادگیری این اصول در راستای جامعه‌ای بهتر و پیشرفته‌تر بتوان فرهنگ شهروندی را در جامعه مدنی نوپای ایران به جایگاه واقعی خود نزدیک کرد (خطبی زنجانی، ۱۳۸۶)

از جمله راهکارهای قابل تامل در کشورمان برای ترویج آموزش همگانی حقوق شهروندی می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

- با توجه به این که تمدن جدید قرن بیستم و بیست و یکم توانسته تمام ساختار زندگی انسان را از نظر رفاه مادی تحت تاثیر قرار دهد اما ضرورت ایجاد یک دیدگاه اخلاقی و فرهنگی همه جانبه در آموزش‌های رسمی و غیررسمی

شهروندان در تمام سطوح که منجر به توسعه همه جانبه جامعه می‌شود برای زندگی شهروندان یک جامعه لازم است.

- برای این‌که آموزش‌های شهروندی، با تمام ابعاد آن به عنوان یک واقعیت اجتناب ناپذیر در اذهان شهروندان از همان دوران کودکی تا بزرگسالی نهادینه گردد باید همواره از منابع اخلاقی-فرهنگی-اجتماعی-سیاسی-حقوقی و... که پایه‌های قدرتمند ساختار فرهنگی را در بین شهروندان تقویت می‌کند مورد توجه برنامه ریزان قرار گیرد.

- باید آموزه‌های متنوع شهروندی را برای تمام سطوح شهروندی متناسب با نیازهای "اجتماعی- روانی- اقتصادی- سیاسی- دینی و..." به صورت رویکردها و برنامه‌ریزی‌های "بلند مدت- میان مدت و کوتاه مدت" اجرا کرد.

- ضرورت بازآموزی تعالیم "فرهنگی- اجتماعی- روانی - حقوقی- سیاسی" شهروندی در حوزه دانش‌های علوم انسانی از طریق برنامه ریزی‌های علمی و تخصصی در طی سال به صورت مستمر در قالب هم‌اندیشی‌ها- همایش‌ها- کارگاه‌های آموزشی و عملی-انتشارات- برنامه‌های آگاه‌سازی ایجاد کرد.

- تلاش در جهت هدایت پژوهش‌های خردنگر در سطوح محلی- منطقه‌ای و حتی کلان نگر در سطح ملی برای شناخت سازوکارهای پارامتری آموزش شهروندی در قالب "تربیتی- پرورشی- اجتماعی- فرهنگی و روانی" و تلاش برای ارائه راهکارهای عملی و کاربردی آموزش‌های نهادینه شده شهروندی امری ضروری برای جامعه است.

- باید در آموزه‌های شهروندی برای هر سطحی از شهروندان به نیاز سنجی هویتی شهروندان توجه شود.

- درآموزش‌های شهروندی باید ابعاد مختلف آموزه‌های شهروندی به موازات هم در جهت تکامل بخشیدن به زندگی اجتماعی شهروندان تاکید شود.

- باید در برنامه‌ریزی‌های درسی و غیر درسی که از سوی نهادهای آموزشی و کانون‌های آموزشی در حوزه شهروندی شکل می‌گیرد به مولفه‌های درونی و بیرونی فرهنگ و اخلاق شهروندی توجه گردد، تا از این طریق پایه‌های فرهنگ شهروندی را تقویت کرد.

- با توجه به این که جامعه ایران از تنوع فرهنگی و قومی در زندگی اجتماعی و فرهنگی برخوردارست، باید آموزش‌های شهروندی را یک سازه فرهنگی و اجتماعی در نظر گرفت که متناسب با رویکردهای ارزشی، بومی، و محلی آن خرده فرهنگ شهروندی باشد.

- با توجه به تحولات "تکنولوژیکی- اجتماعی- سیاسی- فرهنگی و اقتصادی" که جامعه روبرو است باید آموزه‌های شهروندی را پدیده‌ای پویا و دگرگون متناسب با شرایط جهانی دانست و دائماً به بازتولید فرهنگی و اجتماعی این مولفه توجه و اهتمام خاص داشت.

- باید در برنامه‌ریزی‌های آموزش شهروندی ابعاد "حقوقی- سیاسی- فرهنگی- اخلاقی" شهروندان برای رسیدن به یک تعریف جامع و کامل از شهروندی مدنظر قرار گیرد.

- در آموزش شهروندی از سوی نهادهای آموزشی رسمی و غیر رسمی سرفصل‌های فرهنگ شهروندی چون "مساوات طلبی- آزادی- جمع گرایی- فرد گرایی- مردم سالاری- مسؤولیت پذیری مدنی- مددیاری- حمایت اجتماعی- مشارکت همه جانبه و..." مورد حمایت و تعلیم از سوی حاکمیت وقت و مدیریت شهری قرار گیرد.

- در دهه‌های اخیر آموزش‌های شهروندی در جامعه در عرصه‌های "سیاسی، اجتماعی- اخلاقی و فرهنگی" امری ضروری است که تمام دستگاه‌های رسمی و غیر رسمی جامعه باید در اهتمام ویژه به این آموزش‌ها سرمایه‌گذاری‌های اجتماعی- فرهنگی خاصی بنمایند.

- با توجه به این که آموزش شهروندی پدیده‌ای پویا ست پس لازم است در جهت شهروندی فعال در تمام زمینه‌های اخلاق شهروندی تمام دستگاه‌های اجرایی بر پایه آرمان‌های "ایدئولوژی اسلامی- ایرانی- جهانی" فعالیت و سرمایه گذاری کنند.

- آموزش‌های شهروندی باید در راستای "خلاقیت‌ها- ابتکارها- خودشکوفایی" شهروندان و رفع نیازهای پایدار و همه جانبه شهروندی صورت گیرد.

- آموزش اعضای شورا و آشنا ساختن آنان به وظایفشان موضوع دیگری است که باید به طور جدی مورد توجه قرار گیرد. تشکیل دانشکده مدیریت شهری در سطح کاردانی، کارشناسی و کارشناسی ارشد برای کسانی که علاقمند به این رشته باشند، و همچنین آموزش ضمن خدمت کارکنان فعلی شهرداری‌ها به عنوان متولی شهرها، می‌تواند اقدام مفید و ارزنده‌ای باشد. تجربه قبلی اتحادیه شهرداری‌های ایران، شاهد این مدعا است. در آن زمان حدود یک هزار نفر دیپلمه و دویست نفر لیسانسه و تعداد زیادی کارکنان بخش‌های مختلف شهرداری از این برنامه‌های آموزشی بهرمنند شدند و توانستند خدمات ارزنده‌ای به شهروندان محل خدمت خود ارائه دهند.

- شورای اسلامی شهر، شهرداری و بسیاری از نهادها و ادارات دیگر یک شهر، پاره‌هایی از پیکر آن شهر محسوب می‌شوند که بهبود در روابط آنها با یکدیگر، تحت لوای مدیریت شهری یکپارچه، شهر را به ارگانیک‌تری زنده تبدیل می‌کند. حسن رابطه شورای اسلامی شهر با شهردار، یکی از مهم‌ترین عوامل در بهبود عملکرد شهرداری است. دستیابی به این هدف، مستلزم رعایت برخی نکات و به‌کارگیری روش‌هایی است که سال‌ها در شهرداری‌های کشورهای پیشرفته، مورد آزمون قرار گرفته و کارایی آنها به اثبات رسیده است و حداقل شوراهای اسلامی در کشور ما نباید از قاعده آزمون و خطا در این مورد استفاده نمایند چرا که در رهگذر سال‌ها از بسیاری از کشورها عقب هستیم.

۶- نتیجه‌گیری:

بنا بر آنچه که به عنوان ویژگی‌های شهروند برشمردیم باید گفت شهرنشین لزوماً واجد شرایط فوق نیست بلکه بسیاری از شهر نشینان با اینکه در حوزه جغرافیایی شهر ساکن هستند از حقوق و تکالیف خود بی‌اطلاع هستند. در برابر شهر، کشور و اخلاقیات مدنی مسؤولیتی احساس نمی‌کنند. در انتخاب مدیران شهری شرکت نکرده یا از روی احساس، هیجان و دهن کجی شرکت می‌کنند. همان گونه که هر هنر و مهارتی نیاز به تمرین و ممارست دارد شهروند شدن نیز مانند بسیاری از مفاهیم و صورت‌های دست ساخته بشر نیاز به یادگیری و آموزش و سپس تمرین دارد. این تمرینات باید با همکاری و مشارکت

شهروندان و با حمایت مادی و معنوی نهادهای مسئول به مردم آموزش داده شود. لذا اهمیت آموزش شهروندی مساله تقریباً پذیرفته شده‌ای است همچنین برای اینکه دولت‌ها بتوانند به نحو موثری وظایف خود را انجام دهند شهروندان باید به بسیاری از قوانین و مقررات و از جمله قوانین مربوط به پرداخت مالیات‌ها و تعهداتی چون انجام خدمت وظیفه و قوانین مربوط به حفظ اموال عمومی، رعایت بهداشت، مقابله با حوادث و بسیاری از حقوق اجتماعی دیگر و مسائل مربوط به آن آشنایی داشته باشند. متأسفانه در کشور ما شهرنشینی و شهروندی از یکدیگر تفکیک نشده است و صرفاً حضور فیزیکی در شهر (= شهرنشینی) به معنای حضور معنوی در آن (= شهروندی) قلمداد می‌شود. این در حالی است که نگاهی به تجربه دیگر کشورهای پیشرو در تأمین حقوق شهروندی نشان می‌دهد که دستیابی به سطح شهروندی، پیچیدگی‌ها و الزامات منطقی خاصی دارد. بی‌گمان، فقط هنگامی می‌توان به این سطح مهم از رشد اجتماعی دست یافت که شهروندان آموزش‌های لازم را در این زمینه دیده باشند. طبعاً، چنین آموزش‌هایی شهروندان را نه فقط به تکالیف خود، بلکه به حقوق خود نیز آگاه می‌کند. متأسفانه در خلأ آموزش‌هایی از این دست، مدیران، شهروندی را عمل به تکالیف شهری، و شهروندان، پذیرش شهروندی را گردن نهادن بی‌چون و چرا بر قدرت مدیران شهری تعبیر کرده‌اند که هر دو رویکرد کاملاً نادرست است. ناگفته پیداست که در وضعیت آموزش‌یافتگی شهروندان، پیگیری حقوق شهروندی به‌صورت متقابل، مدیران را نیز فعال‌تر و پویاتر و آنان را در عمل به وظایف خود جدی‌تر خواهد کرد.

منابع:

۱. آقابخشی، علی، (۱۳۶۳)، *فرهنگ علوم سیاسی*، تهران، انتشارات تندر.
۲. بیرو، آلن، (۱۳۶۶)، *فرهنگ علوم اجتماعی*، ترجمه باقر ساروخانی، تهران انتشارات موسسه کیهان.
۳. پیران، پرویز، (۱۳۷۶)، *شهر شهروندمدار*، مجله اطلاعات سیاسی و اقتصادی، تیر ۱۳۷۶.
۴. حبیبی، سید محسن، (۱۳۸۳)، *از شار تا شهر*، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ پنجم.
۵. خطیب زنجانی، نازیلا، (۱۳۸۶)، «آموزش شهروندی نیاز جامعه امروز»، روزنامه کیهان، ش. ۲۰۵۷۳.
۶. ساروخانی، باقر، (۱۳۷۵)، *درآمدی بر دایره المعارف علوم اجتماعی*، انتشارات دانشگاه تهران.
۷. شادمان، کیوان، (۱۳۸۳)، *انتقال معنا در عرصه معماری*، تهران، روزنامه همشهری، ش. ۳۵۰۳.
۸. شگری، نادر، (۱۳۸۶)، *مجموعه مقالات همایش نظارت همگانی، شهروندی و توسعه سازمانی*، تهران، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران و شهرداری تهران.
۹. صدر افشار، غلامحسین، (۱۳۷۳)، *فرهنگ فارسی امروز*، تهران، نشر کلمه.
۱۰. صرافی، مظفر، (۱۳۸۴)، *شهر و هویت شهروندی*، ماهنامه شهرداریها، شماره ۲۹.
۱۱. صرافی-عبدالهی، مظفر-مجید، (۱۳۸۷)، «تحلیل مفهوم شهروندی و ارزیابی جایگاه آن در قوانین، مقررات و مدیریت کشور»، مجله پژوهشهای جغرافیایی، شماره ۳۳.
۱۲. عاملی، سعید رضا، (۱۳۸۷)، «ارتباطات بین فرهنگی و گفتمان حقوقی، آموزش و رسانه ایرانی»، فصلنامه تحقیقات فرهنگی، سال اول، شماره ۴.
۱۳. عظیمی، فخرالدین، (۱۳۷۷)، *دموکراسی، جامعه مدنی و تمدن مدرن*، تهران، انتشارات نقش و نگار.

۱۴. فرجامی، محمد رضا، (۱۳۸۳)، *ابعاد هویت شهری، مجموعه مقالات همایش شهرسازی ایران، جلد ۱، (ساخت کالبد شهری)*، شیراز، دانشکده هنر و معماری دانشگاه شیراز.
۱۵. قادری، حاتم، (۱۳۷۹)، «شهر»، مجله پیام آبادگران، ش. ۹، مهر ۱۳۷۹.
۱۶. کرابی، آبرو، (۱۳۶۷)، *فرهنگ جامعه شناسی*، تهران، نشر نی.
۱۷. ورعی، سیدجواد، (۱۳۸۴)، *حقوق و وظایف شهروندان*، تهران، انتشارات پژوهشگاه شورای نگهبان.

حق بشری و حق شهروندی، دو حق همزاد

دکتر ناصرعلی منصوریان^۱



تقدیم به روان پاک دوست گرانقدرم روانشاد استاد دکتر کمال‌الدین هریسی‌نژاد

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ
أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَىٰكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ (قرآن - سوره حجرات - آیه ۱۳)

«در ابتدا خدا آسمان‌ها و زمین را آفرید. و زمین کویر و سرد بود و ظلمانی. پس خدا گفت نور ایجاد شود و نور ایجاد شد و سپس خدا گفت: انسان را بر سیمای خویش بسازم و خدا آفرینش انسان را بر سیمای خویش آغاز کرد و آفرید. او مرد و زن را آفرید.» (انجیل - سفر تکوین، آیه ۲۶)

«من اعلام می‌کنم، که هر کس آزاد است هر دین و آئینی را که دوست دارد برگزیند و در هر جا که می‌خواهد سکونت نماید و به هر گونه که باور دارد عبادت کند و معتقدات خود را بجا آورد و هر کسب و کاری را که می‌خواهد انتخاب نماید تنها به شرطی که حق کسی را پایمال ننماید و به حقوق دیگران زیان نرساند» (منشور حقوق بشر کورش کبیر)

مقدمه:

ماده ۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر و شهروند ۱۹۴۸ می‌گوید:

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی. namansourian@yahoo.com

همه افراد بشر آزاد می‌شوند و از لحاظ حیثیت و کرامت و حقوق با هم برابرند. همگی دارای عقل و وجدان هستند و باید با یکدیگر برادرانه رفتار کنند.^۱

ماده ۹ اعلامیه مزبور تصریح می‌کند:

«هیچ کس را نمی‌توان خودسرانه بازداشت کرد یا زندانی ساخت یا تبعید نمود».^۲
اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۲۷ اوت ۱۷۸۹ میلادی به عنوان اولین ره‌آورد انقلاب کبیر فرانسه (۱۴ ژوئیه ۱۷۸۹) در ماده ۱ خود اعلام می‌دارد:

«افراد بشر آزاد متولد شده و مادام‌العمر آزاد مانده و در حقوق با یکدیگر برابرند. امتیازات اجتماعی تنها مبتنی بر منافع است که از هرکس به هیئت جامعه می‌رسد».
اعلامیه سپس در ماده ۷ می‌گوید:

«هیچ کس را نمی‌توان متهم، توقیف و حبس نمود مگر به موجب صریح قانون و به ترتیبی که قانون معین کرده است. کسانی که محرک یا مشوق یا مجری و یا آمر احکام غیرقانونی باشند، باید به کیفر برسند...»^۳

با نمونه‌های یاد شده می‌بینیم که دو سند بنیادین حقوق بشر و شهروندی «در ترتیبات خود همزمان، بر ضرورت احترام به حقوق بشر و تحقق حقوق شهروندی تأکید می‌نمایند. ارتباط ریشه‌ای حقوق بشر به حقوق شهروند سبب شده است که هم در اسناد سیاسی - حقوقی ملی، منبعت از انقلابات آزادیخواهانه و از همان رهگذر در تأثیرگذاری‌های داخلی، و هم در اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای حقوق بشر و حقوق شهروند توأماً بیان شده، و ارج نهادن به آنها صراحتاً خواسته شده‌اند. این واقعیت سبب اختلاط مفاهیم و ابهام در تعاریف این دو گردیده است. تا آن‌جا که بعضی مرزهای محتوایی حقوق شهروندی و حقوق بشر را یکسان دانسته‌اند. در حالی که، مترادف شمردن این مفهوم عاری از دقت لازم برای شناخت و درک آکادمیک در ادبیات حقوقی است. شایسته است به تعریف این دو بپردازیم تا نهایتاً

۱. Rouvillois F., Les ۱ déclarations des Droits de l'Homme-Ed. Le Monde, Flammarion

۲. Idem

۳- مرتضی‌راوندی، تفسیر قانون اساسی ایران، انتشارات امیرکبیر، تهران، ۱۳۵۷، صص ۱۹-۱۸.

مرزهای ظریف این دو را بشناسیم، و نقاط اشتراک و افتراق مفهومی و مصداقی آن‌ها را در یابیم.

سخن اول - حق بشری

استادان فرانسوی حقوق عمومی، ژان رُش و آندره پوی^۱ اعتقاد دارند: «حقوق بشر مجموعه‌ای از حق‌هاست که همزمان آزادی انسان و کرامت او و شکوفایی شخصیت او را تبیین می‌کنند، و به سوی یک آرمان همواره ثابت گرایش دارند»^۲ چنین تعریفی لاجرم ما را به درک و پذیرش ویژگی‌های این حق‌ها یعنی جهانشمولی، همبستگی و تجزیه‌ناپذیری هدایت می‌کند.

از دیدگاه هابسر مبنای حقوق بشر حقوق طبیعی است. حقوق بشر در این رویکرد از روابط حقوقی منشعب نمی‌شود، بلکه مبتنی بر حق آزادی است، آزادی که هر انسانی دارد تا از قدرت و استعدادش برای حفظ هویت خود بهره‌برداری کند. این حقوق حقوقی انتزاعی و مطلق و نامحدود هستند که هیچ قانونی نمی‌تواند آن‌ها را متوقف کند. حقوق بشر زائیده حق طبیعی است.^۳

در این تعریف حقوق بشر امتیازاتی کلی است که هر کس به لحاظ انسان بودن از آن برخوردار است. تمام آحاد خانواده بشری فارق از هر گونه تمایز و تفاوتی از این حقوق بهره‌مند هستند، نه به این دلیل که شهروندان دولت خاصی هستند؛ اصولی قهری و لایتغیر که در چارچوب قواعد کلی حقوقی، ذاتی و طبیعی فرض شده، لذا فراتر از اراده دولت‌ها تجلی می‌یابد، مشمول مرور زمان نشده بلکه لازمه حیات فردی و اجتماعی آحاد بشر است. این اصول و قواعد با ابتدای بر ارزش‌ها و ملاحظات انسانی، در سطوح داخلی و بین‌المللی مورد تأکید و توجه ویژه قرار گرفته و از قبل آنها حقوقی به نیت افراد انسانی وضع می‌شود که باید در همه ابعاد زندگی، اعم از روابط شخصی و اجتماعی و در زمان صلح و جنگ معیار رفتارها و محک ارزیابی قرار گیرد بلکه حتی کارآمدی دولت بین‌المللی و نهادهای مدنی، از

۱. Jean Roche & Andere Pouills

۲. Libertés Publiques et les droits de l'Homme, Paris, Dolloz, Mementos, ۱⁶ed, ۲۰۰۸, P. ۷

۳. J. L. Amselle et autres, Diversité Culturelle et Universalité des Droitsdel' Homme, Ed Céile Defant Nantes, ۲۰۱۰, pp. ۵۹-۷۸.

این منظر کاویده می‌شوند. از دیدگاه قواعد حقوقی‌ای که نقش و کارکرد عوامل مختلف اجتماع را تعیین کرده «آزادی فردی» و «رویکرد اجتماعی» در این چهارچوب انسان‌ها را سازش بخشیده و هماهنگ می‌نماید. موضوعیت حقوق بنیادین بشر، بر این اندیشه استوار است که طبقه برگزیده در برابر طبقه محروم و تحقیر شده وجود نداشته باشد. حقوقی است که خاستگاه اخلاقی - وجدانی آن مفروض و زمینه ساز تحولی شگرف در روابط اجتماعی (ملی - بین‌المللی) است؛ حقوقی که آنچنان بدیهی و طبیعی است که همه مکلف به رعایت آن هستند.

مبنا و ماهیت حقوق بشر «کرامت ذاتی انسان» است، یعنی بشر در کلیت خود، شایسته و مستحق برخورداری از حقوق بنیادین و هنجارهای بشری می‌باشد که ناظر بر مشترکات انسانی است، آنچنان بدیهی و از نوع برتر و مطلق که غیر قابل تخلف و شرط ناپذیرند؛ قید و حدی را بر نمی‌تابند و از این حیث دیگر نمی‌توان در قالب الگوهای دولت محور بر صلاحیت‌های انحصاری و ملی و یا داخلی بودن چنین حقوقی تأکید کرد. چرا که «کرامت ذاتی» انسان، به او ارزش و اعتباری فوق همه پدیده‌های اجتماعی می‌دهد، ارزش‌های جهانی بایسته‌ای که رعایت و احترام به این حقوق را الزامی فرض می‌کنند، به آن‌ها ویژگی مطلق می‌دهند و رعایت آنها حیات انسانی را عقلایی‌تر می‌کند، و امنیت و رفاه و شکوفایی بیشتری را نصیب بشر خواهد کرد. این اهداف عقلایی و وجدانی، حاصل تجربه تاریخی و طولانی و پرفراز و نشیب بشرند، و آنچنان ریشه گرفته‌اند که نمی‌توان به راحتی از آنها صرف نظر کرد. در این معنا حقوق بشر ماهیتاً نه بر اصل معامله متقابل، یا اعمال سلیقه بلکه بر منافع مشترک و همگانی حول هنجارهای اخلاقی - وجدانی عام‌الشمول مبتنی است.

حقوق بشر به لحاظ مفهومی، در رابطه میانه فرد و دولت ملی تغییراتی ایجاد کرده و ساختار سنتی را تا حدی متحول ساخته است. دولت‌ها در گذشته در چارچوب نظریه حاکمیت مطلق رفتار می‌کردند. وضعیتی بر گرفته از این رهیافت که به دولت محوریت خاصی بخشیده و آن را مستقل از جامعه، برتر و فوق آن تصور می‌کردند. در این نگاه دولت‌ها نه تنها از جامعه متمایز، بلکه متفاوت از آن هستند. دولت نسبت به جامعه از استقلال ساختاری هنجاری و برخوردار است و در مقابل، جامعه پدیده‌ای منفصل و فرمانبردار است. برداشتی فراملی از حد شمول اختیارات دولت که از یک‌سو به تعامل دولت

و جامعه توجه نداشته و از دیگر سو به جهت‌گیری کوتاه‌بنیانه حفظ نظم و امنیت مطلوب فرادست جامعه فارغ از شهروندان را که عملاً منجر به صف بندی‌های طبقاتی و ناامنی در داخل و درگیری و نزاع در سطح بین‌المللی می‌شود، نادیده می‌گیرد. اما اینک دولت‌ها به طور گریزناپذیری در موقعیتی قرار گرفته‌اند که با گذشته متفاوت است. یعنی دولت و به حاکمیت، در ابعاد داخلی (نسبت به افراد و گروه‌ها) و خارجی (نسبت و در ارتباط با نهادهای بین‌المللی) دستخوش دگرگونی‌های بنیادین گردیده است. اگر در گذشته این‌گونه القاء شد و البته مردم خو گرفته بودند که از فرامین مراجع قدرت بی‌چون و چرا متابعت کنند، امروز «حاکمیت» و آزادی ناشی از آن، حق تفویضی از مردم به حکومت تلقی می‌شود. در این منظر، حاکمیت مردم و نمایندگی دولت از طرف مردم، واقعیتی تقسیم‌ناپذیر، سلب ناشدنی و غیر قابل مرور زمان و متعلق به ملت است. هیچ گروهی از مردم و هیچ فردی نمی‌تواند اعمال حاکمیت را حق خود بداند. از این رهگذر، امروزه دولتی با اختیارات محدود در چارچوب نظم حقوقی موسوم به دولت قانونمند یا دولت حقوق مطلوب تلقی می‌شود. دولت را دولتی می‌شمارند که قدرت آن بر پایه معیارهای کلی تنظیم شده و شهروندان نیز از این حق مسلم برخوردار باشند که قادر باشند به نهادهای نظارتی متوسل شوند.

اساسی‌ترین حقوق تضمین شده آحاد ملت، بستری است که شهروند می‌تواند آنها را بخواهد و قدرت حاکم نیز باید به آنها احترام بگذارد.

در دنیای معاصر رشد و توسعه حقوق بشر اغلب واقعیت‌ها و مفاهیم حیات اجتماعی را تحت تأثیر قرار داده است. حقوق بشر که با امضاء منشور سازمان ملل متحد (۱۹۴۵) و صدور اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸) به تدریج از جنبه‌های هنجاری و نظارتی پیشرفت قابل توجهی کرده است رابطه میان حکومت‌های ملی و اشخاص تحت حاکمیت را سخت تحت تأثیر قرار داده است، تا آنجا که شهروندی نه به عنوان مفهوم و وضعیتی ساخته و پرداخته حاکمیت، و نه به منزله نوعی ارفاق و بخشش یک سویه بلکه به عنوان تجلی حمایت نظام بین‌المللی حقوق بشر از افراد عضو یک جامعه ملی پدیدار شده است. یعنی هر فرد انسانی حقوق غیر قابل تخلف و سلب ناشدنی دارد که باید توسط دولت و اجتماع محترم شمرده شود. اینجاست که باید حقوق شهروندان را شناخت و حق شهروندی را تعریف و مصادیق آنرا تبیین نمود.

سخن دوم: حق شهروندی

شناخت حقوق شهروندی مستلزم مطالعه‌ای در دکتترین و اسناد حقوق شهروندی (جهانی و منطقه‌ای) است که با بررسی کوتاهی در حقوق تطبیقی روشن‌تر خواهد شد.

الف - دکتترین

اندیشه شهروندی نخستین بار در تفکر ارسطو ارائه شده است. ارسطو این سؤال را مطرح می‌کند که ماهیت یک شهر چیست؟ آیا کارهای جامعه سیاسی را باید به مجموعه افراد یک شهر نسبت داد یا فقط به آنانی که حکومت می‌کنند؟^۱

همه کارهای یک سیاستمدار یا قانونگذار ناگزیر به شهر و مملکت مربوط می‌شود. و سازمان هر مملکت شیوه‌ای است که ساکنان آن شهر برای اداره امور خود برگزیده‌اند. آنگاه ارسطو شهر را تعریف می‌کند. «شهر مکانی است که در آن شهروندان گرد هم آمده‌اند. در خصوص شهروند باید در پی تعریفی باشیم که بتواند کسی را شامل گردد که بی‌هیچ قید و شرطی شهروند خوانده شود.^۲

بهترین مصداق شهروند محض و مطلق کسی است که حق اشتغال به وظایف دادرسی و احراز مناسب دادرسی یا عضویت انجمن نمایندگی را داشته باشد. شهروند کسی است که دارای منصب باشد.^۳

ارسطو توضیح می‌دهد که شهروندان در همه شکل‌های حکومت نمی‌توانند یکسان باشند. این تعریف بیشتر در مورد حکومت دموکراسی صدق می‌کند. چون در حکومت‌های دیگر دادرسان و اعضای انجمن‌های نمایندگی را بدون قید و شرط صاحب منصب نمی‌دانند. تحت

۱. می‌دانیم که شهر در زبان ارسطو همان "Polis" است که در تحول تاریخی خود در غرب معنایی مجازی «نظم» را پیدا کرده است.

۲. ارسطو (ترجمه حمید عنایت)، سیاست، انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ چهارم، تهران، ۱۳۸۱، ص ۱۰.

۳. همان، ص ۱۷۷.

شرایطی صاحب منصب می‌شوند. همچنین شهروند کسی است که در شهری که مسکن اوست حق دادرسی، بیان عقیده درباره امور [از طریق انجمن‌های نمایندگی] را دارد.^۱

ارسطو سپس به مسأله فضیلت شهروند می‌پردازد: «آیا فضیلت شهروند خوب همان فضیلت انسان خوب است یا نه؟ فضیلت یک شهروند خوب چیست؟ می‌توان آن را به پاروزنان کشتی تشبیه کرد. هدف همه ایمنی و سلامت کشتی است و هر یک به نحوی در آن سهم دارد (...). همه آنان برای سلامت جامعه می‌کوشند. پس فضیلت هر شهروند باید فضیلتی فراخور سازمان مملکت باشد. و از آنجا که مملکت‌ها و حکومت‌ها متفاوتند شهروند خوب هم نمی‌تواند مطلق و محق باشد، حال آن که آدم خوب کسی است که در هر حال خوب است و فضیلتی محض و مطلق دارد. نتیجه این که می‌توان یک شهروند خوب بود بی‌آن که الزاما فضیلت ویژه یک آدم خوب را داشت. چون همه شهروندان نمی‌توانند فضیلتی یکسان داشته باشند. فضیلت شهروند خوب نمی‌تواند همان فضیلت آدم خوب باشد.»^۲

۱. از دیدگاه ارسطو تقسیم حکومت آن‌گونه که افلاطون گفته بود پذیرفته نیست. ارسطو تقسیم‌بندی او را اصلاح می‌کند به اعتقاد افلاطون حکومت صاحبان جاه و مقام و مالکیت خصوصی (تیموکراسی) و حکومت اشراف (الیگارشی) در کنار حکومت دموکراسی قرار دارند که در آن هر فرد ذکور مستقیما حق شرکت در اداره امور شهر را دارد. حکومت دموکراسی از نظر افلاطون منفی بوده است. بی‌آنکه نسبت به آنها پیشداوری داشته باشد، حکومت یک فرد (مونارشی) و حکومت یک طبقه (آریستوکراسی و الیگارشی) و حکومت تمام مردم که نوع منفی آن دموکراسی است. اما دارای نوع مثبتی و عادلانه‌ای است که جمهوری (رپونلیکا) باشد. برخورد ارسطو با سه نوع حکومت یک برخورد کیفی است. او اعتقاد دارد که نمی‌توان هیچ کدام از سه نوع حکومت را منفی یا مثبت دانست. بستگی به نحوه عملکرد هر کدام دارد، اینکه کدام یک آزادی‌ها و حقوق مردم را احترام می‌کند و عدالت را بین مردم برقرار نماید، اهمیت و اصالت دارد. در این خصوص ر.ک:

- افلاطون، جمهوری (ترجمه فواد روحانی)، انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ هشتم، تهران، ۱۳۸۱، ص ۳۴.

- ارسطو، سیاست (ترجمه حمید عنایت)، انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ چهارم، تهران، ۱۳۸۱، ص ۱۶۹.

۲. همان.

ارسطو نتیجه می‌گیرد: در برخی حکومت‌ها انسان خوب همان شهروند خوب است ولی در نواحی دیگر این دو با یکدیگر تفاوت دارد:

«شهروند به معنای کسی است که (به تناوب) فرمانروایی و فرمانبرداری کند، و اگرچه انواع شهروند در انواع حکومت‌ها با یکدیگر فرق دارد، ولی در حکومت کمال مطلوب شهروند کسی است که [هم] بر فرمانروایی توانا باشد و [هم]، به فرمانبرداری خرسند، تا بتواند زندگی خویش را به فضیلت آراسته دارد»^۱

پس از ارسطو، میان فلاسفه و اندیشمندان سیاسی قرن هجدهم، ژان ژاک روسو بیش از همه به مفهوم شهروندی توجه کرده است.

پیش از او جان لاک، در رساله دوم درباره حکومت مدنی بر حق مالکیت تکیه می‌کند و می‌گوید: «افراد مالا حق طبیعی برای زندگی، آزادی و مالکیت دارند».^۲ منتسکیو براسالت قانون برای حفظ آزادی‌ها تأکید کرده است.^۳ روسو در فصل چهارم کتاب قرارداد اجتماعی می‌گوید:

پ «اگر هیئت حاکمه یا هیئت اجتماعی شخصیت حقوقی است که زندگی‌اش به اتحاد اعضایش بستگی دارد و اگر عمده‌ترین وظیفه آن حفظ و بقای خویش است، پس به نیرویی توانمند و سرکوبگر نیاز دارد تا بتواند هر بخشی از بخش‌های جامعه را به بهترین وجهی که متناسب آن باشد اداره کند (... نام آن حق حاکمیت است)».^۴

روسو، سپس ادامه می‌دهد:

«علاوه بر شخص عمومی، باید به اشخاص خصوصی تشکیل دهنده آن، که زندگی و آزادی آن‌ها طبیعتاً مستقل از شخص عمومی است، توجه داشت. بنابراین با حقوق شهروندان،

۱. همان، ص ۱۷۷.

۲. جان لاک درباره حکومت مدنی، صص ۳۲-۷۰۴.

۳. منتسکیو، روح القوانين، ۶۸۷۹-۱۷۵۵.

۴. ژان - ژاک روسو، قرارداد اجتماعی، ترجمه دکتر مرتضی کلانتریان، نشر آگه، تهران، ۱۳۸۵، صص ۱۵۹-۱۶۰.

حقوق هیئت حاکمه و وظایفی که اولی‌ها به عنوان شهروند دارند و باید انجام دهند، مشخص می‌شود (...). هر شهروند مکلف به انجام هر خدمتی است که توانائی انجام آن را دارد، اما هیئت حاکمه نیز به نوبه خود حق ندارد اتباع خود را مکلف به اجرای امری کنند که از آن هیچ گونه نفعی به جامعه نمی‌رسد. از هر زاویه‌ای که به قرارداد اجتماعی بنگریم، همواره به نتیجه یکسانی می‌رسیم. قرارداد اجتماعی میان شهروندان چنان مساواتی برقرار می‌کند که همه آن‌ها تحت شرایط یکسانی متعهد و از حقوق یکسان برخوردار می‌شوند. بدین ترتیب، براساس قرارداد اجتماعی، هر عمل حاکمیت یعنی هر عمل رسمی ناشی از اداره عمومی، به نحو یکسان همه شهروندان را متعهد و در عین حال منتفع می‌کند، به کیفیتی که هیئت حاکمه فقط کل ملت را می‌شناسید و هیچ یک از افراد تشکیل‌دهنده آن را بر دیگری برتری نمی‌دهد. [براساس قرارداد اجتماعی] «هر فردی می‌تواند از دارایی‌ها و آزادی خود به آن میزانی که این قراردادها برایش تعیین کرده‌اند کاملاً استفاده کند. هیئت حاکمه نمی‌تواند بر فردی تعهدی سنگین‌تر از تعهدی که بر فرد دیگری تحمیل کرده است، تحمیل کند.»^۱

از دیدگاه هابرماس شهروندی اصالتاً به معنای عضویت سیاسی در یک دولت - ملیت معین است که در حقوق بین‌المللی به رسمیت شناخته شده است.»

ب - اسناد

صرفنظر از اسناد حقوق شهروندی انگلستان که از ۱۲۱۵ شروع شده‌اند، اسناد انقلاب آمریکا و انقلاب کبیر فرانسه را در قرن هجدهم داریم که پایه‌گذاران اساسی حقوق شهروندی محسوب می‌گردند.

انقلابیون آمریکای شمالی علیه استعمار بریتانیا در سال ۱۷۷۶ در فیلادلفیا کنگره‌ای به وجود آوردند و «اعلامیه استقلال» را به تصویب رساندند که تصویب آن توسط ایالات مبنای ایجاد کنوانسیون آمریکا شد. در سال ۱۷۸۷ تحت رهبری جرج واشنگتن متن قانون اساسی

۱- همان، ص ۱۶۹-۱۶۸.

ایالات متحده در ۷ ماده نوشته شد که به تصویب نمایندگان کنگره رسید و دولت فدرال ایالات متحده آمریکا بر همین اساس تشکیل شد.^۱

انقلاب کبیر فرانسه در ۱۲ ژوئیه ۱۷۸۹، منجر به امضای اعلامیه ۲۷ اوت ۱۷۸۹ درباره حقوق بشر و شهروند شامل ۱۷ ماده گردید. این اعلامیه که الهام بخش حقوق بشر و حقوق شهروندی در اروپا و چهار گوشه دنیا شده است، از سال ۱۹۴۶ (قانون اساسی جمهوری چهارم) به عنوان جزء انفکاک‌ناپذیر قانون اساسی فرانسه شده است. ماده ۶ آن می‌گوید: «قانون بیان اراده عموم است. همه شهروندان حق دارند شخصا یا توسط نمایندگانشان در شکل‌گیری آن دخالت کنند. قانون باید چه در مورد حمایت مردم و چه در مورد مجازات آنها برای همه یکسان باشد. همه شهروندان از لحاظ قانون برابرند و هر گونه عناوین افتخاری و مشاغل عمومی بر حق تابعیت متعلق به آنهاست و جزء به سبب فضیلت و استعداد هیچ‌گونه تفاوتی بین شهروندان آن نیست.»^۲

این اعلامیه در مقدمه قانون اساسی ۱۹۴۶ و مقدمه قانون اساسی ۱۹۵۸ به رسمیت شناخته شده است. اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای با الهام از انقلاب استقلال آمریکا و انقلاب کبیر فرانسه و اندیشمندان قرون هفدهم و هجدهم از ۱۹۴۸ بدین سوی تصویب شده‌اند تا در کنار پذیرش و تکریم حقوق بشر، حقوق شهروندی نیز به رسمیت شناخته شود. آنچه عمدتاً در همه این اسناد به رسمیت شناخته شده‌اند دربرگیرنده حقوق شهروندی زیر است:

- ۱- اصل برائت، ۲- اصل عدم عطف به ما سبق شدن، ۳- حق دادخواهی، ۴- حق علنی بودن و رسیدگی قضایی، ۵- حق متناسب بودن احکام و قرارهای قضایی، ۶- حق مستدل و مستند بودن تصمیمات و اقدامات قضایی، ۷- حق رسیدگی قضایی بدون تاخیر غیر موجه، ۸- حق مداخله مراجع صالحه، ۹- حق جدایی دادرسی اطفال از افراد بالغ، ۱۰- حق

۱- اعلامیه استقلال آمریکا (۱۷۷۶) و قانون اساسی ایالات متحده (۱۷۸۷) و ده اصلاحیه اول آن (۱۷۹۱) از جمله اولین اسناد حقوق شهروندی محسوب می‌گردند. مواد ۱، ۲ و ۴ آن و همچنین اصلاحیه ۱۴ آن متعرض حقوق شهروندی شده‌اند.

۲- مرتضی راوندی، تغییر قانون اساسی ایران، انتشارات امیرکبیر، تهران، ۱۳۷۵، ص ۲۲.

برخورداری از قاعده منع مجازات مضاعف، ۱۱- حق حمایت دیپلماتیک، ۱۲- حق رای، ۱۳- حق رفت و آمد و اقامت در سرزمین، (دول عضو در چهارچوب مقررات منطقه)، مهم‌ترین اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای حقوق شهروندی شامل عناوین زیر می‌شود:

اولا: اسناد بین‌المللی:

- ۱- اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸) [ماده ۱۱ بند ۱]
- ۲- حقوق بین‌المللی، حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۹۶۶) [ماده ۱۴]
- ۳- میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (۱۹۶۶)
- ۴- اعلامیه کنفرانس جهانی حقوق بشر تهران (۱۹۶۸)
- ۵- اعلامیه کنفرانس جهانی حقوق بشر وین (۱۹۹۲)
- ۶- اعلامیه اسلامی حقوق بشر قاهره (۱۹۹۰) [ماده ۱۹ بند ۵]
- ۷- کنفرانس رفع هر گونه تبعیض علیه زنان (۱۹۷۹)
- ۸- کنفرانس حقوق سیاسی زنان (۱۹۲۵)
- ۹- کنوانسیون مربوط به تابعیت زنان متاهل (۱۹۵۷)
- ۱۰- کنفرانس مربوط به رضایت برای ازدواج و حداقل سن برای ازدواج و ثبت ازدواج (۱۹۶۲)
- ۱۱- اعلامیه کنفرانس جهانی زن (۱۹۹۵)
- ۱۲- کنفرانس حقوق کودک (۱۹۸۹)
- ۱۳- اعلامیه حداقل قواعد رفتار با زندانیان (۱۹۵۵)
- ۱۴- کنفرانس منع شکنجه و رفتار یا مجازات خشن غیر انسانی یا تحقیر آمیز (۱۹۸۴)
- ۱۵- اعلامیه حمایت از محکومین به مجازات اعدام (۱۹۸۴)
- ۱۶- اعلامیه مربوط به رعایت اصول عدالت برای قربانیان، جنایت و سوءاستفاده از قدرت (۱۹۸۵)
- ۱۷- اعلامیه مربوط به حداقل استانداردهای سازمان ملل برای دادرسی جوانان (۱۹۸۵)
- ۱۸- اعلامیه اصول اساسی استقلال قضایی (۱۹۸۵)
- ۱۹- اعلامیه اصول اساسی مربوط به رفتار زندانیان (۱۹۹۰)
- ۲۰- اعلامیه اصول اساسی مربوط به نقش وکلا (۱۹۹۰)
- ۲۱- کنفرانس بین‌المللی حمایت از حقوق کارگران مهاجر و خانواده‌های آنان (۱۹۹۰)

۲۲- اعلامیه مربوط به حمایت از افراد متعلق به اقلیت‌های ملی، قومی، بزهی و زبانی (۱۹۹۲)

تانیا

اسناد منطقه‌ای:

- ۱- کنوانسیون اروپایی حقوق بشر (ماده ۵، ۶ - بند ۲)
- ۲- اعلامیه آمریکایی حقوق بشر (ماده ۲۶)
- ۳- کنفرانس آمریکایی حقوق بشر (بند ۲)
- ۴- منشور آفریقایی حقوق بشر (ماده ۷ بندی ۱)
- ۵- پیمان ماستریخت (۱۹۹۱)
- ۶- منشور اجتماعی اروپا (۱۹۹۶)
- ۷- حقوق شهروندی تطبیقی

ج - حقوق شهروندی تطبیقی

مطالعه تطبیقی حقوق شهروندی در دیگر کشورها بویژه در کشورهای پیشرفته همواره کمک می‌کند تا نقائص تقنینی یک کشور جبران شود. و در جهت قانون‌گذاری بهینه از حقوق عمومی شهروندی در دیگر کشورها اقتباس منطقی و متناسب صورت گیرد. با این هدف ما ۴ کشور را به عنوان نمونه برگزیده‌ایم، اولاً: فرانسه به عنوان کشور آغازگر اعمال حقوق شهروندی از بش از دو قرن پیش با اعلامیه حقوق بشر و شهروندی در اوت ۱۹۸۹ میلادی، ثانیاً: انگلستان مهد آزادی‌های فردی، کشوری که از سال ۱۲۱۵ میلادی با (منشور کبیر)^۱ و [بیانیه حقوق ۱۶۸۹] به حقوق شهروندی توجه فراوان کرده است. حقوق فردی و حقوق شهروندی را به رسمیت شناخت و به عنوان قدیمی‌ترین کشور پارلمانی جهان قوانین خود را در رعایت حقوق بشری و شهروندی متحول کرده است. ثالثاً: هلند کشوری که از قرون وسطی مهد آزادی‌های مذهبی و احترام به عقیده بوده از جمله کشورهایی است که در قانون اساسی و قوانین عادی آن احترام به آزادی فرد و حقوق شهروندی جایگاه ویژه‌ای داد. رابعاً: کانادا به حقوق شهروندی توجه فراوان کرده است. یک کشور فدرال پالمانی است که قانون اساسی ۱۷ آوریل ۱۹۸۲ آن به عنوان مطالعه‌ای عمومی

^۱ Magna Charata

مقررات منطقه‌ای شورای اروپا شایسته یادآوری است که در تمامی کشورهای عضو اتحادیه اروپا من جمله فرانسه، انگلستان و هلند لازم‌الاجراء می‌باشند. و در چارچوب مطالعه‌ای افقی به عمده‌ترین مصادیق حقوق شهروندی در فرانسه و انگلستان و هلند اشاره می‌گردد.

شورای اروپا می‌پذیرد که اصطلاحات شهروند و «شهروندی» مبهم هستند و یک تعریف واحد وجود ندارد. در چارچوب بخش آموزش شهروندی دموکراتیک در شورای اروپا، گفته شده است که شهروند عبارت است از:

« فردی که با دیگر افراد در جامعه‌ای معین زندگی می‌کند». این تعریف مانع از پذیرش ایده شهروند به عنوان نتیجه‌ای از دولت - ملت نمی‌شود. در این فکر شهروندی، از ملت گذر می‌کند و به جامعه می‌رسد. هر جا فرد زندگی می‌کند اعم از محلی، ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی نتیجتاً به حقوق و تکالیف، برابری و عدالت اجتماعی می‌رسیم که منحصر به رای دادن نیست.

شورای اروپا در توصیه نامه شماره ۱۴۰۱ سال ۱۹۹۱ تحت عنوان «آموزش برای مسؤولیت‌های فردی» می‌گوید: «کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و اعلامیه جهانی حقوق بشر مهم‌ترین کمک‌های حمایتی را از حقوق بشری شهروندان اروپایی می‌کنند. معهدنا، وضع عمومی حقوق حقوق بشر در اروپا چندان رضایتبخش نیست:

در خصوص کشور فرانسه، می‌دانیم که در طلیعه انقلاب کبیر فرانسه انقلابیون اعلامیه حقوق بشر و شهروند (۲۷ اوت ۱۷۸۹) امضاء کردند. در سال ۲۰۰۸ از جمله اقدامات مهم تقنینی بررسی و تصویب طرح قانونی «حقوق ایمنی»^۱ برای تضمین حقوق شهروندی متهم و زندانی بوده است.

در انگلستان، در چهارچوب آموزش شهروندی توجه زیادی به آموزش مذهبی و تشویق مدارس مذهبی می‌شود چرا که روز به روز مسلمانان (پاکستانی، بنگلادشی) جمعیت بیشتری را در جامعه (از جمله شهر بیرمنگام) تشکیل می‌دهند. از جمله معضلات حقوق شهروندی ایجاد تعادل بین دو تابعیت در چارچوب مقررات دوتابعیتی است. دارندگان تابعیت مضاعف حق دارند در سطح محلی و ملی در انتخابات شرکت کنند و مشارکت داشته

۱. Droit d surete

باشند. هدف این گونه تصمیمات قانونی سه چیز است: عدالت، دموکراسی و احترام به اولویت حقوق.

در مورد هلند، ماده ۲۲ قانون اساسی که «آزادی آموزش» یعنی حق شهروند را برای گشایش مدارس خصوصی به رسمیت می‌شناسد.^۱ شورای آموزش و پرورش هلند که شورای مشورتی دولت است. در دسامبر ۲۰۰۳ توصیه نامه‌ای را تحت عنوان «آموزش و شهروندی» انتشار داد، که براساس ترتیبات توصیه‌نامه مزبور در هلند این اعتقاد وجود دارد که مفهوم شهروندی هلندی با مفهوم شهروندی اروپا مکمل یکدیگر هستند.

در کانادا در سال ۱۹۸۲ به عنوان متمم قانون اساسی «منشور حقوق و آزادی‌ها» تصویب شد که دربرگیرنده حقوق شهروندی است و جزء انفکاک‌ناپذیر قانون اساسی ۱۹۸۲ کانادا شمرده می‌شود.

آنچه به حقوق شهروندی ایران مربوط می‌شود اولین سند حقوق شهروندی زمانی است که در زمان ناصرالدین شاه توسط امیرکبیر اعلام شده است که در آن به رعایت حقوق مردم توسط حاکمان و نمایندگان تأکید شده است.^۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول متعدد به حقوق شهروندی می‌پردازد. این حقوق عمدتاً دربرگیرنده حقوق شهروندی سیاسی و حقوق شهروندی قضائی هستند. قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حقوق شهروندی مصوب ۱۳۸۳/۲/۱۵ اولین گام برای اجرایی کردن حقوق اساسی و شهروندی و

۱. Droit constitutionnel Canadien, Ed. Themis, ۲۰۰۸

۲- در این وقت از قرار شکایاتی که مقرون سمع همایونی افتاد، حکام ولایات مکرر بندگان خدا را خواه به جهت اقرار تقصیری که متهم می‌شوند و خواه محض ابراز جایی که اموالشان پنهان بوده به شکنجه می‌گذارده‌اند. چنین حرکتی منافی مروت و احکام شرع و خلاف رأی اقدس شهرباری است. لهذا قدغن می‌فرمائیم که به هیچ وجه متهمین را به شکنجه نگذارند. پس از آنکه تقصیر متهمین ثابت و محقق گردید، به اندازه تقصیرشان گرفتار همان سزای شرعی و عرفی می‌گردند. حکام ولایات مزبور به هیچ وجه کسی را به شکنجه آسیب نرسانند و مراقب باشند که اگر احدی مرتکب چنین عملی گردد مورد مواخذه و سیاست خواهد شد. می‌باید حسب‌المقرر معمول داشته تخلف و تجاوز از مدلول حکم قضا شمول نمایند. (۲۰ شهر ربیع‌الثانی ۱۲۶۶)

آزادی‌های مقرر در قانون اساسی محسوب می‌شود. بالاخره با تلاش‌های پیگیرانه ریاست جمهوری صلاحیت دولت «منشور حقوق شهروندی» تحقیق و نگاشته شد و در آذرماه ۱۳۹۵ انتشار یافت. این سند نقطه عطفی در تحول سیاسی و حقوقی و فرهنگی کشور محسوب می‌گردد. بی‌تردید انتصاب مقام «دستیاری ویژه در امور شهروندی» گام بزرگ امیدبخشی در جهت پیگیری اجرا منشور شمرده می‌شود.

نتیجه‌گیری:

حق بشری با حق شهروندی همزاد است. بنابراین مرزهای بین آنها بس ظریف‌اند. آبشخور حقوق بشر حقوق طبیعی و فطرت انسان است حال آنکه حقوق شهروندی ماهیتی مدنی و سیاسی دارند. امتیازات و آزادی‌هایی هستند که دولت در چهارچوب‌های ملی تقنینی خویش را ماخوذ می‌کند.

مسئولیت بین‌المللی‌اش محدود به گستره این تعهدات است. در تفاوت با حقوق شهروندی دولت‌ها نه فقط در اهداف بلکه در کاربردهای سیاسی، اجتماعی و حقوقی‌شان نیز موظف‌اند حقوق بشر را ارج نهند. در مقایسه حق‌های بشری که جهانشمول‌اند و تجزیه ناپذیر، حقوق شهروندی تابعی از تعهدات حاکمیتی دولت است، بنابراین با تفاوت حاکمیت‌ها دامنه و ماهیت این حقوق می‌توانند با یکدیگر تفاوت داشته باشند. در یک جمله، در برابر حقوق بشر علی‌الاصول دولت متعهد است در حالی که در برابر حقوق شهروندی دولت خود را متعهد می‌کند.

امکان سنجی اجرای منشور حقوق شهروندی در محاکم دادگستری

باب الله نجفی^۱



هادی جعفری^۲

مقدمه:

پس از رونمایی از منشور حقوق شهروندی توسط رئیس جمهور، نکته‌ای که ذهن اساتید و محققان را به خود مشغول کرده است، امکان اجرای آن در نهادها و سازمان‌های مختلف دولتی و غیر دولتی است. به ویژه آن‌که با بررسی این منشور مشخص می‌شود که بخش عظیمی از ساختارهای سیاسی و نهادهای حاکمیتی چه در سطح کلان و چه غیر آن، موضوع حق و تکلیف قرار گرفته‌اند و تحقق کامل منشور و به عینیت رسیدن و فعلیت یافتن آن، نیازمند توجه و درک کافی از منطوق و مفهوم منشور و نیز بستر سازی برای ایجاد ساز و کار مناسب در جهت حسن اجرای آن است.

شاید یکی از مهم‌ترین نهادهایی که می‌تواند در ارتقاء سطح حقوق شهروندی موثر باشد، محاکم دادگستری باشد؛ چرا که بر اساس آمارهای رسمی منتشر شده، بیش از نیمی از مردم کشور به صورت مستقیم و بخش قابل توجهی نیز به طور غیر مستقیم درگیر پرونده‌های قضایی هستند و مراجعه به محاکم نیز در اغلب مواقع، حالت اختیاری نداشته و به طور خلق الساعه ناگزیر از مراجعه به محاکم می‌شوند.

۱. کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تبریز

۲. کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی

به دلایل فوق منشور حقوق شهروندی هم توجه ویژه‌ای به این نکته داشته و در بسیاری از مواد آن، به صورت مستقیم و غیرمستقیم به این امر پرداخته شده است. البته مفهوم حقوق شهروندی در محاکم دادگستری در سال‌های گذشته با صدور بخشنامه ۲۰ فروردین ۱۳۸۳ رئیس قوه قضائیه در مورد رعایت حقوق شهروندان خطاب به دادرسان، ضابطان و ناظران زندان‌ها و بازداشتگاه‌های سراسر کشور شکل جدی به خود گرفت. در این بخشنامه به رعایت بخشی از حقوق شهروندان در مرحله مختلف تحقیق، تعقیب و نگهداری به ویژه در مقام متهم تاکید شده و رعایت قوانین در کشف و تعقیب جرم، اجرای تحقیقات، صدور قرارهای تامین، بازداشت موقت و پرهیز از هر گونه سلیقه شخصی و یا سوء استفاده از قدرت یا اعمال هر گونه خشونت یا بازداشت غیر قانونی و ... مورد توجه قرار گرفته بود.^۱ اما به نظر می‌رسد با عنایت به گستردگی حقوق مندرج در منشور حقوق شهروندی نیاز به بازخوانی در رابطه حقوق شهروندان و محاکم دادگستری باشد لذا این مقاله نیز با هدف بررسی و تبیین مواد مرتبط و قابلیت اجرای منشور حقوق شهروندی در محاکم دادگستری، تلاش می‌نماید تا از رهیافت آن، روزه‌ای جهت تحقق این اصل مهم و مغفول حاصل شود. بنابراین ضمن اشاره مستقیم و غیر مستقیم به مواد منشور، از طریق تطبیق مواد با سایر قوانین و مقررات موضوعه، امکان اجرایی کردن آن بررسی شده است و طبیعی است که در این مسیر، توجه ویژه‌ای به قانون آیین دادرسی کیفری معطوف شده است چرا که اولاً قانون مذکور را می‌توان آئینه تمام نمای وضعیت حقوق شهروندی در جامعه و دیدگاه مقنن و یا فراتر از آن، نگرش حکومت نسبت به آن دانست و ثانیاً جدیدالتصویب بودن آن، نیاز به بررسی و تدقیق در آن را دو چندان ساخته است. از این جهت ساختار مقاله حاضر نیز بدین شکل ترتیب داده شده که ابتدا به موادی از منشور حقوق شهروندی که قابلیت تحقق در محاکم دادگستری داشته، پرداخته می‌شود و ضمن توضیح و تبیین اجمالی آن، وضعیت موجود محاکم را با استفاده از بررسی قوانین موجود با وضعیت مورد انتظار منشور تطبیق داده و سپس راهکارهای لازم نیز جهت عینیت بخشیدن به آن ارائه می‌نماید.

۱. سیدعلی کاظمی، موانع و چالش‌های تدوین لایحه حمایت از حقوق شهروندی در ایران، حقوق دادگستری، شماره ۵۸، ۱۳۸۶، ص ۱۲۲.

برای ورود به بحث مطروحه در فرازات گذشته ابتدا به صورت اختصار تعریفی از حقوق شهروندی ارائه و ابعاد آن مورد بررسی قرار می‌گیرد تا بتوان از این طریق درک مشترک نسبت به شناخت نویسندگان این مقاله از حقوق شهروندی و خوانندگان ایجاد گردد.

شهروندی

در روم قدیم اتباع کشور به دو دسته تقسیم می‌شدند، شهروندان یعنی رومیان اصلی، که از حقوق و مزایای بیشتری برخوردار بودند و رعایا یعنی اقوام و ملل دیگر که تحت تسلط حکومت رومیان بودند. در یونان قدیم افراد ساکن در یونان دو درجه بودند شهروندان درجه یک که ساکنان اصلی یونان بودند و درجه دو که بردگان و غیر یونانی‌ها بودند. شهروند ترجمه فارسی Citizen است. در فرهنگ معین و عمید این اصطلاح تعریف نشده است. در فرهنگ دهخدا شهروند این گونه تعریف شده است:

اهل یک شهر یا کشور و نیز وند موجود در این واژه از گذشته بوده و در واقع این واژه «شهر بند» است به معنای کسی که به شهری بند است. در گذشت زمان این بند به وند تبدیل شده است، ی موجود در شهروندی نیز یعنی هر چیز نسبت به شهروندی.

در فرهنگ علوم سیاسی معاصر نیز شهروند چنین تعریف شده است: کسی که از امتیازات حقوق مدنی یا امتیازات مندرج در قانون اساسی یک کشور برخوردار است.^۱

با استفاده از مطالب و تعاریفی که گذشت می‌توان شهروند را می‌توان تک تک افراد یک کشور که به عنوان عضو و تبعه آن، در اداره امور کشور مشارکت و حضور دارند دانست.

۱. پروین فرهاد، حقوق شهروندی سیره نبوی و حقوق ایران، پژوهشهای اجتماعی اسلامی، شماره ۷۲، ۱۳۸۷، ص ۹۰.

حقوق شهروندی

بر اساس آنچه گفته شد حقوق شهروندی به مجموعه‌ای از وظایف و مسؤولیت‌های شهروندان در قبال یکدیگر و دولت یا قوای حاکم و مملکت و همچنین و امتیازاتی که وظیفه تامین آن حقوق بر عهده مدیران شهری و دولت و به طور کلی قوای حاکم است اطلاق می‌شود.^۱

منشور حقوق شهروندی

منشور حقوق شهروندی در دی ماه ۱۳۹۵ توسط رئیس جمهور حجت الاسلام و المسلمین دکتر حسن روحانی طی مراسمی در همایش قانون اساسی و حقوق ملت از منشور حقوق شهروندی رونمایی شد.

در این منشور که تحت عنوان منشور حقوق شهروندی مطرح گردیده است در ۲۲ بند، و با یکصد و بیست ماده به همراه ساز و کار اجرا و نظارت بر حسن اجرای حقوق شهروندی و ارجاعات قانونی مواد منشور حقوق شهروندی تنظیم گردیده است.

امکان‌سنجی حقوق زنان

حقوق زنان همواره به عنوان یکی از دغدغه‌های اصلی حاکمیت به شمار می‌رفته و تلاش بر این بوده تا ضمن حفظ شأن و حرمت بانوی مسلمان، زمینه اجرای حقوق شرعی و قانونی این قشر عظیم از جامعه فراهم آید. قانون اساسی به عنوان منشور اصلی نظام جمهوری اسلامی، توجه ویژه‌ای به این مهم داشته و به تبع آن، قوانین و مقررات موضوعه نیز به حقوق زنان توجه داشته‌اند اما عدم تحقق حقوق زنان به طور کامل، امری انکارناپذیر است و شاید به همین جهت بوده که منشور حقوق شهروندی، در راستای عینیت و فعلیت بخشیدن به حقوق زنان برآمده و در ماده ۳ چنین مقرر نموده است:

ماده ۳- حق زنان است که از برنامه‌ها و تسهیلات بهداشتی و درمانی مناسب و آموزش و مشاوره‌های مناسب برای تأمین سلامت جسمی و روانی در زندگی فردی، خانوادگی و اجتماعی در مراحل مختلف زندگی به خصوص دوران بارداری، زایمان، پس از زایمان و در شرایط بیماری، فقر یا معلولیت، برخوردار باشند.

۱- مهران مستی، ابوالقاسم فلاحی، نگاهی به حقوق شهروندی با تأکید بر جنبه‌های قضایی، کانون وکلای دادگستری آذربایجان شرقی، شماره ۱۷، ۱۸، ۱۳۸۹، ص ۶۱.

با بررسی قوانین جاری کشور، محمل‌هایی برای اجرای این مقرره به چشم می‌خورد؛ از جمله این‌که در تبصره ۱ ماده ۶۹ آیین نامه سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی آمده است: ^۱ محکومان و متهمان زن می‌توانند اطفال خود را تا سن دو سال تمام به همراه داشته باشند. رئیس‌ان مراکز حرفه‌آموزی و اشتغال می‌توانند در هر مؤسسه یا زندان نسبت به تفکیک و جداسازی اطفال ۲ تا ۶ سال در محل مجزا (مهدکودک) اقدام و یا نسبت به انتقال اطفال موصوف به بهزیستی یا مؤسسه‌های نگهداری اطفال مبادرت نمایند.

این ماده قانونی حقوق زنان زندانی را که طفل نوزاد دارند بیان می‌کند و می‌توان آن را از یکی از جلوه‌های قابل اعمال حقوق زنان از مجرای محاکم دادگستری دانست. پیرو همین ماده، ماده ۹۱ این قانون نیز مقرر می‌دارد: به تشخیص دایره مددکاری از سوی زندان سالیانه به متهمان و محکومان نیازمند به میزان مناسب لباس داده شده و نیازمندی‌های بهداشتی ضروری متهمان و محکومان زن نیز تامین می‌شود.

قانون آیین دادرسی کیفری نیز که از قوانین جدید التصویب به شمار می‌رود، توجه ویژه‌ای به حقوق زنان مقرر داشته است. به عنوان مثال در ماده ۴۲ این قانون آمده است: بازجویی و تحقیقات از زنان و افراد نابالغ در صورت امکان باید توسط ضابطان آموزش دیده زن و با رعایت موازین شرعی انجام شود.^۲

امکان‌سنجی حقوق کودکان

در زمینه حقوق کودکان نیز منشور حقوق شهروندی مقرر مهمی بیان نموده است. کودکان نیز به مانند سالمندان و معلولین، از افشار آسیب‌پذیر جامعه به شمار می‌روند که حفظ حقوق آن‌ها به ویژه در محاکم دادگستری از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛ چرا که نحوه عمل محاکم به گونه‌ای است که نیاز به دفاع از خود حتی در امور غیر ترافیعی دارد و شرایط ویژه‌ای که کودکان دارند، امکان تضييع حقوق آنان را مضاعف می‌کند و به همین دلیل، مقررات قانونی در صدد جبران و ترمیم این نقیصه برآمده‌اند.

منشور حقوق شهروندی در ماده ۴ بیان می‌دارد: حق کودکان است که صرف‌نظر از جنسیت به‌طور خاص از هرگونه تبعیض، آزار و بهره‌کشی مصون و از حمایت‌های اجتماعی

۱. سید مهدی کمالان، قوانین زندان‌ها، تهران، کمالان، ۱۳۹۱، ص ۲۹.

۲. اسماعیل ساوالانی، آیین دادرسی کیفری - جلد دوم، تهران، دادآفرین، ۱۳۹۴.

متناسب از جمله در حوزه سلامت، مراقبت در مقابل بیماری‌های روحی، روانی و جسمانی و خدمات بهداشتی و درمانی برخوردار باشند.

با بررسی سایر قوانین و مقررات از جمله قوانین مهم اخیر التصویب یعنی قانون مجازات اسلامی و قانون آیین دادرسی کیفری، مشخص می‌شود که رویکرد مقنن در حوزه جرایم و مجازات‌های کودکان و نوجوانان تغییر یافته و اوضاع مساعدتری برای آنان در نظر گرفته شده است؛ به ویژه در محاکم دادگستری و ترتیبات خاص رسیدگی. به عنوان نمونه قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ در فصل دهم که به بیان مجازات‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی اطفال و نوجوانان اختصاص دارد، در مواد متعددی به حفظ حقوق کودکان و نوجوانان در محاکم اهتمام ورزیده است و در ماده ۸۸ مقرر می‌دارد: درباره اطفال و نوجوانانی که مرتکب جرائم تعزیری می‌شوند و سن آنها در زمان ارتکاب، نه تا پانزده سال تمام شمسی است حسب مورد، دادگاه یکی از تصمیمات زیر را اتخاذ می‌کند:

الف- تسلیم به والدین یا اولیاء یا سرپرست قانونی با أخذ تعهد به تأدیب و تربیت و مواظبت در حسن اخلاق طفل یا نوجوان

تبصره - هرگاه دادگاه مصلحت بداند میتواند حسب مورد از اشخاص مذکور در این بند تعهد به انجام اموری از قبیل موارد ذیل و اعلام نتیجه به دادگاه در مهلت مقرر را نیز أخذ نماید:

۱. معرفی طفل یا نوجوان به مددکار اجتماعی یا روانشناس و دیگر متخصصان و همکاری با آنان

۲. فرستادن طفل یا نوجوان به یک مؤسسه آموزشی و فرهنگی به منظور تحصیل یا حرفه‌آموزی

۳. اقدام لازم جهت درمان یا ترک اعتیاد طفل یا نوجوان تحت نظر پزشک

۴. جلوگیری از معاشرت و ارتباط مضر طفل یا نوجوان با اشخاص به تشخیص دادگاه

۵. جلوگیری از رفت و آمد طفل یا نوجوان به محل‌های معین

ب- تسلیم به اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگری که دادگاه به مصلحت طفل یا نوجوان بداند با الزام به انجام^۱ دستورهای مذکور دربند(الف) در صورت عدم صلاحیت والدین، اولیاء

۱. <http://www.shora-gc.ir/Portal/Home/ShowPage.aspxb879c74deb7b>

یا سرپرست قانونی طفل یا نوجوان و یا عدم دسترسی به آنها با رعایت مقررات ماده (۱۱۷۳) قانون مدنی

تبصره - تسلیم طفل به اشخاص واجد صلاحیت منوط به قبول آنان است.

پ- نصیحت به وسیله قاضی دادگاه

ت- اخطار و تذکر و یا اخذ تعهد کتبی به عدم تکرار جرم

ث- نگهداری در کانون اصلاح و تربیت از سه ماه تا یک سال در مورد جرائم تعزیری درجه یک تا پنج

تبصره ۱- تصمیمات مذکور در بندهای (ت) و (ث) فقط درباره اطفال و نوجوانان دوازده تا پانزده سال قابل اجراء است. اعمال مقررات بند (ث) در مورد اطفال و نوجوانانی که جرائم موجب تعزیر درجه یک تا پنج را مرتکب شده‌اند، الزامی است.

تبصره ۲ - هرگاه نابالغ مرتکب یکی از جرائم موجب حد یا قصاص گردد در صورتی که از دوازده تا پانزده سال قمری داشته باشد به یکی از اقدامات مقرر در بندهای (ت) و (یا) (ث) محکوم میشود و در غیراین صورت یکی از اقدامات مقرر در بندهای (الف) تا (پ) این ماده در مورد آنها اتخاذ می‌گردد.

تبصره ۳- در مورد تصمیمات مورد اشاره در بندهای (الف) و (ب) این ماده، دادگاه اطفال و نوجوانان میتواند با توجه به تحقیقات به عمل آمده و همچنین گزارش‌های مددکاران اجتماعی از وضع طفل یا نوجوان و رفتار او، هر چند بار که مصلحت طفل یا نوجوان اقتضاء کند در تصمیم خود تجدیدنظر نماید.

ماده ۸۹ نیز مقرر می‌دارد: درباره نوجوانانی که مرتکب جرم تعزیری می‌شوند و سن آنها در زمان ارتکاب، بین پانزده تا هجده سال تمام شمسی است مجازات‌های زیر اجراء می‌شود:

الف- نگهداری در کانون اصلاح و تربیت از دو تا پنج سال در مورد جرائمی که مجازات قانونی آنها تعزیر درجه یک تا سه است.

ب- نگهداری در کانون اصلاح و تربیت از یک تا سه سال در مورد جرائمی که مجازات قانونی آنها تعزیر درجه چهار است.

پ- نگهداری در کانون اصلاح و تربیت از سه ماه تا یک سال یا پرداخت جزای نقدی از ده میلیون (۱۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال تا چهل میلیون (۴۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال یا انجام یکصد و هشتاد تا

هفتصد و بیست ساعت خدمات عمومی رایگان در مورد جرائمی که مجازات قانونی آنها تعزیر درجه پنج است.

ت- پرداخت جزای نقدی از یک میلیون (۱.۰۰۰.۰۰۰) ریال تا ده میلیون (۱۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال یا انجام شصت تا یکصد و هشتاد ساعت خدمات عمومی رایگان در مورد جرائمی که مجازات قانونی آنها تعزیر درجه شش است.

ث- پرداخت جزای نقدی تا یک میلیون (۱.۰۰۰.۰۰۰) ریال در مورد جرائمی که مجازات قانونی آنها تعزیر درجه هفت و هشت است.

تبصره ۱- ساعات ارائه خدمات عمومی، بیش از چهار ساعت در روز نیست.

تبصره ۲- دادگاه می‌تواند با توجه به وضع متهم و جرم ارتكابی، به جای صدور حکم به مجازات نگهداری یا جزای نقدی موضوع بندهای (الف) تا (پ) این ماده، به اقامت در منزل در ساعاتی که دادگاه معین میکند یا به نگهداری در کانون اصلاح و تربیت در دو روز آخر هفته حسب مورد برای سه ماه تا پنج سال حکم دهد.

در ماده ۹۰ و ۹۱ نیز ترتیباتی در حمایت از اطفال در محاکم دادگستری مقرر نموده است.

ماده ۹۰: دادگاه می‌تواند با توجه به گزارش‌های رسیده از وضع طفل یا نوجوان و رفتار او در کانون اصلاح و تربیت یک بار در رأی خود تجدیدنظر کند و مدت نگهداری را تا یک سوم تقلیل دهد یا نگهداری را به تسلیم طفل یا نوجوان به ولی یا سرپرست قانونی او تبدیل نماید. تصمیم دادگاه مبنی بر تجدیدنظر در صورتی اتخاذ میشود که طفل یا نوجوان حداقل یک پنجم از مدت نگهداری در کانون اصلاح و تربیت را گذرانده باشد. رأی دادگاه در این مورد قطعی است. این امر مانع استفاده از آزادی مشروط و سایر تخفیفات قانونی با تحقق شرایط آنها نیست.

ماده ۹۱- در جرائم موجب حد یا قصاص هرگاه افراد بالغ کمتر از هجده سال، ماهیت جرم انجام شده و یا حرمت آن را درک نکنند و یا در رشد و کمال عقل آنان شبهه وجود داشته باشد، حسب مورد با توجه به سن آنها به مجازات‌های پیش‌بینی شده در این فصل محکوم می‌شوند.

تبصره- دادگاه برای تشخیص رشد و کمال عقل میتواند نظر پزشکی قانونی را استعلام یا از هر طریق دیگر که مقتضی بداند، استفاده کند.

ماده ۹۳- دادگاه می‌تواند در صورت احراز جهات تخفیف، مجازات‌ها را تا نصف حداقل تقلیل دهد و اقدامات تأمینی و تربیتی اطفال و نوجوانان را به اقدام دیگری تبدیل نماید. ماده ۹۴- دادگاه می‌تواند در مورد تمام جرائم تعزیری ارتكابی توسط نوجوانان، صدور حکم را به تعویق اندازد یا اجرای مجازات را معلق کند.

ماده ۹۵- محکومیت‌های کیفری اطفال و نوجوانان فاقد آثار کیفری است. در قانون آیین دادرسی کیفری به طور شفاف‌تر و ملموس‌تری به تضمین حقوق اطفال و نوجوانان اهتمام شده است. فصل نهم از این قانون که به بیان تحقیقات مقدماتی جرائم اطفال و نوجوانان می‌پردازد، مقررات قابل‌اعتنایی دارد که به برخی از آنها اشاره می‌شود: ماده ۲۸۵- در معیت دادگاه اطفال و نوجوانان و در محل آن، شعبه‌ای از دادرسی عمومی و انقلاب با عنوان دادرسی ویژه نوجوانان به سرپرستی یکی از معاونان دادستان و با حضور یک یا چند بازپرس، تشکیل می‌شود. تحقیقات مقدماتی جرائم افراد پانزده تا هجده سال به جز جرائم موضوع مواد (۳۰۶) و (۳۴۰) این قانون که به طور مستقیم از سوی دادگاه صورت می‌گیرد، در این دادرسی به عمل می‌آید.

تبصره ۱- تحقیقات مقدماتی تمامی جرائم افراد زیر پانزده سال به طور مستقیم در دادگاه اطفال و نوجوانان به عمل می‌آید و دادگاه مذکور کلیه وظایفی را که طبق قانون بر عهده ضابطان دادگستری و دادرسی است انجام می‌دهد.

تبصره ۲- در جرائم مشهود، هرگاه مرتکب، طفل یا نوجوان باشد، ضابطان دادگستری مکلفند نسبت به حفظ آلات، ادوات، آثار، علائم و دلایل جرم اقدام نمایند، لکن اجازه تحقیقات مقدماتی از طفل یا نوجوان را ندارند و در صورت دستگیری وی، موظفند متهم را حسب مورد، فوری به دادرسی یا دادگاه اطفال و نوجوانان تحویل دهند. انقضای وقت اداری و نیزایام تعطیل مانع از رجوع به دادرسی یا دادگاه اطفال و نوجوانان نیست.

ماده ۲۸۶- علاوه بر موارد مذکور در ماده (۳۰۲) این قانون، در جرائم تعزیری درجه پنجم و شش نیز، تشکیل پرونده شخصیت در مورد اطفال و نوجوانان توسط دادرسی یا دادگاه اطفال و نوجوانان الزامی است.

ماده ۲۸۷- در جریان تحقیقات مقدماتی، مرجع قضائی حسب مورد، اطفال و نوجوانان موضوع این قانون را به والدین، اولیاء، یا سرپرست قانونی یا در صورت فقدان یا عدم دسترسی و یا امتناع از پذیرش آنان، به هر شخص حقیقی یا حقوقی که مصلحت بداند،

می‌سپارد. اشخاص مذکور ملتزمند هرگاه حضور طفل یا نوجوان لازم باشد او را به مرجع قضائی معرفی نمایند. افراد پانزده تا هجده سال نیز شخصا ملزم به معرفی خود به دادگاه می‌باشند.

در صورت ضرورت، أخذ کفیل یا وثیقه تنها از متهمان بالای پانزده سال امکان‌پذیر است. در صورت عجز از معرفی کفیل یا ایداع وثیقه و یا در مورد جرائم پیش‌بینی شده در ماده (۲۳۷) این قانون، دادسرا یا دادگاه می‌تواند با رعایت ماده (۲۳۸) این قانون، قرار نگهداری موقت آنان را در کانون اصلاح و تربیت صادر کند.

تبصره - قرار نگهداری موقت، تابع کلیه آثار و احکام قرار بازداشت موقت است. بدیهی است که تمامی مقرره‌های قانونی مورد اشاره، در راستای تامین حقوق شهروندی اطفال و نوجوانان وضع شده و ماده ۴ قانون حقوق شهروندی را در محاکم عینیت خواهند بخشید.

امکان‌سنجی حقوق معلولان و اقشار آسیب‌پذیر

مسئله ساماندهی اقشار آسیب‌پذیر نظیر معلولین و افراد کم‌توان ذهنی و جسمی و مستمندان و جمع‌آوری آن‌ها از سطح شهرها، همواره به عنوان یکی از دغدغه‌های جدی حکومت‌ها مورد توجه بوده است. زیرا تحقق حقوق شهروندی به نحو تام و تمام منوط به تامین حقوق این قبیل افراد است. البته بدیهی است که این، به معنی طرد آن‌ها از محیط شهری نیست؛ بلکه افراد مزبور نیز به عنوان شهروند شناخته شده و حقوق و تکالیفی برای آن‌ها در محیط شهری شناخته می‌شود.

منشور حقوق شهروندی توجه خاصی به این دسته از افراد داشته و در ماده ۵ مقرر نموده است: حق توان‌خواهان (شهروندان دارای معلولیت) و سالمندان نیازمند است که از امکانات درمانی و توان‌بخشی برای بهبودی و یا توانمند شدن در جهت زندگی مستقل و مشارکت در جنبه‌های زندگی بهره‌مند شوند.

با توجه به این که این قبیل افراد به دلیل وضعیت خاص خود، بیشتر در معرض تضییع حقوق قرار دارند، علاوه بر دادستان که به عنوان مدعی العموم حق و تکلیف حمایت از آنها را بر عهده دارد (و در بند آتی به طور تفصیلی در این خصوص سخن به میان خواهد آمد)، در ماده ۶۶ قانون‌این دادرسی کیفری به سازمان‌های مردم‌نهاد و ان‌جی‌او (NGO)‌هایی

که اساسنامه آن‌ها در زمینه حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و دارای ناتوانی جسمی یا ذهنی است نیز اجازه داده شده تا در مواردی که به عقیده آنان حقی از افراد تحت حمایت آنها ضایع شده است، بتوانند به عنوان ذی نفع در این خصوص اعلام جرم کرده و در مراحل دادرسی شرکت کنند.

آن‌گونه که در بند قبلی بیان شد، دادستان به دلیل مدعی العموم بودن، وظیفه حفظ حقوق شهروندی از جهت کنترل وضعیت اقشار آسیب پذیر را بر عهده دارد. مواد ۷۰ و ۷۱ قانون اخیرالذکر در مقام بیان مواردی است که بزه‌دیده، محجور است و به دلیل حجر خود (که البته این حجر از نوع حجر حمایتی است؛ نه حجر سوءظنی) امکان مباشرت در اقامه دعوی برای استیفای حقوق خود را ندارد. در این قبیل موارد، دادستان یا با تعیین قیم موقت و یا اقدام مستقیم، از حقوق اشخاص بزه‌دیده حمایت می‌کند.

ماده ۷۱- در مواردی که تعقیب کیفری منوط به شکایت شاکی است، اگر بزه‌دیده طفل یا مجنون باشد و ولی قهری یا سرپرست قانونی او با وجود مصلحت مولی‌علیه اقدام به شکایت نکند، دادستان موضوع را تعقیب می‌کند. همچنین در مورد بزه‌دیدگانی که به عللی از قبیل معلولیت جسمی یا ذهنی یا کهولت سن، ناتوان از اقامه دعوی هستند، دادستان موضوع را با جلب موافقت آنان تعقیب می‌کند. به گزارش خبرگزاری تسنیم، در ادامه این ماده آمده است: در این صورت، در خصوص افراد محجور، موقوف شدن تعقیب یا اجرای حکم نیز منوط به موافقت دادستان است.

ماده ۲۴۱ آیین‌نامه سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی نیز مقرر داشته است که محکومان بیمار و بی‌بضاعتی که در حال بیماری آزاد می‌شوند می‌بایستی بوسیله انجمن‌های حمایت از زندانیان تا حصول بهبودی و توانایی انجام کار مورد حمایت قرار گیرند و چنانچه از کارافتاده یا معلول باشند با توجه به امکانات انجمن و بر اساس مقررات از آنها حمایت شود.

قانون جامع حمایت از حقوق معلولان^۱ هم سازمان بهزیستی را که به عنوان متولی اصلی حمایت از حقوق معلولین شناخته شده است، دارای تکالیفی در این خصوص می‌داند و بیان می‌دارد سازمان بهزیستی کشور موظف است با ایجاد ساز و کار مناسب، نسبت به قیمومت

۱- حقوق معلولان ایران، علی نوری، قم: دفتر فرهنگ معلولین، پاییز ۱۳۹۴، ۶۴۰ ص ۱۶۹.

افراد معلول اقدام نماید، دادگاه‌ها موظفند در نصب یا عزل قیّم افراد معلول صرفاً از طریق سازمان مذکور عمل و مبادرت به صدور حکم نمایند. همچنین سازمان بهزیستی کشور موظف است جهت دفاع از حقوق افراد معلول، در محاکم قضائی وکیل تعیین نموده و به دادگاه مربوطه معرفی کند و همچنین سازمان مزبور مجاز است در موارد ضروری جهت جلوگیری از تضییع حقوق معلولان بی‌سرپرست به نمایندگی از آنها در دادگاه‌ها طرح دعوا و دادخواهی نماید.

اسلام به عنوان دین کامل که برنامه زندگی دنیوی و اخروی انسان را تنظیم کرده است، هم به توسعه و پیشرفت دنیوی وی توجه داشته و هم رشد و کمال اخروی وی را مورد عنایت قرار داده است. در همین راستا ماده ۶ حقوق شهروندی اشعار می‌دارد: شهروندان حق دارند از محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی و دینی و تعالی معنوی برخوردار شوند. دولت همه امکانات خود را برای تأمین شرایط لازم جهت بهره‌مندی از این حق به کار می‌گیرد و با مفاسد اخلاقی از جمله دروغ، ریا، تملق، ناپردباری، بی‌تفاوتی، تنفر، بی‌اعتمادی، افراط‌گری و نفاق در جامعه مبارزه می‌کند.

در همین زمینه ماده ۲۴۲ آیین‌نامه سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی نیز مقرر داشته که مسؤولان و کارکنان واحد بازپروری به طور مستمر با محکومان در تماس بوده ضمن تعلیم مبانی عقیدتی اسلام و تبلیغ و راهنمایی صحیح نسبت به تهذیب و تزکیه نفس و تحکیم مبانی اخلاقی و الفت آنان به اخلاق اسلامی و علاقه آنان به زندگی سالم و عمل صالح اقدام نموده و در حل مشکلات روحی، تسکین درونی و ایجاد امید به اصلاح و زندگی صحیح در آنان به منظور بازگشت به جامعه و ادامه زندگی سالم اجتماعی تلاش نمایند اجرای برنامه‌های نماز و عبادات بر عهده کارکنان یا نمایندگان این واحد است.

امکان‌سنجی توجه به کرامت انسانی

یکی دیگر از محورهای اصلی منشور حقوق شهروندی، توجه به کرامت انسانی است. در ماده ۷ منشور بیان شده است: شهروندان از کرامت انسانی و تمامی مزایای پیش‌بینی‌شده در قوانین و مقررات به نحو یکسان بهره‌مند هستند.

از آن جایی که قانون آیین دادرسی کیفری به عنوان تبلور عینی حقوق شهروندی در قوانین موضوعه به شمار می‌رود، به موادی از این قانون در جهت اجرایی کردن این مقرر مقرر منشور اشاره می‌شود:

مراجعه ضابطان دادگستری به درب منزل شهروندان در مقام ماموران ابلاغ برای ابلاغ اوراق قضایی، تا پیش از تصویب قانون جدید آیین دادرسی کیفری، با لباس رسمی انجام می‌پذیرفت. بدیهی است تردد این ماموران با لباس نظامی در سطح شهر، خود از عوامل فزاینده احساس امنیت در محیط شهری محسوب می‌شود اما این که مردم ماموری را با لباس نظامی جلوی منزل کسی مشاهده کنند، جلوه مناسبی نداشته و تصورات و برداشت‌های متفاوتی را به دنبال خواهد داشت که با حقوق شهروندی همخوانی چندانی ندارد. به همین جهت ماده ۱۷۲ قانون جدید مقرر می‌دارد: «ابلاغ احضاریه توسط مأموران ابلاغ بدون استفاده از لباس رسمی و با ارائه کارت شناسایی انجام می‌شود.»^۱

نکته دیگر در خصوص اجرای علنی مجازات است. اجرای علنی مجازات در سطح شهر که عموماً یا در شلوغ‌ترین نقاط شهر و یا در محل ارتکاب بزه انجام می‌پذیرفت، رسمی‌ترین در اجرای احکام کیفری محسوب می‌شود؛ تا جایی که وجه تسمیه برخی از اماکن شهری، ارتباط مستقیمی با این شیوه از اجرای حکم دارد. به عنوان مثال میدان محمدیه تهران را در اواسط دوره قاجاریه میدان پا قایق می‌نامیدند؛ زیرا در میان این میدان تپه‌ای خاکی قرار داشت که بر روی آن ستون گرد آجری کوتاهی راساخته بودند. بر روی این ستون قایق قرار داده می‌شد و مجرمان را در آن سر می‌بریدند و مردم در پای آن اجتماع می‌کردند. همین امر سبب شده بود تا آنرا پا قایق بنامند. اما چون پس از مشروطیت، سربریدن عملی وحشیانه محسوب شد، به همین دلیل به جای آن تپه خاکی که به مرور زمان تخریب شده بود و قایق میان میدان، تخته‌گاهی دیواردار ساخته شد که بر رویش تیرک چوبی و طناب دار نصب نمودند و عمل سربریدن جای خود را به اعدام با طناب دار داد. با تغییر شیوه اعدام،

۱. کمال‌الدین هریسی‌نژاد، هادی جعفری، باب اله نجفی، مجموعه مقالات همایش ملی نگاهی نو به شهرسازی، امنیت و پیشگیری از وقوع جرم در فضاهای شهری، تبریز، ۱۳۹۴، ص ۳۴۰.

نام میدان نیز از «پا قایق» به «اعدام» تغییر یافت. پس از آن نیز و با تغییر مکان اجرای مجازات اعدام از آن میدان به میدان مشق، به تدریج میدان اعدام وجه تسمیه خود را از دست داد و به میدان محمدیه تغییر نام داد اما همچنان در میان اهالی قدیمی تهران، به میدان اعدام مشهور است.

مقصود آن که کیفیت اجرای احکام بر نامگذاری اماکن شهری نیز بی تاثیر نبوده است. اما سخن اصلی اینجاست که هرچند اجرای علنی مجازات در برخی مواقع (مثلا در مواردی که نحوه ارتکاب جرم به شکلی بوده که عواطف عمومی شهروندان را جریحه‌دار کرده یا آثار و تبعات بزه، چشمگیر بوده است)، خود از عوامل تامین‌کننده امنیت شهری محسوب می‌شود، اما تبدیل شدن این شیوه اجرای حکم به یک قاعده در اجرای احکام، حقوق شهروندی را با آسیب مواجه می‌کند و با توجه به اینکه بیشتر بینندگان این قبیل اجرای احکام، زنان و کودکانی بودند که مشاهده این مناظر، تاثیر منفی شگرفی بر روحیه و بعضا زندگی آینده آن‌ها داشت و به همین دلیل است که مقنن ضمن درک درست از شرایط اجتماعی و وضعیت خاص برخی از جرایم و نحوه ارتکاب آن‌ها، به عنوان یک اصل در ماده ۴۹۹ بیان نموده که: «اجرای علنی مجازات ممنوع است، مگر در موارد الزام قانونی یا در صورتی که به لحاظ آثار و تبعات اجتماعی بزه ارتكابی، نحوه ارتكاب جرم و سوابق مرتکب و بیم تخریب او یا دیگران، دادگاه خود یا به پیشنهاد دادستان اجرای علنی مجازات را ضروری تشخیص دهد و اجرای علنی مجازات را در رأی تصریح کند.»

پس می‌توان گفت اقدام قانونگذار در ممنوع اعلام کردن اجرای علنی مجازات به عنوان یک اصل، از جهت توجه به لزوم حفظ حقوق شهروندی در خور تقدیر است و همچنین بیان مواردی که استثناء بر اصل فوق محسوب می‌شوند نیز در راستای پیشگیری از وقوع جرم از طریق عبرت گرفتن مجرمان احتمالی آینده از وضعیت هم قطاران خود شایسته ستایش است.

عدم قید علت احضار متهم در موارد مخالف حیثیت اجتماعی نیز از دیگر مقرره‌های قانون مذکور در راستای حمایت از کرامت انسانی است. یکی از مندرجات الزامی احضار متهم به تصریح قانون جدید و ماده فوق الذکر، قید علت احضار متهم است. این امر که به عنوان یکی از مصادیق حقوق شهروندی شناخته می‌شود، در پاره‌ای از موارد با استثنائاتی مواجه می‌شود؛ از جمله در موردی که مربوط به امنیت شهری است. بدین توضیح که تبصره ماده

۱۷۰ مقرر نموده چنانچه عفت یا امنیت عمومی و حیثیت اجتماعی متهم اقتضاء کند، علت احضار متهم قید نمی‌شود. این امر از این جهت به امنیت شهری مرتبط است که ابلاغ اوراق قضایی همیشه به نحو واقعی (تحويل به خود شخص و اخذ رسید از وی) مقدور نبوده و در مواقعی که به خود شخص دسترسی نباشد، ابلاغ به اطرافیان و حتی الصاق به محل نیز از انواع ابلاغ صحیح اوراق قضایی شناخته شده است که مورد اخیر یعنی الصاق ارتباط مستقیمی با امنیت شهری دارد؛ زیرا اگر شخصی به علت ارتکاب جرم منافی عفت احضار شود و احضاریه او به علت عدم حضور در محل الصاق شود (ماده ۷۰ قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی) و شهروندی با ملاحظه و مطالعه آن، از مفاد احضاریه مطلع شود، علاوه بر این که با حیثیت اجتماعی متهم منافات دارد و امنیت اخلاقی محیط شهری را به مخاطره می‌اندازد، از دیدگاه پیشگیری از وقوع جرم نیز با اشکال مواجه است و با توجه به ماهیت خاص این قبیل جرایم، امکان ارتکاب آن را در آینده برای همان افراد افزایش می‌دهد.

اجرای علنی محاکمات و آزاد بودن حضور اشخاص نیز در برخی از مواقع که با کرامت انسانی حقوق طرفین در تعارض باشد، می‌تواند نادیده گرفته شود. اصل علنی بودن محاکمات به عنوان یکی از اصول نخستین و بنیادین رسیدگی در محاکم، از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است، چنانچه یکی از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به آن پرداخته است (اصل ۱۶۵). ماده ۳۵۲ قانون آئین دادرسی کیفری نیز در مقام اجرایی کردن اصل مزبور تدوین شده و اصل را بر علنی بودن بنا نهاده اما مواردی را تجویز نموده که در صورت تحقق آن‌ها، از این اصل عدول خواهد شد که برخی از این موارد در راستای امنیت شهری و پیشگیری از وقوع جرم در محیط شهری است. از جمله این که اگر علنی بودن، محل احساسات مذهبی یا قومی باشد، دادگاه قرار غیر علنی بودن رسیدگی را صادر و اعلام می‌کند.

امکان سنجی حقوق و آزادی‌های فردی

اگر بارز ترین مصداق حقوق شهروندی و تبلور عینی آن را در آزادی‌های فردی و حمایت از حریم خصوصی افراد بدانیم، گزاره نگفته‌ایم. به همین دلیل منشور حقوق شهروندی بند مستقلی برای تبیین و ترسیم این حق اختصاص داده و چنین مقرر داشته است:

پ- حق آزادی و امنیت شهروندی

ماده ۱۲- آزادی‌های فردی و عمومی شهروندان مصون از تعرض است. هیچ شهروندی را نمی‌توان از این آزادی‌ها محروم کرد. محدود کردن این آزادی‌ها تنها به قدر ضرورت و به موجب قانون، صورت می‌گیرد.

ماده ۱۳- هر شهروندی حق دارد از امنیت جانی، مالی، حیثیتی، حقوقی، قضایی، شغلی، اجتماعی و نظایر آن برخوردار باشد. هیچ مقامی نباید به نام تأمین امنیت، حقوق و آزادی‌های مشروع شهروندان و حیثیت و کرامت آنان را مورد تعرض و تهدید قرار دهد. اقدامات غیرقانونی به نام تأمین امنیت عمومی به‌ویژه تعرض به حریم خصوصی مردم ممنوع است.

ماده ۱۴- شهروندان حق دارند در صورت تعرض غیرقانونی به آزادی و امنیت خود، در حداقل زمان ممکن و با نهایت سهولت به مراجع و مأموران تأمین‌کننده امنیت عمومی، دسترسی داشته باشند. مراجع و مأموران مذکور باید بدون وقفه و تبعیض و متناسب با تعرض یا تهدیدی که متوجه شهروندان شده است و با رعایت قوانین خدمات خود را ارائه دهند.

قانون اساسی نیز آن حق را مورد تاکید قرار داده و بیان داشته است که هیچ‌کس را نمی‌توان دستگیر کرد مگر به حکم و ترتیبی که قانون معین می‌کند. در صورت بازداشت، موضوع اتهام باید با ذکر دلایل بلافاصله کتبا به متهم ابلاغ و تفهیم شود و حداکثر ظرف مدت بیست و چهار ساعت پرونده مقدماتی به مراجع صالحه قضایی ارسال و مقدمات محاکمه، در اسرع وقت فراهم گردد. متخلف از این اصل طبق قانون مجازات می‌شود.^۱

قانون آیین دادرسی کیفری نیز یکی از مصادیق جرم مشهود را چنین بیان می‌کند:
ماده ۴۵ بند ث: جرم در منزل یا محل سکنای افراد، اتفاق افتاده یا در حال وقوع باشد و شخص ساکن، در همان حال یا بلافاصله پس از وقوع جرم، ورود مأموران را به منزل یا محل سکنای خود درخواست کند. این بند از ماده ۴۵ قانون مذکور، در راستای ماده ۱۴ منشور حقوق شهروندی، تعرض به منزل و مسکن افراد را از مصادیق جرم مشهود برشمرده و مأموران را در ماده‌های بعدی مکلف به دخالت فوری در این خصوص کرده است. در یک

۱. جهانگیر منصور، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دوران، ۱۳۹۴.

تقسیم‌بندی کلی، جرایم از لحاظ فاصله زمانی بین وقوع و کشف آنها به دودسته مشهود و غیر مشهود تقسیم بندی می‌شوند. مصادیق جرایم مشهود در بندهای هفت گانه ماده ۴۵ ذکر شده‌اند که به طور خلاصه عبارتند از: الف- در مرئی و منظر ضابطان دادگستری واقع شود ب - بزه‌دیده یا دو نفر یا بیشتر که ناظر وقوع جرم بوده‌اند، حین وقوع جرم یا بلافاصله پس از آن، شخص معینی را به عنوان مرتکب معرفی کنند. پ - بلافاصله پس از وقوع جرم، علائم و آثار واضح یا اسباب و ادله جرم در تصرف متهم یافت شود. ت - متهم بلافاصله پس از وقوع جرم، قصد فرار داشته یا در حال فرار باشد. ث - جرم در منزل یا محل سکنای افراد، اتفاق افتاده یا در حال وقوع باشد و شخص ساکن، در همان حال یا بلافاصله پس از وقوع جرم، ورود مأموران را به منزل یا محل سکنای خود درخواست کند. ج - متهم بلافاصله پس از وقوع جرم، خود را معرفی کند. چ- متهم ولگرد باشد.

تقسیم بندی جرایم به مشهود و غیر مشهود فواید و آثار متعددی دارد اما آنچه در این خصوص با موضوع این مقاله مرتبط است و شاید به عنوان یکی از فلسفه‌های اصلی این تقسیم‌بندی مطرح است، توجه به این تقسیم‌بندی در حوزه حقوق شهروندی و با دیدگاه پیشگیرانه است؛ بدین ترتیب که شاید بتوان گفت یکی از اهداف مقنن از تقسیم جرایم به مشهود و غیر مشهود، این بوده که با توجه به خصیصه جرم مشهود و موارد هفت‌گانه آن در قانون جدید، تمامی مصادیق جرم مشهود دارای خصیصه نقض حقوق شهروندی هستند. به عنوان مثال در مرئی و منظر ماموران واقع شدن جرم یا ولگرد بودن متهم یا در حال فرار بدون وی، همگی از حالاتی است که حقوق شهروندی عموم مردم و منظره عمومی شهر را مخدوش و مشوش می‌کند و به همین دلیل است که قانونگذاری که به دلیل مفسده‌های متعددی که بر اقدام بدوی و بدون دستور قضایی از سوی ماموران انتظامی متصور است، تمامی اقدامات ماموران مذکور (ضابطان) را به کسب اجازه قبلی از مقام قضایی منوط کرده است، در این موارد خاص و شاید به لحاظ اهمیت ویژه حقوق شهروندی، به ماموران اجازه دخالت و انجام برخی اقدامات بدون اجازه مقام قضایی را داده است. از جنبه پیشگیری از وقوع جرم در محیط‌های شهری نیز این موضوع از این جهت قابل بررسی است که اگر جرمی با یکی از شرایط مقرر در ماده ۴۴ واقع شود و ماموران به موقع و در اسرع وقت دخالت‌های لازم را به عمل نیاورند، چه بسا محیط شهری به صحنه درگیری و تقابل متهم با شاکی و یا

حتی عموم شهروندان بدل شود و جرایم متعدد دیگری نیز از این طریق در محیط شهری به وقوع بپیوندد.

مواد ۴۷ و ۴۸ قانون آیین دادرسی کیفری نیز به حقوق مهم متهم اشاره دارد. این امر از این روی حائز اهمیت است که متهم به عنوان یکی از اشخاصی که به دلیل شرایط خاصی که البته شاید به صورت موقت با آن مواجه است، در معرض بیشترین تضییع حق شهروندی قرار دارد و شاید به دلیل پیش گفته، با هزاران قدرت عقل و منطق و مصلحت سنجی نیز توجیه شود اما آنچه که اهمیت دارد، لزوم رعایت دقیق قانون در مراحل و مقاطع مختلف دادرسی است که تحقیقات مقدماتی نیز جزئی از آن است و حراست از حقوق متهم به عنوان یکی از مصادیق مهم حقوق شهروندی در این مرحله از اهمیت دوچندانی برخوردار است.

امکان سنجی حق آزادی بیان

آزادی بیان نیز از جمله حقوق بنیادین و اولیه شهروندی است و منشور حقوق شهروندی نیز به همین جهت توجه ویژه‌ای به این حق اساسی بسر داشته و در ماده ۲۶ مقرر داشته است که: هر شهروندی از حق آزادی بیان برخوردار است. این حق باید در چارچوب حدود مقرر در قانون اعمال شود. شهروندان حق دارند نظرات و اطلاعات راجع به موضوعات مختلف را با استفاده از وسایل ارتباطی، آزادانه جستجو، دریافت و منتشر کنند. دولت باید آزادی بیان را به طور خاص در عرصه‌های ارتباطات گروهی و اجتماعی و فضای مجازی از جمله روزنامه، مجله، کتاب، سینما، رادیو، تلویزیون و شبکه‌های اجتماعی و مانند این‌ها طبق قوانین تضمین کند.

نکته‌ای که قابل توجه است، ماده ۱۹۵ قانون آیین دادرسی کیفری است که در مقرر می‌دارد: بازپرس پیش از شروع به تحقیق با توجه به حقوق متهم به وی اعلام می‌کند مراقب اظهارات خود باشد. سپس موضوع اتهام و ادله آن را به شکل صریح به او تفهیم می‌کند و به او اعلام می‌نماید که اقرار یا همکاری مؤثر وی می‌تواند موجبات تخفیف مجازات وی را در دادگاه فراهم سازد و آنگاه شروع به پرسش می‌کند. پرسشها باید مفید،

روشن، مرتبط با اتهام و در محدوده آن باشد. در ادامه این ماده آمده است: پرسش تلقینی یا همراه با اغفال، اکراه و اجبار متهم ممنوع است.

این ماده به ظاهر از موارد محدود کننده حقوق شهروندی و به ویژه ماده ۲۵ منشور محسوب می‌شود لکن با تدقیق در روح و فحواي هر دو مقررہ روشن می‌شود که مقصود غایبی تدوین‌کنندگان هر دو مقررہ تضمین حق آزادی بیان افراد با در نظر گرفتن محدودیت‌های قابل اعمال بر آن از جمله حقوق سایر افراد است بدین توضیح که هرچند که ماده ۲۶ منشور حق آزادی بیان را برای عموم شهروندان به رسمیت شناخته لکن هم در ادامه ماده و هم ماده ۱۹۵ قانون‌ابین دادرسی کیفری به یکی از محدودیت‌های ناظر بر این اصل یعنی تداخل با آزادی، حیثیت، اعتبار و شخصیت دیگران اشاره شده است و بیانگر این امر است که هر چند اشخاص دارای آزادی بیان هستند اما نمی‌توانند با این بهانه حقوق مادی و معنوی دیگران را نادیده بگیرند در غیراین صورت با برخورد قانونی مواجه خواهند شد.

چ - حق دسترسی به اطلاعات

ماده ۳۰- حق شهروندان است که به اطلاعات عمومی موجود در مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی دسترسی داشته باشند. همه دستگاه‌ها و نهادها موظف به انتشار مستمر اطلاعات غیر طبقه‌بندی شده و موردنیاز جامعه می‌باشند.

ماده ۳۱- حق شهروندان است که به اطلاعات شخصی خود که توسط اشخاص و مؤسسات ارائه‌دهنده خدمات عمومی جمع‌آوری و نگهداری می‌شود دسترسی داشته باشند و در صورت مشاهده اشتباه، خواستار اصلاح این اطلاعات گردند. اطلاعات خصوصی مربوط به افراد را نمی‌توان در اختیار دیگران قرار داد، مگر به‌موجب قانون یا با رضایت خود افراد.

گردش آزاد اطلاعات نیز از مصادیق حقوق شهروندی به شمار می‌رود که با بهانه‌ها و توجیحات مختلف و البته غیر قابل قبول، می‌تواند در محاکم مورد خدشه قرار گیرد. مقوله‌ای که باید برای تبیین مطلب به آن تمسک جست، این است که بر اساس قوانین و مقررات جاری، اصل، دسترسی آزاد عموم مردم به اطلاعات شخصی و عمومی است و جز تصریح قانونگذار، احدی را حق و قدرت محدود کردن این جنبه از حقوق شهروندی نیست و قانون

انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات^۱ نیز از بهترین قوانین مصوب در این زمینه است؛ هر چند که در ادارات و سازمان‌ها و به ویژه در محاکم دادگستری، این اصل با تخصیص اکثر مواجه و به واقع منقلب شده است و اکنون و در وضعیت فعلی، می‌توان ادعا کرد که اصل، عدم امکان دسترسی به اطلاعات ولو اطلاعات شخصی است.

دسترسی به اوراق و محتوات پرونده‌های قضایی و نیز امکان انتشار و اعلان آن اوراق و نیز اطلاعات مربوط به پرونده، جنبه دیگری از بروز و ظهور این حق می‌تواند قلمداد شود که قانون آیین دادرسی کیفری در ماده ۱۹۱ در این خصوص بیان داشته است: چنانچه بازپرس، مطالعه یا دسترسی به تمام یا برخی از اوراق، اسناد یا مدارک پرونده را با ضرورت کشف حقیقت منافی بداند، یا موضوع از جرائم علیه امنیت داخلی یا خارجی کشور باشد با ذکر دلیل، قرار عدم دسترسی به آنها را صادر می‌کند. این قرار، حضوری به متهم یا وکیل وی ابلاغ می‌شود و ظرف سه روز قابل اعتراض در دادگاه صالح است. دادگاه مکلف است در وقت فوق‌العاده به اعتراض رسیدگی و تصمیم‌گیری کند.

این بدان معناست که قانون آیین دادرسی کیفری نیز اصل را بر امکان دسترسی طرفین به اوراق پرونده قرار داده است و در مواردی که این امر باید محدود شود که مصادیق آن نیز توسط خود قانون مشخص شده است، باید محدودیت دسترسی به موجب قرار مستقل و قابل اعتراض صادر و اعلام شود.

محترم شناختن حریم خصوصی نیز از جمله ضروری‌ترین مطالباتی بود که به حق در منشور حقوق شهروندی مورد تاکید قرار گرفته و در قوانین و مقررات ما نیز جایگاه ویژه‌ای دارد. احساس امنیت در حریم خصوصی به اندازه‌ای اهمیت دارد که هم در شرع مقدس تاکید ویژه‌ای بر آن شده است و اصل عدم تجسس در امور مردم، به عنوان یکی از واجبات

۱. <http://press.farhang.gov.ir/fa/ghanoon>

ماده ۱۷- مؤسسات مشمول این قانون مکلفند در مواردی که ارائه اطلاعات درخواست شده به امور زیر لطمه وارد می‌نماید از دادن آنها خودداری کنند.

الف - امنیت و آسایش عمومی.

ب - پیشگیری از جرائم یا کشف آن‌ها، بازداشت یا تعقیب مجرمان.

ج - ممیزی مالیات یا عوارض قانونی یا وصول آن‌ها.

د - اعمال نظارت بر مهاجرت به کشور.

شرعی ذکر شده و هم در قوانین موضوعه عنایت ویژه‌ای به آن شده است. به همین دلیل منشور حقوق شهروندی بندی مستقل به این موضوع اختصاص داده است که در دو ماده ذیل آن، هم به حرمت منزل و لوازم خصوصی اشاره شده است و هم به ضرورت حفظ محرمانگی اطلاعات خصوصی.^۱

در قانون اساسی هم به درستی به این حق شهروندی اشاره شده است: اصل بیست و پنجم: بازرسی و نرساندن نامه‌ها، ضبط و فاش کردن مکالمات تلفنی، افشای مخابرات تلگرافی و تلکس، سانسور، عدم مخابره و نرساندن آنها، استراق سمع و هر گونه تجسس ممنوع است مگر به حکم قانون.

ماده ۵۵ قانون این دادرسی کیفری نیز مقرر داشته است: ورود به منازل، اماکن تعطیل و بسته و تفتیش آنها، همچنین بازرسی اشخاص و اشیاء در جرائم غیرمشهود با اجازه موردی مقام قضائی است، هر چند وی اجرای تحقیقات را به طور کلی به ضابط ارجاع داده باشد. و ماده ۵۶ نیز اشعار می‌دارد: ضابطان دادگستری مکلفند طبق مجوز صادره عمل نمایند و از بازرسی اشخاص، اشیاء و مکان‌های غیرمرتبط با موضوع خودداری کنند.

مواد ۵۷ و ۵۸ نیز به طور ویژه‌ای ترتیبات قابل تحسین جهت حفظ حریم خصوصی افراد وضع کرده‌اند.^۲

۱. خ- حق حریم خصوصی

ماده ۳۶- حق هر شهروند است که حریم خصوصی او محترم شناخته شود. محل سکونت، اماکن و اشیاء خصوصی و وسایل نقلیه شخصی از تفتیش و بازرسی مصون است، مگر به حکم قانون.

ماده ۳۷- تفتیش، گردآوری، پردازش، به‌کارگیری و افشای نامه‌ها اعم از الکترونیکی و غیر الکترونیکی، اطلاعات و داده‌های شخصی و نیز سایر مراسلات پستی و ارتباطات از راه دور نظیر ارتباطات تلفنی، نامبر، بی‌سیم و ارتباطات اینترنتی خصوصی و مانند این‌ها ممنوع است مگر به موجب قانون.

۱. ماده ۵۷- چنانچه ضابطان دادگستری در هنگام بازرسی محل، ادله، اسباب و آثار جرم دیگری را که تهدیدکننده امنیت و آسایش عمومی جامعه است، مشاهده کنند، ضمن حفظ ادله و تنظیم صورت‌مجلس، بلافاصله مراتب را به مرجع قضائی صالح گزارش و وفق دستور وی عمل میکنند.

ماده ۵۸- ضابطان دادگستری باید به هنگام ورود به منازل، اماکن بسته و تعطیل، ضمن ارائه اوراق هویت ضابط بودن خود، اصل دستور قضائی را به متصرف محل نشان دهند و مراتب را در صورت‌مجلس قید نمایند و

نتیجه:

تهیه، تدوین و رونمایی از منشور حقوق شهروندی را می‌توان گامی مهم در راستای نظام مند حمایت از حقوق بنیادین بشر دانست اما باید توجه داشت که به دلیل مشخص نبودن جایگاه منشور در سلسله مراتب قواعد و هنجارهای حقوقی، ضمانت اجرای مشخصی نمی‌توان برای عدم اجرای منشور مقرر کرد و به همین جهت، مفاد منشور باید به طریق مقتضی در سایر قوانین و مقررات لازم آور، تبدیل به قواعدی با ضمانت اجرای مشخص شود.

در این بین قوانینی نیز وجود دارند که به طور ویژه‌ای اهداف منشور را در نظر گرفته‌اند و حتی پیش از رونمایی از آن، برخی مقرره‌های قابل تحسین در راستای تضمین حقوق شهروندی در بر دارند که قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ را می‌توان مصداق بارز این قسم از قوانین و مقررات برشمرد.

آنگونه که در مطالب فوق مورد اشاره قرار گرفت، شاید بتوان محمل و جایگاهی برای الزامات منشور حقوق شهروندی در سایر قوانین پیدا کرد اما نکته حائز اهمیت، بستر سازی مناسب جهت ارتقاء فرهنگ عمومی جهت اجرایی کردن مفاد منشور است که عزم ملی می‌طلبد.

منابع:

- ۱- پروین فرهاد، **حقوق شهروندی سیره نبوی و حقوق ایران**، پژوهشهای اجتماعی اسلامی، شماره ۷۲، ۱۳۸۷.
- ۲- مهران مستی، ابوالقاسم فلاحی، نگاهی به حقوق شهروندی با تاکید بر جنبه‌های قضایی، **کانون وکلای دادگستری آذربایجان شرقی**، شماره ۱۷، ۱۸، ۱۳۸۹.
- ۳- سیدعلی کاظمی، موانع و چالشهای تدوین لایحه حمایت از حقوق شهروندی در ایران، **حقوق دادگستری**، شماره ۵۸، ۱۳۸۶.
- ۴- سیدمهدی کمالان، **قوانین زندان‌ها**، تهران، کمالان، ۱۳۹۱.

به امضاء شخص یا اشخاص حاضر برسانند. در صورتی که این اشخاص از رؤیت امتناع کنند، مراتب در صورت مجلس قید می‌شود و ضابطان بازرسی را انجام می‌دهند.

۵- اسماعیل ساوالانی، *آیین دادرسی کیفری* - جلد دوم، تهران، دادآفرین، ۱۳۹۴.
۶- کمال‌الدین هریسی نژاد، هادی جعفری، باب اله نجفی، *مجموعه مقالات همایش ملی نگاهی نو به شهرسازی، امنیت و پیشگیری از وقوع جرم در فضاهای شهری*، تبریز، ۱۳۹۴.

۷- علی نوری، *حقوق معلولان ایران*، قم: دفتر فرهنگ معلولین، پاییز ۱۳۹۴.
۸- جهانگیر منصور، *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، دوران، ۱۳۹۴.

<http://www.shora-gc.ir/Portal/Home/ShowPage.aspxb879c74deb7b>
<http://press.farhang.gov.ir/fa/ghan-oon>