

Status of the Charter of Civil Rights in Iranian Laws Sources

Zahra Eftekhari Pour¹, Vahid Agah^{2*}

1. Graduate Student of Law, Islamic Azad University, Tehran South Branch, Tehran, Iran. *misseftekhare@gmail.com*

2. Assistant Professor, Faculty of Law, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. (Corresponding Author): *v_agah@yahoo.com*

Received: 15 June 2018; **Revised:** 16 July 2018; **Accepted:** 6 September 2018

Abstract

The Charter of Civil Rights in Iran was proclaimed by President Hassan Rouhani on December 19, 2016. This charter is a set of rights and freedoms that its binding and citation aspects are notable. Therefore, the present study, examines the status of this charter in legal sources assuming the equality of human and civil rights in the Charter of Civil Rights. The present study's research method is library research and descriptive correlational research. The results showed that the Charter of Civil Rights, like Human-Civil Rights, has come into force and can be invoked according to the declared aspect of these rights, except in cases of conflict with human rights treaties and the constitutional law. Contrary to its claims, the charter does not, at least in the domestic law, is not a policy or program, as neither of the trilateral forces cannot abandon or restrict it. However, it is considered to be a legitimate expectation. The Charter of Civil Rights should be seen as a new window on the list of Iranian law sources. Although, according to some scholars, the charter is selective and is essentially a matter of political affairs, it seems that the charter mostly extends the rights and freedoms in a longitudinal and latitudinal way, and this expansion leads to an increase in the depth of Iranian law.

Keywords: Civil Rights, Constitutional Law, Human Rights, Iran, Rights.

جایگاه منشور حقوق شهروندی در منابع حقوق ایران

زهره افتخاری پور^۱، وحید آگاه^{۲*}

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب، تهران، ایران. misseftekhare@gmail.com

۲. استادیار، دانشکده حقوق، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول): v_agah@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۳/۲۵؛ تاریخ اصلاح: ۱۳۹۷/۰۴/۲۵؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۶/۱۵

چکیده

منشور حقوق شهروندی در ایران، توسط دکتر حسن روحانی، رئیس جمهور وقت در ۲۹ آذر ۱۳۹۵، ابلاغ شد. این منشور مجموعه‌ای از حقوق و آزادی‌هایی است که جنبه الزام‌آوری و استنادی آن، قابل تأمل است. بنابراین، پژوهش حاضر با فرض تساوی نسبت حقوق بشر و شهروندی در منشور حقوق شهروندی، جایگاه این منشور را در منابع حقوقی بررسی کرده است. روش پژوهش کتابخانه‌ای و از نوع توصیفی-تحلیلی است. نتایج نشان داد، منشور حقوق شهروندی مانند حق‌های بشر-شهروندی، لازم‌الاجرا بوده و با توجه به جنبه اعلامی این حق‌ها، جز در موارد مغایرت با معاهدات حقوق بشری و قانون اساسی، قابل استناد است. همچنین، این منشور برخلاف ادعای خود، دست‌کم در حقوق داخلی، خطمشی یا برنامه نیست، زیرا هیچ‌یک از قوای سه‌گانه نمی‌تواند از آن دست کشیده یا آن را محدود کند، با وجود این، انتظار مشروع محسوب می‌شود. منشور حقوق شهروندی را باید پنجره‌ای جدید در فهرست منابع حقوق ایران دید. به‌رغم اینکه از نظر برخی صاحب‌نظران، منشور امری انتخاباتی و در واقع متعلق به امر و ساحت سیاسی است؛ اما به نظر می‌رسد بالعکس، منشور غالباً حق‌ها و آزادی‌ها را، طولی و عرضی گسترش داده و این توسعه به افزایش عمق حقوق ایران می‌انجامد.

واژگان کلیدی: ایران، حقوق بشر، حقوق شهروندی، حقوق، قانون اساسی.

مقدمه

حقوق دست‌کم در چهار معنا به کار می‌رود: ۱. دستمزد ماهیانه؛ ۲. مجموع اصول، قواعد، قوانین، مقررات و رویه قضایی که ترجمان law است؛ ۳. دانش حقوق و رشته‌ای دانشگاهی؛ ۴. جمع حق یا right(s) که امتیاز یا توانایی است که در الگوی الهی، خداوند به انسان‌ها اعطا کرده است و دولت‌ها صرفاً آن‌ها را اعلام و تضمین می‌کنند. شهروند نیز برگردان واژه انگلیسی citizen و فرانسوی citoyen و ریشه لغوی آن، civitas است که لاتین واژه polites یونانی، به معنای عضو یک پولیس یا دولت - شهر یونان است. رابطه حقوق بشر با حقوق شهروندی طبق نظرات مختلف، از نسب اربعه، غالباً تساوی، عموم و خصوص مطلق و من وجه بیان شده است. در نسبت تساوی، نگاه، جهانشمول است و شهروند به معنای بشر و نوع انسان است. اما از منظری دیگر، حقوق شهروندی محدود به قلمرو سرزمین و شهروند به معنای افراد ساکن و مقیم در سرزمین یک دولت است که تحت قدرت حکومت آن دولت هستند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۹، ص ۶۲).

در ایران، غالباً بنا بر ملاحظات سیاسی، تمییز حقوق شهروندی و بشر، سخت است که نمود بارز آن را می‌توان در منشور حقوق شهروندی مشاهده کرد. اما اصولاً حقوق شهروندی، همان حقوق بشر است و البته این مهم، اختلافاتی نیز دارد، مثل پست ریاست جمهوری در اصل ۱۱۵ قانون اساسی - زین پس، ق. ۱- که برای ایرانی‌الاصولها پیش‌بینی شده، یا مفاد ماده ۹۸۲^۱ قانون مدنی که حق دسترسی به پست‌هایی را حتی از ایرانیانی با تابعیت اکتسابی محروم کرده، یا حق مالکیت اموال غیرمنقول برای اتباع بیگانه در ایران که بسیار محدود شده است. با این حال، به نظر

۱. «اشخاصی که تحصیل تابعیت ایرانی نموده یا بنمایند از کلیه حقوقی که برای ایرانیان مقرر است به استثنای حق رسیدن به مقام وزارت و کفالت وزارت و یا هرگونه مأموریت سیاسی خارجه بهره‌مند می‌شوند، لیکن نمی‌توانند به مقامات ذیل نایل شوند، مگر پس از ده سال از تاریخ صدور سند تابعیت: ۱. عضویت مجالس مقننه؛ ۲. عضویت انجمن‌های ایالتی و ولایتی و بلدی؛ ۳. استخدام وزارت امور خارجه».

می‌رسد نسبت این دو، به جای عموم و خصوص من وجه، مطلق باشد؛ زیرا حقوق بشر در دل حقوق شهروندی قرار دارد و برخی از حق‌های مشترک نوع بشر، فارغ از رابطه تابعیت آن با دولتی خاص است و بعضی مختص شهروندان، یعنی اتباع یک دولت ویژه.

باید توجه کرد که حقوق بشر، در واقع، مشترک میان بشر و شهروند است، اما حقوق شهروندی، خاص تبعه یک دولت است. بنابراین، وقتی حق حیات، از حقوق بشر است، به طریق اولی از حقوق شهروندان هم هست، در حالی که عکس آن صادق نیست؛ یعنی حق‌های شهروندی مثل دسترسی به مقامات اداری و اجرایی خاص مانند ریاست جمهوری، نخست وزیری و نمایندگی پارلمان‌ها برای همه ابنای بشر، فعلاً مطرح نیست. بنابراین، خروجی این نسبت، سه گزاره است: ۱. همه حق‌های بشری، از حقوق شهروندی هم هست؛ ۲. برخی از حق‌های شهروندی، جزء حقوق بشر است؛ ۳. برخی از حقوق شهروندی، جزء حقوق بشر نیست. حقوق شهروندی در این پژوهش، با حقوق بشر مترادف بوده و تفکیک‌ناپذیر است (آگاه، ۱۳۹۶، ص ۲۵). از مهم‌ترین مباحث حقوق، منابع آن است. منابع حقوق، مواردی هستند که می‌توان در حل و فصل خصومت یا دعاوی و اختلافات، به آن‌ها استناد کرد. نظام‌های مختلف حقوقی در عین مشترک‌بودن در برخی منابع، در شمارش و سلسله‌مراتب آن‌ها اتفاق نظر ندارند. در نظام حقوقی رومی - ژرمنی، قانون و در نظام کامن‌لا، رویه قضایی در صدر منابع حقوق است. نظام حقوقی ایران، بیشتر به نظام حقوقی رومی - ژرمنی شبیه است.

در همه نظام‌های حقوقی، درجاتی میان منابع وجود دارد. در ایران، منبع اصلی و اول، قانون است. همان‌طور که در اصل ۱۶۷ ق.ا. بیان شده است: «قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدونه بیابد و اگر نیابد با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر حکم قضیه را صادر نماید. . .». بنابراین، در این اصل، نخستین منبع مورد استناد، قانون عنوان شده و بدیهی است که ق.ا. بر فراز قوانین عادی قرار دارد و مقررات نیز در ایران، ذیل قوانین اساسی و عادی قرار دارد. همان‌طور که وفق اصول ۸۵، ۱۳۸ و ۱۷۰ ق.ا.، مقررات یعنی اقسام تصویب‌نامه، آیین‌نامه، بخش‌نامه و . . . مستند به انطباق با قوانین اساسی و عادی، نخست، از طریق ریاست

مجلس، قابل لغو هستند؛ دوم، در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، قابل ابطالند؛ سوم، توسط قضات محاکم، اعم از دادسرا و دادگاهها قابلیت عدم اجرا دارند. مهم‌ترین منابع حقوق عبارت‌اند از اصول کلی حقوقی، قانون، مقررات و رویه قضایی (آگاه، ۱۳۹۵، ص ۲۵).

تدوین مجموعه مجزای حقوق شهروندی، ابتکار قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ بود که طبق ماده ۱۰۰ آن، دولت موظف شد «به منظور ارتقای حقوق انسانی، استقرار زمینه‌های رشد و تعالی و احساس امنیت فردی و اجتماعی در جامعه و تربیت نسلی فعال، مسئولیت‌پذیر، ایثارگر، مؤمن، رضایتمند، برخوردار از وجدان کاری، با انضباط . . .» منشور حقوق شهروندی را . . . به تصویب مراجع ذیربط برساند. . . امری که در اواخر دولت نخست دکتر حسن روحانی، نهایی شد و در ۲۹ آذر ماه ۱۳۹۵، منشور حقوق شهروندی در ۱۲۰ ماده، توسط رئیس جمهور، امضا و ابلاغ شد که وفق مقدمه آن، منشور به استناد اصل ۱۳۴ ق.ا. و به مثابه برنامه و خط‌مشی دولت، برای رعایت و پیشبرد حقوق اساسی ملت ایران ارائه شده است (قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور مصوب سال ۱۳۸۳).

از زمان ابلاغ منشور یادشده، مهم‌ترین بحث، جایگاه آن در منابع نظام حقوقی ایران است. اینکه منشور کجای سلسله‌مراتب منابع حقوق ایران قرار دارد و تا چه حد می‌توان ادعای خود منشور مبنی بر شناسایی در جایگاه خط‌مشی وفق اصل ۱۳۴ ق.ا. اعتماد کرد. بنابراین، مسئله مقاله حاضر، تبیین و مشخص کردن جایگاه منشور در نظام حقوقی کشور است. روش تحقیق حاضر، توصیفی - تحلیلی و روش گردآوری اطلاعات، کتابخانه‌ای - اسنادی است.

شناسایی منشور به عنوان منبعی کنار قانون اساسی

ورای کشورهای اندک فاقد ق.ا. و البته دارای حقوق اساسی، عالی‌ترین سند در هر نظام حقوقی، ق.ا. است که بیان‌کننده ساختار سیاسی از یک‌سو، و حق‌ها و آزادی‌های اعلامی از سوی دیگر است. در واقع، قانون اساسی در هر کشوری به عنوان میثاق ملت است که اصول کلی و اهداف اصلی آن‌ها را تشریح و تبیین می‌کند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مدت زمانی حدود ۹ ماه پس از پیروزی انقلاب اسلامی تدوین شد و در ۲۴ آبان ماه ۱۳۵۸ از تصویب مجلس بررسی

نهایی قانون اساسی گذشت، این قانون مجدداً در تاریخ دوازدهم آذرماه ۱۳۵۸ در یک همه‌پرسی به تصویب ملت ایران رسید و در سال ۱۳۶۸ بازنگری شد (مهرپور، ۱۳۷۴، ص ۳۶۴).

نظام جمهوری اسلامی ایران چه از لحاظ مبنای ایدئولوژی اسلام مبتنی بر کرامت انسانی و عدالت و رفع تبعیض و ارتقا و تکامل مقام انسانی، و چه از حیث سابقه تاریخی ملی و تمدن باستانی خویش، نسبت به موازین عدالت خواهی و رفع تبعیض معیارهای حقوق بشری مقید است، بلکه در زمینه حقوق بشر، قانون اساسی، ضمن رعایت ضوابط و معیارهای بنیادین اسلامی، اصولی را ارائه کرده است که دربرگیرنده حقوق و آزادی‌های اساسی انسان بوده و طی موادی مشخصاً به حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اشاره کرده است (شریفیان، ۱۳۸۰، ص ۳۴۲).

ق. ا. جمهوری اسلامی ایران نیز در اصول متعدد فصل سوم (اصول ۱۹ تا ۴۲) و پاره‌ای از اصول دیگر، جایگاه ویژه‌ای را برای حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مردم قائل شده و در اصل نهم، آزادی را یکی از محورهای اصلی و غیر قابل سلب نظام سیاسی کشور قرار داده است. این حق‌ها و آزادی‌ها در عناوینی مانند آزادی‌های عقیده (اصل ۲۳)، بیان (اصل ۲۴)، ارتباطات (اصل ۲۵)، احزاب (اصل ۲۶)، اجتماعات (اصل ۲۷) و عناوین «حق‌های مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حقوق جمعی» قابل دسته‌بندی است (هاشمی، ۱۳۸۴، صص ۱۷۳-۱۷۲).

بنابراین، آزادی در ق. ا. از جایگاه والایی برخوردار است. «همان‌طور که اصل ۲ «آزادی توأم با مسئولیت انسان در برابر خدا»، را یکی از پایه‌های ایمانی نظام سیاسی و بند ۷ اصل ۳ «تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی» را از اهداف دولت، اعلام می‌کند و در اصل ۹ نیز طی جملاتی زیبا، با قراردادن آزادی در ردیف و کنار استقلال و تمامیت ارضی، آن‌ها را تفکیک‌ناپذیر دانسته است و نقض یکی به بهانه حمایت از دوی دیگر را نمی‌پذیرد تا جایی که حتی سلب آزادی‌های مشروع را با وضع قوانین و مقررات قبول نمی‌کند و این یعنی در حقوق موضوعه و حتی در قالب قوانین و مقررات هم نمی‌توان آزادی را سلب کرد و مراعات آزادی از جمله خطوط قرمز قانون و

مقررات‌گذاری است. . . همچنین ق. ا. ، «مد نظر داشتن آزادی مردم» را در متن سوگند نمایندگان مجلس (اصل ۶۷)، حمایت از آزادی اشخاص را در متن سوگند رئیس جمهور (اصل ۱۲۱) و «احیای حقوق عامه و گسترش آزادی‌های مشروع» (بند ۲ اصل ۱۵۶) را در فهرست وظایف قوه قضاییه قرار داده است (آگاه، ۱۳۹۵، ص ۳۰۵).

ق. ا. در اصول مربوط به حقوق ملت، به اعلامیه حقوق بشر و دیگر اسناد حقوق بشری من جمله میثاقین، نظر داشته است و ذکر این حقوق در ق. ا. جنبه اعلامی دارد. ق. ا. در مقدمه و متن به طور کامل به حقوق شهروندی پرداخته و منشور نیز چیزی جز توضیح و تبیین بیشتر و تفصیل آن اصول نیست. بنابراین، منشور حقوق شهروندی در صورت عدم مغایرت و محدودکردن حق‌های یادشده در ق. ا. به عنوان یک سند معتبر و هم ردیف با ق. ا. می باشد و همان‌طور که می‌توان به ق. ا. استناد کرد، می‌توان به منشور هم رجوع کرد.

تلقى منشور به عنوان قانون عادی

از گذشته دور، مهم‌ترین و اساسی‌ترین هدف ایجاد قانون، تأمین خیر عمومی بوده است. از آنجا که عدالت به عنوان یک فضیلت اخلاقی مطرح است، هدف قانون و قانون‌گذاری، عدالت نیز عنوان شده است. قانون اساسی همواره به ذکر اصول کلی و مفروضات بنیادین و ثابت کفایت می‌کند و تفصیل جزئیات و سازوکارهای اجرایی و نظارتی و آیین‌های حمایتی را به قوانین عادی ارجاع می‌دهد. قانون‌گذاری در ایران، طبق اصول ۵۸ و ۷۱ قانون اساسی در انحصار مجلس شورای اسلامی (قوه مقننه) است که با توجه به رویه‌های شکلی پیش‌بینی شده در مبحث دوم از فصل پنجم قانون اساسی (در اختیارات و صلاحیت مجلس شورای اسلامی) حمایت از حقوق شهروندی را مد نظر قرار داده است (عزیزی‌فرد، ۱۳۹۶، ص ۱۲۲).

قوه مقننه به عنوان تنها مرجع صاحب صلاحیت در قانون‌گذاری، از دو نهاد مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان تشکیل شده است. طبق اصل ۸۵، قانون اساسی مجلس نمی‌تواند حق قانون‌گذاری را به نهادی دیگر واگذار کند. فرایند قانون‌گذاری در ایران با ارائه لایحه توسط دولت یا شورای عالی استان‌ها به مجلس یا با ارائه طرح به امضای ۱۵ نماینده، به مجلس آغاز می‌شود.

تصویب قانون سه مرحله دارد که پس از طی این مراحل به صورت قاعده حقوقی در می‌آید و احترام و رعایت آن برای همه الزامی می‌شود. این مراحل عبارت‌اند از ۱. تصویب قانون؛ ۲. امضای قانون؛ ۳. انتشار قانون.

منشور حقوق شهروندی، هیچ‌یک از تشریفات تصویب قوانین عادی شامل تهیه طرح یا لایحه، تصویب در مجلس و تأیید شورای نگهبان را طی نکرده و از این منظر، قانون عادی نیست. اما سوای این نظرگاه شکلی، از منظر ماهوی و محتوا به مثابه قانون عادی است، چه اینکه مفاد منشور اولاً، همان مفاد اسناد حقوق بشری و کنوانسیون‌ها و میثاق‌های بین‌المللی از جمله میثاقین است که نظر به تصویب برخی از این اسناد توسط قوه مقننه، از جمله قوانین عادی محسوب می‌شوند. کما اینکه مفاد اعلامیه جهانی حقوق بشر هم، نیاز به تصویب در کشورها نداشته و برای همه دولت‌ها الزامی است. به بیان بهتر، محتوای منشور پیش از این، در قوانین عادی متعددی بیان شده است و در واقع، منشور در اینجا رویکرد تجمیعی داشته است. ثانیاً، همین مفاد پیش از این، به دفعات در قوانین عادی مربوطه و مصوب مجلس آمده‌اند. بنابراین، صرف نظر از عدم قانونیت شکلی منشور، باید اذعان کرد که تقریباً همه مفاد منشور، قبلاً در قوانین عادی آمده است که در انتهای متن منشور ابلاغی، بیان شده است.

احراز منشور به عنوان منبعی همسنگ معاهدات بین‌المللی

اصطلاح معاهده بین‌المللی از ترکیب دو واژه «معاهده» و «بین‌المللی» ساخته شده است. واژه‌ای عربی که از ریشه «عهد» به معنای رعایت کردن، نگاه‌داشتن و شرط‌بستن است. معاهده را می‌توان به معنای پیمان دوطرفه، با هم عهدبستن، و معانی از این دست دانست، همان‌طور که علمای لغت نیز چنین کرده‌اند (دهخدا، ۱۳۸۵، ص ۱۲۴۶).

معنای معاهده در زبان انگلیسی با استفاده از واژه treaty و در فرانسه با واژه traité بیان می‌شود. واژه‌های یادشده که از ریشه لاتینی tractatus مشتق شده‌اند، در اصل به معنای توافق یا شروطی است که از طریق مذاکره میان دو یا چند نفر منعقد می‌شود (کک دین، ۱۳۸۲، ص ۱۸۴). کارکرد اصلی معاهدات در صحنه بین‌المللی طوری است که می‌توان از آن به عنوان نمود

خارجی توافقات بین‌المللی در بین اعضای جامعه بین‌الملل تعبیر کرد. همان‌طور که بیان شد، برای معاهده تعریف‌های متعددی بیان شده است اما آنچه در تمام این تعریف‌ها یکسان است، عنصر توافق در بین اعضای جامعه بین‌المللی است. یک معاهده ممکن است به عنوان یک توافق بین‌المللی یا پروتکل یا کنوانسیون یا مقاوله‌نامه نامیده شود. بی‌توجه به این نام‌گذاری‌ها، همه این توافقات‌نامه‌ها تحت نظام حقوق بین‌الملل می‌باشند و معاهدات و قواعد همه برابر تلقی می‌شوند. بنابراین، کنوانسیون حقوق معاهدات به اطراف توافق درباره نامگذاری تعهدشان آزادی کامل می‌دهد. واژگانی نظیر معاهده، موافقت‌نامه، پروتکل، اعلامیه یا بیانیه، منشور، میثاق، اساسنامه، توافق، قرار موافقت، مبادله‌نامه، یادداشت تفاهم، صورت مجلس تأییدشده، کنکوردا، حتی قواعد سلوک و رفتار (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۷، ص ۱۲۸).

معاهده تنها با تصویب، قدرت حقوقی می‌یابد. تصویب، عمل حقوقی مؤخر بر امضاست و هر معاهده پس از لازم‌الاجرا شدن و ورود به نظام حقوقی بین‌المللی، معتبر است و باید از سوی طرف‌های آن اجرا شود. معاهدات در سلسله‌مراتب قوانین داخلی کشورها، جایگاه‌های متفاوتی دارد (شریعت باقری، ۱۳۹۰، ص ۲۹۰).

در ایران به موجب اصول ۷۷ و ۱۲۵ ق. ا.، کلیه عهدنامه‌ها، قراردادهای و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی میان دولت ایران با سایر دول باید به تصویب مجلس برسد. ماده ۹ قانون مدنی هم اظهار می‌دارد: «مقررات عهدی که بر طبق ق. ا. بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد، در حکم قانون است». با توجه به این ماده، معاهدات هم ارزش با قوانین داخلی هستند و در تعارض بین قوانین داخلی، قانون مؤخر، قانون مقدم را نسخ می‌کند. بنابراین، نتیجه این می‌شود که در فرض تعارض غیر قابل رفع بین قانون و معاهده، دادگاه در حقوق داخلی، قانون جدید را اجرا می‌کند (کاتوزیان، ۱۳۷۷، ص ۱۴۹).

اما ویژگی عهدنامه، این است که در روابط بین‌المللی، دولتی را در برابر دولت دیگر پای بند می‌کند. پس، اگر دولت متعهد بتواند در داخل، پیمانی را که بسته، نسخ کند؛ دیگر اعتمادی به سرنوشت این پیمان‌ها نمی‌توان داشت. از سوی دیگر، محاکم هر کشوری وظیفه دارند که قوانین

را اجرا کنند و هنگام روبه‌رو شدن با دو متن متعارض، آخرین اراده قانونگذار را مقدم دارند. در نتیجه، اجرای این دو قاعده گاه در تزامن است.

بنابراین، این پرسش مطرح می‌شود که آیا قاضی می‌تواند برخی یا همه مفاد معاهده را به این دلیل که معاهده «در حکم قانون» است، به حکم قانون مؤخر نقض کند؟ حقوق‌دانان بین‌الملل عموماً از این عقیده دفاع می‌کنند که تمامیت حقوق بین‌الملل، چه نوشته و چه نانوشته، بر تمامیت حقوق داخلی (ق. ا. ، قوانین عادی و سایر مقررات) باید مقدم داشته شود، زیرا فارغ از برخی استثنائات، هر نظم عمومی از تابعان خود برتر است و حقوق بین‌الملل نیز از تابعان خود، از جمله دولت‌ها، برتر است (فیوضی، ۱۳۸۶، ص ۹۰).

جایگاه معاهده در سلسله‌مراتب قوانین، برتر از قوانین عادی است. می‌دانیم در تعارض بین قوانین داخلی، قانون مؤخر، قانون مقدم را نسخ می‌کند (ذوالعین، ۱۳۷۷، ص ۵۹). بنابراین، در فرض تعارض غیر قابل رفع بین قانون و معاهده، ظاهراً قانون جدید می‌تواند معاهده قدیمی را نسخ کند. اما باید توجه کرد که ماده ۹ قانون مدنی در مقام بیان جایگاه معاهدات در سلسله‌مراتب منابع نیست و صرفاً به قاضی فرمان می‌دهد تا معاهداتی را که به تصویب مجلس می‌رسد، «قانون» تلقی کند و به آن اثر اجرایی بخشد، تا چنین گمان نرود که چون معاهده روال و روند جداگانه‌ای طی می‌کند، ارزش قانونی ندارد و می‌تواند با قانون نقض شود (امامی، ۱۳۹۴، ص ۳۰).

همچنین، شایان ذکر است موضوع برابری قانون و قراردادهای بین‌المللی در قوانین ایران، امری داخلی است. حال آنکه از نظر حقوق بین‌الملل، برابری قراردادهای بین‌المللی و قوانین ایران توجیه‌ناپذیر است؛ یعنی هرگاه قانونی از تصویب مقامات مقننه کشور بگذرد که به نحوی ناقض یک قرارداد قبلی باشد، در این صورت موجب مسئولیت بین‌المللی دولت ایران می‌شود (موسی‌زاده، ۱۳۷۷، ص ۱۴۹).

بنابراین، ایران با پیوستن به بخش عمده‌ای از معاهدات بین‌المللی به عنوان یک بازیگر در سطح بین‌المللی، ملزم به احترام و رعایت این معاهدات است و از آنجا که اراده یک‌جانبه می‌تواند با اراده‌های دو یا چندجانبه نسخ شود، باید نتیجه گرفت که معاهده بین‌المللی برتر از قوانین

داخلی است. به این ترتیب، ماده ۹ قانون مدنی باید طوری تفسیر شود که مغایر با این قواعد بنیادین نباشد. از این منظر، نگاهی ویژه به منشور باید داشت، زیرا محتوای منشور در عمده معاهداتی که ایران بدان پیوسته به صورت مبسوط و مؤکد آمده و اگر از صورت شکلی منشور و معاهدات حقوق بشری بگذریم، از حیث محتوایی می‌توان منشور را به عنوان منبعی در ردیف اسناد حقوق بشری ارزیابی کرد و همان‌طور که نمی‌توان با قوانین داخلی، متن معاهداتی ملحق‌شده را نقض کرد و اگر هم چنین شود، این مفاد از درجه اعتبار ساقطاند؛ مفاد منشور به دلیل تکرار مفاد معاهدات مزبور و نیز توضیح و تفصیل و تبیین آن‌ها، همسنگ معاهدات مزبور بوده و از همان جایگاه برقرار است.

بنابراین، دولت ایران که پیش و پس از پیروزی انقلاب اسلامی، عضو تعدادی از کنوانسیون‌های حقوق بشری بوده و طبعاً از لحاظ تعهد قراردادی، ملتزم به رعایت و اجرای مفاد آن‌ها است؛ نسبت به موازین آن‌ها متعهد بوده و باید قوانین داخلی خود را براساس آن‌ها تنظیم و هماهنگ کند و از اقدام‌ها و پیشرفت‌های حقوق بشری خود به نهادهای بین‌المللی حقوق بشر گزارش دهد. بر این اساس، همان‌طور که با تصویب قوانین داخلی نمی‌توان معاهدات بین‌المللی ملحق و امضا و تصویب‌شده را کناری نهاد و با قاعده برتری قانون مؤخر بر مقدم، مقررات بین‌المللی را نقض کرد و بدین‌سان، معاهدات بین‌المللی مصوب در داخل، به همه قوانین داخلی اعم از مؤخر و مقدم، ترجیح دارند؛ این مهم در زمینه مفاد منشور، حقوق شهروندی نیز صادق است. زیرا مفاد بسیاری از این معاهدات حقوق بشری را که ایران آن‌ها را امضا و مصوب کرده است، با تفصیل و دسته‌بندی بیشتر، بهتر و دقیق‌تر در منشور آمده است و با توجه به عضویت ایران در این معاهدات و مسئولیت بین‌المللی دولت ایران در قبال آن‌ها، باید گفت چنین تعهدی را نیز نسبت به منشور دارا می‌باشد. بنابراین، همان‌طور که معاهدات حقوق بشری یادشده، لازم‌الاجرا است؛ لزوم توجه و عمل به منشور به عنوان سندی همسنگ معاهدات بین‌المللی، اجتناب‌ناپذیر است و بدین‌سان، می‌توان منشور را کنار معاهدات حقوق بشری و فی‌الواقع، اولی به قوانین عادی ناقض آن اعم از مقدم و مؤخر دانست، مشروط به آنکه مفاد منشور، مغایرتی با معاهدات حقوق بشری معنونه نداشته باشد.

منشور به مثابه مقررہ

انطباق منشور با مقررہ

مقررات، مصوباتی است مشتمل بر تعیین روش اجرای یک یا چند قانون، تنظیم سازمان‌های اداری و دیگر تصمیم‌هایی که توسط مراجع ذی‌صلاح، وضع و به اجرا گذاشته می‌شود. مقررات، الزام‌آور بوده و از ضمانت اجرای حقوقی برخوردارند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰، ص ۳۱۰).

به دلیل ضرورت وجود ابزار حقوقی برای اداره امور جامعه و فنی، و تخصصی‌بودن بسیاری از موضوعات، قوه مجریه و در کل، مراجع غیر از پارلمان، می‌توانند به وضع مقررات بپردازند (آگاه، ۱۳۹۵، ص ۷۵) قوه مجریه طبق اصل ۱۳۸ ق.ا. می‌تواند مقررہ‌گذاری کند. به علاوه از نظر تقسیم کار و عدم تمرکز امور، بسیار سودمند است که قوه مجریه که در عمل با واقعیت‌ها و مشکلات امور سروکار دارد، در تعیین تکلیف آن‌ها با قوه مقننه تشریک مساعی و همکاری کند (گرچی ازندریانی، ۱۳۹۲، ص ۲۲).

اصل ۱۳۸ ق.ا. مقرر می‌دارد: «هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد، ولی مفاد مقررات نباید با روح قوانین مخالف باشد». بنابراین، قوانین و مقررات، هر دو از منابع حقوق و الزام‌آورند، با این تفاوت که نخست، در ایران، مقررات ذیل قوانین قرار دارند و تاب مغایرت و تعارض با آن‌ها را ندارند؛ دوم، قوانین فقط مصوب پارلمان هستند و مقررات مصوب هر مرجع ذی‌صلاح قانونی به جز پارلمان. بنابراین، می‌توان مقررات را به اعتبار مخالفت با قانون ابطال کرد، ولی درباره قانون چنین امری ممکن نیست (تیلا، ۱۳۸۵، ص ۲۲).

اما منشور می‌تواند مستعد شناسایی به عنوان مقررہ باشد، زیرا نخست، مصوب و ممضی به عالی‌ترین مقام اجرایی یعنی رئیس جمهور است؛ دوم، مستند به بسیاری از اصول ق.ا. و مفاد قوانین عادی است که اتفاقاً در پیوست منشور هم، ذکر شده است؛ سوم، هرچند مفادی در منشور مبنی بر اینکه رئیس جمهور برای تضمین و حفظ حقوق شهروندی، مجموعه‌ای از سازوکارهای

مشخص اجرایی را تدوین کرده باشد، تا با اجرای آن از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط، حقوق شهروندی تضمین شود، مشاهده نمی‌شود؛ اما چند بند آخر منشور، جنبه دستوری دارد و خطاب به دستگاه‌های زیرمجموعه قوه مجریه، مواردی تکلیف شده است. کما اینکه ذیل عنوان «سازوکار اجرا و نظارت بر حسن اجرای منشور» نیز تمهیداتی اندیشیده شده است.^۱

با این همه، منشور به قانون نزدیک‌تر است تا مقرر، چرا که در بطن خود به حقوق شهروندان پرداخته که غیر قابل نقض و تغییر می‌باشند و در ق.ا. به‌طور خاص بدان پرداخته شده. لذا منشور، یک سند قابل استناد در کنار ق.ا. بوده و تعریف منشور به عنوان مقرر از روح منشور فاصله دارد.

۱. «سازوکار اجرا و نظارت بر حسن اجرای حقوق شهروندی:

۱. رئیس‌جمهور برای نظارت، هماهنگی و پیگیری اجرای مناسب تعهدات دولت در این منشور، دستیار ویژه‌ای را تعیین می‌نماید. پیشنهاد برنامه و خط‌مشی مربوط به اجرای کامل منشور حقوق شهروندی از جمله مسئولیت‌های دستیار ویژه است.

۲. دستگاه‌های اجرایی تابع قوه مجریه موظف‌اند با هماهنگی دستیار ویژه در حدود صلاحیت‌های قانونی خود، با جلب مشارکت مردم، تشکل‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی، ضمن جمع‌بندی و مدون سازی حقوق و آزادی‌های مندرج در قانون اساسی و قوانین عادی، در حوزه مسئولیت‌ها و اختیارات خود و شناسایی موارد نقض حقوق شهروندی، تدابیر و اقدامات قانونی لازم را برای تحقق این حقوق به‌ویژه از طریق تدوین و اجرای برنامه اصلاح و توسعه نظام حقوقی، آموزش، اطلاع‌رسانی و ظرفیت‌سازی و تقویت مفاهیم، گفت‌وگو و تعامل در حوزه عمومی انجام دهند.

۳. دستگاه‌های تابع قوه مجریه موظف‌اند برنامه اصلاح و توسعه نظام حقوقی مربوط به خود را ظرف مدت شش ماه از انتشار این منشور تهیه و در اختیار دستیار ویژه ریاست جمهوری قرار دهند و هر سال گزارش ادواری پیشرفت‌ها، چالش‌ها، موانع و راه‌حل‌های پیشنهادی برای ارتقا و اجرای حقوق شهروندی را در حوزه مسئولیت خود ارائه و از طریق اصلاحات نهادی و ساختاری، برای تحقق حقوق شهروندی مندرج در این منشور اقدام کنند.

۴. وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، علوم، تحقیقات و فن‌آوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای آشنایی هرچه بیشتر دانش‌آموزان و دانشجویان با آموزه‌های حقوق شهروندی، ترتیبات لازم را اتخاذ می‌نمایند.

۵. رئیس‌جمهور هر ساله گزارش پیشرفت‌ها و راه‌کارهای رفع موانع تحقق حقوق شهروندی را به ملت ارائه و در صورت نیاز، منشور را روزآمد می‌کند.

منشور نه در حکم قانون، بلکه خود قانون است، زیرا متنی که مفادش، سراسر اصول ق.ا.، قوانین عادی و معاهدات بین‌المللی حقوق بشری است، نمی‌تواند صرفاً از جانب مقام اجرایی، مقرر، شناسایی شود؛ هر چند که این نگاه، ماهوی و محتوا نگر است تا شکلی و حقوق دانان باقی مانده در نظم قدیم یعنی «شکل‌گرا و لفظ‌گرا و به دور از تفسیر غایی و حقوق بشری» را قانع نمی‌کند.

نظارت بر منشور به عنوان مقرر

بند نخست اصل ۱۷۰ ق.ا.: اجرائیدن یا اجرائشدن منشور در محاکم دادگستری

نظارت قضایی یکی از مهم‌ترین ابزارهای تضمین حاکمیت قانون، تحدید قدرت حکومت و حفظ حقوق و آزادی‌های شهروندان در چارچوب سازوکار مهار و تعادل است. برای پاسداری از ق.ا. و به تبع آن صیانت از حقوق اساسی و شهروندی باید سازوکارهای مناسبی را منظور کرد تا در صورت تهدید و تحدید این حقوق توسط صاحبان قدرت، امکان تعقیب ناقضان ق.ا. و سلب‌کنندگان آزادی و حقوق شهروندی، از سوی محروم‌شدگان از حقوق و آزادی‌های مصرح در ق.ا. مهیا شود (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۳، ص ۴۵).

قضات به دلیل نقش مؤثر خود در اجرای صحیح قوانین، می‌توانند از جمله مقامات مؤثر در حفظ و صیانت از ق.ا. و عادی باشند. در نظام حقوقی ایران، یکی از ابزارهای مفیدکردن قوه مجریه به حاکمیت قانون و رعایت حقوق و آزادی‌های شهروندان، نظارت قضایی است. با توجه به ق.ا. یکی از وظایف قوه قضاییه، نظارت بر حسن اجرای قوانین است. در بند ۳ اصل ۱۵۶ آمده است: «قوه قضاییه، قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق‌بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است. . . ، نظارت بر حسن اجرای قوانین. . .».

همچنین، نظارت بر مخالفت‌نبودن مقررات با قوانین، اعم از اساسی و عادی، و خارج‌نشدن از صلاحیت قوه مجریه، همان‌طور که در اصل ۱۷۰ آمده است: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند». در سلسله‌مراتب قواعد حقوقی ایران، تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها در مرتبه‌ای پایین‌تر از ق.ا. و قوانین عادی قرار می‌گیرند و ق.ا. روش‌های متنوعی را

برای نظارت بر این دسته از هنجارهای حقوقی پیش‌بینی کرده است. نظارت قانونی از طریق رئیس مجلس شورای اسلامی و نظارت قضایی از طریق قضات دادگاه‌ها و دیوان عدالت اداری انجام می‌پذیرد. وفق اصل ۱۷۰، دو نوع نظارت قضایی بر مصوبات قوه مجریه اعمال می‌شود: نظارت قضایی فردی یا موردی و نظارت قضایی سازمان‌یافته و نوعی، در قالب دیوان عدالت اداری (زارعی، ۱۳۸۴، ص ۹۱).

مسلم است، منشور چون در زمره مقررات قوه مجریه قرار نمی‌گیرد و خود، یک سند قانونی است؛ بنابراین، قابلیت اجرانشدن را ندارد. به طوری که نباید مقررات بر خلاف حقوق شهروندی وضع شده و اجرا شوند و رسیدگی به این مهم با توجه به اینکه منشور به عنوان یک سند بالادستی کنار ق. ا. قرار دارد، بر عهده محاکم دادگستری به عنوان مرجع رسیدگی به تظلمات شهروندان است تا با استناد به آن، اقدام به حفظ حقوق شهروندی کنند. بر این اساس، اعمال بند نخستین اصل ۱۷۰ در زمینه منشور، این طور است که براساس منشور می‌توان مقررات را اجرا نکرد، نه اینکه منشور خود، مقرر است و بتوان آن را اجرا نکرد.

بند دوم اصل ۱۷۰ ق. ا. : قابلیت ابطال منشور در هیئت عمومی دیوان عدالت

پس از پیروزی انقلاب، با رویکرد «ایجاد نظام اداری صحیح» و «محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی» و به منظور صیانت از قوانین در مقابل تجاوزات احتمالی مقررات دولتی، نهادی نوین به نام دیوان عدالت اداری در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ پایه‌گذاری شد. مطابق با اصل ۱۷۳: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها. . . دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌شود. . .». در اجرای اصل یادشده، هیئت عمومی، وفق بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، رسیدگی به شکایات اشخاص از مقررات دولتی، به دلایلی از جمله مغایرت با شرع یا قانون را برعهده دارد و می‌تواند تمام یا قسمتی از مصوبه را ابطال کند (محمدی، ۱۳۸۵، ص ۹۱).

حالیه، منشور جز موارد احتمالی مغایر با ق. ا. و معاهدات حقوق بشری، در هیئت عمومی دیوان، ابطال‌نشدنی است. چه اینکه منشور سندی است قانونی هم‌وزن ق. ا. و همسنگ معاهدات

بین‌المللی که همه ارگان‌ها در سه قوه ملزم به رعایت آن هستند و دیوان صلاحیت ابطال آن را ندارد و فقط می‌تواند به احقاق حقوق شهروندان در صورت مغایرت با مفاد منشور مبادرت ورزند. بنابراین، جز در موارد استثنایی یادشده، نه‌تنها منشور در هیئت عمومی دیوان، ابطال‌نشدنی است، بلکه مقررات در مغایرت با آن، قابل ابطالند.

لغو منشور توسط رئیس مجلس

رئیس مجلس به منزله پاسدار قوانین و مقررات عمومی کشور و بازوی نظارتی مجلس، طبق اصول ۸۵ و ۱۳۸ ق. ا.، نظارت تقنینی بر مصوبات هیئت وزیران، اعمال می‌دارد. مطابق با این اصول، مقررات مصوب دولت، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس می‌رسد تا در صورت مغایرت با قوانین، اصلاح شود. با استفاده از اصول ۸۵ و ۱۳۸، نظارت تقنینی را به‌طور کلی می‌توان چنین تعریف کرد: نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت از زمان ابلاغ به وی، از حیث رعایت قوانین و مقررات عمومی کشور در این مصوبات و بازگرداندن آن‌ها به دولت برای اصلاح انحرافات احتمالی، بنا بر استدلال رئیس مجلس (زارعی، ۱۳۸۴، ص ۵۳).

در خلال این اختیار، حقوق شهروندی هم می‌تواند تأمین شود، زیرا بنا بر تشخیص رئیس مجلس، مصوباتی که خلاف مفاد و محتوای حقوق شهروندی است، بنا به نظر ایشان و تطبیق با سایر قوانین و استنباط از آن و در واقع، به دلیل مغایرت مقررات مصوب هیئت دولت با حقوق شهروندی، قابلیت ملغی شدن دارند (فیضی، ۱۳۸۳، صص ۶۹-۷۰).

اگر منشور را جزئی از مقررات قوه مجریه بدانیم، رئیس مجلس می‌تواند به عنوان اهرم نظارتی برای احقاق حقوق شهروندان بر مصوبات دولت اقدام و عمل کند و هر زمان که لازم باشد در صورت مغایرت مواد منشور با قانون، آن‌ها را ملغی‌الاثراً اعلام کند. حال آنکه منشور به‌عنوان یک سند بالادستی، در حکم قانون است و جز در موارد احتمالی مغایر با ق. ا. و معاهدات حقوق بشری، امکان ابطال مفاد آن توسط رئیس مجلس نیست. بنابراین، منشور، نه‌تنها توسط رئیس مجلس، قابلیت کأن لم یکن شدن ندارد؛ بلکه در مطابقت با آن، مصوبات هیئت دولت می‌تواند منتفی اعلام شوند. تفسیری که بر روال این پژوهش، جانب حق‌ها و آزادی‌ها را گرفته و آن‌ها را بر فراز قدرت قرار داده است.

احتساب منشور به عنوان برنامه، خطمشی یا انتظارات مشروع

برنامه بودن منشور

در میان همه وظایف مدیریت، برنامه‌ریزی از اساسی‌ترین آن‌هاست که مانند پل، زمان حال را به آینده مرتبط می‌کند. برنامه‌ریزی، روش نظام‌مند و عقلایی بررسی آینده است، تا معین شود، چه کاری را می‌توان برای نیل به آینده‌ای مطلوب انجام داد و چگونه می‌توان از آینده نامطلوب اجتناب کرد (قلی‌پور، ۱۳۸۹، ص ۱). برنامه‌ریزی یعنی انتخاب هدف‌های «درست» و سپس؛ انتخاب مسیر، راه، وسیله یا روش «درست و مناسب» برای تأمین هدف‌ها. برنامه‌ها در اهدافی که برای انعکاس اولویت‌های دولت، هیئتهای مدیره یا دیگر ذی‌نفعان تعیین شده، هدفمند شده‌اند. این اولویت‌ها و دولت‌ها، تغییر می‌یابند و تبعاً رویکردهای متفاوت اجتماعی، اقتصادی یا سیاسی، تغییر می‌یابد (هاولت، ۱۳۸۰، ص ۷).

در سازمان‌های پیچیده امروزی بدون برنامه‌ریزی‌های دقیق، امکان ادامه حیات نیست و برنامه‌ریزی، مستلزم آگاهی از فرصت‌ها و تهدیدهای آتی و پیش‌بینی شیوه مواجهه با آن‌ها است (انصاری، ۱۳۸۹، ص ۲۳۴).

تاکنون مشخص شد که منشور، منبعی قابل استناد است که تحت تأثیر شرایط موجود در حال و آینده قرار نمی‌گیرد، مگر در مقام توسعه حق‌ها و آزادی‌ها. بنابراین، همه اجزای حکومت موظفند برای تضمین و اجرای بهتر این حقوق، به طرح برنامه و راهبردهای مفید اقدام کنند. از این رو، حقوق شهروندی در قالب برنامه جای نمی‌گیرد، زیرا حقوق شهروندی؛ برنامه کوتاه‌مدت، میان‌مدت یا بلندمدت نیست که روزی، موعدهش به سرآید و دیگر نیازی به آن نباشد. به بیان بهتر، احقاق و استیفای این حق‌ها، خود، هدف تشکیل حکومت، و از موهبت‌هایی است که خداوند به انسان‌ها اعطا کرده است و نمی‌توان اصل حقوق شهروندی را در قالب برنامه اعم از «کلان و خرد»، «تخصصی، اجرایی و راهبردی» شناسایی کرد. بنابراین، منشور برنامه نیست، زیرا هیچ برنامه لایزالی وجود ندارد و برنامه‌ها می‌توانند، حتی باید تغییر یافته و اصلاح شده است یا کلاً کنار گذاشته شوند. اما حقوق شهروندی، چنین نیست و با توجه به پیوستگی آن با وجود انسانی، قابل کنارگذاشتن یا کاهش نیست.

خط‌مشی‌بودن منشور

خط‌مشی^۱ یا سیاست، اصل تعیین‌کننده محدوده تصمیم‌گیری برای مدیران سازمان است. مدیران برنامه‌ریزی و اجرایی در هر سازمان، همواره قلمرو تعیین‌شده خط‌مشی را مد نظر قرار می‌دهند و تصمیم‌ها را با قید سازگاری با خط‌مشی سازمان اتخاذ می‌کنند. خط‌مشی‌گذاری، تعبیری است که با حکومت، جامعه و مسائل عمومی آن گره خورده و تداعی‌کننده اقدامات حکومت در اداره صحیح امور عمومی است. خط‌مشی، الگویی عملی است و نه یک رویکرد مجرد و انتزاعی. مثلاً راه حل مسائلی که فقط یک‌بار در تاریخ یک کشور اتفاق می‌افتد، خط‌مشی نیست، مگر آن مسئله باقی بماند و حل آن در قالب یک عمل یا فعالیت مستمر و مداوم، ضرورت داشته باشد (انصاری، ۱۳۸۹، ص ۲۳۴).

خط‌مشی عمومی، تصمیم دولت یا حکومت در مواجهه با یک موضوع، چالش یا یک مسئله عمومی است. همان‌طور که هدف‌ها، نتایج مورد انتظار را مشخص می‌کنند و برنامه‌ها، راه رسیدن به آن‌ها را روشن می‌کنند، خط‌مشی‌ها راهنمای عمل‌اند، اولویت‌ها، باید‌ها و نبایدها را معین می‌کنند. همچنین، خط‌مشی عمومی نشان‌دهنده خطوط کلی در فعالیت‌ها و اقدامات بخش عمومی است. بنابراین، خط‌مشی‌های عمومی ممکن است رفتارها را نظم‌دهی کرده، بوروکراسی‌ها را سازماندهی کنند، منافع را توزیع کرده، مالیات‌ها را جمع‌آوری کنند یا اینکه همه اینها را هم‌زمان انجام دهند. خط‌مشی انواعی دارد که تقسیم‌بندی براساس کارکردهای حکومت، مهم‌ترین آن است: خط‌مشی‌های اجرایی، تقنینی و قضایی (الوانی، ۱۳۸۶، ص ۲۰).

طبق اصل ۱۳۴ ق.ا. ریاست هیئت وزیران، تنظیم خط‌مشی دولت و اجرای قوانین، بر عهده رئیس جمهور است. رئیس جمهور فعلی، پس از رونمایی از منشور در همایشی به همین منظور، بیان کردند: «دولت یازدهم با رونمایی از حقوق شهروندی می‌خواهد عزم خود را برای اجرای حقوق شهروندی به نمایش بگذارد»، و بدین وسیله، انتشار منشور را نشان‌دهنده عزم دولت برای اجرای حقوق شهروندی دانستند. همان‌طور که در مقدمه منشور، پس از ذکر اصل ۵۶ ق.ا. و حق

تعیین سرنوشت یادشده در آن، آمده است «ملت ایران... به موجب اصول ۱۱۳ و ۱۲۱، مسئولیت اجرا و پاسداری از ق. ا. را بر عهده رئیس‌جمهور نهاده است. رئیس‌جمهور... «منشور» را به مثابه برنامه و خط‌مشی دولت برای رعایت و پیشبرد حقوق اساسی ملت ایران اعلام می‌کند (دارینی، ۱۳۸۰، ص ۲۰۷).

این منشور با هدف استیفا و ارتقای حقوق شهروندی و به‌منظور تدوین «برنامه و خط‌مشی دولت»، موضوع اصل ۱۳۴ ق. ا. تنظیم شده و شامل مجموعه‌ای از حق‌های شهروندی است که در منابع نظام حقوقی ایران شناسایی شده‌اند، یا دولت برای شناسایی، ایجاد، تحقق و اجرای آن‌ها از طریق اصلاح و توسعه نظام حقوقی و تدوین و پیگیری تصویب لوایح قانونی یا هرگونه تدبیر یا اقدام قانونی لازم تلاش جدی و فراگیر خود را معمول خواهد داشت». وفق بند نخست اصل ۱۳۴: «ریاست هیئت وزیران با رئیس‌جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگی ساختن تصمیم‌های وزیران و هیئت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند».

رئیس‌جمهور روحانی، منشور را به عنوان برنامه و خط‌مشی دولت، برای اجرای بهتر قوانین معرفی کرده‌اند. اما منشور خط‌مشی نیست و نمی‌توان به صرف اینکه رئیس‌جمهور، منشور را خط‌مشی معرفی کرده، این ادعا را پذیرفت، چون خط‌مشی می‌تواند از دولتی به دولتی دیگر تغییر یابد. حال آنکه دولت مدرن اساساً برای ارج‌نهادن حق‌ها و آزادی‌ها تشکیل شده و این خط‌مشی، ذاتی دولت و در واقع، جدایی‌ناپذیر از آن است. بنابراین، منشور و نه خود حقوق شهروندی، می‌تواند یک ابر خط‌مشی صریح، عمومی و اساسی باشد که سایر خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها در کلیه نهادهای حکومتی ملزم به تبعیت از آن شوند. خط‌مشی ثابت و بدون تغییر برای همه حکومت‌ها در حقوق عمومی مدرن از جمله نظام جمهوری اسلامی ایران که همواره در تردید میان حکومت و شهروندان، طرف شهروندان را بگیرد.

انطباق منشور با انتظار مشروع

امروزه در بسیاری از کشورها به منظور حفاظت از منافع عمومی و تسهیل عرضه خدمات عمومی،

«صلاحیت‌های اختیاری» گسترده‌ای به مقامات اداری واگذار شده و در نتیجه، انواع «تصمیم‌های اداری» ناشی از اعمال این صلاحیت‌ها، به صورت بخشی از اصول مورد توجه شهروندان در برنامه‌ریزی‌های زندگی فردی و اجتماعی قرار گرفته است. با این حال، گاهی، مفاد تصمیم‌های جدید مقامات عمومی با انتظارات افراد ناشی از تصمیم‌ها و اعلامات قطعی پیشین، متفاوت است. در چنین وضعیتی، به منظور رعایت انصاف و حراست از اعتماد و اطمینان عمومی به اداره، حمایت حقوقی از این انتظارات به ویژه در حقوق اداری، ضروری به نظر می‌رسد. اینجاست که «انتظارات مشروع» و انواع حمایت از آن در حقوق اداری، به عنوان ابزاری برای کنترل قضایی اعمال حکومت و حمایت از حقوق شهروندان مطرح می‌شود (زارعی، ۱۳۹۰، صص ۱۵۶-۱۵۴).

انتظارات مشروع، خواسته‌ها و توقعات موجه و معقولی است که در روابط متقابل افراد با مقامات حکومتی به‌ویژه در چارچوب اعمال صلاحیت‌های اختیاری ایجاد می‌شود؛ به‌طوری که بی‌توجهی به آن‌ها یا صرف نظر کردن از آن‌ها، موجب ورود خسارت یا سلب منفعت از شهروندان مخاطب می‌شود (Craig, 1992, p.81). تضمین این قبیل انتظارات شهروندان، مستلزم نوعی حمایت حقوقی است که طی آن، شهروندان می‌توانند با توجه به ویژگی‌های قوانین و مقررات و اصل قطعیت حقوقی، اوضاع و احوالی قابل پیش‌بینی را انتظار داشته باشند و براساس آن، نسبت به برنامه‌ریزی قبلی و محاسبه نتایج فعالیت‌های خویش و البته تخمین نحوه اعمال تصمیم‌ها و اعلامات اداری - اجرایی با درجه‌ای از ثبات، اقدام کنند (Craig, 1992, p.81). بنابراین، انتظار مشروع، حقی قانونی یا منفعت مستقر حقوقی منحصر به فرد و شناخته‌شده نیست، بلکه توقعات عامی است که به عنوان یکی از اصول کنترل قضایی اعمال حکومت به تضمین بیشتر حقوق شهروندان در برابر تصمیم‌ها، رویه‌ها و سیاست‌های خودسرانه مقامات کمک می‌کند (زارعی و بهنیا، ۱۳۹۰، ص ۱۶۰).

برای تحقق انتظار مشروع، علاوه بر معقولیت انتظار، مجموع شرایط زیر در محتوای تصمیم یا اعلام ضروری است: ۱. واضح و بدون قید و شرط باشد؛ بدین معنا که همه مخاطبان، صرفاً یک حکم را از آن استنباط کنند و تحقق آن حکم نیز به وقوع امر دیگری وابسته نشده باشد؛ ۲. مطلوب و مورد درخواست مخاطب باشد؛ بدین معنا که از رفتار مخاطب، تمایل وی به تداوم و

بقای تصمیم یا اعلام، قابل احراز باشد؛ ۳. به اطلاع مخاطب رسانده شده باشد؛ به طوری که ضمن محاسبه و پیش‌بینی عواقب، به آن اتکا کرده، و عدم شناسایی انتظار وی، منجر به ایراد خسارت یا فوت منفعت او شود و این امر، بدون جبران باقی مانده باشد؛ ۴. اتکای مخاطب به تصمیم یا اعلام مربوطه، در حد متعارف انجام گرفته باشد؛ به طوری که انتظار وی از حد طبیعی متصور، بیشتر نباشد؛ ۵. قابلیت انتساب مستقیم یا غیرمستقیم به فرد یا گروه خاص را داشته باشد؛ ۶. توسط یک کارگزار عمومی یا دولتی، اتخاذ یا اظهار شده باشد (Kumaralingam, 2003, pp.99-100).

رئیس جمهور طی تشریفات رسمی، منشور را امضا و ابلاغ کرده است. منشوری مبین حقوق اساسی ملت که مفاد آن در ق.ا، قوانین عادی و معاهدات بین‌المللی حقوق بشری پذیرفته شده است، توسط دولت ایران، آمده و از سوی نماینده ملی و بین‌المللی دولت ایران یعنی رئیس جمهور ارائه شده است. بنابراین، حقوق شهروندی و تبعاً منشور، انتظاری مشروع است. به‌ویژه برای دولتی که با ابلاغ منشور، بر این وجهه اصلی دولت خود تأکید کرده است. بر این اساس، منشور به مثابه یک انتظار مشروع هم، شناسایی می‌شود و می‌توان نه تنها قوه مجریه، بلکه کل حکومت دولت ایران را بازخواست کرد و اجرای آن را طلب کرد. چه، رئیس جمهور صرفاً رئیس اغلب دستگاه‌های قوه مجریه نیست، وجهه بین‌المللی هم دارد، نماینده دولت ایران در جامعه جهانی هم هست و شاید حتی بتوان اجرای منشور را انتظار مشروع جامعه بین‌المللی از دولت ایران دانست.

نتیجه

حقوق شهروندی، مجموعه‌ای از حق‌های مدنی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی است که در این مقاله با حقوق بشر یکسان فرض شد. منشور حقوق شهروندی یکی از منابع حقوق ایران است که تعیین جایگاه آن در فهرست منابع، نگاهی ویژه می‌طلبد، زیرا از زاویه‌ای، قانون اعم از اساسی و عادی نیست، مقررات نیست، خط مشی و برنامه هم نیست. اما از پنجره‌ای دیگر، همه اینها هست. در واقع، منشور؛ منبعی سراسر نبوده و برای فهم آن باید چشم‌ها را شست. بنابراین، برای سنتی‌ها که شابلونی تند و تیز دارند، «سیاه و سفید» یا «صفر و یک» می‌بینند، منشور فاقد اثر حتی

معناست. بنابراین، در محدوده ذهنی حقوقدانان متعلق به نظم قدیم، منشور امری انتخاباتی و فی الواقع متعلق به امر و ساحت سیاسی، صرفاً تکرار مفاد قوانین گذشته و حتی محافظه‌کارانه است.

اما به نظر می‌رسد کاملاً برعکس است. منشور؛ طولی و عرضی، حق‌ها و آزادی‌ها را در حقوق ایران، گسترش داده است و این توسیع طول و عرض مطمئناً به افزایش عمق حقوق شهروندی می‌انجامد، از این رو، منشور بسیاری از حق‌ها و آزادی‌ها را توضیح، تبیین و تفصیل داده است. ضمن اینکه تجمیع این همه حق و آزادی در یک سند، میان حقوق موضوعه پر از امر و نهی ایران، لذتی دیگر دارد. بهره‌ای که معمولاً در رشته حقوق، کمیاب، حتی زیرپوستی نمود می‌یابد. منشور به دلیل برخورداری از حق‌ها و آزادی‌های مذکور در ق.ا. و معاهدات حقوق بشری که ایران بدان ملحق شده، همسنگ ق.ا. و معاهدات مذکور و بر همین منوال، از نظر ماهوی نیز قانون عادی است. بنابراین، در صورت عدم تعارض با منابع معنونه، قابلیت الغا توسط رئیس مجلس، ابطال توسط دیوان عدالت اداری یا اجرائشدن توسط محاکم دادگستری را ندارد. همچنین، خط‌مشی یا برنامه هم نیست، زیرا دولتی، نمی‌تواند از آن دست بکشد، یا آن را محدود کند، که اگر چنین کند، به خطا رفته و از مسیر عدالت منحرف شده است.

اما انتظار مشروع تلقی می‌شود، زیرا از عناصر ذاتی دولت است و هر ادعایی خلاف این امر، خلاف مقتضای ذات دولت بوده و محکوم به ابطال است. منشور سندی جامع است که به احصای تفصیلی حقوق شهروندی پرداخته و در حالی که دربردارنده سایر منابع حقوق به خصوص قوانین اساسی و عادی می‌باشد، خود سندی است مستقل در کنار دیگر منابع که می‌تواند به عنوان سندی راهبردی، راهگشای شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی باشد. به طوری که مجلس و قوه مجریه در راستای سیاستگذاری، وضع قانون و مقررات؛ علاوه بر سایر منابع به مفاد منشور، استناد کرده است و از وضع قوانین، مقررات و سیاست‌هایی که مغایر با حقوق شهروندی باشند، خودداری ورزند. زیرا می‌تواند منبعی به مثابه سنگ محک در الگوی دولتی دموکراتیک، اسلامی و حقوق بشری باشد.

منابع و مأخذ

۱. آگاه، وحید (۱۳۹۵). امکان‌سنجی افاده نظام صدور مجوز آثار هنری از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. *تحقیقات حقوقی*، (۷۷)، ۲۹۳-۳۱۷.
۲. آگاه، وحید (۱۳۹۵). *تقریرات درس حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. دوره کارشناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی.
۳. آگاه، وحید (۱۳۹۶). *تقریرات درس حقوق اساسی تطبیقی*. دوره کارشناسی‌ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب.
۴. الوانی، سید مهدی، و شریف‌زاده، فتاح (۱۳۸۶). *فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی*. چاپ سوم، تهران: دانشگاه علامه طباطبائی.
۵. لزامی، محمد، و استوار سنگری، کوروش (۱۳۹۴). *حقوق اداری*. چاپ نوزدهم، تهران: آدمیزان.
۶. انصاری، ولی‌الله (۱۳۸۹). *کلیات حقوق اداری*. چاپ هشتم، تهران: نشر میزان.
۷. تیلا، پروانه (۱۳۸۵). *تفسیر قضایی قانون اساسی در رویه دیوان عدالت اداری*. پژوهش‌های حقوقی، ۳(۵)، ۲۹-۲۳.
۸. خوبروی پاک، محمدرضا (۱۳۹۲). *حقوق مردم و شهروندی*. تهران: نشر و پژوهش شیرازه.
۹. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۸۵). *لغتنامه*. تهران: نشر سمت.
۱۰. ذوالعین، پرویز (۱۳۷۷). *مبانی حقوق بین‌الملل عمومی*. تهران: وزارت امور خارجه.
۱۱. دارینی، علی (۱۳۸۰). *اختیارات فوق‌العاده عالی‌ترین مقامات اجرایی*. راهبرد، ۲۰(۱۵)، ۲۱۴-۲۰۰.
۱۲. زارعی، محمد، و بهنیا، مسیح (۱۳۹۰). *تأملی بر امکان اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری*. راهبرد، ۲۰(۶۱)، ۱۸۹-۱۵۳.
۱۳. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴). *جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن، مجلس و پژوهش*، ۱۲(۴۸)، ۲۷۵-۲۸۶.

۱۴. شریعت باقری، محمدجواد (۱۳۹۰). برتری معاهدات بین‌المللی نسبت به قوانین عادی. تحقیقات حقوقی، (۵۶)، ۳۰۵-۲۷۹.
۱۵. شریفیان، جمشید (۱۳۸۰). راهبرد جمهوری اسلامی ایران در زمینه حقوق بشر در سازمان ملل متحد. تهران: نشر وزارت امور خارجه ایران.
۱۶. صادق‌منش، جعفر (۱۳۸۷). سیاست جنایی قانون‌گذار ایران در قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی. حقوقی دادگستری، (۶۳ - ۶۲)، ۲۴۰-۲۱۱.
۱۷. ضیایی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۸۷). حقوق بین‌الملل عمومی. تهران: گنج دانش.
۱۸. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰). آزادی‌های عمومی و حقوق بشر. چاپ پنجم، تهران: انتشارات دانشگاه پنجم.
۱۹. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۳). حقوق اداری. تهران: انتشارات سمت.
۲۰. عزیزی‌فرد، مهدی (۱۳۹۶). مبانی حقوق شهروندی در نظام جمهوری اسلامی ایران. تهران: نشر دادگستر.
۲۱. فلاح‌زاده، علی‌محمد (۱۳۷۹). نسبت حقوق شهروندی و حقوق بشر. حقوقی دادگستری، (۵۸) ۷۱، ۷۴-۴۸.
۲۲. فیضی، طاهره (۱۳۸۳). مبانی سازمان و مدیریت. تهران: دانشگاه پیام نور.
۲۳. فیوضی، رضا (۱۳۸۶). حقوق بین‌المللی کیفری. تهران: دانشگاه تهران.
۲۴. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۹). بایسته‌های حقوق اساسی. چاپ پنجم، تهران: نشر دادگستر.
۲۵. قانع، محسن (۱۳۹۵). رویه‌های ویژه سازمان ملل متحد. مطالعاتی حمایت از حقوق زنان، (۳۲)، ۱۴۴-۱۲۲.
۲۶. قلی‌پور، رحمت‌الله، و غلامپور آهنگر، ابراهیم (۱۳۸۹). فرایند سیاستگذاری عمومی در ایران. تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس.
۲۷. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷). فلسفه حقوق. جلد دوم، چاپ اول، تهران: شرکت سهامی انتشار.

۲۸. کک دین، نگوین، و پاتریک دیبه، آلن پله (۱۳۸۲). *حقوق بین‌الملل عمومی*. ترجمه حسن حبیبی، جلد اول، تهران: اطلاعات.
۲۹. گرجی ازدریانی، علی‌اکبر، و شفیع سردشت، جعفر (۱۳۹۲). *اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دولت*. فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، ۲(۵)، ۴۰-۲۱.
۳۰. محمدی، علی (۱۳۸۵). *سازمان و مدیریت*. تهران: انتشارات هادی.
۳۱. مهرپور، حسین (۱۳۷۴). *حقوق بشر در اسناد بین‌المللی و موضع ج. ا. ا.* تهران: انتشارات اطلاعات.
۳۲. موسی‌زاده، رضا (۱۳۷۷). *حقوق اداری*. جلد‌های اول و دوم، تهران: نشر میزان.
۳۳. هاوالت، مایکل، و رامش، ام (۱۳۸۰). *مطالعه خط‌مشی عمومی*. ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
34. Craig, P. (1992). Legitimate expectations: A conceptual analysis. *The Law Quarterly Review*, 108, 79-98.
35. Kumaralingam, A. (2003). Reasonable reliance to legitimate expectations. *Oxford University Commonwealth Law Journal*, 3, 99-100.