

موانع و چالش‌های تدوین لایحهٔ حمایت از حقوق شهروندی در ایران

سیدعلی کاظمی^۱

چکیده

در نظام حقوقی ایران، مفهوم حقوق شهروندی با صدور بخشنامه ۲۰ فروردین ۱۳۸۳ رییس قوه قضاییه در مورد رعایت حقوق شهروندان شکل جدی به خود گرفت. پس از آن، این بخشنامه با عنوان «قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی» در تاریخ ۱۳۸۳/۲/۱۵ در مجلس شورای اسلامی تصویب شد. در پی این امر، قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران دولت و قوه قضاییه را مکلف به تهیه و تدوین منشور و لایحه حقوق شهروندی کرد.

با وجود این، تدوین چنین لایحه‌ای در نظام حقوقی ایران با موانع و چالش‌هایی روبه‌رو است که از آن جمله می‌توان به روشن نبودن جایگاه دقیق دولت و قوه قضاییه در تدوین چنین لایحه‌ای، ابهام در مفهوم حقوق، ابهام در مفهوم تکلیف و ابهام در مفهوم شهروند اشاره کرد.

واژگان کلیدی: شهروند، حقوق شهروندی، حقوق بشر، حقوق ملت.

۱. قاضی اداره کل تدوین لوایح قوه قضاییه و کارشناس ارشد حقوق بشر.

مقدمه

اندیشه‌ها، آرمان‌ها و انقلاب‌های حق طلبانه در طول تاریخ موجب تثبیت این باور شد که: دولت تنها مرجع اعطاء حق نیست، بلکه خداوند، طبیعت و قرارداد اجتماعی نیز منشأ حق اند. این تفکر موجب تمایز مفهوم حق پیشینی^۱ از حق پسینی^۲ شد. مقصود از حق پیشینی حقی است که پیش از اراده دولت‌ها وجود داشته و انسان‌ها آن را به‌منزله حق می‌شناختند. هارت چنین حقی را حق عمومی نام می‌نهد؛ حقی که ناشی از عمل اختیاری انسان نیست و به عموم اختصاص دارد نه به فردی خاص [۵:۱۳۴]. بنابراین، حق‌هایی وجود دارد که پیش از اراده حکومت و اعطاء آن به مردم توسط حکومت وجود داشته است. اباحه عقلی و مستقلات عقلی به نوعی با این مفهوم شباهت دارد؛ زیرا این امر را شارع یا قانون‌گذار وضع نکرده است.

حق پسینی حقی است که حکومت آن را به طور نامستقیم و نامطمئن به اتباع خود می‌دهد. هارت این حق را حق اختصاصی می‌نامد که ناشی از کنشی ارادی (خواست قانون‌گذار) است. اباحه شرعی، تعبیری اسلامی از آن جهت که از سوی شارع وضع شده است، با این مفهوم شباهت دارد. حق پیشینی خود به دو نوع تقسیم می‌شود: حقی در رابطه شهروندان و دولت (حق‌های عمومی و سیاسی) و حقی در رابطه شهروندان با یکدیگر (حق‌های خصوصی) [۵:۱۳۴].

حق‌های پیشینی بر سرشت و جوهره انسان بما هو انسان مبتنی هستند. در فضای حق پیشینی، شایستگی یا کرامت ذاتی انسانی یا به قول رونالد دورکین^۳ ارزش برابر انسان‌ها در بهره‌مندی از حق حکم

1. . a Priori right

2. a posterior right

3. . Ronald Dworkin

می‌راند.

این رویکرد فطری و طبیعی نسبت به انسان ریشه تفکر حق‌ها و آزادی‌های بنیادینی شد که پیش‌تر با عنوان طبیعی^۱ یا حقوق فطری و به‌تازگی با عنوان حقوق بشر شناخته می‌شود. بر پایه ماده دو اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه (۲۶ اوت ۱۷۸۹)، «هدف هر اجتماع سیاسی حفظ حق‌های طبیعی و تغییرناپذیر بشر است». این حق‌ها ذاتی^۲، جهان‌شمول^۳، سلب‌نشده^۴ و خارج از شمول مرور زمان اند^۵. جهان‌شمولی به‌معنای فرافرهنگی، ذاتی به‌معنای مرتبط با کرامت انسانی و سلب‌نشده به‌معنای ریشه‌ناداشتن در قانون‌گذاری و اراده حکومت است.

اعلامیه جهانی حقوق بشر با ایجاد «معیاری مشترک برای سنجش دست‌آوردهای همه انسان‌ها و ملت‌ها» در تحقق حق‌ها و آزادی‌های اساسی، خدمت اصلی به حق‌های پیشینی را انجام داد و با ایجاد تحولات بنیادین بین‌المللی و تصریح بر ارزش‌های اخلاقی-انسانی، دوره کنونی را به دوران تحول، تنش و چالش برای ایجاد تعادل و توازن میان ادعاهای جهانی مبتنی بر حق‌های پیشینی یا همان حقوق بشر و قوانین، عرف‌ها، رویه‌ها و سنت‌های کشورها به‌منزله منابع حق پسینی تبدیل کرد. حقوق شهروندی که پیشینه آن بسیار فراتر از ایده نوین حقوق بشر است، با توجه به مفهوم جامعه مدنی و شخصیت یافتن جهانی انسان‌ها در چهارچوب رهیافت حقوق بشر جهان‌شمول رنگ و بویی تازه یافته و نوعی رویکرد ویژه به حقوق بشر انگاشته می‌شود. این مفهوم ناشی از برداشت تازه‌تر و همگانی‌تر از مفهوم شهروندی است که پس از جنگ دوم جهانی پدیدار شد.

-
1. natural rights
 2. intrinsic
 3. universal
 4. inalienable
 5. inpirescriptable

امروزه، این باور مطرح است که افراد به‌منزله شهروند حقا و آزادی‌هایی دارند که دولت‌ها و جامعه بین‌المللی مکلف هستند از آن‌ها حمایت کنند. برخی از اندیشمندان مانند هانتینگتون بدین نتیجه رسیده‌اند که بنیان نهادن اداره جهانی بر پایه حقوق بشر همگانی امکان‌پذیر نبوده و امنیت جهان مستلزم پذیرش چندفرهنگی است [۹:۳۹۸]. جانشین مناسبی که می‌تواند موجب ایجاد رابطه مسالمت‌آمیز میان حاکمیت دولت‌ها و حقوق بشر جهان شمول شود، نگرشی فراگیر به شهروندی است؛ نگرشی جهانی، غیرمنفعله‌انه و چندلایه که موجب گسترش مفهوم شهروندی به خارج از جامعه‌های محلی شده و به طور متقابل تعهد در برابر سایر جامعه‌ها را نیز دربرگیرد.

از نظر داخلی، مفهوم حقوق شهروندی با صدور بخشنامه ۲۰ فرودین ۱۳۸۳ رییس قوه قضاییه 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 برخی از حقوق شهروندان در مرحله‌های مختلف تحقیق، تعقیب و نگهداری - به‌ویژه در مقام متهم - تأکید شده و رعایت قوانین در کشف و تعقیب جرم، اجرای تحقیقات، صدور قرارهای تأمین و بازداشت موقت و پرهیز از هرگونه سلیقه شخصی و سوءاستفاده از قدرت یا اعمال هرگونه خشونت یا بازداشت غیرقانونی، صدور حکم محکومیت بر پایه اصول و موازین قانونی، فراهم کردن زمینه حق دفاع برای متهمان در دادگاه‌ها و دادرراها و رعایت اخلاق اسلامی با مردم، ممنوعیت هرگونه شکنجه و توسل به روش غیرقانونی در تحقیقات و بازجویی و پرهیز از کنجکاوای در اسرار شخصی و خانوادگی و نیز طرح پرسش‌های روشن و مرتبط با اتهام انتسابی و ... مورد توجه قرار گرفته است.

اهمیت این بخشنامه به اندازه‌ای بود که سامانه قانون‌گذاری کشور

بخشنامه مزبور را با عنوان قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی در جلسه علنی سه‌شنبه مورخ ۱۳۸۳/۲/۱۵ - یعنی ۲۵ روز پس از تاریخ صدور بخشنامه - تصویب کرد و به جایگاه «قانون» ارتقاء داد.

این قانون هرچند خلأها و کاستی‌های بسیاری دارد و فقط از برخی حق‌ها و آزادی‌های شهروندان در امور قضایی حمایت می‌کند، تصویب آن گامی در جهت تثبیت ایده حقوق شهروندی در نوشتگان حقوقی و قانونی ایران بود؛ به‌گونه‌ای که، پنج‌ماه پس از تصویب این قانون، قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران دولت و قوه قضاییه را مکلف به تهیه و تدوین منشور و لایحه حقوق شهروندی کرد. با وجود این، تدوین چنین لایحه‌ای با موانع و چالش‌هایی روبه‌روست که این نوشتار می‌کوشد به اختصار آن‌ها را بررسی کند.

الف - موانع و چالش‌های قانونی

اصل بیستم قانون اساسی با تصریح به اینکه «همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند»، زمینه گسترش و توسعه حقوق همه افراد را فراهم کرده است. عبارت حقوق ملت در فصل سوم قانون اساسی و به‌طور خاص در این اصل مانند سایر عبارت‌های مشابه مبهم است. در ابتدای امر، ممکن است معنای اتباع از واژه ملت به ذهن متبادر شود. با وجود این، با توجه به سایر اصول مندرج در فصل سوم ملاحظه می‌شود که قانون‌گذار به مفهومی فراتر از اتباع توجه داشته است. برای مثال، حق آزادی شغلی (اصل ۲۸)، منع بازداشت خودسرانه (اصل ۳۲)، منع اقامت اجباری (اصل ۳۳)، حق دادخواهی (اصل ۳۸)، فرض بی‌گناهی (اصل ۳۷)، منع

شکنجه (اصل ۳۸)، منع هتک حرمت (اصل ۳۹) و منع اضرار به غیر (اصل ۴۰) از مواردی هستند که نمی‌توان آن‌ها را به اتباع ایران محدود کرد. افزون بر این، عبارت «حقوق انسانی» در اصل بیستم قانون اساسی گویای مفهومی فراتر از حقوق ویژه اتباع ایران بوده و تلقی نخستین از آن حقوق بنیادینی است که هر انسانی به صرف انسان بودن خود از آن بهره‌مند می‌شود.

قوه قضاییه - به‌منزله قوه‌ای مستقل، نهادی پشتیبان حق‌های فردی و اجتماعی و مسؤول تحقق عدالت - بر پایه قانون اساسی عهده‌دار وظایفی شده که مهم‌ترین آن در بندهای پنج‌گانه اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی برشمرده شده است. بر پایه بند دو این اصل، «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» یکی از مهم‌ترین وظایف قوه قضاییه است که یکی از مجاری اعمال آن در بند دو اصل یکصد و پنجاه و شش «تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی ایران» در نظر گرفته شده است.

عبارت «حقوق عامه» در این بند قانون اساسی نیز مانند حقوق ملت مفهوم مشخصی ندارد. از یک سو، می‌توان حقوق عامه را معطوف به حق‌های فرد انسان‌ها شامل همه حق‌های متعلق به افراد انسانی دانست و از سوی دیگر، می‌توان حقوق عامه را در معنای حق‌های جمعی عامه مردم به‌کار گرفت.

در معنای اخیر، «حقوق عامه» فقط دربرگیرنده حق‌هایی مانند بهره‌مندی از میراث مشترک بشریت، بهره‌مندی از کمک‌های بشردوستانه، بهره‌مندی از محیط زیست سالم و موارد مشابه دانست که ویژگی آن‌ها بهره‌مندی و مسؤولیت همگانی در قبال تحقق آن‌ها است. در حقیقت، این تلقی مفهوم حقوق عامه را به مفهوم حقوق همبستگی یا همان حقوق نسل سوم حقوق بشر بسیار نزدیک می‌سازد. به نظر می‌رسد که تدوین‌کنندگان قانون اساسی با استفاده از عبارت «احیای حقوق عامه» بر این باور بوده‌اند که

حقوق عامه مردم در نظام سیاسی پیش از انقلاب پایمال شده بود و بنابراین احیاء آن ضرورت دارد. بی‌گمان، منظور از این حق‌ها - حقوق عامه در معنای مشابه با حقوق همبستگی نبوده، بلکه بیش‌تر ناظر به حق‌هایی مانند حق‌های مدنی و سیاسی است که در دوران پیش از انقلاب بیش از هر چیز در معرض تعرض و تعدی بود.

فصل یازدهم قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۷/۱۶ با عنوان توسعه امور قضایی از ماده ۱۳۰ تا ماده ۱۳۴ به وظایف قوه قضاییه در ابعاد مختلف می‌پردازد.

ماده ۱۳۰ قانون یاد شده قوه قضاییه را موظف به تهیه و تصویب برخی لوایح کرده است؛ از جمله، بند «ه» ماده ۱۳۰ تهیه و تدوین لایحه «حمایت و ارتقاء حقوق شهروندی و حمایت از حریم خصوصی افراد در راستای اجرای اصل بیستم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» را جزء وظایف قوه قضاییه دانسته است. افزون بر آن، در شق سه بند «ز» قوه قضاییه را به «رفع هرگونه تبعیض قومی و گروهی، در قلمرو حقوقی و قضایی» مکلف کرده است.

قانون‌گذار در ماده ۱۰۰ قانون برنامه چهارم و در فصل ارتقاء امنیت انسانی و عدالت اجتماعی نیز دولت را موظف کرده که «به منظور ارتقای حقوق انسانی، استقرار زمینه‌های رشد تعالی و احساس امنیت فردی و اجتماعی در جامعه و ...» «منشور حقوق شهروندی» را مشتمل بر محورهای ذیل تنظیم و به تصویب مراجع ذی‌ربط برساند:

الف - پرورش عمومی قانون‌مداری و رشد فرهنگ نظم و احترام به قانون و آیین شهروندی؛

ب - تأمین آزادی و صیانت از آراء مردم و تضمین آزادی، در حق انتخاب شدن و انتخاب کردن؛

ج - هدایت فعالیت‌های سیاسی، اجتماعی به سمت فرایندهای قانونی و حمایت و تضمین امنیت فعالیت‌ها و اجتماعات قانونی؛

د- تأمین آزادی و امنیت لازم برای رشد تشکل‌های اجتماعی در زمینه صیانت از حقوق کودکان و زنان؛

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

و- حفظ و صیانت از حریم خصوصی افراد؛

ز- ارتقای احساس امنیت اجتماعی در مردم و جامعه».

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

۱. با توجه به وظیفه دولت در تهیه منشور حقوق شهروندی، تهیه لایحه

حقوق شهروندی توسط قوه قضاییه منطقی نیست؛

۲. آنچه به‌منزله وظیفه قوه قضاییه در بند «ه» ماده ۱۳ قانون

برنامه چهارم ذکر شده، تهیه لایحه «حفظ و ارتقاء حقوق شهروندی و

حمایت از حریم خصوصی افراد ...» است و با توجه به این‌که در سال اخیر

لایحه‌ای با عنوان «لایحه حمایت از حریم خصوصی» توسط دولت تهیه

شده، تدوین این لایحه و جاهت قانونی ندارد. زیرا، این وظیفه انجام‌شده

انگاشته می‌شود.

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

۱. بی‌گمان، ماهیت منشور که جنبه اعلامی دارد، با لایحه قانونی

که جنبه الزامی دارد، بسیار متفاوت است. منشورها ضمانت‌اجرا ندارند و در

پی فرهنگ‌سازی و ایجاد بستر برای تصویب قانون‌اند. بدیهی است که با

توجه به فرایند طولانی تصویب قانون، قانون‌گذار خواسته که با تدوین چنین

منشوری تجربه‌های لازم برای تدوین لایحه و در عین حال فضای لازم

برای اجرای چنین قانونی فراهم شود. از این‌روست که قانون‌گذار چنین

وظیفه‌ای را برای دولت و قوه قضاییه به شکل جداگانه مطرح کرده است؛

۲. تهیه لایحه حریم خصوصی توسط دولت چنانچه در چهارچوب قانون برنامه چهارم باشد، با این ایراد روبه‌رو است که دولت لایحه‌ای را تنظیم کرده که مسؤولیت تنظیم آن را بر عهده نداشته است. بنابراین، باید بیرون از چهارچوب مقرر مندرج در ماده ۱۳۰ تفسیر شود. بدین ترتیب، تهیه لایحه حمایت از حریم خصوصی نفی‌کننده صلاحیت قوه قضاییه در ارائه لایحه حقوق شهروندی نیست.

ب- موانع و چالش‌های مربوط به نگارش لایحه

در این زمینه، کافی است که به یک مورد کلی اشاره شود تا مشکلات تدوین چنین لایحه‌ای آشکار شود. حقوق شهروند به‌منزله نوعی زبان فلسفی و حقوقی جدید متضمن دو مفهوم حق و شهروند از یک سو و رابطه این دو از سوی دیگر است. این دو مفهوم در اندیشه پیشامدرن وجود داشتند، ولی معنا و نسبت آن‌ها با دوران مدرن متفاوت بود. در نگرش کلاسیک، حق با حقیقت و راستی مرتبط بود و انسان با کیهان، ولی در روزگار مدرن حق و انسان متعلق به یکدیگر شدند [۷:۱۵۹] و هر یک تعبیری نوین یافتند. با این تحول، حق به زبان مشترک جهانی تبدیل شده و انسان نیز موجودی صاحب کرامت و ارزش ذاتی و برهمن پایه دارای حق‌ها و آزادی‌های بنیادینی شناخته شد.

۱. ابهام در مفهوم حق

امروزه، زبان حق در جهان ما به زبانی مشترک و درک‌شدنی در گفت‌وگوهای مربوط به هدف‌های غایی انسان تبدیل شده^۱ و آن چنان در

۱. برای اطلاع بیشتر، رک: گلدنیگ، مارتین پی؛ مفهوم حق؛ درآمدی تاریخی؛ در: راسخ، محمد؛ حق و مصلحت (ترجمه و تألیف)؛ انتشارات طرح نو، ۱۳۸۱.

اجتماع نفوذ کرده که گویی تصور بقا و ادامه این وضع بدون حضور آموزه‌های حق امکان‌پذیر نیست. ایده حق متضمن این ادعا ست که انسان باید مالک جهان اخلاقی خویش باشد. بدین ترتیب، اندیشه حق میان متفکران اروپایی به‌طور جدی مطرح شده و به لحاظ مفهومی تدوین و بسط یافت [۴:۱۵۲]. در این روند، مفهوم حق از مفهوم حق بودن به مفهوم حق داشتن تبدیل شد. این مفهوم نیز بر اساس سه دیدگاه تحول مفهومی یافت:

۱. دیدگاه قدرت‌محور که در اینجا بر توان و قدرت عملیاتی فرد تأکید می‌شود؛

۲. دیدگاه آزادی‌محور که بر ارزش آزادی متکی است. در این دیدگاه، «فرد» به‌مثابه «حاکمی» نگریسته می‌شود که می‌تواند به‌دلخواه خود عمل کند. نسل نخست حقوق بشر (حق‌های مدنی و سیاسی) را با اندکی تسامح می‌توان در این دسته جای داد؛

۳. دیدگاه نفع‌محور که حق را به معنای امکان بهره‌مندی از برخی کالاها و خدمات می‌داند. نسل دوم حقوق بشر (حق‌های اجتماعی و اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) را می‌توان مترادف با این معنا دانست [۱:۵].

هرچند هیچ یک از دیدگاه‌های پیش‌گفته به‌طور مطلق پذیرفتنی نیست، ترکیبی از این سه دیدگاه را می‌توان شالوده اندیشه حق دانست.

بدین ترتیب، در مورد مفهوم حق ابهام‌های بسیاری وجود دارد:

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

۲. از منظر دیگر، منشأ حق‌ها متفاوت و گاه متزاحم‌اند. بر این اساس،

چهار منشأ درباره حق‌ها شمرده شده است: خداوند، فطرت یا طبیعت انسان، قرارداد اجتماعی و دولت. درباره اهمیت هر یک از این مبانی نظریه‌های مختلفی وجود دارد؛

۳. از منظری دیگر، قواعد حقوقی به قواعد نخستین و دومین تقسیم می‌شوند. از دیدگاه هارت، قواعد نخستین قواعدی هستند که به طور مستقیم به تنظیم و کنترل رفتار می‌پردازند (مانند منع دزدی و خشونت) قواعد دومین قواعدی هستند که به تعیین، اصلاح و اعمال قواعد دیگر می‌پردازند [۲:۴۴]. تفکیک قواعد حقوق شهروندی از این جهت نیز ایراد دارد؛

۴. حق‌ها معناها و کارویژه‌های مختلفی هم دارند. تفکیک سم هوفلد - دادرسی و فیلسوف امریکایی - در این باره از معتبرترین نگرش‌ها به مفهوم بنیادین حق است. تقسیم چهارگانه معروف وی از حق‌ها شامل حق - مطالبه، حق - امتیاز، حق - قدرت و حق - مصونیت [۱۰-۲۰۲: ۸] نشان‌دهنده آن است که حق‌ها از نظر جنس، نوع، شدت، متلازم‌ها و متضادها گونه‌گون بوده و بر همین اساس چگونگی تفکیک آن‌ها از یکدیگر و تعیین شخص مسؤول در قبال آن‌ها دشوار است.

۲. ابهام در مفهوم تکلیف

تکلیف نیز مانند حق مفهومی مبهم است. این واژه که گاه آن را با واژگانی مانند حکم و مسؤولیت یکسان انگاشته‌اند، از جهت مفهومی تعبیرهای مختلفی دارد: گاه آن را برابری حق دانسته و در این مفهوم هر کجا حقی هست، وجود تکلیف نیز مفروض دانسته شده است. و گاه وجه تمایز تکلیف را با مفهومی مانند حق در آن دانسته‌اند که تعیین حق نیازمند وجود جامعه و افراد انسانی است، حال آنکه تکلیف ریشه در ذات فرد داشته و هر فردی - هر چند تنها - دارای تکلیف‌هایی است.

در منشور حقوق و تکالیف زنان در نظام جمهوری اسلامی ایران (مصوب جلسه ۵۴۶ مورخ ۱۳۸۳/۶/۳۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی) که به تازگی در قالب ماده واحده‌ای به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و لازم‌الاجرا شد، نیز عدم کاربرد درست این موارد مشاهده می‌شود.

۳. ابهام در مفهوم شهروند

مسئله نخست در مورد شهروندی آن است که به گمان برخی بحث درباره حقوق بشر ممکن است هم در حوزه علمی و هم در حوزه سیاسی جای بحث درباره حقوق شهروندی را بگیرد و افزایش نقش حقوق بشر نشانه پایانی بر شهروندی به منزله مفهومی سودمند است، حال آنکه تحلیل نقطه‌ضعف‌های استدلال طرفداران این تفکر نشان می‌دهد که حقوق بشر نمی‌تواند جای حقوق شهروندی را بگیرد [۱۸۳-۱۸۱: ۳].

مسئله دوم آنکه، دانش ما درباره شهروندی بیش‌تر ناشی از مطالعه نوشته‌های متفکران غربی مانند ارسطو، افلاطون، هابز، روسو و دیگران است که در سال‌های اخیر به بحث رایج در جامعه‌ها تبدیل شده است. بنابراین، ارائه مفهومی مبتنی بر آموزه‌های اسلامی از شهروندی امری دشوار است. شهروند در نظریه شهروندی لیبرالی مارشال [۱۰۵۰: ۱۰]. «شأنی ارزانی داشته شده به اعضای کامل یک جامعه» تعریف می‌شود و تحقق آن منوط به دسترسی کامل شخص به حق‌های مدنی، سیاسی و اجتماعی دانسته شده است.

با وجود این، یووال دیویس^۱ در مقاله «زنان، شهروندی و تفاوت با نگاه جنسیتی به شهروندی» برخی از مسائل عمده را که بررسی‌شان در قرائتی جنسیتی از شهروندی لازم است، مطرح می‌کند. به باور وی، شهروندی‌ها

1. Yuval Davis

با یکدیگر فرق می‌کنند و این فرق‌ها لزوماً به معنای بهتر یا بدتر بودن‌شان نیست؛ گرچه در جامعه مردسالار این زنان هستند که معمولاً حقوق‌شان پایمال شده و در بدترین موقعیت قرار می‌گیرند. با توجه به این امر، به نظر دیویس، مطالعه تطبیقی شهروندی اگر قرار است دمکراتیک باشد و باورمند به برابری حق‌های عمومی، باید مسأله شهروندی زنان را نه فقط در برابر شهروندی مردان که در عین حال در ارتباط با تعلق زنان به گروه‌های مختلف تحت سلطه و سلطه‌گر، قومیت آنان، شهری یا روستایی، مهاجر و پناهنده بودن‌شان ببیند. این مطالعه تطبیقی باید موقعیت‌های جهانی و فراملیتی این شهروندی‌ها را به حساب آورد. او ویژگی «غرب‌محور و کور نسبت به جنسیت» متعلق به بسیاری از نظریه‌پردازی‌های رایج در مورد شهروندی را نقد می‌کند. بحث او به‌ویژه بر مسائل عضویت در جامعه، حق‌های گروه‌ها و تفاوت اجتماعی و شیوه‌های ساخته شدن تقابلهایی مانند عمومی / خصوصی و فعال / منفعل برای تفاوت ایجاد کردن میان انواع شهروندی متمرکز است. به نظر او، برای آنکه بتوان شهروندی آدم‌ها را درست تحلیل کرد- به‌ویژه در این روزگار قومی شدن از یک سو و جهانی شدن از سوی دیگر با سرعتی که روابط میان دولت‌ها و جامعه‌های مدنی در حال تحول است -، شهروندی در بهترین حالت باید به شکل ساختی چندلایه تحلیل شود که هم‌زمان برای عضویت آدم‌ها در انواع گروه‌های کوچک و بزرگ کاربرد داشته باشد. به این ترتیب، او انواع شهروندی‌ای را مطرح می‌کند که معیار آن‌ها بیش از آنکه تطبیق یا عدم تطبیق‌شان با الگوی مرد فعال مستقل و بهره‌مند از شأن یک شهروند باشد، پیوندی است که فرد با گروه خود، اعم از خانواده، جامعه کوچک محلی، جامعه قومی، ملت، دولت و جهان برقرار می‌کند. تأکید دیویس بر پیوند اشخاص با جامعه کوچک خود است که مردسالاری آن را نشانه عدم استقلال و وابستگی می‌داند و زنان را هم به بهانه تابع همین پیوندها بودن از حقوق شهروندی

کامل محروم می‌داند. [۲۷-۴:۱۱].

مفهوم شهروندی از نظر قلمرو شمول نیز پیوسته گسترش می‌یابد؛ به گونه‌ای که، امروزه از شش نوع شهروندی یاد می‌شود: شهروندی سیاسی، شهروندی اجتماعی، شهروندی جنسیتی، شهروندی قومی- فرهنگی، شهروندی اقتصادی و سرانجام شهروندی جهانی.

افزون بر این پیوند یا گسست شهروندی به دولت، از دیگر چالش‌های بحث‌انگیز ارائه محدوده‌ای دقیق از حدود حقوق شهروندی است. بدین ترتیب، تعریف مفهوم شهروند و کسانی که می‌توانند این عنوان را داشته باشند، یکی دیگر از مشکلات عمده نگارش لایحه حقوق شهروندی است؛ به گونه‌ای که، یکی از ایرادهای اساسی لایحه قانون حقوق شهروندی و تأسیس نهاد ملی دفاع از حقوق شهروندی تهیه‌شده در دفتر پژوهش و اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری عدم تبیین این مفهوم و فروکاستن آن به اتباع ایران است. ماده یک این لایحه مقرر می‌دارد:

«کلیه اتباع ایران، شهروندان ایران هستند و از حقوق و تضمینات پیش‌بینی شده در این قانون که حداقل حقوق شهروندی محسوب می‌گردد، برخوردار می‌باشند، این قانون هیچ‌گونه تأثیری بر دیگر حقوق اتباع ایرانی و حقوق اتباع سایر دولت‌ها که در سایر قوانین یا کنوانسیون‌های بین‌المللی پیش‌بینی شده، ندارد».

در این ماده روشن نیست که آیا شهروند مفهومی اعم از اتباع ایران است یا خیر؟ و اگر شهروند مفهومی اعم از تبعه است، سایر مصداق‌های آن کدام اند؟ در این راستا، آیا افراد مقیم ایران که تبعه ایران انگاشته نمی‌شوند، یا افراد بی‌تابعیت نیز می‌توانند از حق‌های مندرج در این لایحه بهره‌مند شوند؟

در پایان و صرف‌نظر از مشکلاتی همچون نگاه ناتخصصی و ناعلمی به موضوع، می‌توان به موانع اجرایی، اداری و مالی، کمبود نیروی متخصص، تازه

بودن این موضوع و عدم وجود پیشینه قانون گذاری و نقد و نظر در مورد آن
به منزله جدی ترین موانع و مشکلات موجود در راه تدوین این چنین لایحه‌ای
اشاره کرد.

فهرست منابع

۱. راسخ، محمد؛ ضرورت رویکرد نظری به حقوق بشر بین‌المللی؛ سخنرانی در مرکز مطالعات حقوق بشر دانشگاه تهران، در: گزارشی از گرامی‌داشت روز جهانی حقوق بشر؛ ۱۹ آذر ۱۳۸۱ در مرکز مطالعات حقوق دانشگاه تهران.
۲. سیموند، زنیل‌ای، فلسفه حقوق، در: حق و مصلحت، ترجمه و تألیف راسخ، محمد؛ انتشارات طرح‌نو، ۱۳۸۱.
۳. فالکس، کیث؛ شهروندی؛ ترجمه دلفروز، محمدتقی؛ نشر کویر، ۱۳۸۱.
۴. فوکویاما، فرانسیس؛ آینده پسا انسانی‌ما؛ ترجمه فقیهی‌نژاد، حبیب‌الله؛ مؤسسه انتشاراتی ایران، ۱۳۸۴.
۵. کاتوزیان، ناصر و دیگران؛ حکومت قانون و جامعه مدنی؛ انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۵.
۶. کاتوزیان، ناصر؛ مبانی حقوق عمومی و احکام در اسلام؛ انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۴۵.
۷. منوچهری، عباس؛ عقل سرخ و حق سبز: انسان‌شناسی اشرافی و حقوق بشر حداکثری، مبانی نظری حقوق بشر؛ در: مجموعه مقالات دومین همایش بین‌المللی حقوق بشر، دانشگاه مفید، مرکز مطالعات حقوق بشر، ۱۳۸۴.
۸. ولمن، کارل؛ مفهوم حق: سم هوفلد؛ در: راسخ، محمد (ترجمه و تألیف)؛ حق و مصلحت؛ انتشارات طرح‌نو، ۱۳۸۱.
9. Huntington, S; **The Clash of Civilization and the Remaking of the World Order**, London: Touchstone, 1998.
10. Marshall, T.H, **Citizenship and Social Class**, Pluto Classic, 1987.
11. Yuval-Davis, **Women, Citizenship and difference**, in: *Feminist Review*, Volume 57, Number 1, September I, 1997, Routledge.