

عنوان نشست: مفاهیم حقوق بشر و حقوق شهروندی و منظور از این الفاظ در حقوق ایران و منشور حقوق شهروندی

شناسنامه نشست	
واحد برگزار کننده نشست:	دانشکده حقوق و علوم سیاسی
مسئول نشست:	دکتر وحید آگاه (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
تاریخ برگزاری نشست:	۱۳۹۷
اعضای هیئت علمی:	دکتر علی محمد فلاح زاده و دکتر هیئت‌اله نژندی منش (اعضای هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی) و دکتر رضا اسلامی (عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی)
نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مرتبط:	آقای دکتر آرین قاسمی، نماینده معاونت حقوق بشر و امور بین‌الملل وزارت دادگستری، دکتر جواد نوروزی و خانم مونس کشاورز (انجمن دانش گستر حقوق شهروندی)
مسئله محوری نشست:	نسبت حقوق مذکور در منشور حقوق شهروندی با حقوق بشر و حقوق شهروندی و بررسی شباهت‌ها و تفاوت‌های آن‌ها
سازمان‌های هدف توصیه سیاستی:	وزارت دادگستری، ستاد حقوق بشر قوه قضائیه، دستیار ویژه امور حقوق شهروندی رئیس‌جمهور، دستیاران ویژه حقوق شهروندی وزرا و روسای دستگاه‌های اجرایی.

۱. اهداف و ضرورت برگزاری نشست:

منشور حقوق شهروندی که در ۲۹ آذرماه ۱۳۹۵ از جانب رئیس‌جمهور - حسن روحانی - امضا و به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شد، ضمن طرح مجدد ادبیات «حقوق ملت» در سپهر حقوقی و سیاسی و به بیان بهتر، حکمرانی دولت، موجب بحث و بیان مسائل حول این موضوع من جمله جایگاه این مصوبه در نظم حقوقی و البته موقعیت حق‌ها و آزادی‌ها در نظام حقوقی ایران شد. مبحثی کلیدی و بر این محور که حق‌های مذکور، حقوق بشر هستند یا حقوق شهروندی. اینکه دو عنوان پیش گفته، یکی هستند یا اینکه متفاوت بوده و منظور در منشور،

حقوق بشر یا حقوق شهروندی است. امری که تصریحی در منشور ندارد و با توجه به تفاوت این دو در مفهوم اصیل حقوقی، این سؤال و چالش اصلی را موجب شده که مفاد این منشور صرفاً برای ایرانیان قابل استفاده و استناد است یا اینکه غیر ایرانیان نیز از آن، بهره‌مند می‌شوند. موضوعی که هم در داخل و هم در مجامع جهانی؛ تعیین‌کننده سیاست دولت جمهوری اسلامی ایران و در راستای منافع ملی، قابل ارزیابی است. نیز اینکه آیا «حقوق انسانی» در ایران، با توجه به این منشور و دیگر منابع حقوقی (قانون اساسی و قوانین عادی) با خط‌کش «تابعیت» و عنوان «شهروندی»، قابل تقسیم‌بندی است یا خیر.

لذا در این نشست، ضمن تبیین مفهوم حقوق بشر و حقوق شهروندی، نسبت این دو در نظم حقوقی ایران و منشور حقوق شهروندی، بررسی و سؤال یادشده، پاسخ داده می‌شود. امری در راستای اجابت رئیس‌جمهور از دانشگاهیان در بند ۴ قسمت «ب» اعلامیه منشور مبنی بر: «از ... استادان... دانشگاه، متخصصان و صاحب‌نظران... درخواست می‌کنم تا با ارائه نظرات و تذکرات خود، دولت و سایر قوا و دستگاه‌های حاکمیتی را در راه تحقق و اجرای کامل این منشور و نیز، تقویت و گسترش گفتمان حقوق شهروندی یاری کنند».

۲. محورهای اصلی و تخصصی نشست

- بررسی مفاهیم جهانی حقوق بشر و حقوق شهروندی و مبانی آن.
- مطالعه نسبت حقوق بشر و حقوق شهروندی.
- تحلیل مفهوم حقوق شهروندی در حقوق ایران.
- بررسی منشور حقوق شهروندی از منظر نسبت آن با حقوق بشر و حقوق شهروندی و آثار و تبعات آن.

۳. چکیده مباحث مطرح شده

۱. حقوق بشر (HUMAN RIGHTS)، مجموعه حق‌های بشری است که در سپهر حقوق عمومی، از آن به‌عنوان ترمز دموکراسی و در واقع، جلوگیری از ظلم اکثریت یاد می‌شود. چه اینکه در دموکراسی با حکمرانی عدد و اکثریت مواجه هستیم. حق‌هایی که انسان‌ها

صرفاً به حکم انسانیت خود، از آن برخوردارند و در درجه نخست بر پایه اصل «کرامت ذاتی انسان» موجه‌شدنی است. توضیح اینکه انسان به جهت انسان بودن، چنان ارزش و موقعیتی دارد که به هیچ وجه نباید به حریم او تجاوز کرد و حق‌ها برای پاسداری از این ارزش و موقعیت هستند. کرامت یا حیثیت ذاتی نیز، خود از رهگذر اصل برابری، موجه می‌شود. اینکه آدم‌ها فارغ از نژاد، رنگ، عقیده، جنسیت و مانند آن‌ها، صاحب مجموعه‌ای از حق و با هم برابرند. یک برابری وجودی و ارزشی و نه بیرونی و واقعی، مشعر بر اینکه هیچ فردی، وسیله یا ابزار دیگری نبوده؛ به تنهایی، غایت یا هدف است و ابنای بشر به نحو پیشینی، والاتر یا فروتر از سایرین نیستند.

۲. حقوق شهروندی، هم در عالم نظر و هم در اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای حقوق بشر، متفاوت از حقوق بشر است. اساساً در نسبت حقوق بشر با حقوق شهروندی، ضمن توضیح اینکه بشر اعم است از شهروند و غیر شهروند، گفته می‌شود:

- حقوق بشر به انسانیت انسان وصل است و شرط دیگری ندارد و به بیان بهتر، همین که شخصی، انسان است؛ از حقوق بشر ذاتاً برخوردار است.
- در اصل، حقوق بشر برای همه است و تبعه و غیر تبعه (شهروند و خارجی) ندارد و برای همه افراد یکسان است و یکسان هم باید اعمال می‌شود.
- دولت‌ها می‌توانند برخی از حق‌های بشری را مختص اتباع خود نمایند که این حق‌ها بسیار مختصر بوده و قسمت اعظم حقوق بشر، چنین ظرفیتی را ندارد. حقوق مزبور، شهروندی بوده و به دولتی خاص و رابطه سیاسی - حقوقی تابعیت، مرتبط است.
- برخی حق‌ها را می‌توان شهروندی دانست، یعنی حق‌هایی به صرف انسان بودن به افراد تعلق نمی‌گیرد و مبنای اینجاست، تبعه دولتی خاص بودن است. لذا اگر فردی، تابعیت دولت الف را نداشته نباشد، از حقوق شهروندی دولت الف یعنی حقوقی که دولت الف صرفاً برای شهروندان در نظر گرفته، محروم است.
- شهروندی بودن حقی با رعایت استثنایی بودن امر، نیازمند تصریح قانونی است.

۳. حقوق شهروندی همانند حقوق بشر از حق اشخاص صحبت نموده و بدیهی است که این حق‌ها غالباً و به جز معدودی مثل حق بر ممنوعیت شکنجه، حق بر شناسایی همه افراد به عنوان شخص (ممنوعیت برده‌داری) و حق بر آزادی وجدان، عقیده و اندیشه؛ مطلق نبوده و مقید است و خطوط قرمزی دارد که از جمله آن، رعایت حقوق و آزادی‌های دیگران است؛ بنابراین، مرزکشی میان حقوق بشر و شهروندی از این باب که در حقوق بشر، صحبتی از تکلیف نیست و در حقوق شهروندی، هست؛ محل تأمل است.
۴. در جامعه جهانی، اختصاص برخی حق‌ها به اتباع دولتی خاص، مسبوق به سابقه و پذیرفته شده بوده و تفاوت در حدود و ثغور آن است. چنانکه در اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه مصوب ۱۷۸۹ م، در برخی بندها از واژه بشر و در برخی، از کلمه شهروند استفاده شده، یا در منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپایی (۲۰۰۰ م)، فصل پنجم به حقوق شهروندی اختصاص داشته و حق‌های محدودی مثل انتخاب شدن و انتخاب نمودن در پارلمان اتحادیه و شهرداری‌ها به شهروندان اتحادیه، محدود شده است.
۵. در ایران وفق قانون اساسی، اصولاً حق‌ها و آزادی‌ها محدود به ایرانیان نشده و همه از آن برخوردارند، مگر مواردی که به خلاف این مهم اشاره شده باشد، مانند:
 - دسترسی افراد به پست ریاست جمهوری که با استفاده از واژه «ایرانی‌الاصل» در اصل ۱۱۵، به نوع خاصی از ایرانیان مقید شده؛
 - اصل ۱۳ که از ایرانیان زرتشتی، کلیمی و مسیحی به عنوان تنها اقلیت‌های دینی شناخته شده، نام می‌برد که در حدود قانون در انجام مراسم دینی خود آزادند و در احوال شخصیه و تعلیمات دینی بر طبق آیین خود عمل می‌کنند؛
 - اصل ۳۱ که حق بر مسکن را حق هر خانواده ایرانی می‌داند؛
 - اصل ۴۱ که تابعیت را حق مسلم هر فرد ایرانی می‌داند؛
 - اصل ۴۲ که به اتباع خارجه، حق اخذ تابعیت ایران را اعطا نموده است.
۶. در قوانین عادی نیز، برخی حق‌ها برای اتباع بیگانه، محدود یا ممنوع شده است، مثل:

- مفاد ماده ۹۸۲ قانون مدنی مبنی بر محرومیت غیر ایرانیان از مقاماتی چون ریاست جمهوری و معاونین او، عضویت در مجلس شورای اسلامی، شوراهای اسلامی شهر و روستا و شورای نگهبان، ریاست قوه قضائیه، وزارت و استانداری و فرمانداری و قضاوت؛

- محدودیت در تملک اموال غیرمنقول (آیین‌نامه استملاک اتباع خارجه)؛
- اخذ تأمین از خواهان غیر ایرانی در دادرسی مدنی، وفق مواد ۱۴۴ تا ۱۴۸ قانون آیین دادرسی مدنی.

لذا در ایران، همه خارجی‌ان از همه حقوق ایرانیان برخوردارند، مگر اینکه خلاف این مهم، تصریحی در قوانین موجود باشد. امری که در ماده ۹۶۱ قانون مدنی نیز در خصوص «حقوق مدنی»، بدان تصریح شده: «جز در موارد ذیل، اتباع خارجه نیز از حقوق مدنی متمتع خواهند بود: ۱- در مورد حقوقی که قانون آن را صراحتاً منحصر به اتباع ایران نموده و یا آن را صراحتاً از اتباع خارجه سلب کرده است. ۲- در مورد حقوق مربوط به احوال شخصی که قانون دولت متبوع تبعه خارجه، آن را قبول نکرده است. ۳- در مورد حقوق مخصوصه که صرفاً از نقطه نظر جامعه ایرانی ایجاد شده باشد».

۱. در قانون اساسی، از الفاظ حقوق بشر و حقوق شهروندی، استفاده نشده و مقنن اساسی به جای این الفاظ جهانی، از کلمات حقوق انسانی (۳ بار در: مقدمه ذیل عنوان «زن در قانون اساسی»، اصول ۱۴ و ۲۰)، حقوق عامه و حقوق فردی و اجتماعی (اصل ۱۵۶)، حقوق سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (اصل ۲۰)، آزادی‌های سیاسی و اجتماعی (بند ۷ اصل ۳)، حقوق ملت (۲ بار در: عنوان فصل سوم قانون اساسی و اصل ۶۷)، حقوق مردم (یک بار در مقدمه، ذیل عنوان «قضا در قانون اساسی»)، یا به طور مطلق در اصل ۲۲ استفاده نموده است.

۲. در قوانین و مقررات موضوعه نیز، ترجیح مقنن به عدم استفاده از عنوان «حقوق بشر» و در مقابل، استفاده از عنوان «حقوق شهروندی» و یا کلمه «حقوق» به صورت مطلق بوده که سوای تفاوت‌های یادشده در مفهوم دقیق کلمه، به دلیل بار فرا حقوقی آن بوده و منظور

از حقوق شهروندی، مفهوم اصلی حقوقی و جهانی خود نبوده و منظور، همان حقوق بشر است. چنانکه در «قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی» مصوب ۱۳۸۳، یا در ماده ۶۶ اصلاحی قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۴ مشعر بر: «سازمان‌های مردم نهادی که اساسنامه آن‌ها در زمینه ... حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند در تمام مراحل دادرسی شرکت کنند»، یا بند الف ماده ۳ «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» مصوب ۱۳۹۰ مبنی بر اینکه دستگاه‌های مشمول و مدیران و مسئولان آن‌ها مکلفند کلیه قوانین و مقررات، رویه‌ها و تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی را در دیدارگاه‌های الکترونیک به اطلاع عموم برسانند؛ منظور این نیست که غیر ایرانی‌ها از این حقوق، بی‌بهره‌اند. هم‌چنین است مفهوم حقوق بشر در دو قانون «افشای نقض حقوق بشر توسط آمریکا و انگلیس در جهان امروز» مصوب ۱۳۹۱ و «مقابله با نقض حقوق بشر و اقدامات ماجراجویانه و تروریستی آمریکا در منطقه» مصوب ۱۳۹۶ که بازهم منظور؛ روا بودن نقض حقوق شهروندی توسط این دولت‌ها نیست.

۳. در منشور حقوق شهروندی، به‌رغم:

- عنوان این منشور؛
- برداشت ناصواب از عنوان فصل سوم قانون اساسی و ربط آن به‌صرف ایرانیان در مقدمه اعلامیه منشور: «با استناد به «حقوق ملت» که به‌روشنی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تصریح شده و با عنایت به اینکه دولت موظف است حق ... را برای همه شهروندان ایران، اعم ایرانیان مقیم داخل یا خارج از کشور ... رعایت و محقق کند»؛
- تکرار برداشت ناصحیح فوق‌الذکر در بند یک قسمت «ب» اعلامیه منشور: «بر اساس اصل ۱۳۴ قانون اساسی، منشور حقوق شهروندی را به مثابه برنامه و خط‌مشی دولت برای رعایت و پیشبرد حقوق اساسی ملت ایران اعلام می‌کنم»؛
- استفاده از واژه شهروند، شهروندی و شهروندان در غالب مواد منشور؛

به دلیل رویکرد قانون اساسی و دیگر قوانین عادی، حقوق شهروندی به معنای خاص، منظور نبوده و عدم استفاده از واژه حقوق بشر، به همان دلیل عدم استفاده قانون‌گذاران اساسی در سال ۱۳۵۸ یعنی مسائل فرا حقوقی بوده است. کما اینکه:

اولاً- پاراگراف پایانی مقدمه منشور اشعار می‌دارد: «مواد مختلف این منشور باید در هماهنگی و سازگاری با یکدیگر و در چارچوب نظام حقوقی موجود تفسیر و اجرا شود و نباید موجب کاهش حقوق شهروندان ایرانی و حقوق اتباع سایر کشورها که در قوانین و یا تعهدات بین‌المللی کشور شناسایی شده است، گردد»؛

ثانیاً- در موادی از منشور، بدون استفاده از لفظ شهروندان، از عناوین ذیل به صورت مطلق، استفاده نموده است:

- سالمندان (ماده ۵)؛
- زنان (مواد ۳، ۱۱، ۸۳ و ۹۰)؛
- کودکان (مواد ۴، ۳۲، ۵۵، ۸۴، ۱۰۹ و ۱۱۰)؛
- بازداشت‌شدگان، محکومان و زندانیان (مواد ۶۴ و ۶۶)؛
- فعالان عرصه‌های هنری (ماده ۱۰۰)؛
- استادان، طلاب و دانشجویان (مواد ۱۰۵، ۱۰۶ و ۱۰۷)؛
- دانش‌آموزان (مواد ۱۰۸ و ۱۰۹)؛
- بیمه‌شدگان (ماده ۹۳)؛
- توان‌خواهان یا همان افراد دارای معلولیت (مواد ۵ و ۱۱۱).

توصیه‌های سیاستی

مطابق منابع حقوق ایران، منظور از عناوینی چون: حقوق ملت، حقوق مردم، حقوق انسانی، حقوق سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، حقوق و آزادی‌ها و حقوق شهروندی؛ «حقوق بشر» بوده و مقنن اساسی و عادی در پی تمایز دقیق این دو عنوان حقوقی نبوده است. لذا در

- تفاسیر متون حقوقی، می‌بایست این الفاظ و مشابه آن را به «حقوق بشر» یعنی حق‌هایی برای همه انسان‌ها، سوای تفاوت‌هایشان خصوصاً از منظر تابعیت و ملیت لحاظ نمود. براین اساس:
۱. همان‌گونه که در قانون اساسی مثلاً از عنوان حقوق ملت در فصل سوم، این برداشت نمی‌شود که این حقوق، خاص ایرانیان است، در منشور حقوق شهروندی نیز چنین است و اصولاً مفاد این منشور، مختص اتباع ایران نبوده و برای همه افراد ساکن یا مقیم ایران، قابل استفاده و استناد است و این مهم می‌بایست در تفسیر و نظرات دستگاه‌های اجرایی که جملگی، مخاطب منشور هستند، مطمح نظر قرار گرفته و لحاظ شود.
 ۲. ضرورت تدوین حقوق خاص ایرانیان که برای اتباع بیگانه، ممنوع یا محدود شده، در یک سند مدون برای شناسایی و اصلاح این محدودیت‌ها یا ممنوعیت‌ها که در بازنگری می‌تواند با قبض در برخی و بسط در بعضی دیگر، همراه باشد.
 ۳. تأکید و تمرکز دستگاه‌های نظارتی بر تساوی حقوق ایرانیان و اتباع بیگانه و استثنایی بودن خلاف این مهم و نیاز آن به نص صریح قانون. رویکردی تثبیت‌شده در منشور حقوق شهروندی که پیرو سیاست‌های اقتصادی کشور یعنی تشویق سرمایه‌گذاری در عرصه‌های اقتصادی و فرهنگی راهگشاست.
 ۴. نظارت خاص «دستیار ویژه رئیس‌جمهور در امور حقوق شهروندی» (مذکور در بند ۹ اعلامیه منشور) و دستیاران حقوق شهروندی در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی بر مراعات حقوق غیر ایرانیان و جلوگیری از تفسیرهای ناصواب الفاظ مشتمل بر هیز از تضييع حقوق غير ایرانیان.