



منشور حقوق شهروندی: از گفتار تا عمل

دکتر حسن عالی پور*

اشاره:

منشور حقوق شهروندی به عنوان سندی بدون ضمانت اجرا ولی در پیکره یکی از تعهدهای مهم دولت یازدهم، در دی ماه ۹۵ رونمایی شد. در این منشور، حقوق پیش‌بینی شده در قانون اساسی و قانون‌های عادی و دیگر مقرره‌ها فهرست شده‌اند؛ با این حال متن منشور حقوقی فراتر از منابع قانونی کنونی بوده و موردهایی را پیش‌بینی می‌کند که نشان می‌دهد این سند، نگاهی به‌روز و پیشرفته به حقوق شهروندان دارد. الزام آور نبودن متن و نبود سازوکارهای اجرا و ضمانت اجراهای آن، بازگویی حقوق پیش‌بینی شده در قانون اساسی و دیگر مقرره‌ها، رونمایی از آن در واپسین سال ریاست جمهوری که چند ماهی پیش از انتخابات ریاست جمهوری ۹۶ است، این منشور را شعاری و تبلیغاتی نشان می‌دهد. از سوی دیگر، الزام قوه مجریه به اجرای حقوق مرتبط با این قوه، یادآوری حقوق شهروندانی که بخشی از آنها فراموش شده با نسبت به آنها حساسیت فراوانی است و نیز زمینه‌سازی پاسداشت آزادی‌های فردی و تراز کردن آنها با امنیت ملی می‌تواند این منشور را به عنوان سیاستی پویا و موفق برای دولت معرفی کند. گزینش یکی از این رویکردهای رویارو بسته به این است که بررسی شود دولت متن منشور را املا کرده یا اینکه در پی انشای آن بوده است؟

مقدمه

نگارش منشور حقوق شهروندی یکی از وعده‌های انتخاباتی دکتر حسن روحانی در سال ۱۳۹۲ است که در گام نخست، پیش‌نویس آن همراه با گزارش صد روزه رئیس جمهور در آذرماه ۹۲ از سوی معاونت حقوقی ریاست جمهوری در اختیار همگان قرار گرفت. در گام دوم، دیدگاه‌ها و نقدهای دانشگاهیان و صاحب‌نظران پیرامون آن گردآوری شد و در گام سوم متن پایانی منشور در دی‌ماه ۹۵، پس از اینکه دوره نخست ریاست جمهوری آقای روحانی رو به پایان است، رونمایی شد. رونمایی دیرنگام متن منشور بیشتر این گمان را پدید می‌آورد که گردآورندگان متن به بررسی نقدها و پیشنهادهای پرداخته و بر پایه

آنها، متنی جدا از متن پیش‌نویس آشکار خواهند کرد؛ با این حال متن نهایی شده از جهت ساختار و درون‌مایه چندان دور از متن پیش‌نویس نیست و از این برجسته‌تر، اگر منشور حقوق شهروندی چهره اعلامیه‌محور دارد که دارد؛ چرا باید در واپسین سال دوره چهارساله نخست ریاست جمهوری، رونمایی شود؟ در این سال پایانی، دولت چه فرصت و دستاویزی دارد تا به اجرای منشور بکوشد؟ این پرسش بنیادین، منشور حقوق شهروندی را در میانه دو راه شعارگرایی و تعهدگرایی جای می‌دهد: دولت شعارگرا که خواسته است تنها حقوق بازتاب یافته در قانون اساسی و قانون‌های عادی را املا کند و دست کم برای بخشی از جامعه که بیشتر نخبگان و دانشگاهیان را در بر می‌گیرد، یک دستاورد تلقی شود؛ یا دولت پاسخگو که خواسته است به راستی به یادآوری جدی حقوق فراموش شده شهروندان بکوشد و اجرای آنها را پایندان شود؟ برای پاسخ به این پرسش در آغاز به شناخت کلی منشور و سپس به دو نگاه املائی دولت و انشای دولت پرداخته می‌شود:



الف: منشور حقوق شهروندی

منشور واژه‌ای عربی و به معنای اعلامیه و فرمان است. این واژه از آن جهت برای بیان حقوق شهروندی به کار برده می‌شود که چهره‌ای دو پهلو از اعلامیه‌بودن و فرمان‌بودن را دارد. به همان اندازه که حقوق شهروندی به آگاهی همگان می‌رسد به همان اندازه نیز نیاز است که این حقوق همچون فرمان به اجرا برسد.

هویت منشور حقوق شهروندی دولت یازدهم با دو چالش روبه‌رو است: نخست اینکه متن‌های حقوق بشری را شهروندان می‌نویسند و به قدرت حاکم یادآوری می‌کنند. این متن‌ها بیشتر با جنبش‌های مردمی یا دگرگونی‌های سیاسی در آغاز در پیکره اعلامیه‌ها و منشورها و سپس در چهره قانون‌های اساسی نمود داشته‌اند؛ ولی منشور حقوق شهروندی از سوی دولت برای پاسخگو کردن خود در برابر شهروندان است. باید گفت نگارش منشور از این جهت چالشی ندارد؛ زیرا جدا از اینکه سند‌های جهانی حقوق بشر (اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸، پیمان حقوق مدنی و سیاسی و پیمان حقوق اجتماعی و اقتصادی هر دو مصوب ۱۹۶۶) را دولت‌ها نوشته‌اند؛ بلکه این یک نگاه به‌روز و پیشرفته است که دولت خود را پاسخگو کند و حقوق شهروندان را هم برای خود و هم برای شهروندان برای دادن و ستاندن یادآوری کند.

دوم اینکه منشور حقوق شهروندی در ایران بدون پیشینه نیست. پیشینه آن به بیش از یک صد سال پیش و به دوره مشروطیت برمی‌گردد. نخستین متن حقوق شهروندی را باید متمم قانون اساسی مشروطه در سال ۱۲۸۶ دانست. در متمم قانون اساسی عنوان «حقوق ملت ایران» آمده بود. دومین گام، پیوستن بدون قید و شرط ایران به اسناد جهانی حقوق بشر به ویژه اعلامیه جهانی حقوق بشر و نیز دو پیمان حقوق مدنی و سیاسی و نیز حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سال ۱۳۵۱ بود. گام مهم و اساسی پس از پیروزی انقلاب اسلامی برداشته شد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸ نوشته و در سال ۱۳۶۸ مورد بازنگری قرار گرفت. در این قانون فصل «حقوق ملت» به برجسته‌ترین شکل به حقوق شهروندی می‌پردازد. در دوره نخست ریاست آیت‌الله هاشمی شاهرودی بر قوه قضائیه، مصوبه‌ای در راستای حفظ حقوق شهروندی به همه دادگاه‌ها و مقام‌های قضایی ابلاغ شد که درون‌مایه آن برای شیوه برخورد با متهم و دیگر مراجعه‌کنندگان به دستگاه قضا بود. پس از آن همین متن، به چهره قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی مصوب ۱۳۸۳/۳/۱۵ درآمد، که جدا از عنوان آن، پیوندی با حقوق ملت و حقوق شهروند ندارد و درون‌مایه آن پاسداشت حقوق متهمان و مظنونان و پیش‌بینی

تکلیف‌هایی بدون ضمانت اجرا برای دست اندرکاران دادگستری است.

روشن است که تا کنون در ایران قوه مجریه برای حقوق شهروندی، به‌طور جداگانه متنی پیشنهاد نداده است. تنها پیشینه آن، برنامه قوه مجریه در زمستان ۱۳۵۷ برای گسترش حقوق شهروندان و بخشایش آزادی‌های فردی برای فرونشاندن شعله‌های انقلاب بود که چون از سر ناچاری بود، به فرجامی نرسید. دولت یازدهم نخستین دولتی است که منشور حقوق شهروندی را به عنوان یک سند و در راستای پاسخگو کردن خود و دیگر نهادهای حاکمیتی آشکار می‌کند. از این فراتر، این سند را نه از سر ناچاری یا به بن‌بست‌رسیدن که به عنوان برنامه‌ای از پیش تعیین‌شده، برای ارج‌نهادن به حقوق شهروندان و زدودن فضای امنیتی در دوران دولت پیشین، پیشنهاد داده است.

متن منشور حقوق شهروندی در چهار بخش نوشته شده است: یکم مقدمه که چرایی متن را می‌گوید. متن منشور از این دیدگاه که «رئیس‌جمهور در پیشگاه قرآن کریم و در برابر ملت ایران بر پشتیبانی از حق، گسترش عدالت و حمایت از آزادی و کرامت انسانی افراد و حقوق ملت در قانون اساسی به خداوند سوگند یاد کرده است، توجیه و متن «منشور حقوق شهروندی به مثابه برنامه و خط‌مشی دولت برای رعایت و پیشبرد حقوق اساسی ملت ایران» اعلام شده است.

دوم، متن که ۱۲۰ ماده دارد و حقوق پیش‌بینی شده در این مواد در زیر ۲۲ عنوان «الف- حق حیات، سلامت و کیفیت زندگی، ب- حق کرامت و برابری انسانی، پ- حق آزادی و امنیت شهروندی، ت- حق مشارکت در تعیین سرنوشت، ث- حق اداره شایسته و حسن تدبیر، ج- حق آزادی اندیشه و بیان، چ-

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» و این طور وانمود شده که برخی حقوق برای نخستین بار در متن منشور آمده‌اند؛ ولی در بخش پایانی، برای همه حقوق، مستندهایی آمده که نشان می‌دهد خاستگاه همه حقوق شهروندی، در قانون‌های الزام‌آور است که این منشور آنها را در کنار هم گرد آورده است. با این حال شیوه نگارش ماده‌ها به گونه‌ای است که به حقوق پیش‌بینی شده در قانون‌ها و مقرره‌های کنونی افزوده‌اند و در جزئیات ماده‌ها، نوآوری‌های فراوانی دیده می‌شود.

ب: منشور در مقام گفتار

منشور حقوق شهروندی یک گفتار و از منظر منتقدین یک وعده انتخاباتی است. وعده‌های انتخاباتی همیشه شکننده‌اند و تحقق آن با معیارهای روشنی سنجیده نمی‌شوند. شهروندان نیز به عادت از وعده‌های گفته‌شده ولی محقق نشده چشم‌پوشی می‌کنند. منشور حقوق شهروندی، گفتاری است که دولت آن را تدوین کرده است ولی چشم اسفندیار منشور، در این است که در حد گفتار باقی بماند و به مرحله عمل و اقدام نرسد. روشن است که نوشتن متن منشور آن هم با منبع‌های قانونی در دسترس، برنامه‌ای چشم‌گیر، تأثیرگذار و کارگشا نیست. به ویژه آنکه، نگارش چنین متنی در دیگر دستگاه‌ها پیشینه داشته و برای نمونه در قوه قضائیه، معاونتی برای پیگیری حقوق شهروندی هست که جدا از کارآیی و کام‌یابی آن، نشان می‌دهد که دستگاه قضایی برای وظیفه‌های خود چنین معاونتی را بر پایه قانون حفظ حقوق شهروندی پی‌ریزی کرده است. تدوین حقوق شهروندی در قوه مجریه یک گام به جلو است و می‌تواند به آگاهی مردم از حقوق خود، آگاهی دولت‌مردان از حقوق شهروندان و ضرورت رعایت آن کمک نماید اما اعلام دیرنگام آن موجب شد که منتقدان از آن برداشت شعار انتخاباتی کنند.

منشور در واپسین سال ریاست جمهوری رئیس دولت یازدهم و حتی کمتر از نیم‌سال مانده به انتخابات ریاست جمهوری ۱۳۹۶ رونمایی شد. چون برونداد انتخابات ۱۳۹۶ روشن نیست؛ در حال حاضر زمینه‌چندانی برای اجرای آن وجود ندارد؛ اما اگر ریاست جمهوری آقای حسن روحانی دو دوره شود؛ اجرای آن فرصت زمانی خوبی خواهد یافت اما نهادهای شدن آن به بسترسازی بنیادین نیاز دارد. منشور هرچند تنها یک اعلامیه بدون ضمانت اجرا نیست و دست کم قوه مجریه را به اجرای حقوق شهروندی تکلیف می‌کند؛

حقوق دسترسی به اطلاعات، ح- حق دسترسی به فضای مجازی، خ- حق حریم خصوصی، د- حق تشکل، تجمع و راهپیمایی، ذ- حق تابعیت، اقامت و آزادی رفت و آمد، ر- حق تشکیل و برخورداری از خانواده، ز- حق برخورداری از دادخواهی عادلانه، ژ- حق اقتصاد شفاف و رقابتی، س- حق مسکن، ش- حق مالکیت، ص- حق اشتغال و کار شایسته، ض- حق رفاه و تأمین اجتماعی، ط- حق دسترسی و مشارکت فرهنگی، ظ- حق آموزش و پژوهش، ع- حق محیط زیست سالم و توسعه پایدار، غ- حق صلح، امنیت و اقتدار ملی» آمده‌اند.

سوم، سازوکار اجرا و نظارت بر حسن اجرای حقوق شهروندی که تکلیف‌هایی را برای رئیس‌جمهور و دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی می‌کند. برای اجرای منشور، رئیس‌جمهور دستیار ویژه‌ای خواهد داشت که همه دستگاه‌های اجرایی برای محقق‌ساختن حقوق شهروندی با وی همکاری و نظام حقوقی خود را بر پایه منشور اصلاح خواهند کرد. حقوق شهروندی به عنوان آموزه‌ها در برنامه دانشگاه‌ها و دیگر سپهرهای آموزشی و پژوهشی پیگیری خواهد شد و رئیس‌جمهور نیز «هر ساله گزارش پیشرفت‌ها و راه‌کارهای رفع موانع تحقق حقوق شهروندی را به ملت ارائه و در صورت نیاز، منشور را روزآمد می‌کند».

چهارم، ارجاعات قانونی مواد منشور حقوق شهروندی که برای هر یک صد و بیست ماده، مستندهای قانونی الزام‌آور پیش‌بینی کرده است. هرچند در مقدمه متن آمده است: منشور «شامل مجموعه‌ای از حقوق شهروندی است که یا در منابع نظام حقوقی ایران شناسایی شده‌اند و یا دولت برای شناسایی، ایجاد، تحقق و اجرای آن‌ها



ولی با دو بن بست روبه‌رو است: نخست اینکه زیرساخت‌ها و بایسته‌های محقق‌ساختن حقوق در دستگاه‌های اجرایی فراهم نیست و اراده‌ای نیز برای پدید آوردن آنها نیست. اجرای این حقوق در جایی که با قوه مجریه پیوند دارد؛ نیاز به فرهنگ نو، برنامه‌های فراگیر و سیاست‌های پیگیرانه دارد که تا کنون در این راستا حتی سخنی به میان نیامده است. به سخن دیگر، این منشور از جهت اجرایی شدن خود نیاز به آیین‌نامه‌ها و مصوبه‌های چندی دارد که آماده‌سازی آنها نیز خود زمان‌بر است. از سوی دیگر، منشور یک بسته چندبعدی و چندحوزه‌ای است که حتی اجرای ناقص آن نیز به اصلاح‌های ساختاری و دگرگونی‌های بنیادین در دستگاه‌های اجرایی نیاز دارد در حالی که دولت از اجرای قانون‌های خاموش پیشین که به طور موردی در برخی از حوزه‌ها مقرره‌هایی وضع کرده‌اند، ناتوان است. برای نمونه، طبق 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. این ماده برگرفته از قانون دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب تابستان ۱۳۸۸ است که یکی از قانون‌های مرده به شمار می‌رود. این قانون، کمیسیون آزادی اطلاعات را پی‌ریزی می‌کند که نقش بزرگی در آزادی دسترسی همگانی به اطلاعات دولت و نهادهای حاکمیتی و پیرو آن تأثیر بنیادین در پیکار با فساد دارد ولی نه این قانون تا کنون اجرا شده و نه کمیسیون آزادی اطلاعات بنیاد گرفته است. وقتی دولت در اجرای یک ماده از منشور ناتوان است، چگونه می‌تواند یک بسته‌ای که حق‌های گوناگون را در بر می‌گیرد، اجرا کند. دوم اینکه، متن منشور هرچند برای دستگاه‌های اجرایی تکلیف بر محقق‌ساختن حقوق شهروندی، پیش‌بینی کرده ولی دارای ضمانت اجرا نیست. جدا از اینکه این متن برای نهادهای حاکمیتی دیگر، نمی‌توانسته تکلیف پیش‌بینی کند، ولی همان تکلیف‌های دستگاه‌های اجرایی چون با ضمانت اجرا همراه نیست، به راحتی فراموش یا نادیده گرفته می‌شوند.

منشور همچنین گیرایی همگانی ندارد. شهروندان ایرانی متنی که درباره حقوق آنها است را جدی نمی‌گیرند. جدا از اینکه این متن را نمی‌خوانند، برای آنها نیز از رهگذر رسانه‌ها به طور فراگیر تبلیغ نمی‌شود. منشوری که همراه با آگاهی همگانی نباشد، مطالبه نیز نخواهد شد. چون تا زمانی که شهروندان اجرای آن را نخواهند، دستگاه‌های اجرایی نیز گرایشی به اجرا نخواهند داشت. دولت در کنار فهرست کردن حقوق شهروندی، باید شهروندان را به طور گسترده

آگاه، حساس و خواهنده کند تا این پیوند تنگاتنگ دولت و شهروند بنیاد بگیرد. خرده‌های پیش‌گفته جدا از بررسی تک تک ماده‌های منشور از دید حقوقی است که از این دید نیز خرده‌های فراوانی بر متن هست؛ برای نمونه در همان نخستین ماده، سخن از برخورداری شهروندان از حق حیات است که حتی قانون اساسی نیز چنین تعبیری در بخشایش حق حیات ندارد و از آن مهمتر، از بین بردن حق حیات را به موجب قانون، شدنی می‌داند که این نیز پس‌گردی در سنجش با قانون اساسی است زیرا متن منشور باید گامی در راستای پاسداشت جان و حیات شهروندان بر می‌داشت که مگر در موردهای استثنایی مانند دفاع مشروع یا موردهایی که به طور صریح در شرع آمده است، قانون هم اجازه دست‌اندازی به حق حیات شهروندان نداشته باشد.

منتقدان و مخالفان دولت، بیشتر آن را تبلیغ انتخاباتی دانسته‌اند. برخی فراتر از این، منشوری که برگرفته از قانون اساسی و قانون‌های عادی است را مغایر شرع و قانون اساسی می‌دانند. به گفته یکی از فقهای شورای نگهبان، «منشور شهروندی نه طرح بوده و نه لایحه، بلکه تبلیغات انتخاباتی است و از نظر قانون خلاف بوده و قابل پیگیری است... برای نخستین بار است که در انقلاب اسلامی چنین منشوری در کشور به طور مستقیم به مردم ابلاغ می‌شود و متأسفانه قید و بندها را برداشته و به قانون اساسی توجه نکرده‌اند... هیچگاه قانون اساسی نمی‌گوید که فتنه‌انگیزان و اهانت‌کنندگان به اصل مقدسات و اسلام آزادند؛ تا هر چه بخواهند به اسم آزادی بگویند... من تک‌تک ۱۲۰ بند تنظیم شده در این منشور را خواندم اما متأسفانه یک کلمه از اصل ۴ قانون اساسی، سخنی به

میان نیامده است». برخی نیز آن را توهین آمیز دانسته‌اند که سرپوشی برای ناکامی‌های دولت در پیشبرد حقوق شهروندان و آزادی‌های اساسی و نگشودن درب دیوارهایی که حقوق و آزادی‌ها را در تنگنا گذاشته مانند رفع حصر یا بی‌پروایی نسبت به زندانیان و آزادی رسانه‌ها بوده است و از این رهگذر دولت خواسته است تا به نخبگان یا دانشگاهیان نشان دهد نسبت به حقوق شهروندان و رویکردهای انسانی توجه دارد.

ج: منشور در مقام عمل

منشور حقوق شهروندی جدا از اینکه حقوق شهروندی متن محور را بهبود بخشانیده، بلکه سندی تأثیرگذار بر عملکرد قوه مجریه و دیگر نهادهای حاکمیتی است. منشور از این رو وعده انتخاباتی رئیس جمهور بوده است که نه تنها پاسخی طبیعی و حقوقی به فضای شکل گرفته در دولت پیشین بود بلکه یکی از پیوستگی‌های دولت اعتدال نیز هست. به سخن دیگر، یکی از ویژگی‌های بنیادین دولت اعتدال، در برقراری ترازمندی میان حق شهروندی و امنیت دولت است. این ویژگی به طور خاص می‌تواند با پشتوانه اصل نهم که دولت را ملزم به برقراری توازن میان امنیت ملی و آزادی‌های فردی می‌کند، همراه باشد. منشور حقوق شهروندی کوششی است تا دولت اعتدال بر پایه قانون اساسی نه امنیت ملی را بر شهروند برتری دهد و نه شهروند را بر امنیت ملی. حتی امنیت ملی خود حق شهروندی به شمار می‌رود که در منشور نیز به آن پرداخته شده است. بر آوردن این ترازمندی از سوی رئیس جمهور به جهت وجود سه محور بنیادین توجیه می‌شود: نخست، سوگند رئیس جمهور در پاسداشت حقوق شهروندان؛ دوم، وظیفه عام رئیس جمهور در

اجرای قانون اساسی و سوم، وظیفه خاص رئیس جمهوری در برقراری توازن میان حقوق شهروندی و امنیت ملی. از این رو رئیس جمهور، نه تنها باید همه نهادهای اجرایی را دیده‌بانی کند، بلکه باید گزارش‌های منظمی از دیگر نهادها به ویژه قوه قضائیه و نیروهای نظامی دریافت کند تا مطمئن شود که همه نهادهای درگیر با شهروندان، به حقوق بنیادین آنها ارجح می‌نهند. دیده‌بانی رئیس جمهور در اجرای حقوق مقرر در قانون اساسی و دریافت گزارش‌های نقض آن از نهادهای دیگر، به هیچ روی نقض استقلال قوانین نیست؛ چه حقوق شهروندی همچون امنیت ملی ارزش بنیادینی است که همه قوا و نهادها باید آن را برآورده کنند. این برآورده شدن نیز باید از سوی رئیس جمهوری به عنوان عالی‌ترین مقام حافظ قانون اساسی و حقوق شهروندی تأیید گردد.

بعد دیگر از اهمیت منشور حقوق شهروندی در این است که اجرای بخش بزرگی از متن منشور با قوه مجریه پیوند دارد و در این راستا نیز دستگاه‌های اجرایی به تحقق بخشی آن واداشته شده‌اند. هر چند ضمانت اجرایی برای چنین الزامی در میان نیست؛ ولی روشن است که اگر رئیس جمهور و وزیران، اراده اجرایی کردن آن را داشته باشند، به تدبیرها و شیوه‌های گوناگون می‌توانند از ضمانت‌های اجرایی اداری و اجرایی بهره بگیرند. اجرا نکردن حقوق شهروندی پیونددار با دستگاه‌های اجرایی، در هر حال با تخلف‌های اداری سازگاری دارد و دولت قاطع و قانون‌گرا، از همین دریچه می‌تواند دست کم دستگاه‌های اجرایی را به کاربردی کردن منشور وادارد؛ برای نمونه دسترسی آزاد به اطلاعات نهادهای اداری یا پشتیبانی از ایرانیان بیرون از کشور حتی اگر پناهجو باشند؛ پشتیبانی از زنان باردار و زمینه‌سازی برای بهره‌مندی آنها از بهداشت رایگان و پشتیبانی فراگیر از نوزادان و کودکان، پشتیبانی از آموزش رایگان و پیشرفته در دبستان‌ها و دبیرستان‌ها و نیز پشتیبانی آموزشی و پژوهشی از دانشگاه‌ها، حقوقی است که بر گردن قوه مجریه است؛ دستیابی به چنین حقوقی با خواست رئیس جمهور و وزیرانش پیوند تنگاتنگ دارد که اگر اراده‌ای برای اجرای منشور باشد، باید همه سازوکارهای بایسته نیز در پیش گرفته شود.

شاید برجسته‌ترین نکته درباره منشور این است که متن منشور برای دیگر نهادهای حاکمیتی نیز الزام معنوی پدید می‌آورد. هر چند برخی از حقوق پیش‌بینی شده در منشور مانند حق دسترسی عادلانه، زیر برنامه‌ها و سیاست‌های قوه قضائیه یا قوه قانونگذاری جای می‌گیرد ولی این حسن منشور است که تنها به حقوق پیونددار با قوه مجریه نپرداخته است؛ این سیاست دولت، عکس سیاست قوه قضائیه در آغاز دهه هشتاد است که تنها حقوق شهروندی پیونددار



مشور خود بر ناکامی‌های گذشته دولت و دولت‌های پیشین در ایران گواهی می‌کند و آهنگی جدید برای عمل به قانون ساز می‌نماید.

از سوی دیگر برای فهم چرایی و هدف منشور باید میان قوه مجریه و رئیس جمهور فرق گذاشت. درست است که برای دستگاه اجرایی، اجرای قانون‌ها و مقرره‌های کنونی، نخستین وظیفه است ولی برای رئیس جمهور وظیفه‌های مهم‌تری در قانون اساسی پیش‌بینی شده است که در بالای همه آنها پاسداشت و اجرای قانون اساسی است. اجرای قانون اساسی بر عهده رئیس جمهور و اجرای قانون‌های عادی بر عهده قوه مجریه، مرز میان این دو نهاد را نشان می‌دهد. به سخن دیگر، رئیس جمهوری از دید حقوقی، مقامی جدا از رئیس قوه مجریه بوده و با محوریت جمهور یا مردم است که پشتیبان قانون اساسی به عنوان پیمان‌نامه مردم است و باید به اجرای همه اصول آن بکوشد. از این دید، منشور حقوق شهروندی، انشای دولت یازدهم در راستای تحقق بخشیدن مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی است. در این جایگاه، همه نهادها یا زیر نظر رئیس جمهورند یا در هماهنگی با وی اقدام می‌کنند. از این دید، منشور حقوق شهروندی بالاتر از همه تعهدها و وعده‌های رئیس جمهور جای دارد که یک موفقیت برای دولت یازدهم است زیرا محقق ساختن حقوق شهروندی اجرای مهم‌ترین بخش قانون کشور یعنی حقوق ملت در قانون اساسی است ولی این موفقیت تنها جایی است که منشور به قانون و سپس به عمل درآید.

با خود را در مصوبه‌اش گنجانده، ولی دولت وارونه این، همه حقوق شهروندی را پیش‌بینی کرده است خواه مسئول محقق ساختن آنها دولت باشد، خواه نباشد. پس در محقق شدن حقوق شهروندی نباید میان نهادهای حاکمیتی تبعیض باشد بلکه همه آنها باید در برابر این حقوق پاسخگو باشند. الزام معنوی منشور برای دیگر نهادها تنها در جایی نمود دارد که قوه مجریه خود پایبند منشور بوده و آن را به طور جدی تبلیغ و اجرا کند، وگرنه اجرانکردن حقوق پیونددار با قوه مجریه و جدی نگرفتن آن، نه تنها متن را شعاری و عوام‌فریبانه نشان می‌دهد که نهادهای حاکمیتی دیگر را نیز نسبت به حقوق شهروندی پیونددار با آنها بی‌تفاوت می‌کند.

پیگیری دولت نسبت به این متن نشان می‌دهد که متن حقوق شهروندی تنها برای فهرست کردن حقوق و رونمایی از آن نبوده است چرا که متن منشور حقوق شهروندی در نیمه دی ماه ۹۵ از سوی رئیس جمهور به رئیس مجلس شورای اسلامی فرستاده شد تا زمینه‌های تصویب آن در پیکره قانون فراهم شود. همین پیگیری، خود نویدبخش نگاه دولت به محقق ساختن بخش‌های گوناگون منشور که دولت برای اجرای آنها اختیاری ندارد، است؛ چرا که اگر منشور به چهره قانون درآید در این صورت همه نهادها و مقام‌ها باید پیرو آن باشند و به اجرای آن بکوشند. از این برجسته‌تر، به جهت فهرست کردن مستندهای قانونی برای همه ماده‌های متن، شورای نگهبان وارونه آنچه که یکی از اعضای آن بیان داشته، دستاویزی نخواهد داشت که از تأیید آن جلوگیری کند؛ زیرا متن حقوق شهروندی بر پایه قانون اساسی و قانون‌هایی گردآمده که همگی به تأیید شورای نگهبان یا عدم مخالفتش رسیده است.

نتیجه‌گیری

منشور حقوق شهروندی از جهت درون‌مایه و ساختار، نوآوری ندارد. از این دید، دولت املایی کرده است از همه قانون‌ها و مقرره‌های الزام‌آور که به حقوق و آزادی‌های فردی پرداخته‌اند. اقدام دولت در این فقره جمع‌آوری و باز قالب‌بندی قوانین موجود در قالب حقوق شهروندی است که به بازطرح گفتمان و گسترش آگاهی مردمی و دولت از مناسبات آنها با یکدیگر کمک می‌کند. با این اقدام دولت به طور ضمنی نشان می‌دهد که چه حقوقی در قانون‌ها و مقرره‌ها هست که دولت آنها را تاکنون اجرا نکرده و یا اجرا نمی‌کند و با منشور حقوق شهروندی آهنگ محقق ساختن آنها را دارد. به سخن دیگر،