



## Pathology of the competence of the president in drafting the Charter of Citizen law

Mahdi Balavi\*, Fereshteh AliAshrafi\*\*

### Abstract

The fundamental rights and freedoms enjoyed by members of society are essentially interpretations of the broader concept of "human rights" at the international level. These rights are enshrined and updated in the constitutions of various countries, reflecting different historical contexts and governing principles.

Human rights encompass a set of privileges and entitlements that people inherently possess simply by virtue of being human. To clarify, a right can be understood as a "guaranteed individual preference" mandated and protected by a higher political authority. This guarantee and obligation remain constant regardless of the social status of the individual claiming the right or the moral implications of exercising it. This understanding of rights rests on two fundamental elements: "moral agency" or "being a person," and consequently, "inherent dignity." This necessitates the existence of legal institutions to uphold both the personhood of individuals as conscious agents and the inherent dignity or ultimate value of human beings.

According to the key principle of moral actuality, humans, as rational beings, possess the capacity to make valuable decisions and govern their own lives. Consequently, all individuals, regardless of external circumstances like cultural, social, economic, or political conditions, possess

---

**How to Cite:** Balavi, M., AliAshrafi, F. (2024). Pathology of the competence of the president in drafting the Charter of Citizen law, *Journal of Legal Studies*, 16(2), 515-544.

---

\* Associate Prof., Department of Public Law and International Law & public law, Faculty of Law, University of Tehran College of Farabi, Qom, Iran. Email: mahdibalavi@ut.ac.ir

\*\* MA. in International Trade Law, Islamic Azad University Tehran University Central Organization. Email: fe.ashrafi60@gmail.com

equal dignity, value, and rights. Furthermore, based on the principle of individual moral agency and self-regulation, people should have the freedom to determine their own destinies and manage their lives without obstacles to implementing their decisions. Since the concept and institution of rights were created to protect these fundamental aspects of human life, they necessarily possess an "organic and instrumental" character.

However, as "individual" preferences, rights can sometimes compete with other normative claims. They are balanced with other value demands, such as public interest and collective existence, by adhering to supporting theories of justice. Consequently, rights constitute a "minimum" domain belonging to justice and cover only a limited part of it. Furthermore, rights are designed to support individuals' sovereignty over their destinies and are "morally neutral," meaning they support individuals' decisions without moral judgment. Human rights view the human moral agent as one who governs their destiny, making choices that should be respected regardless of their moral content. This discussion aims not to impose moral options but to support individuals' chosen options.

Hence, rights, in the theory of preference, lack objectives under any condition, solely serving fundamental values like inherent dignity and moral effectiveness. Therefore, if fundamental values could be maintained without the aid of legal institutions throughout the development of collective human life, there would be no need for the concept of rights. This necessitates a continuous process of diagnosing and redefining the concept of rights while considering social transformations and addressing specific societal needs, always within the framework of fundamental values.

It's worth mentioning that human rights have many aspects and manifestations, categorizable under different patterns. Accordingly, the Islamic Republic of Iran has enumerated and recognized numerous examples of human rights in the third chapter of its constitution, advancing fundamental rights and freedoms. Furthermore, in addition to strong constitutional provisions, the drafting of the Law on Respect for Legitimate Freedoms and Protection of Citizen Rights, ratified on May 15, 2013, by the Islamic Council, aims to ensure the people's fundamental rights and freedoms. Despite the emphasis in these laws, debates about protecting fundamental rights and freedoms often arise due to reliance on special methods, potentially conflicting with established legal standards. Ensuring the aforementioned rights and freedoms faces ambiguities, as seen in discussions around drafting a "Citizenship Rights Charter" by the presidency. Here, we will explore the case of the "Citizenship Rights Charter" to illustrate the challenges in upholding fundamental principles like the rule of law, separation of powers, supervision, and accountability.

**Keywords:** The Charter of Citizen law, the President, Rulemaking Authority, Article 113 of the Constitution, Article 121 of the Constitution.

**Article Type:** Research Article.

## بررسی صلاحیت رئیس جمهور در تدوین منشور حقوق شهروندی

مهدی بالوی\*، فرشته علی اشرفی\*\*

### چکیده

از منظر وضعیت حقوقی، نظام حقوق عمومی مبتنی بر مفهوم صلاحیت بوده و اصل بر عدم صلاحیت کارگزاران عرصه حکمرانی است، مگر آنکه صلاحیت ایشان به صورت ایجابی در قانون تصریح شود. قانون اساسی به عنوان عالی‌ترین میثاق ملی، در اصل 138، ابتکار عمل مقررات‌گذاری را منحصر در هیئت وزیران، کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر و هر یک از وزرا دانسته و از رئیس‌جمهور نامی به میان نیاورده است. همچنین سایر اصول قانون اساسی نیز صلاحیت رئیس‌جمهور در وضع قاعده را اثبات نمی‌کنند. در این مقاله، ضمن اتخاذ رویکردی توصیف و تحلیلی، مسئله عدم صلاحیت قاعده‌گذاری رئیس‌جمهور پیرامون تدوین منشور حقوق شهروندی در پرتو اصول 113 و 121 قانون اساسی بررسی شده است. مقاله حاضر با پرداختن به این پرسش که آیا رئیس‌جمهور صلاحیت و ابتکار عمل تدوین منشور حقوق شهروندی را داراست یا خیر؟ و با پیش‌فرض قلمداد کردن عدم ابتکار عمل ایشان در تعبیه منشور، با هدف اعلام عدم تصریح به صلاحیت تکلیفی یا تخییری رئیس‌جمهور در تدوین منشور کتابت شده، فلذا منشور موصوف موجبات تعرض به اصل حاکمیت قانون را فراهم می‌آورد. همچنین عدم ترسیم جایگاه منشور در نظام حقوقی و عدم تعبیه سلسله‌مراتب فیما بین آن با

---

\* دانشیار گروه حقوق عمومی و حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشکدگان فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران.

Email: mahdibalavi@ut.ac.ir

\*\* دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق تجارت بین‌الملل، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی.

Email: fe.ashrafi60@gmail.com

سایر هنجارهای حقوقی جامعه، موجب بروز ابهام‌های عدیده‌ای در استقرار مطلوب اصل حاکمیت قانون در جامعه خواهد شد.

**واژگان کلیدی:** منشور حقوق شهروندی، رئیس‌جمهور، صلاحیت قاعده گذاری، اصل 113 قانون اساسی، اصل 121 قانون اساسی.

نوع مقاله: مقاله پژوهشی.

### سرآغاز

حق‌های اساسی و آزادی‌های بنیادین آحاد اعضای جامعه در واقع امر، ترجمان همان «حقوق بشر» در سطح نظامات بین‌المللی هستند که در قوانین اساسی کشورهای مختلف طی فصول و یا اصول متکثری تحفیظ شده و بروز یافته‌اند (Special, 2011:374).

حقوق بشر به معنای مجموعه امتیازها و استحقاق‌هایی است که آدمیان، تنها به سبب انسان بودنشان<sup>1</sup>، از آن‌ها بهره‌مند هستند. به بیان واضح‌تر، حق به‌مثابه ترجیح فردی تضمین شده<sup>2</sup>، یعنی ترجیحی است که با حمایت اقتدار عالی سیاسی الزام شده و تحفیظ می‌شود. این تضمین و الزام، فارغ از موقعیت اجتماعی مدعی حق و محتوای اخلاقی ترجیح ناشی از اعمال حق مشارالیه است. این معنا از حق، بر دو عنصر گوه‌رین یعنی فاعلیت اخلاقی<sup>3</sup> یا شخص بودن<sup>4</sup> انسان و در نتیجه کرامت ذاتی<sup>5</sup> او مبتنا یافته است؛ به این مفهوم که وجود نهاد حق برای حمایت از شخص بودن انسان در مقام فاعل شناسا و کرامت ذاتی یا ارزش غائی ابناء بشر ضروری قلمداد می‌شود. به‌موجب اصل کلیدی و قدرتمند فعلیت اخلاقی، انسان‌ها به‌مثابه موجوداتی خردمند، قادر به اتخاذ تصمیم‌های ارزشی بوده و فرمانروای سرزمین خویش‌اند. در نتیجه، تمام

- 
1. Human-being
  2. Guaranteed Individual Preference
  3. Moral Agency
  4. Personal Autonomy
  5. Dignity

آدمیان صرف‌نظر از موقعیت بیرونی آن‌ها اعم از شرایط فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و... دارای منزلت، شأن و ارزشی برابر بوده و به‌هیچ‌وجه، به نحو پیشینی بر یکدیگر رجحان و برتری ندارند. همچنین، بر اساس اصل فاعلیت اخلاقی و خود آئینی فردی، آدمیان بایستی در مسیر تعیین سرنوشت خویش و اداره حیات فردی خود کاملاً آزاد بوده و هیچ‌گونه مانعی بر سر راه اجرا تصمیم‌های آن‌ها وجود نداشته نباشد.

باری، از آنجائی که مفهوم و نهاد حق برای نگاهبانی از این دو گوهر حیات انسانی ایجاد شده است، لهذا ضرورتاً از خصیصه‌ای آلی و ابزاری<sup>1</sup> برخوردار خواهد بود. افزون بر این، حق به‌مثابه ترجیحی فردی<sup>2</sup> است که در برابر سایر ادعاهای هنجاری رقیب مطرح شده و با تمسک به تئوری عدالت پشتیبان آن، با دیگر مطالبات ارزشی همچون مصلحت عمومی و کیان جمعی متوازن می‌شود. بر این بنیان، حق، لزوماً امری است کمینه<sup>3</sup> که به حوزه و قلمرو امر درست یعنی عدالت تعلق داشته و البته فقط بخشی حداقلی و محدود از آن را پوشش می‌دهد. همچنین، حق برای پشتیبانی از حاکمیت فرد بر سرنوشت خود طراحی شده و اخلاقاً بی‌طرف<sup>4</sup> است؛ به این معنا که بدون هرگونه قضاوت ارزشی و داوری درباره خوب یا بد بودن اخلاقی تصمیم‌های فردی انسان‌ها، از آن‌ها حمایت می‌کند. حقوق بشر، فاعل اخلاقی انسانی را موجودی حاکم بر سرنوشت خویش<sup>5</sup> می‌داند؛ کسی که دست به انتخاب زده و از میان گزینه‌های مختلف، شقی را برگزیده و باقی را فرو می‌نهد. تضمین شأن انسانی فرد یا به دیگر سخن «شخص بودن انسان»، مشروط به تأمین امکان انتخاب‌گری و آزادی عمل اوست (Gandsman & Burneir, 2014:14). مسئله اینجاست که در این انتخاب، لزوماً آنچه برگزیده می‌شود، امری خوب به معنای اخلاقی آن نیست، بلکه تنها انتخابی از سوی

- 
1. Instrumental
  2. Individual
  3. Minimum
  4. Morally neutral
  5. Autonomous

شخص است که باید مورد احترام قرار گیرد. هدف از طرح این بحث، تحمیل گزینه‌های اخلاقی مشخص به افراد نیست، بلکه حمایت از آن گزینه‌ای است که انتخاب شده، فارغ از محتوای اخلاقی ناشی و برآمده از آن.

به این ترتیب، می‌توان مدعی شد که حق در نظریه ترجیح‌انگار تحت هیچ شرایطی موضوعیت نداشته و تنها طریقت دارد و همواره در خدمت ارزش‌های بنیادینی نظیر کرامت ذاتی و فاعلیت اخلاقی قرار می‌گیرد (Rasekh, 2005:36). بر این اساس، چنانچه در ادامه فرآیند تحول و تکامل حیات جمعی انسان‌ها، بدون بهره‌گیری از نهاد حق، بتوان ارزش‌های بنیادین مورد اشاره را پاس داشت، دیگر نیازی به این مفهوم و تمسک به آن وجود نخواهد داشت. فلذا، لازم است تا مفهوم حق و نیز مصادیق و جلوه‌های گونه‌گون آن، همواره با توجه به دگردیدی‌های اجتماعی و با عنایت به نیازها و مطالبات خاص جامعه و البته در پرتو عنایت به ارزش‌های بنیادین پیش‌گفته، آسیب‌شناسی و بازبانی شود (Balavi & Bayat, 2017:113).

شایان ذکر است، حق‌های ابناء بشر دارای وجوه متعدد و جلوه‌های متکثری بوده و در چارچوب الگوهای مختلفی قابلیت دسته‌بندی را دارا هستند (Vijeh, 2005:51). بر این بنیان، صورت‌بندی‌های گونه‌گون حقوق و آزادی‌های اشخاص، جملگی در این راستا قابل بررسی و آسیب‌شناسی هستند. در این راستا، جمهوری اسلامی ایران در مسیر تکوین حقوق و آزادی‌های بنیادین مردم در فصل سوم قانون اساسی، شمار زیادی از مصادیق حق‌های بشری را احصا کرده و به رسمیت شناخته است. همچنین علاوه بر ضوابط محفوظ و مضبوط در قانون اساسی، شاهد تدوین قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی مصوب 15 اردیبهشت‌ماه 1383 مجلس شورای اسلامی، در جهت تأمین حقوق و آزادی‌های بنیادین آحاد مردم هستیم.

با وجود تأکیدات مندرج در قوانین اخیرالذکر، شاهد طرح مباحثی پیرامون تحفیظ حقوق بنیادین و آزادی‌های اساسی شهروندان با اتکا به روش‌های خاصی هستیم که نوعاً به سبب عدم برخورداری از چارچوبی نظام‌مند و نیز تغایر آشکار با موازین متقن

و غیرقابل خدشه در نظام حقوقی، در مقام عمل، حتی ممکن است تضمین حقوق و آزادی‌های مزبور را با ابهام‌هایی مواجه کنند. برای نمونه در این خصوص می‌توان به طرح ایده تدوین منشور حقوق شهروندی<sup>1</sup> از سوی ریاست‌جمهوری اشاره داشت. توضیح آنکه، رئیس‌جمهور در جریان برگزاری همایش قانون اساسی و حقوق ملت مورخه 29 آذرماه 1395 از منشور حقوق شهروندی مشتمل بر 120 ماده که دربردارنده ضوابطی پیرامون:

- حق حیات، سلامت و کیفیت زندگی؛
- حق کرامت و برابری انسانی؛
- حق آزادی و امنیت شهروندی؛
- حق مشارکت در تعیین سرنوشت؛
- حق اداره شایسته و حسن تدبیر؛
- حق آزادی اندیشه و بیان؛
- حق دسترسی به اطلاعات؛
- حق دسترسی به فضای مجازی؛
- حق حریم خصوصی؛
- حق شکل، تجمع و راهپیمایی؛
- حق تابعیت، اقامت و آزادی رفت‌وآمد؛
- حق تشکیل و برخورداری از خانواده؛
- حق برخورداری از دادخواهی عادلانه؛
- حق اقتصاد شفاف و رقابتی؛
- حق مسکن؛
- حق مالکیت؛



- حق اشتغال و کار شایسته؛
- حق رفاه و تأمین اجتماعی؛
- حق دسترسی و مشارکت فرهنگی؛
- حق آموزش و پژوهش؛
- حق محیط‌زیست سالم و توسعه پایدار؛
- حق صلح، امنیت و اقتدار ملی،

است، به سه زبان فارسی، عربی و انگلیسی رونمائی و آن را امضاء کرد.

خاطر نشان می‌کند، رئیس‌جمهوری در آستانه رونمائی از منشور حقوق شهروندی به تاریخ 29 آذرماه 1395 بیانیه‌ای را در تبیین حقوق شهروندی منتشر کرده و طی آن دستورهای را خطاب به دستگاه‌های اجرایی صادر کرد.

باری، مساله بنیادین مقاله حاضر، طرح پرسش ضروری امکان یا عدم‌قابلیت امکان تدوین منشور حقوق شهروندی توسط رئیس‌جمهور بوده و با مطمح‌نظر قراردادن این مهم که نظام حقوق عمومی بر مفهوم صلاحیت استوار شده و در نتیجه اصل بر عدم صلاحیت مقام‌های حکومتی به انجام هرگونه عملی خواهد بود، بر این مبنا، با توجه به عدم تصریح به صلاحیت ایجابی و اثباتی در سطوح دوگانه تکلیفی و تخییری برای رئیس‌جمهور در خصوص تدوین منشور حقوق شهروندی به نظر می‌رسد؛ ایجاد منشور مزبور موجبات تخدیش اصل مترقی حاکمیت قانون را فراهم می‌نماید. علاوه بر این عدم ترسیم جایگاه منشور حقوق شهروندی در نظام حقوقی و عدم تبیین سلسله‌مراتب میان آن با سایر هنجارهای حقوقی کشور، ظهور چالش‌های متعددی در استقرار بایسته اصل حاکمیت قانون در جامعه را در پی خواهد شد.

در این راستا، در مقام تبیین سازماندهی پژوهش حاضر پس از بررسی عدم صلاحیت رئیس‌جمهور در تدوین منشور حقوق شهروندی در گام نخست، نسبت به تشریح عدم تبیین مفهوم و جایگاه منشور حقوق شهروندی در سلسله‌مراتب نظام حقوقی، مبادرت ورزیده خواهد شد. همچنین در ادامه، عدم قابلیت تدوین منشور

حقوق شهروندی توسط رئیس‌جمهور با اتکا به اصول 113 و 121 قانون اساسی مورد اشاره قرار گرفته و آن‌گاه، مسئولیت اخلاقی رئیس‌جمهور پیرامون اجرای قانون اساسی مورد بررسی قرار خواهد گرفت تا در نهایت پس از آسیب‌شناسی نسبت حقوق شهروندی و حقوق بشر، نسبت به نتیجه‌گیری کاربردی از مباحث معنونه اقدام شود.

### 1. عدم صلاحیت رئیس‌جمهور در تدوین منشور حقوق شهروندی

بر مبنای ضوابط محفوظ در نظام حقوقی کشور، اساساً رئیس‌جمهور در مقام تدوین و ارائه منشور حقوق شهروندی فاقد هرگونه صلاحیت و ابتکار عملی است. چه اینکه، از منظر وضعیت حقوقی<sup>1</sup> به سبب ابتنا اجتناب‌ناپذیر حقوق عمومی بر مفهوم صلاحیت، همواره اصل بر عدم صلاحیت کارگزاران سیاسی و متصدیان اجرایی بوده و به این ترتیب، قدرت و ابتکار عمل نهاد دولت و ارگان‌های تابعه آن، صرفاً به صورت اثباتی در متن قواعد حقوقی وضع می‌شود. به دیگر سخن، صلاحیت مقام‌های عالی‌رتبه دولت می‌بایست به شکل ایجابی در وهله نخست توسط قانون اساسی به‌مثابه قانون برتر، مادر و برین و در سطح بعدی از سوی سایر قواعد نظام حقوقی تعیین شود؛ بنابراین تفسیر حیطة اختیارهای مسئولین عرصه حکمرانی، لاجرم باید به کیفیتی مضیق<sup>2</sup> صورت پذیرد، زیرا اصل بر عدم صلاحیت ایشان استوار است، مگر آنکه تصریحاً صلاحیت تکلیفی و یا تخییری وی در متن قواعد موضوعه مورد اشاره قرار گیرد (Balavi & Bayat, 2017:336-403).

همچنین در کنار اصل پیش‌گفته، لزوم پاسداری از آزادی‌های اساسی و حقوق بنیادین عموم مردم، به‌مثابه رسالت غائی دیگر حقوق عمومی قلمداد می‌شود. این اصل، بر ضرورت بهره‌مندی آحاد شهروندان از آزادی و ابتکار عمل تأکید ورزیده و بر مبنای آن، تنها در صورت تضییق این آزادی‌ها در متن قواعد حقوقی، می‌توان بر آن‌ها

1. Legal Status

2. Narrow Interpretation

محدودیت اعمال کرد. بر این بنیان، با وجود آنکه مقام‌های عرصه حکومت‌داری ابتدائاً فاقد صلاحیت هستند، عموم شهروندان جامعه بدو از اهلیت استیفای حقوق و آزادی‌های خویش بهره‌مند هستند.

با وجود تعبیه دو اصل فوق، باید توجه داشت که:

- اراده آزاد اشخاص نیز در عمل، با محدودیت‌های موجه و مشروعی نظیر لزوم تحفیظ و پاسداشت آزادی دیگران،<sup>1</sup> نظم عمومی<sup>2</sup> (که البته باید نظم برآمده از وجدان جمعی باشد که خود محصول اقتناع بین‌الاذهانی مردم مبنی بر موجه بودن آن به‌عنوان نظم عمومی است (رفاه عمومی)<sup>3</sup> منابع باید در راستای رفاه همگانی توزیع شود و هیچ‌کس حق ندارد، به هر میزان که خواست منابع عمومی را از آن خویش کند)، اخلاق حسنه<sup>4</sup> و... مواجه است؛

- معمولاً بیشترین سوءاستفاده‌ها از همین عوامل محدودکننده آزادی صورت می‌گیرد. برای مثال، اکثر کشورهای سوسیالیستی<sup>5</sup> و کمونیستی<sup>6</sup> با سوءاستفاده از مفهوم رفاه همگانی، در عمل، موجبات تضییع حقوق شهروندان را فراهم آوردند. همچنین حکومت‌های تمامیت‌خواه نیز نوعاً با تمسک به مفهوم نظم عمومی، آزادی‌های مدنی و سیاسی مردم را تحت‌الشعاع عملکرد خویش قرار داده‌اند (Jalili & Morad, 2013:101).

- به نظر می‌رسد، اساسی‌ترین محور تمایز کشورهای اقتدارگرا<sup>7</sup> با نظامات مردم‌سالار<sup>8</sup> در نحوه نگرش مردم آن جوامع به همین معیار نهفته است. توضیح آنکه، در جامعه‌ای مردم‌سالار، یک شهروند حق انجام هر کاری را برای خود محفوظ می‌داند و برای

1. Respect for the Rights of Others
2. Public Order
3. Public Welfare
4. Positive Morality
5. Socialist Countries
6. Communist Countries
7. Authoritarian Countries
8. Democratic Countries

شکوفایی منزلت انسانی خویش، خود را مبری از آن می‌داند که دائماً برای هر نوع فعالیتی از دولت اجازه کسب کند و در مقابل کارگزاران عمومی نیز هیچ کاری را انجام نمی‌دهند، مگر آنکه اجازه انجام دادن آن را قانوناً تحصیل کرده باشند. حال آنکه، در جوامع تمامیت‌خواه مردم دائماً تصور می‌کنند که لازم است از حکمرانان کسب اجازه کنند، زیرا قدرت دولت نامحدود است و در طرف دیگر، دولت‌مردان نیز خود را آزاد می‌پندارند تا هر اقدامی را که رأساً صلاح دانسته‌اند انجام دهند و شهروندان را تنها ملزم به تمکین و اطاعت از خویش می‌دانند.

به دیگر سخن، پذیرش یا عدم پذیرش ابتنا حقوق عمومی بر اصل عدم صلاحیت کارگزاران اجرایی و مقام‌های سیاسی از یک‌سو و نیز اهلیت و ابتکار عمل آزادانه آحاد شهروندان در برابر اقتدارات حکمرانان از سوی دیگر، ریشه در باورهای عمومی و خصائص جامعه‌شناختی مردم هر سرزمین دارد. توضیح آنکه، خصائل جامعه‌شناختی مردمان هر کشور دربردارنده مجموعه‌ای از خلیقات، روحیات، گرایش‌ها، باورها، ارزش‌ها، دانش‌ها، آداب، رسوم، سنن و انگاره‌هایی است که در مقام ترکیب با ساختارهای اقتصادی، سیاسی، حقوقی، اجرایی و... قادر است تا نقش چشمگیری را پیرامون نحوه نگرش ایشان به اصول متقن حقوق عمومی در خصوص عدم صلاحیت کارگزاران سیاسی و بهره‌مندی شهروندان از ابتکار عمل و آزادی ایفا کند. بدیهی است که نگرش ویژه و متمایز مردمان هر جامعه به مقوله میزان اختیارها و اقتدارات دولت‌مردان و شاخصه‌های مؤثر در آن، پیش از هر چیز، پیوندی ناگسستنی با خصائص و خصائل روان‌شناختی آن‌ها و نحوه نگرش تاریخی آن‌ها به تعبیری نظیر اقتدار سیاسی،<sup>1</sup> حکمرانی،<sup>2</sup> حکومت‌داری،<sup>3</sup> مبنای مشروعیت<sup>4</sup> دولت و... دارد (17-15:2000).

(Piren & Badie)

- 
1. Political Authority
  2. Ruling
  3. Governing
  4. Legitimacy

در مجموع باید اذعان داشت که در عالی‌ترین میثاق حقوقی و سیاسی جامعه ایرانی (قانون اساسی) و نیز در سایر نظامات حقوقی کشور، اساساً هیچ‌گاه بر صلاحیت رئیس‌جمهور جهت تدوین و ارائه منشوری در باب پاسداری از حقوق شهروندی اشاره‌ای نشده است و عملکرد رئیس‌جمهور از این حیث، انگاره‌ها و شاخصه‌های محفوظ و مضبوط در قانون برتر و برین اساسی و دیگر قواعد حقوقی را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد.

## 2. عدم تبیین مفهوم و جایگاه منشور حقوق شهروندی در سلسله‌مراتب نظام حقوقی

ابهام در تبیین مفهوم منشور<sup>1</sup> در عداد منابع نظام حقوقی، لاجرم به چالش کشاندن اصل حاکمیت قانون را در پی خواهد داشت. توضیح آنکه، در یک نگاه جامع‌و‌مانع، منابع حقوق موضوعه به مجموعه قواعد و نظاماتی اطلاق می‌شوند که بر افراد انسانی، از آن حیث که عضو جامعه هستند، حکومت کرده و شامل قوانین<sup>2</sup>، مقررات<sup>3</sup>، رویه‌ها<sup>4</sup>، عرف‌ها<sup>5</sup> و عقاید علماء علم حقوق<sup>6</sup> (Shariat Panahi, 2013:44) هستند.

بررسی مختصر و آسیب‌شناسی نسبت «منشور» با هر یک از منابع علم حقوق در جامعه ایرانی مبین آن است که؛

نخست، در خصوص مرجع یا مراجع وضع قانون عادی، قانون اساسی مقرر می‌دارد: اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن، برای اجرا به قوای مجریه و قضائیه ابلاغ می‌شود<sup>7</sup>. همچنین بر مبنای قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر

1. Charter

2. Laws

3. Provisions

4. Procedures

5. Conventions

6. The Opinions of Legal Scholars or: Doctrine

7. Article 58 of the Constitution

در قانون اساسی، می‌تواند قانون وضع کند.<sup>1</sup> بر این اساس، مجلس شورای اسلامی، یگانه مرجع و تنها نهاد صالح به وضع قوانین است و با مبنا قرار دادن اصل عدم صلاحیت مقام‌های عمومی و حکومتی در حقوق عمومی، به‌غیراز مجلس شورای اسلامی، هیچ هیئت یا مرجعی صلاحیت قانون‌گذاری ندارد. همچنین مطابق قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی قادر نیست تا حق قانون‌گذاری خود را به شخص یا نهاد دیگری واگذار کند و تنها می‌تواند تصویب اساسنامه دائمی سازمان‌های دولتی را به هیئت دولت محول سازد.<sup>2</sup>

بر این اساس، واژه «منشور» به‌هیچ‌وجه دربردارنده مفهوم قانون نبوده و از این حیث، به سبب شأن مقام تدوین‌کننده از یک‌سو و نیز عدم برخورداری از ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون<sup>3</sup> از سوی دیگر، نمی‌توان آن را در عداد قوانین موضوعه قلمداد کرد؛

دوم، قانون اساسی مراجع ذی‌صلاح جهت وضع قواعد حقوقی لازم‌الاجرا و موجد حق و تکلیف در قالب مقررات عمومی اعم از آئین‌نامه، تصویب‌نامه، بخش‌نامه، دستورالعمل، اساسنامه، مصوبه و... را مورد تصریح قرار داده است. بر این بنیان، «هیئت‌وزیران»، «کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر» و «هر یک از وزرا»، تنها مقام‌های صالح به‌منظور تصویب و تدوین مقررات در قالب آئین‌نامه‌های مختلف اجرای قانون، حسن اجرای قانون، مستقل و...، بخش‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها هستند.<sup>4</sup> همچنین مستنبط از قانون اساسی، هیئت دولت (هیئت‌وزیران) عهده‌دار تصویب قوانین تفویضی یا آئین‌نامه‌های تفویضی است.<sup>5</sup> علاوه بر این، مستفاد از مفهوم و مدلول قانون اساسی، رئیس قوه قضائیه ابتکار عمل قاعده‌گذاری در قالب تدوین برخی بخش‌نامه‌ها را دارا است.<sup>6</sup>

1. Article 71 of the Constitution

2. Article 85 of the Constitution

3. Minimum And Maximum Features of Law

4. Article 138 of the Constitution

5. Article 85 of the Constitution

6. Article 160 of the Constitution

بدیهی است به سبب ابتنا انکارناپذیر حقوق عمومی بر اصل عدم صلاحیت مقام‌های حکومتی و هیئت زمامداری، هیچ فرد، گروه و یا تشکلی غیر از اشخاص مصرح در اصل پیش‌گفته، صلاحیت وضع مقررات عمومی<sup>1</sup> در قالب‌های گونه‌گون را دارا نیست. به این ترتیب، تعبیه قواعد موجد حق و تکلیف نسبت به اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی از سوی سایر حکمرانان و کارگزاران عمومی و اجرایی در تغایری آشکار و تعارضی مسلم با مفاهیم کلاسیک اصول تفکیک قوا و حاکمیت قانون قرار می‌گیرد.

بر این اساس، واژه «منشور» به‌هیچ‌وجه دربردارنده مفهوم مقررات نبوده و از این حیث، به سبب شأن مقام تدوین‌کننده از یک‌سو و نیز عدم برخوردارگی از نظارت‌های گونه‌گون شرعی، قانونی و قضائی مترتب بر مقررات از سوی دیگر، نمی‌توان آن را در عداد مقررات قلمداد کرد.<sup>2</sup>

سوم، بر اساس قواعد جاری و ساری در نظام حقوقی کشورمان به‌طور عام و مستفاد و مستنبط از اصل قانون اساسی به‌طور خاص<sup>3</sup>، واژه «منشور»، به‌هیچ‌وجه دربرگیرنده مفهوم رویه قضائی<sup>4</sup> نبوده و از این حیث، به سبب شأن مقام تدوین‌کننده از یک‌سو و نیز عدم برخوردارگی از ترتیبات مترتب بر رویه‌های عام و خاص قضائی از سوی دیگر، نمی‌توان آن را در عداد رویه قضائی قلمداد کرد؛

چهارم، بر مبنای نظامات حقوقی جامعه ایرانی، باید اذعان کرد که واژه «منشور»، به‌هیچ‌وجه دربردارنده مفهوم عرف نبوده و از این حیث، به سبب شأن مقام تدوین‌کننده از یک‌سو و نیز عدم برخوردارگی از اقتضائات مشعر و ناظر بر شکل‌گیری عرف از سوی دیگر، نمی‌توان آن را در عداد عرف‌های حقوقی<sup>5</sup> به‌شمار آورد؛

1. General Provisions

2. 4th, 85th, 138th, 170th and 173rd principles of the Constitution.

3. Article 161 of the Constitution

4. Judicial Procedure

5. Legal Conventions

پنجم، بر اساس قواعد موجود در نظام حقوقی کشور پیرامون عقاید علمای علم حقوق، باید اذعان کرد که واژه «منشور»، به هیچ وجه دربرگیرنده مفهوم دکترین نبوده و از این حیث، به سبب شأن مقام تدوین‌کننده از یک سو و نیز عدم برخورداری از مؤلفه‌های حاکم بر دکترین از سوی دیگر، نمی‌توان آن را در عداد دکترین یا نظریه علمای علم حقوق تلقی کرد.

در مجموع به نظر می‌رسد کلمه «منشور» قابل فرو کاسته شدن به هیچ‌کدام از اقسام گونه‌گون منابع نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نبوده و به این ترتیب، موجبات ابهام در منابع نظام حقوقی را فراهم ساخته و به سبب عدم تعبیه جایگاه، منزلت، شأن و اعتبار حقوقی روشن و شفافی برای آن در برابر اقسام مختلف منابع حقوقی جامعه، اصول تفکیک قوا و حاکمیت قانون را تحت تأثیر قرار خواهد داد. توضیح آنکه، وضع قواعد الزام‌آور مورد حق و تکلیف از سوی اشخاصی غیر از مراجع مصرح در قانون اساسی، به دلیل ایجاد ابهام و عدم تعیین در مراجع وضع قاعده، اساساً امکان استقرار سلسله‌مراتب شفافی میان منابع موصوف را منتفی کرده و به تبع آن، نظارت بر سلسله‌مراتب نامتعیین مراجع موضع قاعده، با وضعیت مبهمی مواجه شده و بر این مبنا، به سبب عدم تعبیه جایگاه و منزلتی روشن برای منشور یادشده، اصل حاکمیت قانون با چالش‌هایی روبرو خواهد شد.

به این ترتیب، باید اذعان کرد که رئیس‌جمهور تنها می‌تواند ضوابط مندرج در منشور پیش‌گفته را با مستمسک قرار دادن راه‌کار موجود در قانون اساسی پیرامون ارائه لایحه از سوی هیئت دولت به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب نهائی در قالب قانون و یا از طریق مقررات موضوعه از ناحیه هیئت‌وزیران، عملیاتی و اجرایی کند.



### 3. عدم قابلیت تدوین منشور حقوق شهروندی توسط رئیس جمهور با اتکا به اصول

#### 113 و 121 قانون اساسی

با مطمح نظر قرار دادن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ممکن است بیان شود که رئیس جمهور می‌تواند در چارچوب عملیاتی‌کردن و اجرایی ساختن اختیاراتی خویش مندرج در برخی از اصول قانون اساسی پیرامون نظارت بر حسن اجرا قانون اساسی<sup>1</sup> و مسئولیت اجرا مفاد آن<sup>2</sup> و پاسداری از قانون پیش‌گفته<sup>3</sup> ضمن تدوین و ارائه «منشور حقوق شهروندی»، در مسیر تحقق رسالت خویش در اصول گام بردارد (Taghizade & Ali Karimi, 2012:54). این در حالی است که با اندکی مداقه نظر می‌توان صلابت و استحکام دیدگاه مزبور را مورد تخریب قرار داد. چه اینکه؛

نخست، با مستمسک قرار دادن اصل عدم صلاحیت مقام‌های حکومتی در حقوق عمومی، به نظر می‌رسد تفسیر موسع<sup>4</sup> فوق، تنها به‌مثابه تلاشی در مسیر توجیه قاعده‌گذاری ریاست جمهوری در این خصوص بوده و مسلماً در تغایر با انگاره‌های قانون اساسی قلمداد می‌شود. این در حالی است که اصل عدم صلاحیت کارگزاران حکومتی، به‌هیچ‌وجه نباید به‌صورت غیر مضیق مورد تفسیر قرار گیرد. بر این اساس، صلاحیت ریاست قوه مجریه، محدود و محصور در موارد مندرج در قانون اساسی بوده و تحت هیچ شرایطی قابل تعمیم و تسری به سایر اصول قانون اساسی نظیر اصل یک‌صد و سی و هشتم نیست؛ اصلی که بیان‌کننده مقام‌های ذی‌صلاح جهت امر مقررات‌گذاری است و نیز اصل هشتاد و پنجم که مفهوم مرجع صلاحیت‌دار برای امر قانون‌گذاری است. بر این مبنا، ترسیم جایگاهی هم‌تراز قانون یا مقررات برای منشور تدوینی از سوی رئیس جمهور، برخلاف منطوق صریح و نیز مفهوم و مدلول اصول متعدد قانون اساسی است.

1. Supervision of the Good Implementation of the Constitutional Law
2. Responsibility for Implementing the Constitutional Law
3. Protection of Constitutional Law
4. Broad Interpretation

دوم، با مبنا قرار دادن اصل عدم صلاحیت کارگزاران اجرایی و مقام‌های حکمرانی باید اذعان داشت که تفسیر ارائه‌شده از حیطة اختیارات رئیس‌جمهور مندرج در اصول یک‌صد و سیزدهم و یک‌صد و بیست و یکم قانون اساسی، با نص صریح و مُر شفاف یکی از اصول قانون اساسی در تغایر و تضاد قرار دارد. توضیح آنکه به‌موجب این اصل، یگانه مرجع صالح جهت تفسیر قانون اساسی، «شورای نگهبان قانون اساسی» است. به این ترتیب، چنانچه رئیس‌جمهور بخواهد گستره مفاد اختیارات خویش در اصول یک‌صد و سیزدهم و یک‌صد و بیست و یکم قانون اساسی را اجرایی کند، لاجرم و بنا به اقتضاء ابتنا تمام امور بر اصل حاکمیت قانون، می‌بایست از مرجع ذی‌صلاح مذکور در قانون اساسی (شورای نگهبان قانون اساسی)، در خصوص کیفیت استیفا حقوق معنونه، تقاضای ارائه نظر تفسیری<sup>1</sup> کند. پرواضح است که در غیر این صورت، رئیس‌جمهور ضمن طرح استدلال عملیاتی کردن اختیارات قانونی خویش بر مبنای قانون اساسی، خود در مقام عمل، پای را از حدود چارچوب‌های ترسیم‌شده در قانون مزبور فراتر گذارده است؛

سوم، اگرچه از لحاظ نظری، مقام‌های اداری و سیاسی حق ورود به حوزه تقنین و حتی شرح و تفسیر قوانین موضوعه مصوب را ندارند و به‌موجب قانون اساسی، صرفاً مجلس شورای اسلامی و قضات محاکم، صلاحیت ارائه نظریه تفسیری از قوانین عادی را دارا هستند، اما باید توجه داشت که کارگزاران اجرایی و سیاسی نیز سهم انکارناپذیری در تفسیر متون و اسناد بر عهده دارند. چه اینکه، اجرا قوانین مستقیماً بر عهده مقام‌های اداری بوده و مجریان قانون در اداره، می‌بایست متن قانون را با موضوع خارجی منطبق سازند؛ بنابراین مقام اداری، برداشت، فهم و درک خود از قانون وضع‌شده را مبنای عملکرد خویش قرار می‌دهد. به این الگوی تفسیری تفسیر اداری<sup>2</sup> اطلاق می‌شود.

---

1. Interpretive Theory

2. Administrative Interpretation

با این وجود، باید توجه داشت که حیطة ابتکار عمل مقام‌های اداری و اجرایی در تفسیر قوانین، محدود به تصمیم قضائی است؛ بنابراین مقام‌های اداری نمی‌توانند تفسیر قضائی<sup>1</sup> را به استناد اینکه مأمور اجرای قانون هستند نادیده گرفته و به آن بی‌اعتنائی کنند. فلذا، دامنه اختیارات مقام اداری در امر تفسیر، محدود به آراء و نظریات قضائی و تفاسیر قضائی مراجع عالی دادرسی نظیر دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری و نیز سایر محاکم دادگستری است. در عمل نیز نه‌تنها مأموران اداری از رویه قضائی پیروی می‌کنند، بلکه هرگاه رویه‌ای قاطع وجود نداشته باشد، مرسوم شده است که از اداره حقوقی وزارت دادگستری، معنی درست قانون و اشکال اجرایی آن پرسیده شود تا مجری قانون بدین‌وسیله خود را به تفسیر احتمالی قضائی نزدیک سازد (Katozian, 1377:149).

همچنین برداشت رئیس‌جمهور از اختیارات خویش مندرج در ماده 16 قانون انتخابات ریاست‌جمهوری مصوب 5 تیرماه 1364 مجلس شورای اسلامی با اصلاحات بعدی، پیرامون مسئولیت اجرا قانون اساسی، هیچ‌گاه نباید با نص صریح اصل نود و هشتم قانون اساسی به‌عنوان قانون برتر و عالی که به‌موجب آن مرجع تفسیر اصول قانون پیش‌گفته به‌تصریح تعیین شده است و نیز با اصل هفتاد و سوم قانون اساسی که مرجع صالح جهت تفسیر قوانین عادی را مشخص ساخته است، مغایرتی داشته باشد. چهارم، به‌منظور اشراف حداکثری به بحث تفسیر قواعد حقوقی، در جهت ارائه تحلیلی همه‌جانبه و کاملاً علمی پیرامون تفسیر ارائه‌شده از اصول پیش‌گفته قانون اساسی، توجه به این مطالب ضروری به نظر می‌رسد که صرف‌نظر از آنکه مقام مفسر قانون اساسی و قوانین عادی، در عالی‌ترین سند حقوقی و سیاسی جامعه به‌روشنی بیان شده و در این خصوص هیچ‌گونه شأن و صلاحیتی برای رئیس قوه مجریه در نظر گرفته نشده است، در مجموعه نظامات حقوقی جاری در کشور، اساساً هیچ‌گاه به روش

تفسیر خاصی اشاره‌ای نشده است. بر این بنیان، به نظر می‌رسد که اقدام رئیس‌جمهور در تفسیر اصول یک‌صد و سیزدهم و یک‌صد و بیست و یکم قانون اساسی و نیز ماده 16 قانون انتخابات ریاست‌جمهوری مصوب 5 تیرماه 1364 مجلس شورای اسلامی پیرامون کیفیت عملیاتی ساختن مسئولیت اجرا قانون اساسی و نیز پاسداری از حقوق ملت از سوی مشارالیه و به تبع آن ارائه منشور حقوق شهروندی در این راستا، محل تأمل است<sup>1</sup> (Mousavi Ardabili, 1980).

#### 4. مسئولیت اخلاقی رئیس‌جمهور پیرامون اجرا قانون اساسی

به نظر می‌رسد اساساً نوع مسئولیت تعبیه‌شده در اصول یک‌صد و سیزدهم و یک‌صد و بیست و یکم قانون اساسی در خصوص مسئولیت رئیس‌جمهور پیرامون اجرای قانون اساسی، تنها دارای جنبه اخلاقی<sup>2</sup> بوده و نمی‌توان اثری حقوقی<sup>3</sup> بر آن مترتب کرد. با این حال، بنا به آنچه در بالا بیان شد، مستنداً به اصل نود و هشتم قانون اساسی، یگانه مرجع نهایی و صالح تعیین تکلیف در این مورد، اعضای شورای نگهبان قانون اساسی هستند.

باری، اگرچه در بدو امر به نظر می‌رسد، با مطمح نظر قرار دادن ضوابط مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیرامون تأکید بر ضرورت حفظ آزادی‌های مشروع آحاد مردم و عدم قابلیت سلب آن‌ها از سوی هیچ مقام یا مرجعی ولو با وضع قانون و نیز توجه به لزوم تحفیظ بایسته حقوق ملت، باید اذعان داشت در صورت تهدید یا تحدید اصول فوق، رئیس‌جمهور می‌بایست در چارچوب عملیاتی کردن و اجرایی ساختن اختیارات خویش مندرج در اصول یک‌صد و سیزدهم و یک‌صد و بیست و سوم قانون اساسی پیرامون نظارت بر حسن اجرا قانون اساسی و مسئولیت

---

1. Broad Interpretation  
 2. Moral Responsibility  
 3. Legal Effect

اجرا مفاد آن و پاسداری از قانون پیش گفته، ضمن اتخاذ تدابیر مقتضی، در مسیر تحقق رسالت خویش در اصول فوق گام بردارد. توضیح آنکه، در این راستا، مواد 13 الی 16 قانون تعیین حدود وظائف و اختیاراتها و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب 22 آبان ماه 1365 مجلس شورای اسلامی، پیرامون مسئولیت اجرا قانون اساسی و پاسداری از آن، ضوابطی را تبیین کرده و اشعار می‌دارند: که بر اساس آن‌ها؛ به‌منظور پاسداری از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی، رئیس‌جمهور از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدام‌های لازم، مسئول اجرا قانون اساسی است؛ همچنین در صورت توقف یا عدم اجرا اصلی از اصول قانون اساسی، رئیس‌جمهور در اجرا وظایف خویش برای اجرای قانون اساسی به نحو مقتضی اقدام می‌کند و برای این منظور می‌تواند مراتب را به اطلاع بالاترین مقام مسئول مربوطه برساند و علت توقف یا عدم اجرا را خواستار شود. مقام مسئول موظف است پاسخ خود را به طور مشروح و با ذکر دلیل به اطلاع رئیس‌جمهور برساند. در صورتی که پس از بررسی به تشخیص رئیس‌جمهور توقف یا عدم اجرا ثابت شود، نسبت به اجرای اصل یا اصول مربوطه و رفع عوارض ناشی از تخلف اقدام... و... پرونده امر به مرجع صالح ارسال خواهد شد؛ علاوه بر این به‌منظور اجرای صحیح و دقیق قانون اساسی، رئیس‌جمهور حق اخطار و تذکر به قوای سه‌گانه کشور را دارد؛ همچنین رئیس‌جمهوری می‌تواند سالی یک‌بار آمار موارد توقف، عدم اجرا و نقض و تخلف از قانون اساسی را با تصمیم‌های متخذه تنظیم کند و به اطلاع مجلس شورای اسلامی برساند.

با این حال به نظر می‌رسد، از آنجایی که مراجع تفسیر قوانین اساسی و عادی در نظام حقوقی کشور، به‌صراحت مورد شناسایی قرار گرفته‌اند، باید اشعار کرد که ابتکار عمل

رئیس‌جمهور مستنبط و مستفاد از مواد فوق، هیچ‌گاه نباید با نص صریح اصل نود و هشتم قانون اساسی به‌عنوان قانون برتر و عالی که به‌موجب آن مرجع تفسیر اصول قانون پیش‌گفته به‌تصریح تعیین شده است و نیز با اصل هفتاد و سوم قانون اساسی که مرجع صالح جهت تفسیر قوانین عادی را مشخص ساخته است، مغایرتی داشته باشد. به دیگر سخن، با توجه به آنکه مقام مفسر قانون اساسی و قانون عادی، در عالی‌ترین سند حقوقی و سیاسی جامعه به‌روشنی بیان شده‌اند و در خصوص ما نحن فیه اساساً هیچ‌گونه شأن و صلاحیتی برای رئیس‌جمهور در نظر گرفته نشده است، به نظر می‌آید که اقدام رئیس‌جمهور در تفسیر شخصی و دکترین از اصول یک‌صد و سیزدهم و یک‌صد و بیست و یکم قانون اساسی و نیز مواد پیش‌گفته از قانون تعیین حدود و وظائف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست‌جمهوری اسلامی ایران پیرامون کیفیت عملیاتی ساختن و اجرایی کردن مسئولیت اجرای قانون اساسی و پاسداری از آن، از سوی وی، به شکل مبرهنی بی‌توجهی به اصول مندرج در قانون اساسی قلمداد شده و از این حیث محل تأمل است.

بر این بنیان، علی‌رغم آنکه متعاقب تصویب مواد 13 الی 16 قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست‌جمهوری اسلامی ایران، مسئولیت وی در این خصوص، واجد وصفی فراتر از کارویژه اخلاقی شده و متصف به صفت مسئولیت قانونی و حقوقی می‌شود، با این حال، با امعان نظر به این مهم که قانون عادی در مرتبه پایین‌تری نسبت به قانون اساسی قرار دارد، ضرورتاً می‌بایست تاب تقید به اقتضائات مندرج در قانون برتر اساسی و نیز تفاسیر معنونه از سوی مرجع صالح به تفسیر قانون مزبور را داشته باشد. فلذا، باید عنوان داشت که اساساً نوع مسئولیت تعبیه‌شده در اصول یک‌صد و سیزدهم و یک‌صد و بیست و یکم قانون اساسی در خصوص مسئولیت رئیس‌جمهور پیرامون اجرا قانون اساسی و پاسداری از آن، صرفاً دارای جنبه اخلاقی است و بر این مبنا، نوع نظارت به‌عمل‌آمده در خصوص مشارالیه نیز مسلماً واجد وصف اخلاقی خواهد بود.

## 5. نسبت حقوق شهروندی و حقوق بشر

کنشگری نسبت میان حقوق شهروندی و حقوق بشر مبین آن است که شهروند، استحقاق مشارکت در حیات جامعه سیاسی را دارا بوده و شهروندی موقعیت و جایگاهی است که به‌طور مساوی، حقوق، تکالیف، آزادی‌ها، محدودیت‌ها، امتیازها و مسئولیت‌هایی را در جامعه سیاسی به افراد ارزانی می‌دارد. بر این اساس، می‌بایست اذعان داشت که حقوق شهروندی برخلاف حقوق طبیعی<sup>1</sup> و حقوق بشر<sup>2</sup> همگانی و جهان‌شمول نیست. با این وصف، تجربه تاریخی جوامع بشری مؤید آن است که گسترش مفهوم شهروندی یا عضویت در یک جامعه سیاسی فراگیر، با ضروریات نظامی و اداری دولت ملی و سیاسی‌شدن مناسبات اجتماعی و فعالیت‌های روزمره، ارتباط معناداری برقرار ساخته و به این ترتیب، با تغییر رویکرد حکام جهت تعبیه ساختاری مبتنی بر شهروند-سرباز به‌جای رعیت-سرباز، سامان‌دهی دفاعی و امنیتی جوامع به‌سوی نهادهای دولت به نمایندگی<sup>3</sup> و یا دولت مردمی<sup>4</sup> گرایش پیدا کرد (Rasekh, 2008: 73).

به‌هر تقدیر بنا به گواهی ناگوار تاریخ، در جوامعی همچون آلمان نازی، ایتالیای فاشیستی و... حد اعلاء تأکید بر هویت مستقل شهروندان را می‌توان در تبلور روحیه نژادپرستانه و مبتنی بر عدم برابری میان آحاد اعضاء جامعه به‌طور ملموسی ملاحظه کرد. باری، ترسیم و تعبیه حقوقی که واجد جنبه انسانی و بشری هستند، در قالب حقوق شهروندی و تنها برای اتباع یک کشور، با روح حاکم بر شکل‌گیری حقوق موصوف و فلسفه غایی ناظر بر تکوین آن‌ها سازگاری ندارد. بر این مبنا، باید اشعار کرد که تأکید بر حقوق شهروندی، موجب تغافل آگاهانه و یا غیرآگاهانه نسبت به جایگاه حقوق ابناء

- 
1. Natural Rights
  2. Human Rights
  3. Delegated State
  4. Democratic State

بشر در سطح جامعه شده و می‌تواند به‌نوبه خود موجبات بی‌مهری به حقوق حقه و انسانی سایر ساکنین جامعه که به دلایل مختلفی مشمول عنوان تبعه کشور قرار نمی‌گیرند را فراهم سازد (Sadr Afshar&Ashori, 1999&2008).

### فرجام سخن

تدوین و ارائه منشور حقوق شهروندی از سوی رئیس‌جمهور، مستنداً به اصول 113 و 121 قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در مقام عمل، موجبات بروز ابهام‌ها و چالش‌های عدیده‌ای در زمینه استقرار بایسته اصول غیرقابل‌تخدیشی نظیر حاکمیت قانون، تفکیک قوا، نظارت، مسئولیت‌پذیری، برابری ارزشی و... را فراهم می‌آورد. توضیح آنکه از یکسو، مطابق اصل 113 قانون اساسی رئیس‌جمهور به‌عنوان مقام پاسدار قانون اساسی دارای ابزارهایی به‌موجب قانون عادی برای انجام این مسئولیت است و در این راستا، حق تذکر، اخطار، نظارت، کسب اطلاع، بازرسی از اختیارات این مقام قلمداد می‌شوند و با توجه به نظرهای شورای نگهبان در مورد این اصل و ابزارهای موجود برای اعمال اختیارات رئیس‌جمهور، نمی‌توان اصل مزبور را ولو به نحو ضمنی مشعر بر صلاحیت تدوین منشور حقوق شهروندی از سوی رئیس‌جمهور تلقی کرد. همچنین از سوی دیگر، مسئولیت رئیس‌جمهور پیرامون اصول یادشده اخلاقی قلمداد می‌شود. با این حال و با مطمح نظر قرار دادن ابهام در مفهوم و جایگاه منشور حقوق شهروندی در نظام حقوقی و نیز با عنایت به صراحت اصل 138 قانون اساسی، مبنی بر عدم اعطا اختیار قاعده‌گذاری به رئیس‌جمهور، عدم ابتکار عمل ایشان در تدوین منشور حقوق شهروندی به‌وضوح آشکار می‌شود.





## References

- Amirarjmand, A. (1997). A reflection on the guarantees of constitutional rights and the theory of interpretation, *Judiciary Law Journal*, 1(10), 19-41. [In Persian].
- Anderson, P. (1974), *States, War and Capitalism; Studies in Political Society*, London: Blackwell Publishing.
- Alamolhoda, H. & Asl Zaeem, A.H. (2013). Examination of the legal dimensions of the president's responsibility in the implementation of the constitution according to Article 113 of the constitution, *Journal of Legal Studies of the Islamic Government*, 4 (2), 79-120. [In Persian]
- Ashraf, A. (1980). *Historical times of the growth of capitalism in Iran during the Qajar period*, Tehran: Payam Publications. [In Persian]
- Ashuri, D. (2008). *Political encyclopedia*, Tehran, Marvarid Publications. [In Persian]
- Ashuri, D. (2009). *We and modernity*, Tehran: Serat Publications. [In Persian]
- Askarzadeh, R. (2016). *Examining the role of the police force in the protection of citizen's rights*, M.Sc. Thesis of Public Law under the supervision of Mehdi Balavi, Islamic Azad University, Central Tehran Branch, Faculty of Law. [In Persian]
- Badie, B. (1997). *Culture and politics*, translated by Naqibzadeh, A., Tehran: Dadgostar Publishing. [In Persian]
- Badie, B. & Piren B. (2000). *Government sociology*, translated by Naqibzadeh A., Tehran, Baz Publications. [In Persian]
- Badie, B. & Piren B. (2001). *Two governments of power and society in the West and in Islamic lands*, translated by Naqibzadeh, A., Tehran: Baz Publications. [In Persian]
- Balavi, M. & Bayat Komitaki, M. (2017). *The government of the right foundation, a three-volume course: The first book, meaning analysis, interpretation of Mina*, Tehran: Majd Scientific and Cultural Forum Publications. [In Persian]
- Balavi, M. & Bayat Komitaki, M. (2017). *The government of the right foundation, a three-volume course: the second book, application in the Iranian society of Tehran*, Majd Scientific and Cultural Forum Publications. [In Persian]
- Balavi, M. & Bayat Komitaki, M. (2017). *The government of the right foundation, a three-volume course: the third book, legal and extra-legal requirements of Tehran*, Majd Scientific and Cultural Forum Publications. [In Persian]

- Balavi, M. & Saeed, Z. (2016). Examining the lack of competence of the president to enact regulations in the legal system of the Islamic Republic of Iran, *Public Law Knowledge Quarterly*, 16, (5), 41-60. [In Persian]
- Bandura, A. (2002), Selective Moral Disengagement in the Exercise of Moral Agency, *Journal of Moral Education*, 31 (2), 101-119.
- Bentham, J. (1987), *Anarchical Fallacies; Bing an Examination of the Declarations of Rights Issued during the French Revolution, Nonsense Upon Stilts: Bentham, Burke and Marx on the Rights of Man*, (ed.) J. Waldron, London: Methuen Press.
- Berlin, I. (1984), *Two Concepts of Liberty, Four Essays of Liberty*, Oxford: Oxford University Press.
- Berman, M. (2008). *The experience of modernity*, translated by Farhadpour, M., Tehran: Tarh-e No Publishing. [In Persian]
- Bina (2017). *Charter of Citizen Rights of Tehran: Vice President's Office of Legal Affairs for Compilation, Revision and Publication of Laws and Regulations Publishing*. [In Persian]
- Donnelly, J. (1989). *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Dworkin, R. (1987). *Liberalism, Public and Private Morality*, (ed.) S. Hampshire, Cambridge: Cambridge University Press.
- Falahzadeh, A.M. (2007). The ratio of citizenship rights and human rights, *Judiciary Law Journal*, 71(58), 47-64. [In Persian]
- Gandsman, A. & Burnier, D. (2014), *Can't you at least die with a little dignity? The right to die debates and normative dignity*, Bioethique online. ca/3/8.
- Gewirth, A. (1982), *Human Rights: Essays on Justification and Applications*, Chicago: Chicago University Press.
- Ghorbania, N. (2008). *Human rights and humanitarian rights in Tehran*, Ministry of Culture and Islamic Guidance Publishing. [In Persian]
- Golding, M. P. (2008). *The concept of right (1), the historical introduction of right and expediency, essays in the philosophy of law, philosophy of right and philosophy of value*, translated and preface by Rasekh, M., Tehran: Tarh-e No Publishing. [In Persian]
- Gorji Aztadrisani, A.A. & Fathi, Y. (2012). Comparative study of monitoring the application of selective qualifications, *Judiciary Legal Journal*, 76 (78), 211-246. [In Persian]
- Habibnejad, A. Rajabi, M. & Mirzani, Z. (2016). Criminal protection of the fundamental rights of citizens in Iran's legal system, *Criminal Law and Criminal Policy Quarterly*, 1 (1), 1-24. [In Persian]



- Hart, H. (2009). *Freedom, ethics of law, an introduction on the philosophy of criminal and public law*, translated and preface by Rasekh, M., Tehran: Tarh-e No Publishing. [In Persian]
- Hamiti Waqif, A.A. (2008). *Introduction to the science of law*, Tehran: Hoqqdan Publishing. [In Persian]
- Hashemi, M. (2005). *Human rights and basic freedoms*, Tehran: Mizan Publishing. [In Persian]
- Held, D. (2007). *The formation of the modern government*, translated by Mokhber, A., Tehran: Agah Publications. [In Persian]
- Ismaili, M. (2004). The role of the president in the implementation of the constitution, *Journal of Communication and Religion*, 3(24), 7-32 [In Persian]
- Jafari Langarudi, M.J. (2008). *General introduction to the science of law*, Tehran: Ganj-e Danesh Publications. [In Persian]
- Javid, M.J. & Ebrahimi, M. (2013). Citizenship duties in the Constitution of the Islamic Republic of Iran, *Public Law Knowledge Quarterly*, 4 (2), 25-46. [In Persian]
- Kant, E. (2004). *Ma Bada al-tabiah Akhlaq Mabani ma Bada al-tabiah Talim Fazilat*, translated by Sanei Darehbidi, M., Tehran: Naqsh and Negar publications. [In Persian]
- Kant, E. (2005). *Lessons in moral philosophy*, translated by Sanei Darehbidi, M., Tehran: Naqsh and Negar publications. [In Persian]
- Kant, I. (1993), *Grounding for the Metaphysics of Morals*, (trans.) J. Ellington, USA: Hackle Publishing Company.
- Katouzian, N. (1998). *Philosophy of law, second volume of law sorces*, Tehran: Sahami Enteshar Company Publishing. [In Persian]
- Katouzian, N. (2013). *Introduction to the science of law and the study of Iran's legal system*, Tehran: Sahami Enteshar Company Publishing. [In Persian]
- Kelly, J. (2009). *A brief history of legal theory in the West*, translated by Rasekh, M., Tehran: Tarh-e No Publishing. [In Persian]
- Lotfi, H. & Dolatkah, F. (2009). Urban management and its place in improving the rights of citizens, *Human Geography Quarterly*, 3 (2), 94-119. [In Persian]
- Madani, J. (2006). Constitution and president's biography, *Zamaneh Monthly*, 33(4), 42-64. [In Persian]
- Madani, J. (2007). *Fundamentals and generalities of legal science*, Tehran: Padeyar Publications. [In Persian]
- Madhok, S. (2005), *Autonomy and human rights, The Essentials of Human Rights*, (eds.) K. M. R. Smith and Ch. Van den Anker, London: Hodder

- Arnold. Rawls, J. (1999), *A Theory of Justice*, Oxford: Oxford University Press, chap. 2.
- Mahmoudi, A. (2007). *Kant's political philosophy, political thought in the scope of Kant's theoretical philosophy and moral philosophy*, Tehran, Negah Moaser Publications. [In Persian]
- Mashhadi, A. & Jalili Morad, A. (2013). *Doctrine of discretionary jurisdiction in Iranian and French law, thoughts on administrative law: a collection of articles donated to Dr. Manouchehr Motameni Tabatabai by the efforts of Jalali, M., & Vijeh, M.R., and House of Humanities Thinkers*, Tehran: Majd Publications. [In Persian]
- Mehrpour, H. (2001). *The President and the responsibility for the implementation of the Constitution: a collection of discussions of the conferences of the Board of Follow-up and Monitoring of the Implementation of the Constitution of Tehran*, Enteshar Ettelaat Publications. [In Persian]
- Mohammadrezaei, M. (2000). *The explanation and critique of Kant's moral philosophy*, Tehran: Islamic Propaganda Office Publications. [In Persian]
- Mousavi Bojnordi, M. & Mehrizi Thani, M. (2013). Citizen's rights from Imam Khomeini's (RA), *Matin Research Journal*, 61(15), 1-24. [In Persian]
- Nabilo, H. (2008). *Historical contexts and legal requirements of the formation of a modern government with an emphasis on the case of Iran*, M.Sc. thesis in public law under the supervision of Mohammad Rasekh, Tehran: Shahid Beheshti University, Faculty of Law.
- Navabakhsh, M. (2006). Study of the concept of city and citizen from the perspective of sociology, *Journal of Sociology*, 5 (3), 11-30. [In Persian]
- Qari Seyyed Fatemi, M. (2004). *Human rights in the contemporary world, book 2, analysis of rights and freedoms*, Tehran: Shahr Danesh Institute of Legal Studies and Research. [In Persian]
- Qari Seyyed Fatemi, M. (2007). What and why citizenship rights from theory to law, *Judiciary Law Journal*, 4(58), 24-46. [In Persian]
- Qari Seyyed Fatemi, M. (2009). *Human rights in the contemporary world, book 1, an introduction to the theoretical issues of concepts, the foundations of the territory and the subject*, Tehran: Shahr Danesh Institute of Legal Studies and Research. [In Persian]
- Qazi Shariat Panahi, A. (2012). *Fundamental rights requirements*, Tehran, Mizan Publishing. [In Persian]
- Rahmatollahi, H. & Maleki, V. (2011). Legal nature and scope of responsibility for the implementation of the constitution by the president, *Constitutional Law Journal*, 15(8),32-48. [In Persian]



- Rasekh, M. (2005). Theory of law and International human rights, *Journal of Legal Research*, 8 (41), 1-24. [In Persian]
- Rasekh, M. (2006). Intrinsic and transverse characteristics of law, Tehran, Majlis and Research: *Quarterly of the Research Center of the Islamic Legislative Assembly*, 51(13), 43-68. [In Persian]
- Rasekh, M. (2008). *Freedom as a value, right and expediency, essays in philosophy of law, philosophy of right and philosophy of value*, translated and preface by Rasekh, M., Tehran: Tarh-e No Publishing. [In Persian]
- Rasekh, M. (2009). *Theory of right, human rights in the contemporary world*, Tehran: Islamic Human Rights Commission. [In Persian]
- Razzaq Pour, Y. (2011). A look at citizenship rights, *Kanon Monthly*, 2(123), 87-98. [In Persian]
- Rezaipour, A. (1999). *A complete set of rules and regulations of citizenship rights*, Tehran: Arian Publishing. [In Persian]
- Rorty, R. (1993), *Human Rights, Rationality and Sentimentality, On Human Rights*, (eds.) S. Shute and S. Hurley, New York: Oxford Amnesty lectures.
- Sadr Afshar, Gh. H. (1996). *Persian culture today*, Tehran: Kalameh Publishing. [In Persian]
- Saeed, Z. (2015). *Examining the President's legislation jurisdiction in the light of drafting the charter of citizen rights*, M.Sc. Thesis of Public Law under the supervision of Mehdi Balavi, Qom: Farabi Campus, Tehran University, Faculty of Law. [In Persian]
- Singer, P. (1996), *Kant's Ethics of Duty, Ethics*, (ed.) P. Singer, Oxford: Oxford University Press.
- Soltani, N. (2006). Social rights with citizenship rights, an example of the confusion of concepts in Iran's legal system, Majlis and Research, *Quarterly of the Research Center of the Islamic Legislative Assembly*, 13(51), 101-117. [In Persian]
- Tabatabai Motameni, M. (2015). *Review and analysis of citizenship rights and human rights, public freedoms and human rights in Tehran*, Tehran University Publications. [In Persian]
- Taghizadeh, J. & Ali Karmi, M., (2012). The concept of responsibility for the implementation of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, *Journal of Legal Studies*, 6 (1), 93-118. [In Persian]
- Vijeh, M. R. (2004). The principle of equality in modern public law, *Basic Laws Journal*, 1(2), 213-252. [In Persian]
- Vijeh, M. R. (2005). *The characteristics of the law in the legal system, a review of the law of legitimate freedoms and protection of the rights of citizens of Tehran*, Dadgostar Publishing. [In Persian]

- Vijeh, M.R. (2011). *Advanced course of public law (1), theoretical foundations and structure of the legal government*, Tehran: Jangal Publications. [In Persian]
- Vijeh, M.R. (2013). *A reflection on the concept of jurisdiction and its application in administrative law, thoughts on administrative law, a collection of articles donated to Dr. Manouchehr Motameni Tabatabai by the efforts of Jalali, M., & Vijeh, M.R., and House of Humanities Thinkers*, Tehran: Majd Publications. [In Persian]
- Waldron, J. (1995). *Introduction, Theories of Rights*, (ed.) J. Waldron, Oxford: Oxford University Press.
- Wellman, K. (2008). *The concept of right (2)*, Sahem Hova Falad, right and expediency, essays in philosophy of law, philosophy of right and philosophy of value, translated and preface by Rasekh, M., Tehran: Tarhe No Publishing. [In Persian]