

## حقوق شهروندی در نظام اداری

دکتر وحید آگاه

عضو هیات علمی دانشگاه علامه طباطبائی

دولت، حکومت یا اداره باید به این موضوع واقف باشند که ما مقید به رعایت حقوق شهروندی هستیم، اما اداره یا قدرت معمولاً در برابر این موضوع، مقاومت می‌کنند. رعایت نکردن حقوق شهروندی، ویژگی هیچ دولت خاصی نیست و در همه دولت‌ها رخ می‌دهد و فقط غلظت آن، فرق می‌کند. بنابراین این کار باید تمرین شود، تبلیغ شود، دولت‌ها باید از آن استقبال کنند و از همه مهمتر، نظارت‌های اداری و قانونی و قضایی که وجود دارد، از این امر حمایت کنند.

۳. شما جایگاه این حقوق شهروندی در ایران را بیشتر درک می‌کنید، چون در ایران، دامنه حکومت دولت خیلی بزرگ است، خیلی حجیم است و تعداد ادارات خیلی زیاد هستند. مفهوم اداره در ایران، یک مفهوم کاملاً جا افتاده و بسیار وسیعی است که موجب شده به شدت به حقوق شهروندی در اداره و عرصه حقوق اداری نیازمند باشیم. فرقی هم نمی‌کند که روش شما مدیریت سنتی باشد یا مدرن. به هر حال، حقوق شهروندی باید رعایت شود. یکی از معیارهای بزرگ سنجش شیوه مدیریت صحیح، حقوق شهروندی است. اگر شما در مدیریت بخشی سازمان یا اداره‌تان موفق باشید، اما حقوق شهروندی را نادیده گرفته باشید، شما به اعتماد بین حکومت و مردم در عرصه دولت ضربه زدید. بنابراین اگر نگاه از منظر حقوق شهروندی باشد، خیلی از ادبیات‌ها تغییر می‌کند، خیلی از اقدامات و رفتارها، سویه‌اش، مدیریتش، رویکردش و حتی خودش شاید منحل شود یا کاملاً باید تغییر پیدا کند.

۴. ما این مسئله را به وضوح در ایران لمس کرده‌ایم، مثلاً مصوبه «حقوق شهروندی در نظام اداری» مصوب شورای عالی اداری در اسفند ۱۳۹۵ را داریم که در خصوص حقوق شهروندی و لزوم رعایت آن در ادارات و دستگاه‌های اجرایی است. اما واقعاً آن چیزی که انتظار داشتیم اجرا شود، نیست. بزرگترین ناقض حقوق شهروندی، خود دولت‌ها هستند، یعنی دولتی که خودش منشور حقوق شهروندی را می‌نویسد، همه را ملزم به رعایت آن می‌کند، وقتی که از لایه‌هایی عبور می‌کنیم، می‌بینیم در تمام دستگاه‌های اجرایی، این حقوق شهروندی آنطور که باید

حقوق شهروندی در کشور از زمان ابلاغ آن در سال ۱۳۹۵ مجدداً مطرح شد. موضوعی همیشه جذاب که از دکتر آگاه خواستیم دغدغه‌هایشان را با ما مطرح کنند. سوال‌هایی مطرح شد و ایشان ترجیح دادند مطالبشان را در قالب غیرمصاحبه بازگو نمایند. از کاستی‌ها و راهکارها پرسیده بودیم و اینکه چه باید کرد که ذیلاً می‌آید.

۱. حقوق شهروندی، پایه حقوق است یعنی نظام حقوقی یا حقوق به معنای LAW یا حقوق موضوعه، بر مبنای حقوق شهروندی بوده و حقوق شهروندی بر مبنای کرامت انسانی است. حقوق شهروندی؛ حقوق بشر در کنار دموکراسی و حاکمیت قانون، سه ضلع مدیریت در دولت‌های مدرن می‌باشند، یعنی شما با حاکمیت قانون و دموکراسی خیلی جاها نمی‌توانید احقاق حق کنید و در مواردی که دموکراسی و حاکمیت قانون بخواهد استبداد را حکمفرما کند، حقوق شهروندی مانع این کار می‌شود و به عبارتی، ترمز این دو را می‌کشد. بنابراین حقوق شهروندی، یک خط قرمز و معیار برای سنجش حقوق انسانی می‌باشد.

۲. انسانی کردن حقوق می‌تواند در داخل مدیریت کلان کشور باشد، در داخل اداره و عرصه حقوق اداری باشد، اما هر جا که باشد حقوق شهروندی باید برای همه رعایت شود. این حقوق شهروندی هم برای شهروندان در برابر یکدیگر است و هم برای شهروندان در مقابل حکومت و از جمله ادارات. اما مورد دوم ارزش بیشتری پیدا می‌کند، چرا؟ به این علت که دولت، یک واحد اندازه‌گیری واحدهای سیاسی است و سه عنصر سرزمین، حکومت و مردم را شامل می‌شود. مردم و حکومت توانمندی شان یکسان نیست و مردم در مقابل حکومت همیشه ضعیف هستند. این حکومت است که همیشه پول دارد، قدرت دارد و آنرا اعمال می‌کند و مهمترین سپر و ابزاری که مردم در برابر اداره دارند، حقوق شهروندی است. این مسئله اگر خوب در نظام اداری کشور جا نیفتد، شما هر چقدر هم که از متون حقوقی استفاده کنید برای تبیین و تنظیم حقوق شهروندی، کار به جای مطلوبی نمی‌رسد. در واقع، باید همه به این امر واقف باشند و این مسئله باید از بالا به پایین حل شود، یعنی مجموعه ساختاری

آن را احساس کنند.

۵. ما در کشور مشکلات اقتصادی داریم و این مشکلات اقتصادی، گریبان‌گیر دستگاه‌های اجرایی هم هست و بخشی از نقض حقوق شهروندی به آن مربوط است. دولت می‌داند که باید حق شما را استیفاء کند، احقاق حق کند، اما به دلیل مشکلات مالی این کار را نمی‌کند. لذا بخشی از نقض حقوق شهروندی، بضاعت مالی کم دولت در ایران در ورطه داخلی است. ما نسبت به حقوق شهروندی در کلیت نظام حقوقیمان، خیلی کم و کسر نداریم، یعنی در حقوق و قوانین و مقرراتمان نیاز نداریم که یک انقلابی ایجاد کنیم یا مجموعه‌ای قوانین و مقررات خیلی شگفت‌انگیزی را تصویب کنیم؛ در قانون اساسی و در قوانین و مقررات خیلی اوضاع و احوال بدی نداریم، اما در حوزه عمل به دلیل اینکه ما مسائل دیگری داریم که شاید مهم‌تر از حقوق شهروندی هستند، لذا خیلی به حقوق شهروندی بها نداده‌ایم. نمی‌خواهم بگویم ما از نظر حقوق شهروندی در نظام حقوقیمان کامل هستیم، خیر؛ ولی همان چیزی هم که هست و خیلی هم نامطلوب نیست فقط خیلی خوب اجرا نمی‌شوند. اگر در حوزه استخدام، در حوزه رفتار با ارباب رجوع و در حوزه خدمات‌رسانی به ارباب رجوع دقت کنید، وضعیت کاملاً مطلوب را نمی‌توانید متوجه بشوید و نمی‌بینید. یک بخش هم این است که اداره و دولت در ایران بسیار عریض و طویل و پر حجم شده و هر چقدر اداره و حقوق اداری بیشتر شوند، نقض حقوق شهروندی هم بیشتر است. البته نقض حقوق شهروندی در بخش خصوصی هم مطرح است، اما جان کلام در مقابل دولت است، یعنی دولت اول باید مقید به رعایت حقوق شهروندی باشد و از عدم نقض حقوق شهروندی حمایت کند، وقتی که شهروندان در مقابل همدیگر رعایت نمی‌کنند.

۶. در ایران، تقید اداره به حقوق شهروندی را به صورت مطلوب مشاهده نمی‌کنید و باید پیوسته به دنبال ترمیم نقض حقوق شهروندی توسط دولت باشیم و این از یک اعتقاد، رفتار سازمانی در کلیت دولت منشعب می‌شود. بنابراین برگزاری کلاس‌های آموزشی و یاد دادن حقوق شهروندی به کارمندان خیلی خوب است و باید انجام شود، اما این فقط یک مسکن است و چاره کار نیست. چاره کار، این است که ساختار اداره و ساختار دولت در ایران بر اساس حقوق شهروندی باشد، ولی در کشوری که این حقوق شهروندی توسط دستگاه اجرایی بسیاری نقض می‌شود، در یک کلیت بزرگ اگر همان دستگاه اجرایی همان دولت بخواهد از حقوق شهروندی دفاع کند، حرفش خریدار ندارد. شما زمانی می‌توانید به دیگران بگویید چنین و چنان کنید که اول خودتان انجام دهید. اگر در هسته اولیه آن، شما لیلی رعایت حقوق شهروندی وجود داشته باشد، دیگر آن سازوکار اداری و نظارتی و ارزیابی خیلی مهم

(علی‌رغم مصوبه شورای عالی اداری) به صورت مطلوب اجرا نمی‌شود. فرض کنید مواردی در ماده ۱۰ همان مصوبه آمده که باید در قراردادها رعایت شود، مثلاً در قراردادهای اداره و اداری باید از شروط اجحاف‌آمیز یا شروط یک طرفه یا در واقع، نوشتن قرارداد کاملاً به نفع اداره یا سازمان و دستگاه اجرایی کاملاً خودداری شود. ولی تقریباً در بسیاری موارد نقض می‌شود و عملاً خط‌مشی حقوق شهروندی را در دستگاه اجرایی پر رنگ نمی‌بینید، چون اگر معیار حقوق شهروندی باشد، همه چیز تغییر می‌کند، آنجاست که دولت خودش را باید نسبت به شهروندان مقید و پاسخگو بداند. ما حقوق شهروندی را بیشتر در فرم‌ها اعمال کرده‌ایم، مثلاً میز خدمت و تکریم ارباب رجوع که بیشتر شکلی است، ولی وقتی اینها را کنار می‌زنیم و وارد عرصه واقعی می‌شویم، علی‌رغم تلاش‌های خیلی خوبی که در این زمینه انجام می‌گیرد، با عدم توفیق کامل مواجه می‌شویم. این نشان می‌دهد تا زمانی که از بالا و راس اداره و دولت، این موضوع را القا نکنیم که ما حقوق شهروندی را قبول داریم و می‌خواهیم احقاق و اجرا کنیم، در سطوح پایین‌تر کار به جایی نمی‌رسد. ما در زمینه حقوق شهروندی شاید دوره‌های آموزشی داشته باشیم و آموزش بدهیم، اما واقعیت این است که آموزش کلاسیک ره به جایی نمی‌برد و آموزش حقوق شهروندی باید در عمل از جانب دولتمردان دیده شود و تا در ورطه عمل، حس و دیده نشود، این اعتماد جلب نمی‌شود.

حقوق شهروندی، عرصه‌ای است که شهروندان باید مطالبه‌گر باشند، اما شهروندان وقتی حجم پیگیری‌شان از یک حدی که بگذرد، دیگر رمقی برای پیگیری حقوق شهروندی ندارند. لذا باید سازوکار و ساختار منسجمی در مجموعه دستگاه‌های اجرایی باشد که مردم این حس را پیدا کنند که مطالبه حقوق شهروندی به جایی می‌رسد. در غیر این صورت، آن را پیگیری نمی‌کنند. اگر بخواهم به شما بگویم که چالش‌های حقوق شهروندی در ایران چیست؟ این است که اجرای حقوق شهروندی را باید در دستگاه‌های اجرایی و دولت به چشم ببینیم و آن را احساس کنیم، وگرنه دیگر اعتمادی به پیگیری وجود ندارد. شما آدم‌های زیادی را در جامعه ایران می‌بینید که علیرغم وجود مصوبات مطلوب، به دلیل این فاصله دولت از مردم، دیگر اجرای مصوبات را مطالبه نمی‌کنند، حتی تلاشی برای احقاق حقشان نمی‌کنند. اگر شما در کشوری باشید که در آن حقوق شهروندی خوب اجرا و تبیین شده است، این همه پرونده قضایی علیه دولت وجود ندارد. فی‌المثل در دیوان عدالت اداری، غالباً طرف شکایت، دولت است و مردم عادی اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی نیستند؛ شما تعداد پرونده‌های آنجا را می‌بینید، این احساس عمومی را متوجه می‌شوید. انگار که حقوق شهروندی از بالا از یک جایی باید چترش باز شود و مردم

با این سوالات و مطالعات که بهره‌وری و کارآمدی چیست؟ حالا چه قانونی بنویسیم؟ حالا چگونه ارزیابی کنیم؟ تغییری حاصل نمی‌شود. از همه مهم‌تر اینکه حقوق شهروندی برای بهتر اجرا شدن به یک امر بیشتر از همه احتیاج دارد و آن؛ آزادی رسانه‌ها، مطبوعات، خبرگزاری‌ها، مجلات، نشریات و همه پلتفرم‌ها مجازی است. این رسانه‌ها اگر آزاد باشند، بسیار اجرای حقوق شهروندی را پیش می‌برند و این نقطه‌ای است که ما در ایران در خصوصش باید صحبت کنیم. این آزادی رسانه‌ها یعنی آزادی گردش اطلاعات، یعنی آزادی انتشار اخبار و اطلاعات که موتور محرکه‌ای است و حقوق شهروندی را در صدر امور نگه می‌دارد و ارتقا می‌دهد. نقطه اصلی اینجاست.

نیست، ولی عدم توجه در عمل به این مقوله باعث شده که قوانین و مقررات خیلی کارآمد نباشد و سازوکارها خیلی به جای خاصی نرسد. ما در بسیاری از موارد در رفتار و اقدامات بیرونی دولت، این اعتقاد راسخ به حقوق شهروندی را نمی‌بینیم. حال وقتی این مهم مشاهده نمی‌شود، اما می‌خواهیم قانون و مقررات بنویسیم، مقررات را در بیرون از دولت که نمی‌نویسند. قوانین و مقررات را از درون دولت می‌نویسند، بنابراین قوانین به جای مطلوبی که قانون اساسی و نظام حقوقی ما می‌خواهد، نمی‌رسد. مخلص کلام اینکه اگر به دنبال اجرای بهتر حقوق شهروندی هستید، باید نمادها را درست کنید، باید رفتار بیرونی را درست کنید و فرهنگ آن باید در مجموعه ساختار حکومت و دولت جا بیفتاد که مهم است. این راه چاره ماست، ولی وقتی دیده نشود؛