

**مصاحبه اول:**

## **“حقوق شهروندی و سازمانی در نظام اداری”**

مصاحبه شونده: دکتر کوروش استوار سنگری (مدرس، مدیرعامل و عضو انجمن ایرانی حقوق اداری)

مصاحبه‌گر: سید مجتبی معرفتی، رضا نایبی



**مقدمه**

حقوق شهروندی کمک می‌کنند.

اصولاً مفهوم شهروندی پیامد شکل‌گیری دولت مدرن است و به تبع آن حقوق شهروندی هم از پدیده‌های جهان مدرن است. البته حقوق شهروندی تفاوت جزئی با حقوق بشر دارد. وقتی که راجع به حقوق بشر سخن می‌گوییم یعنی آن حق‌هایی که بشر به ماهو بشر، یعنی هر انسانی بدون تعلقات جنسی، نژادی، مذهبی، سیاسی، ملی و مانند این، بایستی داشته باشد که پایه‌های آن و اصول آن در اعلامیه جهانی حقوق بشر و سایر میثاق‌های بین‌المللی بیان شده است. اما زمانی که از حقوق شهروندی صحبت می‌کنیم بیشتر در محدوده یک کشور صحبت می‌شود، به بیان دیگر حقوق شهروندی بیشتر مربوط است به حقوق و حق‌هایی که شهروندان در ارتباط با دولت و سازمان‌های اداری خویش دارند.

به عنوان مثال حق مالکیت، اگر یک حق بشری باشد و این را بشود راجع به آن عنوان کرد. مثلاً در خصوص بیگانگان ممکن است کشورهایی تملک بیگانگان را ممنوع یا برای آنها محدودیت‌هایی را ایجاد کنند. ولی این امر که آیا هر بیگانه‌ای می‌تواند در کشور مالکیت داشته باشد یا نداشته باشد، این را از منظر حقوق شهروندی نگاه می‌کنند که شهروندان در یک کشور چه حق‌هایی دارند که یک غیرشهروند نداشته باشد. به همین خاطر عرض کردم که در حقیقت حقوق شهروندی زیرمجموعه حقوق بشر است. با این توضیح که ممکن است ویژگی‌ها و چارچوب و محدودیت‌های خاص خودش را هم داشته باشد. پس اساساً حقوق شهروندی اصولاً در ارتباط با یک دولت حاکم مطرح می‌شود. البته با حقوق بشر همپوشانی دارد، اما تعارض با هم ندارند، ولی حیطه آن محدودتر است. از سوی دیگر مقوله حقوق شهروندی هم جنبه‌های مختلفی دارد، مثلاً آزادی بیان هم جزء حقوق بشر و هم جزء حقوق شهروندی است.

ولی این حق‌ها در همه حالت‌ها موضوعیت پیدا نمی‌کند، در حوزه اداری و سازمانی بیشتر راجع به آن حق‌های سخن گفته می‌شود که شهروندان در مقابل اداره و دستگاه دارند و یا حق‌هایی که دستگاه‌ها بایستی در مورد شهروندان خود رعایت کنند و محترم بشمارند، وگرنه مثلاً در ارتباط شهروند با شهرداری، یا میراث فرهنگی یا سازمان امور مالیاتی دیگر بحث آزادی عقیده و آزادی بیان مطرح نیست. چون اساساً ارتباط شهروند با این سازمان در این حوزه‌ها نیست، بلکه این جا به شکل خاص راجع به آن حق‌هایی که برای آن دستگاه موضوعیت پیدا می‌کند، سخن گفته می‌شود و مطرح است. در حوزه روابط سازمانی و دیگر شهروندان با دستگاه‌های دولتی، در حقوق مدرن بخصوص در اواخر قرن بیستم، بحث اداره خوب مطرح شده است و این که هر شهروندی

در عصر حاضر رعایت حریم حقوق مردم در عرصه‌های مختلف به عنوان یک پدیده اجتماعی، یکی از ضروریات زندگی محسوب می‌شود. شهروندان عموماً با سلايق و انگیزه‌های مختلف در جامعه به فعالیت می‌پردازند. از این‌رو، زندگی اجتماعی مستلزم وجود روابط حقوقی بین افراد و گروه‌های مختلف جامعه می‌باشد که باید تحت نظم و قاعده‌های قانونی درآید و در صورت عدم وجود نظم و ضوابط در جامعه، زور، اجحاف و تزویر حاکم شده و سبب ایجاد هرج و مرج و نابسامانی خواهد شد. دولت‌ها و نهادهای عمومی در سده‌های اخیر با تعیین و تدوین قواعد و مقررات مربوطه، سیاست خاصی را در جهت تنظیم این روابط در پیش گرفته‌اند.

اصلی‌ترین بحث در حیطه حقوق شهری، آشنایی شهروندان با قوانین و مقررات مورد عمل و جاری است. قانون اساسی به عنوان مهم‌ترین منبع قانونی که اصول اساسی حقوق یک دولت در آن تبیین شده و تشکیلات و روابط بین قوای مختلف و قدرت‌های عمومی و ... را بیان می‌نماید، متضمن قواعد کلی در خصوص جنبه‌های حمایتی و پیگیرانه از حقوق شهروندی است. لذا در نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران صیانت از حقوق شهروندی از مهم‌ترین اموری است که به آن توجه لازم شده است.

ضمن تشکر از جناب آقای دکتر کوروش استوار سنگری همکاران محترم ایشان در انجمن ایرانی حقوق اداری توسعه بهره‌وری ایران که در تهیه و تدوین محتوای علمی فصلنامه ما را یاری نموده‌اند و همچنین بابت قبول انجام مصاحبه برای فصلنامه تخصصی مطالعات و پژوهش‌های اداری. موضوع شماره پاییز فصلنامه مذکور به بحث حقوق شهروندی و سازمانی در نظام اداری اختصاص داده شده است. به همین دلیل خواهش کردیم از شما تا به واسطه مجموعه سئوالاتی که طرح می‌شود، حقوق شهروندی و سازمانی در نظام اداری و اهمیت آن را برای خوانندگان ما تشریح بفرمایید.

**– به عنوان فتح باب مصاحبه امروز، لطفاً مقوله حقوق شهروندی و سازمانی را به‌ویژه از منظر مثال‌های عملیاتی آن برای خوانندگان فصلنامه به شکل مبسوط تشریح نمایید.**

نخست تشکر می‌کنم از متولیان فصلنامه تخصصی مطالعات و پژوهش‌های اداری که موضوع حقوق شهروندی به ویژه در ارتباط با سازمان‌های اداری را موضوع این شماره خود قرار دادند و از این نظر، هم به آموزش کارمندان و هم به توسعه فرهنگ

دستگاهی، هر سازمان عمومی و دولتی حق دارد که تقاضا کند که اموری که مربوط به او است در یک مهلت معقول انجام شود. بنابراین دیر انجام شدن، تنبلی کردن و مانند این مخالف حق شهروندی و اداره خوب است، چون در اینجا یک مهلت معقول رعایت نمی‌شود.

اگر فرض بفرمایید شهروندی پرونده‌ای دارد و به یک سازمانی مراجعه کند که مثلاً مدت مهلت معقول کار پرونده دو روزه است، اگر دو هفته شد، مشخص می‌شود که حقوق شهروند تضییع شده، اگر یک هفته است یک ماه شد، قطعاً حقوق شهروند تضییع شده است. حق دیگری که می‌خواهم تاکید کنم (چون ممکن است در خیلی از سازمان‌های ما اشراف نداشته باشند) حق دسترسی افراد به پرونده خودشان است. ببینید پرونده هر شهروند در هر دستگاهی حداقل برای آن شهروند محرمانه نیست. مثلاً فرض کنید کسی پرونده مالیاتی دارد، پرونده شهرداری دارد و یا هر پرونده‌ای در هر دستگاهی دارد، می‌بایستی حق داشته باشد به محتویات آن پرونده دسترسی پیدا کند. واقعیت این است که معمولاً در این دو حوزه، یعنی هم رعایت مهلت مقرر و هم دسترسی به پرونده؛ دستگاه‌های اداری ما مشکل دارند.

حق برخورداری از اداره خوب را دارد، به عبارت دیگر هر شهروندی حق دارد که خوب اداره بشود و تقاضا کند که جامعه او، محیط او، شهر او، کشور او خوب اداره گردد. در این جاست که در خصوص حق‌هایی که در یک اداره خوب مطرح است باید بحث کنیم، چون در حوزه بحث اداری که شما می‌خواهید سوال بفرمایید یا مورد نظر شما است، طبیعتاً همه حق‌های بشری یا همه حقوق شهروندی نه موضوع بحث است و نه اصلاً موضوعیت دارد.

ما راجع به آن دسته از حق‌هایی صحبت می‌کنیم که شهروندان در مقابل ادارات دارند که شامل حق‌های متنوعی است؛ مثل رعایت بی‌طرفی، حق استماع، حق دسترسی پرونده که در اینجا به دلیل اینکه مخاطب ما چه بسا ممکن است که کارکنان دستگاه دولتی هم باشند، راجع به دو حق خاص صحبت می‌کنم که معمولاً در ادبیات و در فرهنگ به اصطلاح رابطه سازمانی ما مغفول مانده است. یکی این است که شهروند حق دارد کارش در یک مدت معقول انجام شود. در بحث اداره خوب یکی از اصل‌هایی که در اداره خوب حاکم است، اصل رعایت مهلت معقول. یعنی یک اداره خوب، اداره‌ای است که کاری که به او ارجاع می‌شود در یک مهلت معقول انجام شود. پس شهروند هم در مقابل هر



کردم، می‌بینم، تفاوتی است که انسان در دولت مدرن و دولت سنتی دارد. معمولاً ما دولت‌های پیشامدرن را در قالب‌هایی مثل دولت‌های فتوئدالی، دولت‌های مطلقه می‌بینیم. شاهد شکل‌گیری دولت مدرن از قرن ۱۷ به این سمت هستیم. هر چند که دولت مدرن هم به تدریج تکامل پیدا کرده است و طبیعی است در دولت مدرن قرن هفدهمی، حقوق شهروندی به این شکل مطرح نبوده است و درخصوص یک حداقل‌های اولیه مسائلی مطرح بوده است.

**تفاوت‌های ملموس مدیریت دولتی سنتی و نوین در نوع نگرش به موضوع حقوق شهروندی و سازمانی در بستر زمان را به چه شکل می‌توان تبیین نمود؟ به بیانی دیگر، چرخه تکامل این مهم را چگونه بایستی ترسیم و تشریح نمود و آیا اگر تفاوتی در مبانی نظری و تفکرات موجود رخ داده است، در عرصه عمل نیز می‌توان این تفاوت‌ها را دید؟**  
در پاسخ به این سوال، بنده این مساله را از همان دیدی که عرض

حق‌مدار است، مشارکت‌جوست و از ما مسئولیت و پاسخگویی می‌خواهد. اگر ما افراد جامعه را با این دو دیدگاه بسنجیم، نشان‌دهنده دو نوع تلقی از مدیریت سنتی و مدرن است.

### **تعامل دولت و شهروندان از منظر شبه پارادایم حقوق شهروندی را چطور می‌بینید؟ آیا این تعامل را می‌توان مصداقی از پیاده‌سازی عینی آرمان حقوق شهروندی دانست؟**

همانگونه که پیشتر بیان کردیم در دولت مدرن ما در مقابل دولت، شهروند داریم، بر خلاف دولت سنتی که ما رعیت یا اتباع داریم، بنابراین در دولت مدرن تعامل بین شهروندان از نقطه نظر الگوی شهروندی و آن جهت‌گیری شهروندی یک رابطه دو طرفه است. به عبارت دیگر در دولت سنتی مردم تکلیف‌مدار هستند و دولت حق‌مدار، ولی در دولت مدرن شهروند حق‌مدار است. به این معنی نیست که کاملاً یکجانبه جهت‌گیری عوض شده است.

در دولت سنتی همه حق‌ها از آن حکومت است و همه تکالیف از آن مردم است. در دولت مدرن این نیست که بگوییم همه حق‌ها به شهروند انتقال پیدا کرده است و همه مسئولیت‌ها به دولت، بلکه رابطه دو سویه است. هم شهروندان حق دارند و تکلیف، هم دولت و سازمان‌ها تکلیف و حق دارند. به عبارت دیگر در دوران مدرن که بحث از حقوق شهروندی است یک تعامل میان دولت و شهروندان باید وجود داشته باشد. این تعامل آنها بر پایه تعادل است. یعنی شهروند در مقابل حکومت حق دارد و تکلیف نیز دارد. حکومت نیز در مقابل شهروندان هم تکلیف و هم حق دارد. با این مقدمه، اصولاً دیدگاه این است که رویکرد شهروند حق‌مداری است، نسبت به دولت تکلیف‌پذیر، و دولت نسبت به شهروندان مسئولیت‌پذیر است. ولی بدین معنی نیست که حق یک‌سویه است، یعنی همه حق‌ها متوجه شهروندان است و همه تکالیف متوجه دولت است، بلکه در کنار هر دو، هم شهروندان تکلیف دارند و هم دولت حق دارد. اما تعامل آنها بایستی بر بنیان تعادل میان این حق‌ها و تکالیف، حق‌ها و مسئولیت‌ها شکل گیرد تا رابطه متعادلی ایجاد شود.

در دولت سنتی نگرشی که به افراد وجود دارد و حتی عناوینی که برای افراد بکار می‌برند نشانه نوع نگرش مدیریتی در جامعه هم است. نوع نگرش سازمان بر جوامع است. ما در ارتباط با دولت مثلاً فتودالی، رابطه‌ای که بین حکومت و افراد است، می‌گوییم افرادی چون این فرد هنوز شهروند نشده است؛ رابطه ارباب و رعیتی است. به بیان دیگر در یک دولت فتودالی با رعایا سر و کار داریم. در دولت‌های مطلقه با اتباع سر و کار داریم. شما این کلمات: تبعه، رعایا، رعیت را ملاحظه بفرمایید. اساساً از عنوان تبعه مشخص است که باید تبعیت کند. عنوان رعیت مشخص است و فقط تابع امر و نهی ارباب است. ولی در دولت سنتی رویکردی که نسبت به انسان و افراد زیر مجموعه حکومت، حالا در سطح کلان، در سطح پایین‌تر، ادارات، دستگاه‌ها و در همان محدوده‌ای که در دوران خود موضع پیدا می‌کند. این است که ما با انسان‌هایی روبرو هستیم که در مقابل حکومت فقط مکلف هستند، تبعیت کنند، اطلاعات کنند.

بنابراین اساساً در نگرش سنتی، انسان‌ها تکلیف‌مدار هستند و در مقابل حکومت و دستگاه‌ها و مامورین آن حقی ندارند. این همه حق‌ها متوجه حکومت است، همه تکالیف متوجه مردم است. در نتیجه در این نوع نگرش ما برای شهروندان در مقابل حکومت، دولت و ماموران آن حقی قائل نیستیم و آنها فقط مکلف هستند که اوامر و وظایفی که در مقابل حکومت دارند را انجام دهند. در حالی که در دولت مدرن، شهروند حق‌مدار است، شهروند انسان منفعلی در مقابل حکومت نیست، بلکه شهروند مشارکت‌جوست، شهروند برابری‌جوست و اینجاست که نوع نگرش سنتی و مدرن مشخص می‌شود، که آیا ما به انسان‌ها به چشم رعیت می‌نگریم یا شهروند؟ اگر به چشم رعیت می‌نگریم طبیعتاً در مقابل آنها تکلیف نداریم، آنها در مقابل ما تکلیف دارند، آنها مکلف هستند آنجا که ما گفتیم را عمل کنند و ما پاسخگوی آنها نیستیم. اما در نگرش مدرن شهروند حق‌مدار است و ما به عنوان دولت در مقابل آنها مسئولیت داریم.

در نتیجه تفاوت اساسی در این دو نوع نگرش که آیا ما به شهروندان و یا به افراد به عنوان رعیت، اتباع نگاه می‌کنیم که صرفاً وظیفه دارند آنچه که ما می‌گوییم اطاعت کنند و در قبال آنها مسئولیتی هم نداریم. اگر هم کاری هم انجام می‌دهیم از سر لطف است. یا اینکه شهروندان یا افراد را شهروند می‌دانیم که



شده و هر کسی در خصوص آن دستگاه تکلیف خود را می‌داند. بنابراین به نظر بنده بدون حاکمیت قانون، بستری برای تحقق حقوق شهروندی فراهم نمی‌شود. دقت داشته باشید حاکمیت قانون به معنی صرف وجود قانون نیست.

حاکمیت قانون به این معنی است که قانون به هنجار رفتاری و اخلاقی شهروندان و دستگاه شود. به نحوی که اگر دستگاه از آن تخطی کند به منزله‌ی یک تخطی اخلاقی هم محسوب شود. شما ملاحظه کنید در سیستم اداری ما معمولاً افراد موقعی که با اداره سر و کار دارند نخست دنبال این هستند که آشنایی پیدا کنند. چرا؟ علت این است که جامعه و شهروندان از آن اداره انتظار حاکمیت قانون ندارند و دنبال رابطه و واسطه می‌گردند که به شکلی حتی کارهای قانونی آنها را انجام دهند. به نظر من سنگ بنای اینکه دستگاه‌های دولتی بتوانند حلقه واسطه میان مردم و حکومت در جهت پیاده کردن حقوق شهروندی شوند این است که اساساً یاد بگیریم و به عنوان یک فرهنگ استقرار بخشیم که در یک اداره قانون حاکم است. همین که شما به دنبال پیدا کردن یک آشنا یا رابطه‌ای هستید، نشان دهنده این است که جامعه اعتقاد ندارد که در این اداره قانون حاکم است.

اتفاقاً چه بسا ممکن است یک شهروند اعتقاد به قانون داشته باشد، اما از آن جا که اعتماد ندارد که در این دستگاه قانون رعایت

**از دیدگاه شما، سازمان‌ها به عنوان حلقه واسطه دولت و ملت، چگونه می‌توانند مقوله حقوق سازمانی را از منظر تکریم و پیاده‌سازی ساز و کارهای حقوق شهروندی پیاده نمایند؟ به بیانی دیگر، مهم‌ترین روش‌های پیاده‌سازی شاخص‌های حقوق شهروندی و سازمانی در متن جامعه از سوی نظام اداری چیست؟**

اینکه چگونه دستگاه‌های اداری می‌توانند به عنوان حلقه واسطه میان دولت و مردم به این امر کمک کنند یا اینکه این امر را پیاده کنند، باید عرض کنم اولاً آموزش سنگ بنای شکل‌گیری این امر است که می‌بایستی دستگاه‌های دولتی که به درستی حلقه واسطه حکومت به معنی کلان آن و مردم هستند؛ نخست انسان‌هایی را بکار گیرند که برای این که حقوق شهروندی را محترم بشمارند؛ آموزش دیده و تربیت شده‌اند. نکته دوم اینکه در خصوص پاسخ به سوال اول اگر یادتان باشد عرض کردم که در حوزه حقوق اداری و ادارات، بحث حق برخورداری شهروندان از اداره خوب را داریم که بعداً راجع به این بیشتر صحبت می‌کنیم. سنگ بنای یک اداره خوب، حاکمیت قانون است، یعنی اداره‌ای خوب است که بر بنیاد حاکمیت قانون اداره شود. قانون به معنی چارچوب از پیش تعیین شده‌ای که توسط مراجع ذیصلاح وضع

دیگران مطرح می‌کنند. در حالی که بایستی بدانیم شهروندی که حق مدار است، مشارکت‌جوست، برابری‌جوست، شهروند مسئولیت‌پذیر هم است. این شهروند می‌بایستی مسئولیت خود را در مقابل جامعه انجام دهد.

نمونه‌ای که عرض کردم در خصوص حفظ محیط زیست بود. حال در امور دیگر چگونه ما می‌توانیم ادعا کنیم که انسان مدرن و نقادی هستیم، اما محیط زیست خود را نابود می‌کنیم. چگونه می‌توانیم مدعی بشویم که انسان مدرنی هستیم ولی برای مثال در خصوص تکالیف مالیاتی خودمان سعی می‌کنیم که به هر بهانه و وسیله‌ای از تکالیف فرار کنیم و مالیات خود را ندهیم. بنابراین من معتقد هستم که اولاً بایستی آموزش حقوق شهروندی از سطح پایین یعنی از دبستان‌ها شروع شود و فرزندان ما از کودکی یاد بگیرند که انسان‌ها محترم هستند، حق‌هایی دارند و حق همسایه چیست. موقعی که در منزل خود صدای وسایل صوتی را آنقدر بلند می‌کنید که همسایه آسیب ببیند، مشخص است که شما به حقوق شهروندی اعتقادی ندارید یا برای آن تربیت نشده‌اید که چه رفتاری از شما مزاحم همسایگان و سایر شهروندان است.

بنابراین باید در دبستان‌های ما فرزندان آموزش ببینند که انسان‌ها محترم هستند. انسان‌ها حق‌های برابر دارند. انسان‌ها حق‌ها و حریم‌هایی دارند که ما باید آنها را رعایت کنیم و ما هم حق‌هایی داریم، اما در کنار اینها یا در مقابل اینها، مسئولیتی هم در مقابل جامعه داریم. ملاحظه کنید این ترافیک چقدر به اصطلاح ناهنجار است، بخشی از آن بر می‌گردد به این که ما در این اوضاع مسئولیت‌پذیر نیستیم. از سویی دیگر در خصوص رفتاری که دستگاه‌های دولتی و مأمورین دولتی با مردم دارند، زمانی می‌توانیم امیدوار باشیم که آنها این حق‌ها را رعایت کنند که اولاً آموزش دیده باشند، ثانیاً برای این کار تربیت شده باشند. دقت داشته باشید اکنون در دستگاه‌های اداری ما دوره آموزشی زیاد است، حتی شما می‌بینید که دوره‌های آموزشی فنی که برای کارمندان برگزار می‌شود بازدهی را ندارد، چه رسد به این که ما در خصوص مفاهیمی مثل حقوق شهروندی بخواهیم دوره‌های آموزشی را برقرار کنیم. چرا؟ چون این دوره‌های آموزشی که در ادارات ما برگزار می‌شود، هیچ‌گاه ارزیابی نمی‌شود که آیا این فردی که این آموزش را دیده است بعد از دوره در رفتار یا عملکرد خود عمل می‌کند یا نه؟ یعنی در نظام اداری ما یک کارمندی در یک جلسه آموزشی حضور پیدا می‌کند. چه بسا ممکن است که اساساً با موبایل خود هم بازی کند، به صرف اینکه حضور پیدا کرد به او مدرکی می‌دهند که ایشان این دوره را طی کرده است. حالاً باید آموزش ما ارزیابی شود که آیا این آموزش تاثیر خود را در فرد گذاشته است یا نه؟ آیا اساساً فرد آموزش دقیقی دریافت کرده است یا نه؟ و سپس اینکه انعکاس این آموزش در رفتار آنها

شود، دنبال پیدا کردن راه‌های غیرقانونی برای انجام کارهای قانونی خود است. در نتیجه اگر حاکمیت قانون به عنوان یک فرهنگ و به عنوان یک رفتار اجتماعی شکل گیرد، ما بستر اولیه برای پیاده‌سازی حقوق شهروندی را پیاده کرده‌ایم، وگرنه بدون حاکمیت قانون سخن از حقوق شهروندی کردن، همانطوری که عرض کردم شعار دهان پر کنی بیش نیست.

**- جایگاه آموزش در ارتباط با توسعه بنیان‌های رفتاری، اخلاقی و عملکردی در حوزه حقوق شهروندی و سازمانی و به تبع توسعه ملی و سرزمینی را لطفاً تبیین نمایید. در این زمینه لطفاً وضعیت موجود ملل توسعه یافته را در قیاس با کشورهای در حال توسعه همچون ایران، تطبیق دهید.**

بنده اساساً معتقد هستم مفاهیمی مثل دموکراسی، حقوق شهروندی و مانند این یک شعار و یک کتاب و یک قانون نیست، بلکه این یک فرهنگ است. در نتیجه اگر قرار است رویکرد دستگاه‌ها و جامعه، ناظر بر حفظ حقوق شهروندی باشد، می‌بایستی قبل از آن جامعه برای این امر تثبیت شده باشد. البته منظور ما این نیست که ما بایستی بنشینیم تا جامعه تربیت پیدا کند و بعد به سراغ ادعای حقوق شهروندی برویم. بلکه معتقد هستم اینها همه در مسیر زمان و پیوسته و همراه هم انجام می‌شود.

اما بحث من اینجا است که در ایران مفاهیمی مثل حقوق شهروندی خیلی بحث می‌شود، ولی به دلیل فقدان آموزش فرهنگی در جامعه، به این معنی که ما به صرف اینکه بیاییم حقوق شهروندی را تعریف کنیم و به افراد جامعه آموزش بدهیم، به جامعه‌ای که در آن حقوق شهروندی محترم است، نمی‌رسیم. بلکه بایستی این مفاهیم به صورت فرهنگ عمومی جامعه درآید. حالا هر دو جنبه آن را بیان می‌کنم یعنی هم در خصوص جایگاه آموزش و تربیت در میان افراد جامعه و شهروندان و هم در مقابل کارمندان دستگاه‌ها. ببینید در خصوص جامعه شما با خیلی از افراد روبرو می‌شوید، افرادی در جامعه می‌بینید که خیلی ظاهرشان مدرن است، شعارهای مدرن می‌دهند ولی وقتی در خیابان رانندگی می‌کنند، بطری خالی آب خود را در خیابان پرت می‌کنند.

همه این پلاستیک‌ها و زباله‌هایی که در کنار جاده‌های ایران دیده می‌شود، عمدتاً محصول همین شهروندان است. با تک‌تک این افراد وقتی صحبت می‌کنیم دائم به نقد حکومت می‌پردازند و داعیه نقض یا سلب حقوق شهروندی را بازگو می‌کنند. می‌بینیم که در این حوزه‌ها یا در این سطح، حقوق شهروندی شعار دهن پر کن و به اصطلاح تو خالی است که افراد این را فقط برای

کرامت انسانی حفظ شود و به این خاطر گاهی دیده می‌شود که می‌خواهند چالش و تضادی میان این دو ایجاد کنند و این تضاد می‌تواند مخرب باشد و موجب سلب حقوق شهروندان شود.

از طرف دیگر می‌دانیم که دولت فعلی در سال ۹۵ منشور حقوق شهروندی را تصویب کرده است، ولی این متن قانون نیست و به همین خاطر جایگاه حقوقی و الزام‌آور بودن این متن همیشه مورد سؤال و چالش است. بنابراین چالش بعدی فقدان متن قانونی الزام‌آور فراگیر در حوزه حقوق شهروندی است. یعنی ما نیاز داریم متنی مانند منشور حقوق شهروندی به شکل قانون مصوب مجلس شورای اسلامی در بیاید و برای هر کدام از آنها ضمانت اجرایی پیش‌بینی شود. در صورتی که شهروندان، مقامات و دستگاه‌ها از آن تخطی کردند، تبعات آن مشخص گردد. به بیان دیگر برای این حقوق شهروندی ضمانت اجرایی پیش‌بینی شود که این حق‌ها از حالت شعار و مطالب زیبا فراتر رود.

### **- آیا ارتباطی میان حقوق شهروندی و سازمانی و بهره‌وری در میان کارکنان وجود دارد؟ این بهره‌وری را چگونه باید از میان شهروندان مورد محاسبه قرار داد؟**

بله کاملاً ارتباط وجود دارد. چرا وجود دارد؟ یکی از ویژگی‌های یک اداره خوب پاسخ‌گویی، شفافیت و کارآمدی است که این موضوع در ماده ۱۹ منشور حقوق شهروندی هم آمده است. بنابراین یک اداره خوب، اداره کارآمد است. یک کارمند خوب، کارمند کارآمد است. کارمند و اداره کارآمد چیست؟ یعنی آن که بهره‌وری مطلوب دارد. از سویی دیگر اگر پاسخ‌گویی و شفافیت در دستگاه‌های ما به عنوان یک فرهنگ شکل گیرد، ضمانت اجرایی و حقوقی آن هم به درستی اعمال شود؛ در این جاست که کارمند خود را مکلف می‌داند که مسئولیت‌پذیر باشد، پاسخگو باشد و چون می‌خواهد نشان دهد که کارآمد است و جایگاه شغلی پیدا کند و طبیعی است که سعی می‌کند میزان بهره‌وری خود را افزایش دهد. چون لازمه پاسخگو و کارآمد بودن این است که فرد بهره‌مطلوب را به شهروندان و سازمان زیربسط خود بدهد. در نتیجه اعمال اصل کارآمدی، اعمال اصل شفافیت، اعمال اصل پاسخگویی در سازمان‌های اداری، اتوماتیک‌وار می‌تواند موجب ارتقای بهره‌وری سازمانی در هر دستگاه شود. چون اگر کارمندی این ویژگی را نداشته باشد، نه تنها نباید ارتقای شغلی پیدا کند؛ بلکه این مسئله می‌تواند موجب اخراج او از دستگاه دولتی شود.

حتماً دوستان خبر دارند که در قانون مدیریت خدمات کشوری هم یکی از مواردی که برای عدم تمدید قرارداد کارمندان پیش‌بینی شده است، این است که فرد آن بهره‌وری لازم را نداشته باشد و یا رضایت ارباب رجوع را جلب نکرده باشد. پس به میزانی که یک

چگونه است؟ به نظر من در حوزه حقوق شهروندی و رفتار متقابل شهروندان و ادارات، آموزش مبنای اصلی است، اما آموزشی که منجر به شکل‌گیری آن رفتار اجتماعی در میان شهروندان شود. این شهروندی که عرض می‌کنیم، اعم از شهروندان عادی و مقامات و مسئولین دولتی می‌باشد.

### **- مهم‌ترین چالش‌های اجرایی، قانونی و فرهنگی در ارتباط با حقوق شهروندی و سازمانی در نظام شهرنشینی و اداری ایران را چه مسائلی می‌توان برشمرد؟**

به اعتقاد من مهم‌ترین چالش فقدان آموزش منجر به شکل‌گیری فرهنگی است، حتی می‌دانیم که در آموزش اولیه هم مشکل داریم. بحث حقوق شهروندی در ایران دو دهه است که پررنگ شده است؛ ولی در خصوص فرهنگ‌سازی این زمینه کار عمیقی انجام نداده‌ایم. بنابراین بزرگترین چالش را فقدان آموزش لازم حقوق شهروندی هم به دستگاه‌های دولتی و هم به شهروندان است. حقوق شهروندان بایستی به صورت آموزش اجباری برای همه دستگاه‌ها و همه کارمندان تدریس شود. یک آموزش موثر که بتوانیم بفهمیم که شخص آن را فراگرفته یا خیر. پس مشکل اصلی در فقدان آموزش و فرهنگ‌سازی در خصوص حقوق شهروندی است. نمونه‌ای را عرض می‌کنم که فقدان آموزش چگونه هم به مردم و هم به کارمندان آسیب می‌زند.

در مجموعه‌ای که دیوان عالی کشور در مورد آراء خود چاپ کرده، موردی دیدم که در یکی از پاسگاه‌های کشور، دو نفر را به اتهام ربودن چند گوسفند بازداشت می‌کنند. یکی از مأمورین خواسته از این‌ها اقرار بگیرد و به شکلی این‌ها را ضرب و شتم می‌کند که یکی از آنها فوت می‌کند. دیوان عالی کشور نسبت به این مأمور حکم قصاص صادر کرده است. بنده عرض می‌کنم که این مأمور متخلف، خود قربانی این وضعیت است، اگر این مأمور آموزش می‌دید که حقوق شهروندی متهمین چیست؟ چگونه باید با اینها برخورد کرد و تبعات رفتار غیرقانونی و تبعات عدم رعایت حقوق شهروندی نسبت به متهمین چیست؟ خود را در این مهلکه نمی‌انداخت.

بنابراین به نظر من چالش اصلی و اولیه ما فقدان آموزش فراگیر و فقدان فرهنگ‌سازی در مورد حقوق شهروندی در دستگاه‌های دولتی است. از سویی دیگر ما با چالش‌های دیگری هم روبرو هستیم. متأسفانه در ایران بعضاً تصور می‌شود که این مفاهیم، مفاهیم غربی است که با موازین شرعی ما تعارض دارد، در حالی که این‌گونه نیست و اساساً حفظ کرامت انسانی از نخستین آموزه‌های دینی ما است که حتی می‌دانیم در قانون اساسی ما هم یکی از مبانی جمهوری اسلامی ایران را این مورد دانسته است که

شده است که نسبت به برخی از حق‌های موضوع قانون اساسی، ضمانت اجرایی کیفری پیش‌بینی شود، اما این قانون از این نظر فراگیر نیست و در آن ضمانت اجرایی برای همه حق‌های ملت که در قانون اساسی ذکر شده است پیش‌بینی نشده است.

به همین خاطر می‌توانیم بگوییم که در قوانین عادی ما یک متن مفصل و دقیقی که همه حق‌ها را به ریز مشخص کرده باشد و برای آن ضمانت اجرا پیش‌بینی شده باشد، نداریم. شاید به همین علل یا بخاطر همین نقص در نظام حقوقی ایران بود که در آذرماه ۱۳۹۵ رئیس‌جمهور ایران متنی را به عنوان منشور حقوق شهروندی منتشر کرد که ۱۲۰ ماده است. در این منشور، حقوق شهروندی حوزه‌های مختلفی را در بر می‌گیرد که از جمله این حق‌ها که در توضیح بحث ما قابل توجه است، حق اداره شایسته و حسن تدبیر است که مواد ۱۹ تا ۲۴ این منشور به حق شهروندان در برخورداری از یک اداره خوب مربوط است. هر چند که در این منشور از آن به عنوان حق اداره شایسته یاد شده است. ماده ۱۹ آن می‌گوید که شهروندان از حق اداره شایسته امور کشور بر پایه قانون‌مداری، کارآمدی، پاسخگویی، شفافیت، عدالت و انصاف برخوردار هستند و رعایت این حق توسط مسئولین و کارکنان الزامی است. یا مثلاً ماده ۲۰ می‌گوید که حق شهروندی است که امور اداره آنها با رعایت قانون، بیطرفانه و به دور از هرگونه منفعت‌جویی و غرض‌ورزی شخصی، رابطه خویشاوندی و گرایش‌های سیاسی و پیش‌داوری در زمان معین و متناسب رسیدگی و انجام شود که می‌شود به مواد دیگر آن هم استناد کرد. بنابراین در این منشور حقوق شهروندی سعی شد خلاهایی که در نظام حقوقی ایران وجود دارد را به گونه‌ای پر کند، اما همان گونه که قبلاً بیان گردید چون این مصوب مجلس نیست، بنابراین این متن ضمانت اجرایی و قانونی نخواهد داشت. هر چند که نفس تهیه و انتشار این حقوق شهروندی، قطعاً در فرهنگ‌سازی حقوق شهروندی جامعه ما موثر است و اثر مثبت خواهد داشت که از این نظر کار مثبتی شده است، ولی در تکمیل آن لازم است که این به شکل قانون مصوب مجلس درآید. مهم‌ترین ساز و کاری که ما داریم از یک طرف این قوانین است، از سوی دیگر بخشی از این به اصطلاح منشور حقوق شهروندی به تصویب شورای عالی اداری رسیده است که عدم رعایت این منشور از جانب کارمندان می‌تواند تخلف اداری محسوب شود.

بنابراین قانون رسیدگی به تخلفات اداری می‌تواند یکی از ضمانت‌های اجرایی رعایت حقوق شهروندی در ادارات باشد و به اجرای این منشور حقوق شهروندی و فرهنگ‌سازی حقوق شهروندی کمک کند. شاید بشود گفت که مهم‌ترین ساز و کار اجرایی در نظام ایران همین است که این را جزء ضوابط

دستگاه بهره‌وری بالاتر دارد، به منزله این است که هم شفاف‌تر و هم پاسخگوتر و هم کارآمد است. می‌توان گفت هر کدام از اینها نشان‌دهنده دیگری است، یعنی اینکه کارآمدی یک دستگاه نشان‌دهنده این است که این بهره‌وری مطلوب دارد.

پاسخگویی یک دستگاه و یک مقام نشان‌دهنده آن است که کار و وظایف خود را به موقع انجام می‌دهد و آن بهره‌وری مطلوب را دارد. همه این‌ها یک ارتباط تنگاتنگ با همدیگر دارند و فقدان هر کدام نشان‌دهنده این است که آن دیگری هم نیست. عرض کردم اساساً دستگاهی که کارآمد نیست معنی‌اش این است که بهره‌وری مطلوب هم ندارد. دستگاهی که بهره‌وری مطلوب دارد، نشان‌دهنده این است که کارآمد و پاسخگو است.

### – در حال حاضر مهم‌ترین ساز و کارهای نظارتی و ارزیابی ادارات دولتی در خصوص رعایت و اجرای مفاد منشور حقوق شهروندی چگونه است؟

در این خصوص بیان این مقدمه لازم است که در نظام حقوقی ایران، موازین حقوقی که ناظر بر حقوق شهروندی باشد، وجود دارد. در اینجا برای آگاهی خوانندگان یک توضیحی داده می‌شود که در نظام حقوقی ما موارد متعددی وجود دارد که به نوعی ناظر بر به رسمیت شناختن حقوق شهروندان است. نخست اینکه قانون اساسی به عنوان بالاترین متن حقوقی جامعه، فصل سوم آن عنوان حقوق ملت است که از اصول نوزدهم تا اصل چهل و دوم را شامل می‌شود.

در این فصل حق‌های مختلف ملت تصریح شده است و اینکه همه افراد حقوق مساوی دارند، همه در مقابل قانون یکسان هستند و باید حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل افراد از تعرض مصون باشد. تفتیش عقاید ممنوع است، مطبوعات آزاد هستند، تشکیل اجتماعات و راهپیمایی آزاد است. در اصل بیست و نهم به حق برخورداری همه افراد جامعه از تامین اجتماعی تصریح شده است. یا مثلاً در اصل سی‌ام راجع به آموزش و پرورش رایگان و در اصل سی و یکم در خصوص داشتن مسکن متناسب و در اصل سی و چهارم راجع به حق دادخواهی شهروندان است و اصل سی و پنجم راجع به حق داشتن وکیل و حق‌های دیگری که در اصول دیگر تصریح شده است. ما در قانون مادر که قانون اساسی باشد، این حق‌ها را به شکل صریح به رسمیت شناختیم.

به همین خاطر است که در قانون مجازات اسلامی بخش تعزیرات، قانونگذار در فصل دهم مجازات‌هایی برای مقامات و مأمورین دولتی که برخلاف قانون، آزادی شخصی افراد را سلب می‌کنند یا اینکه اقداماتی برخلاف قانون اساسی انجام داده باشند، پیش‌بینی کرده است. بنابراین در قانون مجازات اسلامی سعی





داخلی ادارات محسوب کرده‌اند که اگر کارمندی موازین حقوق شهروندی در اداره را نسبت به شهروندان اجرا نکند، یک تخلف محسوب می‌شود. بنابراین ساز و کاری است که می‌شود از این نظر بخشی از این منشور حقوق شهروندی را اجرایی کرد و به تدریج هم در جهت فرهنگ‌سازی آن پیش رفت. در خاتمه از جناب‌عالی و سایر دوستان برای تهیه مصاحبه تشکر و آرزوی سلامتی دارم.