

## راهبردی برای احقاق حق: دستورکاری مبتنی بر گفتمان حقوق شهروندی

مختار جعفری (کارشناس ارشد علوم ارتباطات)

۱۲ بهمن ۱۳۹۵

شماره مسلسل: ۴۴۰۰۲۸۰

شماره شاپا: ۵۳۸۵-۲۴۲۳

### مقدمه

منشور حقوق شهروندی در ۲۹ آذر ۱۳۹۵ رونمایی شد. هم‌زمان با رونمایی از این منشور پیامکی از سوی رئیس‌جمهور به این شرح به همه مشترکان تلفن همراه ارسال و از آن‌ها درخواست گردید که به مطالعه متن کامل این منشور بپردازند: «بیاییم با حقوق خود بیشتر آشنا شویم و قدرتمندانه آن را پاس بداریم».

بعدازاین ابلاغ، بسیاری از روزنامه‌های جناح‌های مختلف و شخصیت‌های سیاسی و علمی واکنش‌های متفاوتی را نسبت به این منشور در پیش گرفتند. عده‌ای آن را عوام‌گرایانه و فرافکنانه یا طنزگونه دانستند، عده‌ای در ماهیت و چگونگی آن تردید کردند و عده‌ای هم آن را وفای به عهد خواندند.

فارغ از این طیف، عده‌ای شخصیت‌های علمی و سیاسی هم نحوه اجرای آن را مورد پرسش قرار داده و آن را فاقد ضمانت اجرایی دانستند؛ اما آیا این منشور امری بدیع بوده یا در راستای مجموعه‌ای از مطالبات محقق نشده است؟

در انتهای منشور، بابتی است با عنوان ارجاعات قانونی مواد منشور حقوق شهروندی که تمام بندهای این منشور از دل قوانین و دستورالعمل‌های موجود استخراج و جمع‌بندی شده است. حتی پاره‌ای از آن‌ها در ۲ یا ۳ قانون یا سیاست راهبردی فرادست مصوب (به صورت صریح یا ضمنی) ذکر شده و مورد تأکید قرار گرفته است. پس منشور حقوق شهروندی را باید مطالبات پیشینی مردم دانست نه گونه‌ای بدعت. حال با فرض صحت قوانین و سیاست‌های پیشین، فرض بر سلامت و مطلوبیت این منشور و مواد آن است.

در بیانیه ابتدای منشور هم رئیس‌جمهور با آوردن کلماتی و عبارتی همچون «نهضت مشروطه»، «انقلاب اسلامی»، «بیان امیرالمؤمنین علی بن ابیطالب»، «پیامبر اکرم»، «ائمه اطهار»، «امام خمینی»، «مقام معظم رهبری»، «قانون اساسی»، «آرای

عمومی» و... درصدد مخابره رمزهایی به مخاطب است تا مشروعیت پیام را تأمین و پشتوانه‌های آن را با توجه به حافظه تاریخی یادآور شود.

با قرار دادن آراء و اقوال کسانی که به متن ایراد وارد کردند و با توجه به مطلوبیت این حقوق، آیا این منشور قابلیت اجرایی ندارد و یا فارغ از ضمانت اجرایی است؟ در بند ۴ قسمت دوم (ب) بیانیه منشور تحقق و اجرای کامل منشور منوط به تقویت گفتمانی آن شده است؛ بنابراین مقاله حاضر با نظر به متن منشور و تحلیل گفتمانی آن و راهبردهای سیاست‌گذاری عمومی در پی بررسی راهبرد اجرایی منشور حقوق شهروندی است، زیرا که بازنمایی حقایق گفتمان می‌تواند به‌عنوان سازه‌هایی در راهبرد سیاست‌گذاری به خدمت گرفته شود.

### نظری بر گفتمان حقوق شهروندی

می‌توان منشور حقوق شهروندی را همچون یک متن خوانش و به‌عنوان یک گفتمان تحلیل کرد: دال مرکزی منشور، حقوق ملت است. منشور از دال‌های شناوری همچون حق حیات، حق برخورداری از کرامت انسانی، حق عدالت، حق آزادی و حق زندگی بهره برده است. این دال‌ها مدلول‌هایی همچون «آزادی»، «عدالت»، «امنیت»، «مشارکت»، «حرمت»، «دادخواهی»، «رفاه»، «سرپناه»، «مالکیت»، «معاش»، «آموزش»، «زیست‌گاه»، «توسعه»، «صلح»، «اقتدار ملی» و... را با فعل «شایستگی» مفصل‌بندی کرده است؛ یعنی بافت جمله‌ها شرایطی را ایجاد می‌کند که مفهوم فعل اصلی در آن موقعیت شایسته یا برانده است یا به‌عبارت‌دیگر، ضرورت عقلی دارد.

دال خالی این گفتمان سلبی است؛ یعنی منشور با بیان جملات برانندگی و شایستگی، دال خالی را با حرف ربط «اگر» غایب به صورت سلبی بازنمایی می‌کند یعنی در این جمله «توان خواهان باید به تناسب توانایی از فرصت و امکان تحصیل و کسب مهارت برخوردار باشند و معلولیت نباید موجب محرومیت از حق تحصیل دانش و مهارت‌های شغلی شود» (ماده ۱۱۱) دال خالی محرومیت از حق تحصیل و مهارت است.

منشور می‌کوشد عناصر طرد و بریده از گفتمان همچون «صداوسیما و همه رسانه‌هایی که از بودجه یا اموال عمومی استفاده می‌کنند، باید بی‌طرفی کامل را در مراحل مختلف انتخابات رعایت کنند تا شائبه حمایت از نامزد یا نامزدهای خاص به وجود نیاید» (ماده ۱۸) را به گفتمان داخل کند و به آن معنا ببخشد.

آزادی عمل را از آن‌ها گرفته است. حق‌هایی که شاید در قوانین و سیاست‌های فرادست هویت‌های گوناگون یا متضادی دارند.

## راهکارهای اجرایی تحقق منشور حقوق شهروندی در متن منشور

در بیانیه منشور، امکان استیفای این حقوق همچون دیگر حقوق و آزادی‌های مدنی و سیاسی، یکی از تعهدات دولت و منوط به مسئولیت‌پذیری و اراده سیاسی دولت دانسته شده است. همچنین بیانیه منشور شرط لازم دیگر این استیفا را آگاهی، توانمندی و مسئولیت‌پذیری شهروندان نسبت به حقوق، تکالیف و منافع عمومی ذکر کرده که بدون آن استیفا امکان‌پذیر نیست. بیانیه در گام بعدی راه‌کارهای فراهم‌سازی این آگاهی شهروندی را ذکر می‌کند:

۱. آگاهی‌بخشی، ظرفیت‌سازی و ارتقای فرهنگ عمومی و افزایش حساسیت، تعهد و مهارت کارگزاران نهادهای دولتی و غیردولتی در صیانت از حقوق شهروندی؛

۲. تشویق، حمایت و جلب مشارکت افراد، متخصصان، تشکل‌ها و نهادهای مدنی و خصوصی برای ارتقای فرهنگ عمومی و گسترش مطالبات همگانی و مقابله با هرگونه تعرض به حقوق شهروندی؛

۳. گسترش مطالعات و بررسی‌های علمی و کاربردی به‌منظور شناسایی چالش‌ها و موانع پیش روی تحقق حقوق شهروندی و یافتن راه‌کارهای عملی در نظام حقوقی ایران و انجام اقدامات اصلاحی و جبرانی؛

۴. برخورد قانونی با سوءاستفاده از قدرت در تعرض به حقوق شهروندی

در انتها هم پس از آنکه پیش‌تر، همکاری قوه قضاییه برای مقابله سوءاستفاده از قدرت در تعدی به حقوق شهروندی درخواست شده، همکاری مجلس در بررسی و تصویب لوایح پیشنهادی اجرای منشور فراخوانی شده است تا با مشارکت بخش غیردولتی به‌ویژه احزاب، تشکل‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد مصادیق حقوق شهروندی در حوزه فعالیت‌ها، مسئولیت‌ها و اختیارات تعیین و تشریح گردیده و مهم‌ترین و شایع‌ترین موارد نقض حقوق شهروندی شناسایی شود. درنهایت هم تدابیر قانونی لازم برای تحقق این حقوق به‌ویژه از طریق آموزش، اطلاع‌رسانی، ظرفیت‌سازی و گسترش فرهنگ گفت‌وگو و تعامل در حوزه عمومی، اتخاذ شود.

انتظار بیانیه از این تمهیدات و خروجی آن، تقویت و گسترش «گفتمان حقوق شهروندی» است. درواقع اصطلاح

گفتمان بهره‌گیری از عباراتی همچون «نهضت مشروطه»، «انقلاب اسلامی»، «بیان امیرالمؤمنین علی بن ابیطالب»، «پیامبر اکرم»، «ائمه اطهار»، «امام خمینی»، «مقام معظم رهبری»، «قانون اساسی»، «آرای عمومی» حوزه گفتمان‌گونی را بسط داده و با سیری تاریخی آن را در حال و آینده بسط دهد. منشور با هم‌ارز قرار دادن حقوقی ایجابی همچون آزادی، مشارکت، دسترسی و... وحدت‌گفتمانی منشور را محقق و در مقابل با ایجاد تفاوت با حقوقی سلبی که با این عبارت شروع می‌شود: هیچ‌کس، هیچ مقام و حق ندارد، ممنوع است و... به تکرار و تفاوت و گوناگونی اشاره و شکل می‌دهد.

همچنین منشور در بندهای ۱ و ۲ بیانیه با آوردن عباراتی مثل توکل به خداوند، پیروی از سیره پیامبر اکرم (ص) و ائمه اطهار (ع) و اندیشه‌های بنیان‌گذار کبیر انقلاب اسلامی و تأکیدات مقام معظم رهبری، ولی‌نعمت بودن مردم و مراعات حق الناس، در صدد هژمون‌سازی دال‌های منشور است تا هویتی آسمانی و زمینی به آن ببخشد. منشور با این عبارت: «دولت با همکاری سایر قوا و ارکان حاکمیت» دیگری‌های گفتمان و خودی‌های آن را برجسته می‌سازد. حاکمیت و مردمی که برایشان استیفای حق می‌شود با این جمله ایجابی («همکاری سایر قوا برای فراهم آوردن زمینه‌های اجرای آن اطمینان دارم») خودی در نظر گرفته می‌شوند و کسانی که در مقابل آن‌ها قرار می‌گیرند، دیگری‌های گفتمان هستند که به حاشیه می‌روند.

مفصل‌بندی و تثبیت معنایی گفتمان منشور با این عبارات شکسته می‌شود: «مگر به‌موجب قانون». همان‌گونه که در ماده ۱ منشور آمده «شهروندان از حق حیات برخوردارند. این حق را نمی‌توان از آن‌ها سلب کرد مگر به‌موجب قانون». گفتمان با استفاده از استعاره‌هایی همچون منشور-که یادآور منشور سازمان ملل و قانون حمورابی است- و یا حق الناس (ماده ۲۴) -که جزو تأکیدات دینی شریعت اسلام است، در صدد است فضایی بازنمایی شده و استعاری به سوژه‌ها ببخشد. با این کار، منشور در صدد جهت‌دهی و تبیین معنایی است.

منشور قدرت گفتمانی خود را در مشارکت بخش غیردولتی و عمومی می‌داند و بر آن است با «مشارکت مردم، تشکل‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی» نظام معنایی خود را برجسته و نظام‌های رقیب را به حاشیه براند. موقعیت سوژگی این گفتمان به‌واسطه ارجاعات قانونی مواد منشور حقوق شهروندی است. فی‌الواقع منشور با احاطه گفتمانی هژمون بر سوژه‌هایی (حق‌هایی) که در دیگر قوانین و سیاست‌های فرادست است، آن‌ها را در درون منشور معنایی دیگر بخشیده و

برخورداری از دادخواهی عادلانه) و قائل شدن حقوقی برای فعالان عرصه اقتصادی (حق اقتصاد شفاف و رقابتی، حق مالکیت و حق اشتغال و کار شایسته) به‌طور بالقوه زمینه‌ساز حضور اصحاب رسانه، سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی (سبزها)، احزاب و سیاسیون و فعالان اقتصادی (بازار) است.

همچنین طرح حقوقی در منشور همچون حق زنان، حق کودکان، حق توان‌خواهان و حقوق اقلیت‌ها (با دال‌های شناور زبان و فرهنگ) همگی زمینه‌ساز ورود این گروه و نهادهای اجتماعی به مسئله هستند و می‌توانند آگاهی بخشی سازمان‌دهی شده را هدایت کنند.

هرچند می‌توان گفت مدل‌های عرضه سیاسی، استفاده از رسانه‌ها و یا به‌صورت ملموس‌تر مدل پیش‌دستی در عمل، مدل‌هایی جهت در دستور کار قرار دادن حقوق شهروندی‌اند، مع‌الوصف عدم رغبت اصحاب رسانه و سیاسیون به مسئله و حتی برخورد سلبی با آن، حاکی از نامناسب بودن استفاده از آن مدل‌هاست. نقد دیگری که بر منشور وارد بوده و هست، عدم ضمانت اجرایی آن است بنابراین نمی‌توان گفت مدل پیش‌دستی در عمل به خدمت گرفته شده‌است. به‌عبارت‌دیگر این مدل نمی‌تواند محقق‌ساز استیفای حقوق شهروندی باشد؛ بنابراین با هدف‌قرارگرفتن گروه‌های خاص در متن منشور، مناسب‌ترین مدل همان مدل بسیج است.

### منابع

منشور حقوق شهروندی. (۱۴ دی ۱۳۹۵). بازیابی از پایگاه اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری:

<http://media.president.ir/uploads/ads/۱۴۸۲۱۴۲۰۴۶۲۰۹۳۵۰۰.pdf>

وحید، مجید. (۱۳۸۳). سیاست‌گذاری عمومی. تهران: میزان. مقدمی، محمدتقی. (۱۳۹۰). نظریه تحلیل گفتمان لاکلا و موف و نقد آن. معرفت فرهنگی اجتماعی؛ سال دوم، شماره دوم، ۹۱-۱۲۴.

استفاده از مطالب با ذکر منبع آزاد است.

متون سیاستی منتشرشده در شمس، بیانگر دیدگاه نویسندگان بوده و لزوماً نظر این شبکه نیست.

گفتمان واژگانی است که با فهم و رمزگشایی از متن بیانیه معطوف به عمل و خود منشور راهبرد اجرایی آن را به دست می‌دهد. در بخش «سازوکارهای اجرا و نظارت بر حقوق شهروندی» منشور باز هم به دو شرط پیش‌تر گفته در خصوص اجرا اشاره می‌کند: «تعیین دستیار ویژه برای پیشنهاد برنامه و خط‌مشی مربوط به اجرای کامل منشور» که اشاره به اراده سیاسی دولت دارد و جلب مشارکت مردم، تشکل‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی جهت آموزش، اطلاع‌رسانی و ظرفیت‌سازی و تقویت مفاهیم، گفتگو و تعامل در حوزه عمومی با استمداد وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، علوم، تحقیقات و فن‌آوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی که اشاره به آگاه‌سازی معطوف به مطالبه عمومی یا به‌عبارتی دیگر «خواست عمومی» دارد.

پس پیشنهاد منشور، گفتمان‌آفرینی است، امری که در مدل‌های سیاست‌گذاری عمومی هم آمده است. در زیر مدل بسیج به‌عنوان بخشی از مدل مرحله‌ای یا چرخه‌ای سیاست‌گذاری عمومی تشریح می‌شود.

### بحث

منشور حقوق شهروندی راه‌کار اجرایی خود و استیفای حقوق را در آگاهی‌بخشی عمومی دانسته است، با این پیش‌فرض که دولت زمینه این آگاهی‌بخشی را فراهم سازد. درواقع رونمایی از منشور را می‌توان بخش نخست از مرحله سیاست‌گذاری عمومی دانست. مرحله بعد آگاهی‌بخشی عمومی است که منجر به خواست عمومی و درنهایت عمل جمعی شود. همان‌گونه که خود متن منشور می‌گوید این آگاهی‌بخشی بایستی منجر به توسعه و ترویج گفتمان حقوق شهروندی شود. مدل‌های گفتمانی منشور همچون «آزادی»، «عدالت»، «امنیت»، «مشارکت»، «حرمت»، «دادخواهی»، «رفاه»، «سرپناه»، «مالکیت»، «معاش»، «آموزش»، «زیست‌گاه»، «توسعه»، «صلح»، «اقتدار ملی» می‌تواند توسط نخبه فرهنگی یا ساختارهای غیردولتی همچون سمن‌ها و انجمن‌ها طرح شود. این طرح مسئله جهت در دستور کار قرار دادن مشکل است.

قائل شدن حقوقی برای افراد رسانه (حق آزادی اندیشه و بیان، حق دسترسی به اطلاعات، حق دسترسی به فضای مجازی)، قائل شدن حقی ویژه برای فعال عرصه محیط‌زیست (حق محیط‌زیست سالم و توسعه پایدار)، قائل شدن حقوقی برای فعالان سیاسی (حق مشارکت در تعیین سرنوشت، حق اداره شایسته و حسن تدبیر، حق تشکل، تجمع و راهپیمایی و حق