



دانشکده حقوق و علوم سیاسی
پایان نامه جهت اخذ درجه ی کارشناسی ارشد در
رشته ی حقوق عمومی

عنوان :
حقوق مردم در اداره
در پرتو قانون مدیریت خدمات کشوری

استاد راهنما:
آقای دکتر ولی رستمی

استاد مشاور:
آقای دکتر محمد جواد جاوید

نگارش :
مریم حبیبی

زمستان ۱۳۸۹



پس از پیمودن راه‌های فراوان که حضور پر فروغ اساتید گرانقدرم و راهنمایی‌های
ارزشمند و دغدغه‌های فراوانشان، حمایت‌های بی دریغ پدر و مادرم و وجود پر از عاطفه
و گرمابخششان، و زیبایی حضور شیرین همسر در کنارم، خستگی‌های این راه را به
امید و روشنی راه تبدیل کرده و امیدوارم بتوانم در آینده‌ای نزدیک جوابگوی این همه
محبت آن‌ها باشم، اکنون، با احترام فراوان به پاس حمایت‌ها و همراهی‌های
بی‌چشمداشت این عزیزان برای موفقیت من، این پایان نامه را به

پدر و مادرم عزیزم،

اساتید ارجمندم

و همسر مهربانم

تقدیم میکنم.

چکیده

یکی از مباحث مهم حقوق شهروندی، حقوق مردم نسبت به سازمان های اداری می باشد. امروزه اداره و مراجع عمومی نقش پراهمیتی را در زندگی شهروندان ایفا می کنند. به گونه ای که کمتر عرصه ای از عرصه های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی جامعه را می توان یافت که به نوعی از سوی اداره، به ویژه از سوی قوه ی مجریه و سازمان های اداری دیگر تنظیم، تمشیت و مقررات گذاری نشده باشد. سازمان های اداری و گسترش فعالیت های آنها در همه ی شئون زندگی مردم، تا حدی پیش رفته اند که حتی از لحظه ی تولد تا مرگ مردم نقش ایفا می نمایند. بر این اساس، چنین وضعیتی، نشان دهنده ی اهمیت مقررات گذاری در سازمان های اداری در زمینه ی حقوق مردم است. با این هدف که اولاً نگرانی های ناشی از دخالت دولت ها و حضور همه جانبه ی دولت و سازمان های اداری و امکان تحدید و تهدید حقوق و آزادی های شهروندان مرتفع شود، و ثانياً کارائی و اثربخشی سازمان های اداری در جهت تأمین نیاز های رو به رشد مردم و توسعه ی همه گیر، عادلانه و پایدار تضمین شود. به علاوه احقاق حقوق مردم در اداره می تواند نقش مؤثری را در قضاوت مردم از نظام سیاسی داشته باشد.

بر این اساس، حقوق شهروندی مردم در اداره مشخصاً در فصل سوم قانون مدیریت خدمات کشوری با عنوان "حقوق مردم" منعکس گردید. در این زمینه با برشمردن مصادیق حقوق مردم در اداره و تطبیق آن با قوانین و مقررات اداری موجود علی الخصوص قانون مدیریت خدمات کشوری، به نظر می رسد که احقاق این حقوق با کمبود منابع قانونی و چالش هایی روبروست.

واژگان کلیدی : حقوق شهروندی، حقوق مردم، حکمرانی خوب ، سازمان های اداری، مراجع اداری،

قانون مدیریت خدمات کشوری

فهرست اجمالی

مقدمه.....	۱-۶
فصل اول: کلیات، مفاهیم و مبانی نظری.....	۷-۵۱
گفتار اول - حقوق شهروندی.....	۸-۲۶
گفتار دوم - حکمرانی خوب، حاکمیت قانون و اداره ی مطلوب.....	۲۷-۴۴
گفتار سوم: سازمان اداری ایران.....	۴۵-۵۱
فصل دوم: حقوق مردم در سازمان های اداری ایران.....	۵۲-۱۳۰
گفتار اول - پیشینه ی حقوق مردم در اداره در حقوق ایران.....	۵۳-۶۷
گفتار دوم- تبیین مصادیق حقوق مردم در سازمان های اداری و تکالیف دستگاههای اداری	۶۸-۹۸
گفتار سوم- مصادیق حقوق مردم در مراجع اختصاصی اداری.....	۹۹-۱۳۰
فصل سوم: راهکارهای تضمین حقوق مردم در سازمان های اداری.....	۱۳۱-۱۵۲
گفتار اول- راهکارهای غیر قضایی تضمین حقوق مردم در اداره.....	۱۳۳-۱۴۴
گفتار دوم - راهکارهای قضایی تضمین حقوق مردم در اداره.....	۱۴۵-۱۵۲
نتیجه گیری و پیشنهاد.....	۱۵۳-۱۵۵

مقدمه

مسئله‌ی حقوق مردم در اداره در حقیقت بخشی از مباحث حقوق عمومی است که ذیل عنوان حقوق اجتماعی و شهروندی قابل تعریف است. برای تبیین این مساله در مقدمه به تفکیک مباحثی قابل طرح است:

الف - بیان مسئله و اهمیت و ضرورت تحقیق

با مطرح شدن حقوق شهروندی در عصر حاضر و اهمیت آن و فراوانی موضوع در این رشته از حقوق، به نظر می رسد که پرداختن به حقوق شهروندی در ابعاد مختلف امری لازم و ضروری است. در بسیاری از جوامع امروزی، آگاهی مردم از حقوق مسلم خود همواره مانعی در جهت اعمال ظلم و بی عدالتی توسط صاحبان قدرت به شمار می آید و مردم با اطلاع از حقوق فردی و اجتماعی خود توانسته اند به حقوق حقه‌ی خود دست پیدا کرده و بدون دغدغه به زندگی اجتماعی خود ادامه دهند. بنابر این روشن است که عدم اطلاع شهروندان از چگونگی دریافت خدمات و حقوق متعلقه، می تواند در تحقق عدالت اجتماعی موانع قابل توجهی را ایجاد نماید.

از سویی با وجود تعدد نیازهای شهروندان و نیز گسترش نقش دولت ها و دخالت روز افزون آنها در جهت برآورده کردن این نیازها، شاهد به وجود آمدن سازمان های دولتی و اداری و قواعد و مقررات گسترده و بعضا پراکنده در این خصوص می باشیم. این سازمان ها رابط بین مردم و دولت بوده و همواره در جریان انجام وظایف خود و بر آوردن نیازها و خدمات عمومی، در تعامل با شهروندان می باشند. با توجه به اینکه سازمان های اداری وابسته به دولت و قدرت عمومی می باشند، در جریان این رابطه، همواره بیم ناعدالتی و تعرض به حقوق و آزادی های شهروندان می رود.

علاوه بر این امروزه در پرتو نظریات جدید در خصوص شیوه ی حکمرانی، ماهیت و کارکرد دولت دچار تغییر و تحول شده است. با تغییر در ماهیت و کارکرد دولت، حقوق اداری نیز به ناگزیر متحول می شود. به عبارت دیگر حقوق اداری نمی تواند نسبت به تحولات اجتماعی و اقتصادی پیرامون خود بی تفاوت بماند. در سر آغاز عصر جدید، دغدغه ی اصلی حقوق اداری، مهار، کنترل و نظارت بر عملکرد سازمان ها و مقامات اداری بود. با پیرنگ شدن نقش دولت در جامعه، حقوق اداری ابزارهای لازم را برای اقدام و حضور دولت در مناسبات اقتصادی و اجتماعی را فراهم کرد. در حال حاضر با اینکه دغدغه کنترل قدرت عمومی هنوز هم پا برجاست، اما دغدغه ی توانمند سازی، کارآمدی و اثربخشی اداره نیز ضرورت اجتناب ناپذیر است.

از این رو از دیدگاه مدیریت دولتی نوین، توجه به اصل شهروندمداری و جلب رضایت ارباب رجوع و به عنوان یکی از شاخص های افزایش کارآمدی و اعتماد به دولت مورد توجه می باشد. بر این اساس عواملی همچون سرعت و دقت در انجام کار مراجعان و کیفیت خدمت رسانی، چگونگی رفتار با مراجعان، شفافیت و اطلاع رسانی مناسب و مواردی از این قبیل، موجب افزایش رضایت مردم از خدمات دستگاههای اداری و در نتیجه افزایش اعتماد عمومی خواهند شد. برای جلوگیری از ناعدالتی و همچنین افزایش کارآمدی دولت در جهت تأمین هرچه بیشتر نیازهای مردم نیازمند قالب های حقوقی می باشیم. بدین منظور در بسیاری از نظام های حقوقی دنیا در قالب متون قانونی، حقوقی برای شهروندان و تکالیفی را برای دستگاههای اداری پیش بینی گردیده است. در نظام حقوقی کشور ما نیز تا سالیان اخیر مقوله ی حقوق مردم در اداره و افزایش رضایت خدمت گیرندگان از دستگاههای اداری کمتر مورد توجه قرار گرفته بود. آسیب شناسی نظام مدیریت اجرایی کشور گویای آن بود که نظام دیوان سالار دچار عوارض

فقدان روحیه‌ی پاسخگویی به مردم، انتقادناپذیری، تمرکزگرایی، عدم انعطاف‌پذیری، اولویت داشتن منافع شخصی در دستگاه‌های دولتی بر دستگاه‌های عمومی، رجحان رابطه بر ضابطه، کندی انجام کار و حاکمیت روحیه‌ی طلبکارانه در برخورد با ارباب رجوع است. در این ارتباط برای رفع نارسایی‌های موجود، تلاش‌های مختلفی در زمینه‌ی تحول در نظام اداری و رفع نابرابری‌ها به صورت قوانینی پراکنده انجام گرفت تا اینکه نهایتاً این تلاش‌ها در فصل سوم قانون مدیریت خدمات کشوری جمهوری اسلامی ایران متجلی گردید.

گرچه اشاره به حقوق مردم در قانون مدیریت خدمات کشوری گام بلندی در جهت اصلاح نظام اداری و احقاق حقوق مردم در دستگاه‌های اداری و دولتی است، اما باید دید آیا این قانون حتی سایر قوانین اداری و استخدامی به طور کامل پاسخگوی خلأیی که در این زمینه به وجود آمده بود می‌باشد؟ این پژوهش در پی آن است که مصادیق مختلف حقوق مردم در اداره (شامل دستگاه اداری و مراجع اختصاصی اداری) را برشمرد و در کنار آن، این مصادیق را با قوانین اداری و استخدامی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران خصوصاً قانون مدیریت خدمات کشوری تطبیق داده و راهکارهای تضمین آن را در قوانین اساسی و عادی مورد بررسی قرار دهد تا گامی باشد در جهت آشنایی با این حقوق و نارسایی‌های موجود در منابع قانونی و ارائه‌ی خدمات دولتی.

ب - سؤالات تحقیق

سؤال اصلی

۱. مصادیق حقوق مردم در اداره کدامند و آیا قوانین و مقررات اداری و استخدامی ایران خصوصاً قانون

مدیریت خدمات کشوری دربرگیرنده‌ی تمام مصادیق حقوق مردم می‌باشند؟

سؤال فرعی

۲. آیا قوانین و راهکارهای موجود تضمین کننده‌ی احقاق حقوق مردم در دستگاههای اداری است؟

قوانین و راهکارهای تضمین کننده‌ی احقاق حقوق مردم در قانون مدیریت خدمات کشوری کدامند؟

ج - فرضیات تحقیق

اگرچه ارائه فرضیه اصلی در تحقیقات اکتشافی قابل طرح نمی باشد اما با این وجود با توجه به جنبه های توصیفی تحقیق در کنار اکتشافی بودن آن، می توان فرضیه ی زیر را به عنوان فرضیه ی اصلی این تحقیق مطرح نمود.

فرضیه ی اصلی

اگرچه قانون مدیریت خدمات کشوری فصل سوم خود را به حقوق مردم اختصاص داده است و ماده ی ۹۰ این قانون به نوعی ضمانت اجرایی این فصل محسوب می گردد، همچنین در سایر قوانین و مقررات اداری به صورت پراکنده به مصادیق حقوق مردم در اداره اشاره گردیده است، اما به نظر نمی رسد که این موارد شامل تمام مصادیق حقوق مردم در اداره به صورت جامع شود.

فرضیه ی فرعی

با عنایت به فرضیه ی فوق باید گفت با توجه به قوانین و راهکارهایی که برای تضمین حقوق مردم در دستگاههای اداری در قوانین و مقررات اداری ما وجود دارد و با توجه مدت زمانی که لازم است تا این موضوع علاوه بر قالب قانونی از لحاظ فرهنگی نیز جای خود را در ادارات باز کند، اما به نظر می رسد که

راهکارها و قوانین موجود برای تضمین احقاق حقوق مردم در دستگاههای دولتی کافی نبوده و در این زمینه خلاء یک قانون جامع و منسجم احساس می گردد.

د- پیشینه ی تحقیق

حقوق مردم بارها در کتب حقوق اساسی و پایان نامه های متعدد، مورد بحث و بررسی واقع شده است. حقوق شهروندی نیز تحت عناوین مختلف، بارها موضوع کتب، مقالات و پایان نامه های مختلف قرار گرفته است که فهرست برخی از آنها در قسمت منابع و مآخذ این پژوهش موجود می باشد. در زمینه ی حقوق مردم در اداره به صورت جزئی کارهایی انجام شده است از جمله کتاب "حقوق مردم در شهرداری ها" اثر آقای جلیل پورسلیم بناب و کتاب "جایگاه حقوق شهروندی در مراجع شبه قضایی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور"، نوشته ی خانم لادن آذر. اما این آثار شامل تمام دستگاههای اداری نمی شود. و همین کمبود منابع روند تحقیق را کمی با مشکل روبرو کرده است. در کتاب های مختلف مدیریت دولتی نیز از منظر این رشته به اصل مشتری مداری، شهروند محوری و تکریم ارباب رجوع اشاراتی شده است اما منبع حقوقی خاصی وجود ندارد که به صورت مستقل به موضوع حقوق مردم در اداره پرداخته باشد.

ه - روش تحقیق

تحقیق حاضر به روش کتابخانه ای و اکتشافی صورت گرفته است و در کنار آن از جنبه های توصیفی و تحلیل داده ها بی بهره نمانده است.

و - منابع تحقیق

منابع این تحقیق مشتمل بر منابع اولیه و ثانویه است. منابع اولیه شامل مجموعه قوانین اساسی و عادی از جمله قوانین و مقررات اداری و همچنین برخی از قوانین بین المللی از جمله میثاق ها و اعلامیه هاست و

منابع ثانویه ی آن شامل کتاب ها، پایان نامه ها، مقالات و سایر نوشته های مذکور در قسمت منابع و مآخذ می باشد.

ز - سازماندهی تحقیق

این پژوهش مشتمل بر سه فصل می باشد.

فصل اول شامل کلیات و مفاهیم و مبانی نظری بحث است که در آن به مباحث حقوق شهروندی (مبحث اول)، حکمرانی خوب، حاکمیت قانون و اداره مطلوب (مبحث دوم) و سازمان اداری ایران (مبحث سوم) پرداخته شده است.

فصل دوم به مصادیق حقوق مردم در اداره تحت دو عنوان مصادیق حقوق مردم در دستگاههای اداری و مصادیق حقوق مردم در مراجع اختصاصی اداری (دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری) پرداخته و انواع این حقوق را در دستگاههای اداری و مراجع اختصاصی اداری برمی شمرد.

فصل سوم شامل راهکارهای تضمین حقوق مردم در اداره بوده و آنها را در دودسته ی راهکارهای غیرقضایی (نظارت پارلمانی و نظارت اداری) و راهکارهای قضایی (نظارت قضایی) تضمین حقوق مردم در اداره را مورد بررسی قرار می دهد.

فصل اول :

کلیات، مفاهیم و مبانی نظری

گفتار اول - حقوق شهروندی

"حقوق شهروندی"^۱ از مباحث نوظهور در گفتمان سیاسی و حقوقی جوامع امروزی است. این موضوع یکی از فرایندهای جامعه مدرن است و ارتباطی تنگاتنگ با حقوق بشر دارد. حقوق مردم در اداره بخشی از حقوق شهروندی و اجتماعی می باشد. لذا در این گفتار به حقوق شهروندی و مباحث مرتبط با آن پرداخته می شود:

مقدمه

« تی . اچ . مارشال سه نوع حقوق را به عنوان شهروندی بر شمرده است که امروز مورد پذیرش همگانی قرار گرفته است :

۱ - حقوق مدنی، شامل آزادی بیان، حق مالکیت، برابری در مقابل قانون و ...

۲- حقوق سیاسی، شامل حق رای دادن، تشکیل دولت، ایجاد احزاب و تشکل سیاسی و صنفی و...

۳- حقوق اجتماعی و اقتصادی، در برگیرنده رفاه اقتصادی، انواع بیمه ها و تامین اجتماعی، مسکن و برنامه ریزی شهری و... است که برای نخستین بار در ۱۹۴۹ بوسیله «مارشال» در لندن طی رساله‌ای به عنوان شهروندی و طبقه اجتماعی تبیین گردیده است.^۲

حقوق شهروندی دارای قدمتی دیرینه است و پیشینه‌ی آن به دولت - شهرهای یونان و روم برمی گردد، اما مفهوم شهروندی در طی سالیان متمادی دارای تحولات بسیاری شده است. به نحوی که شهروندی در

^۱ Citizenship Rights

^۲ آذر، لادن، جایگاه حقوق شهروندی در مراجع شبه قضایی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، انتشارات جنگل جاودانه، تهران،

معنای امروزی آن متفاوت از آنچه که در دوران باستان وجود داشته است و محصول قرون اخیر (بویژه از دوره ی انقلاب فرانسه در سال ۱۷۸۹ به بعد) است.

« در اندیشه ی سیاسی مدرن، وظیفه ی دولت ها صیانت از حقوق مردم عنوان شده است. بنابراین دولت ها در مقام ایفای رسالت خود، ناگزیر هستند تا حقوق شهروندان را با لباس قانون بیارایند و به مردم خود و جامعه ی جهانی که دغدغه ی حقوق بشر را دارد عرضه نمایند تا دولتی حق مدار شناخته شوند و موقعیت خود و ملتشان را در نزد جهانیان ارتقاء بخشند.»^۱

به همین دلیل امروزه حقوق شهروندی در بسیاری از قوانین اساسی و حتی قوانین عادی کشورها متبلور شده است. در اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به انواع حقوق شهروندی اشاره شده است از جمله اینکه در اصول اول، سوم، ششم، هفتم، هشتم و پنجاه و ششم، حق مشارکت فرد در سرنوشت سیاسی و اجتماعی و فرهنگی و... را به رسمیت می شناسد و این امر از طرفی اهمیت جایگاه شهروند در اداره و مدیریت جامعه به خوبی روشن می نماید و از طرف دیگر بیانگر این امر است که مدیران منتخب شهروندان در سطوح اجرایی در روند رضایت آنان باید از هیچ کوششی فروگذار نمایند.

با عنایت به مطالب فوق امروزه همانند بسیاری از نظام های حقوقی مختلف دنیا، حقوق شهروندی به عنوان حقوق ملت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار گرفته است.

چنانکه مطرح شد، یکی از بخش های مهم حقوق شهروندی، حقوق مردم در دستگاههای اداری می باشد که در ذیل آن مؤلفه هایی چون سرعت، دقت و صحت در انجام امور ارباب رجوع، رفتار و برخورد منصفانه با آنان، شفافیت و اطلاع رسانی مناسب و رسیدگی به شکایات ارباب رجوع مطرح می شود که

^۱همان

علاوه بر جلب رضایت خدمت گیرندگان از دستگاههای اداری، موجب افزایش اعتماد عمومی نسبت به دولت می گردد.

تبیین حقوق مردم در اداره نیازمند شناخت مفهوم حقوق شهروندی و مصادیق آن است. بنابراین در این گفتار، ضمن ارائه ی تاریخچه ای مختصر و تعریفی از شهروند و حقوق شهروندی، به رابطه شهروندی با مفاهیم مشابه (مفاهیم حقوق بشر و تابعیت) و مصادیق حقوق شهروندی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پرداخته می شود.

بند اول - تاریخچه ی حقوق شهروندی

الف. حقوق شهروندی در دوران باستان

۱. حقوق شهروندی در یونان و روم باستان

جهان میهنی که تئوری آن ۵۰۰ سال قبل از میلاد توسط فیلسوف یونانی هراکلیتوس مطرح شد و توسط فیلسوفان بعدی از جمله کانت تشریح گردید، بعدها مبنای طرح ضمانت اجراهای اخلاقی و وجدانی برای حقوق بشر و شهروندی در سطح فراملی قرار گرفت. لذا باید سرزمین یونان را نقطه طرح حقوق شهروندی دانست. شهروند از دیرینه ترین مفاهیم سیاسی و اجتماعی و ناظر بر ساختار و حقوق اجتماعی و سیاسی و توزیع قدرت در دولت - شهرهای یونان باستان بوده است. در روزگار یونان باستان شهروند به مردان آزاد و غیربرده اطلاق می شد. این مفهوم به کسی که در دولت - شهر به دلیل سکونت در شهر دارای حقوق سیاسی بود اطلاق می گردید. البته هر چند دولت - شهر یک واحد سیاسی مستقل بود که شهروندان در کنار بردگان و غیر شهروندان زندگی می کردند اما صرف سکونت افراد در شهر، آنها را از اختیار شهروندی که در واقع حق مشارکت در اداره ی عمومی، دخالت در حوزه سیاسی عمومی بود برخوردار نمی نمود.

«مفهوم شهروند به مثابه ی تجلی هویت سیاسی فرد، نخستین بار توسط ارسطو تبیین شده است. از نظر ارسطو انسان به عنوان شهروند در دولت - شهر کسی است که در تصمیم گیری در امور جامعه مشارکت دارد و متناوبا در اعمال قدرت نیز شرکت می کند. در غیر این صورت انسان، حیوان زبان بسته ای خواهد بود.»^۱

ارسطو ضمن بحث در زمینه شهروند، او را کسی می داند که در حکمرانی سهیم باشد. به باور وی یک شهروند خوب باید بداند که چگونه همچون یک آزاد مرد، حکمرانی و چگونه همانند یک آزاد مرد، فرمانبرداری کند. « در آتن همه ی شهروندان از حق سخن گفتن و رأی دادن و شرکت مؤثر در مجامع همگانی مانند پارلمان، بهره مند بودند. اما شهروندی آنان محدود به بستر جغرافیایی دولت - شهر، تکلیف - مدار و به شدت انحصاری بود و به عنوان علامت برتری به غیر شهروندان، تلقی می شد.

نمونه های حقوق شهروندی در دوران باستان علاوه بر یونان در روم نیز دیده می شد. شهروند رومی نیز فردی بود که دارای برخی حقوق سیاسی، مدنی و نظامی مانند حق رأی، حق حضور در ارتش، حق مالکیت، حق انتخاب به عنوان قاضی، حق ازدواج قانونی با یک زن رومی، حق خرید و فروش در سرزمین روم، حق دادخواهی در محاکم روم و حق داشتن نام و نام خانوادگی و همچنین موظف به انجام برخی تکالیف سیاسی - نظامی مانند پرداخت مالیات و تأمین مخارج جنگ در مقابل امپراطوری روم بود.»^۲

شهروندی به معنایی که در سرزمین های یونان و روم وجود داشت، به دوران قرون وسطی انتقال پیدا نکرد و مفهوم شهروند به رعیت تقلیل پیدا کرد. رابطه فرد با پادشاه در این دوران، یک رابطه مبتنی بر قدرت بود، حاکمیت، افراد را رعیت خودش می دانست و آنها را به عنوان شهروند نمی شناخت و در همان چارچوب،

^۱. کاظمی، سید علی، "حقوق شهروندی در قوانین و مقررات ایران"، مجموعه مقالات همایش حقوق شهروندی، مرکز مطالعات حقوق بشر و انجمن علمی دانشجویی حقوق دانشگاه تهران، ۱۳۸۸، ص ۱۲۴

^۲ همان، ص ۱۲۷-۱۲۵

حقوق یا آزادی‌هایی را برای آنها در نظر می‌گرفت. هر وقت هم که دلش می‌خواست آن حقوق و آزادی‌ها را کم و زیاد می‌کرد.

۲. حقوق شهروندی در ایران باستان

« یکی از شایع‌ترین جلوه‌های عدالت ورزی در ایران باستان، اعلامیه کورش کبیر در عصر هخامنشیان بوده است. اعلامیه کورش کبیر و مباحث وی در رعایت حقوق شهروندان و اقلیت‌های قومی و مذهبی می‌باشد. از سوی دیگر در نوشته‌های منصوب به داریوش، بیش از همه توجه هخامنشیان به نظم عمومی و حقوق عمومی شهروندان معطوف است. اما یکی از جلوه‌های تابان تاریخ ایران زمین، وجود همین مباحث حقوق انسانی است که قرن‌ها بعد در قوانین اساسی و اعلامیه‌های مختلف حقوق بشری مورد توجه قرار گرفت. شاهان هخامنشی همواره توجهی مخصوص به حقوق انسانی مردم و اجرای عدالت بر آنان مبذول می‌داشتند. کوروش کبیر اعتقاد راسخ داشت که خداوند او را برگزیده است که در حق ملت خود حتی ملل مغلوب عدالت اجرا کند.»^۱

«در حقیقت کوروش در اثر رعایت حقوق و سنن و احترام به مذاهب دیگران، اولین منشور حقوق بشر و شهروندی را که بعد ها به "اعلامیه ی حقوق بشر" معروف گردید، تقریباً در ۲۵۰۰ سال پیش صادر کرد.»^۲

ب - حقوق شهروندی در دوره ی اسلامی

۱. منشور مدینه

در دوره ی ظهور اسلام و در زمان حکومت پیامبر اکرم (ص)، می توان از منشور مدینه به عنوان اولین سند حمایت از حقوق شهروندان یاد کرد. «پیامبر اعظم (ص) با هجرت خود به مدینه و تاسیس اولین نظام و

^۱ جاوید محمد جواد، "تعامل عدالت و دولت در ایران باستان با تأکید بر تحقیقات تاریخی در حقوق هخامنشیان"، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده

حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۹، شماره ۴، زمستان ۱۳۸۸، ص ۱۲۰

^۲ همان.

حکومت اسلامی و با پیمانی که با ساکنان و رهبران و گروه های مختلف آن شهر و سرزمین، عقد و تنظیم و امضا کرد، اولین قانون اساسی تدوین شده دنیا را به وجود آورد. پیمان نامه‌ی پیامبر اسلام با مهاجر و انصار و دیگران، که گاهی به نام "منشور مدینه" نیز از آن یاد شده است در حقیقت مرزهای حقوقی جامعه سیاسی مدینه را تعیین کرده و روابط بین حکومت، فرد، و جامعه را در اولین نظام اسلامی تبیین کرد. این پیمان نامه مدینه اولین قانون اساسی تدوین شده در تاریخ توسط یک رهبر دینی و سیاسی و آغاز تأسیس و استقرار یک نظام و حکومت الهی در مسیر مردم سالاری اسلامی است.^۱

۲. مفهوم حقوق شهروندی و حقوق بشر در عهدنامه ی مالک اشتر

همچنین مفهوم حقوق شهروندی را می توان به روشنی در نامه ۵۳ نهج البلاغه، معروف به عهدنامه ی مالک اشتر یافت.

« فضای کلی نامه ۵۳ نهج البلاغه نشان می دهد که عمده سخن امام علی (ع) معطوف به مسأله حقوق شهروندی و به عبارت بهتر بگوییم، ناظر به مسأله «انصاف» با «رعیت» است تا مقوله "حقوق بشری" و اصل "عدالت". چون مراد وضع فردی نیست و وضع مدنی و اجتماعی و حقوق عمومی مطرح است. در تفاوت این دو (حقوق بشر و شهروندی) نیز شایان ذکر است که حقوق شهروندی در مقایسه با حقوق بشر به مثابه قرار گرفتن حقوق وضعی در برابر حقوق طبیعی است. چراکه حقوق شهروندی ضمن بنا شدن بر حقوق بشر به عنوان حقوق حداقلی انسان، علاوه بر قدرت محدودکنندگی حقوق طبیعی (و بشری) شهروندان، بنا به مصالح و منافع جامعه، می تواند حقوق حداکثری نیز با رعایت مصالح و منافع عمومی افراد جامعه برای شهروندانی خاص و به صورت موقت به رسمیت بشناسد. ملاک، میزان و معیار زمان، مکان و افراد

^۱جمالی، حمید رضا، حقوق بشر در منشور مدینه: دفاع از آزادی عقیده، اندیشه و بیان، قابل دسترسی در

<http://iaush.iau.ofis.ir/default.aspx?articles&member=۲۷۰۹&article=۱۹۵۷۶&l=fa>

برخوردار از این تزییقتها و تضعیفهای حقوقی را دولت مشروع بعنوان نماد عقل جمعی مشخص می- کند.^۱»

۳. اخلاق اداری از دیدگاه امام علی (ع)

«در نگاه امیرمومنان علی(ع) حقوق مردم بالاترین و والاترین حقوق شمرده میشود و اخلاق اداری مطلوب را در گرو رعایت حقوق مردم می دانند. این امر نه تنها در نامه ی ۵۳ بلکه در سایر بخشهای نهج البلاغه نیز دیده می شود. از جمله اینکه که امام (ع) حقوق حرمت مردم را برخاسته از اصل توحید و پیوند یافته با آن می بیند. چنانکه می فرماید:

«الفرائض الفرائض، ادوها الی الله تو دکم الی الجنة. ان الله حرم حراما غیر مجهول، واحل حلالا غیر

مدخول، وفضل حرمة المسلم علی الحرم کلها، وشد بالاخلاص والتوحد حقوق المسلمین معاقدھا.»^۲

واجبها! واجبها! آن را برای خدا به جا آورید که شما را به بهشت می رساند. خدا حرامی را حرام کرده که ناشناخته نیست، ولی حلالی را حلال کرده که از عیب خالی است، و حرمت مسلمانان را از دیگر حرمتها برتر نهاده، و حقوق مسلمانان را با اخلاص و یگانه پرستی پیوند داده است.

در نظام اداری آنچه باید در رأس مناسبات و روابط و رفتارها حاکم باشد، حرمت نگهداشتن مردم و پاسداری از حقوق ایشان است. این دریافت که هر کس در هر مرتبه ای از نظام اداری در جایگاهی قرار گرفته است که بتواند پاسدار حقوق مردم و حافظ حرمتهایشان باشد، تلقی اشخاص را در رویارویی با نعمت مسئولیت و به کارگیری آن در جهت خدمت به انسانها تصحیح می نماید و در این صورت است که یک نظام اداری مبتنی بر اخلاق انسانی ظهور می کند و در این مسیر پایدار می ماند. به بیان امام علی(ع) که می فرمایند:

^۱. جاوید، محمد جواد، "از حق و عدالت تا انصاف با رعیت"، مجموعه مقالات منشور مالک اشتر، تهران دانشگاه مالک اشتر، ۱۳۸۷

^۲. خطبه ی ۱۶۷

«ان الله عبادا يختصهم الله بالنعمة لمنافع العباد فيقرها في ايدهم مابدلوهها، فاذا منعوها نزعها ثم حولها الي

غيرهم.»^۱

همانا خدا را بندگان است که آنان را به نعمتها مخصوص کند برای سودهای بندگان، پس آن نعمتها را در دست آنان و می نهد چندان که آن را ببخشد، و چون از بخشش بازایستند، نعمت ها را از ایشان بستانند

و دیگران را بدان مخصوص گرداند.»^۲

۴. حقوق شهروندی در آثار فارابی

« نظریه ی " مدینه ی فاضله " برجسته ترین اندیشه ی سیاسی فارابی است که وی برای اصلاح وضعیت سیاسی و اجتماعی پر از فساد و بی عدالتی زمان خود (متوکل و منصور عباسی) مطرح ساخت . این اندیشه متأثر از طرحی است که پیش از آن ، افلاطون در نظریه ی " دولت ایده آلی " برای اصلاح جامعه ی یونان ارائه داده بود . اما فارابی به آن رنگ و بوی اسلامی و قرآنی داد و از این رو ، مدینه ی فاضله ی فارابی شباهت ها و در عین حال ، تفاوت های بسیاری ، به ویژه در اصول و اهداف ، با نظریه ی " دولت ایده آل " افلاطون دارد . عمده ترین تفاوت این دو به نقشی است که فارابی - برخلاف افلاطون - به وحی (عقل فعال) در هدایت و سعادت ساکنان مدینه می دهد .

مدینه ی فاضله ، شهر ، دولت یا اجتماعی است که در آن همکاری زیادی برای نیل به سعادت دنیوی و اخروی وجود دارد . به بیان دیگر ، در چنین شهری ، مردم سعادت خود و ابزار نیل به آن را می شناسند و برای دست یابی به آن (سعادت) با یکدیگر همکاری می کنند . البته این همکاری ، شرط بقا و حیات

^۱ حکمت ۴۲۵

^۲ کیانی، جواد، «اخلاق اداری از دیدگاه امام علی (علیه السلام)»، قابل دسترسی در -<http://rasekhoon.net/Article/Show>

۶۴۵۷۹.aspx