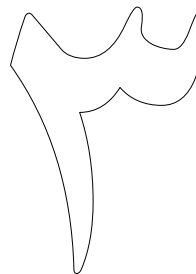


تحلیل عملکرد شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد در سازوکار رویه‌های ویژه بر افزایش احترام به حقوق بشر



مهدی ذاکریان-

بهرروز مختاری—

چکیده

یکی از فعالیتهای شورای حقوق بشر که با تأسیس آن از سال ۲۰۰۶ میلادی گسترش یافته است، استفاده از کارشناسان حقوق بشر برای بررسی، واکاوی و نظارت بر وضعیت حقوق بشر دولت‌هاست. رویه‌های ویژه، نام کلی سازوکارهایی است که کمیسیون پیشین حقوق بشر، آن را تدوین و شورا انجام آنها را تقبل کرده تا بر وضعیت حقوق بشر در کشورها یا سرزمین‌های معین (مأموریت‌های کشوری) یا پدیده‌های مهم نقض حقوق بشر در جهان (مأموریت‌های موضوعی) نظارت کند و درباره آنها توصیه، راهنمایی و گزارش علنی ارائه دهد. بحث اصلی این است که شورای حقوق بشر با برداشتن گام‌های مؤثر در سازوکار رویه‌های ویژه در راستای نظم مدون حقوق بشری، از تجارب گرانسنگی در نظارت بر حقوق بشر بهره‌مند است. این نظارت‌ها بیشتر بر دولت‌هایی اعمال می‌شود که مایل یا قادر به انجام تکالیف خود در قبال شهروندان نیستند. این گزارشگران با توجه به مهارت‌های فنی و تجربی خود در تنظیم و ارائه گزارش‌ها و با اعمال فشار بر دولت‌ها در حوزه‌های تقنینی، قضایی و اجرایی کشورها، اثرگذاری مطلوبی بر افزایش احترام به حقوق بشر داشته‌اند؛ اگرچه پارامترهای دیگری نیز بدون توجه به ارزش‌ها و هنجارهای سنتی جوامع-اعم از قانونی و عرفی- مباحث نظری گسترده و گاه جنجال‌آفرین به راه انداخته‌اند. با برطرف شدن عیوب کمیسیون پیشین حقوق بشر و همچنین، روزآمدی نهادها و سازوکارهای آن، بسیاری از جوامع مدنی، صاحب‌نظران و کارشناسان، سازوکار رویه‌های ویژه را ستوده و این ابزار را معیاری جهانشمول و غیرقابل نقض معرفی کرده و بر اهمیت آن اصرار داشته‌اند؛ با این همه، پاره‌ای از دولت‌ها اشعار داشته‌اند که این سازوکار، هیچ‌گونه تقدم ذاتی نسبت به ارزش‌ها و هنجارهای دولت‌ها ندارد. در مقاله پیش‌رو، نویسندگان مقاله ضمن تبیین دستاوردهای این سازوکار، عملکرد شورای حقوق بشر را در زمینه ایجاد مقام گزارشگری بررسی خواهند کرد.

واژگان کلیدی: حقوق بشر، شورای حقوق بشر، رویه‌های ویژه

— استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی؛ واحد علوم و تحقیقات تهران.
(Email: m-zakerian@srbiau.ac.ir)

— دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل، دانشگاه آزاد اسلامی؛ واحد علوم و تحقیقات تهران.
(Email: behrozmokhtari@yahoo.com)

تاریخ پذیرش: ۹۴/۲/۱۰

تاریخ دریافت: ۹۳/۱۰/۱

فصلنامه سازمان‌های بین‌المللی، سال دوم، شماره ششم، تابستان ۱۳۹۳، صص ۸۲-۶۱



جستار گشایی

با تأسیس شورای حقوق بشر به‌جای کمیسیون حقوق بشر در سال ۲۰۰۶ میلادی، سازوکار رویه‌های ویژه،^۱ به شورای حقوق بشر انتقال یافت. در این سازوکار، شورا ضمن دورشدن از ضعف‌های اجرایی و ساختاری پیشین، رویکردی مبتنی بر تعامل، گفتگو و مشارکت با کشور هدف، گزارشگر و شورا اتخاذ کرد.

رویه‌های ویژه، نام کلی سازوکاری است که بر وضعیت حقوق بشر در کشورها یا سرزمین‌های معین (مأموریت‌های کشوری) یا پدیده‌های مهم نقض حقوق بشر در جهان (مأموریت‌های موضوعی) نظارت می‌کند. این سازوکار درباره مباحث در دست بررسی، توصیه، راهنمایی و گزارش علنی ارائه می‌دهد. در سازوکار رویه‌های ویژه و در تأسیس مقام (پست) گزارشگری، شورا ضمن ارتقا و تقویت این ابزار، کارشناسان و خبرگانی را در زمینه مسائل مربوط به حقوق بشر منصوب کرده است که نسبت به برخی از موضوعات مهم حقوق اساسی و آزادی‌های فکری انسان‌ها، مانند حق آزادی بیان و عقیده، حق حیات، آزادی مذهبی و امثال آنها در سراسر دنیا، تحقیق و گزارش خود را به شورای حقوق بشر تقدیم می‌کنند.

بر اساس شواهد و عملکرد، سازوکار رویه‌های ویژه، ویژگی‌هایی خاص و انحصاری نسبت به سایر ابزارها و گروه‌های کاری شورا داشته که مهم‌ترین آن فراگیری نظارت‌های حقوق بشری، اعزام گزارشگران موضوعی و کشوری در حقوق بنیادین و آزادی‌های اساسی شهروندان است. نظام گزارش‌دهی گزارشگران موضوعی و کشوری، در حقیقت یکی از عناصر و مؤلفه مرکزی سازوکار حقوق بشر سازمان ملل متحد است و تمام حوزه‌های متنوع حقوق بشر، شامل مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را در برمی‌گیرد.

در این مقاله، به تحلیل مفهومی و حقوقی عملکرد شورا در سازوکار رویه‌های ویژه و مأموریت‌داران آن از حیث ساختار، جایگاه و تناسب آن با مسائل پیچیده حقوق بشر و درنهایت، بررسی عملکرد شورا در بازه زمانی هشت‌ساله در موضوع مقام گزارشگر موضوعی و کشوری که حاصل تجربه چندین ساله کمیسیون حقوق بشر و همچنین، پاسخ به بخشی از مطالبات دولت‌ها، سازمان‌ها و جوامع حقوقی است، پرداخته شده است.

حقوقی شدن حقوق بشر با شکل‌گیری و روند تکامل تدریجی نهادهای برآمده از منشور ملل متحد، تقاضای جهانی تجدیدنظر در سازوکارهای پیشین حقوق بشری را مطرح کرده است. در پاسخ به این نیاز، شورای حقوق بشر با استفاده از تجربیات شصت‌ساله کمیسیون حقوق بشر در سازوکار رویه‌های ویژه، روند تحول، تقویت و بهبود ساختار آن را در پیش گرفته است. با این حال انتظار می‌رفت که به‌صرف تغییر نام شورا و افزایش اختیارات و امتیازات شورا در سازوکارهای جدید اکتفا نشود و سازوکار گزارشگری به ابزاری قدرتمند در اختیار شورا، فارغ از کاربست موازین دوگانه، بدل شود. با عنایت به مطالب یادشده، در مقاله حاضر در پی پاسخ به این پرسش کلیدی هستیم که آیا عملکرد شورای حقوق بشر در سازوکار رویه‌های ویژه (کشوری-موضوعی) به فراگیری حقوق بشر و پیشرفت واقعی آن در افزایش احترام به حقوق بشر انجامیده است؟ فرضیه‌ای که این مقاله برای آزمون آن به نگارش درآمده، این است که بهره‌گیری نظام‌مند و سازمان‌یافته شورای حقوق بشر از ابزار رویه‌های ویژه در عرصه نظارت بر حقوق بشر، عملکرد شورا را در افزایش احترام به حقوق بشر ارتقا داده است.

۱. چارچوب نظری

حوزه مطالعاتی حقوق بشر بر مجموعه‌ای از مفاهیم مبتنی است که تحولات نظری گوناگونی را تجربه کرده است. توجه به مکاتب روابط بین‌الملل، به‌ویژه نظریه‌های سازه‌نگاری و جامعه بین‌الملل (مکتب انگلیسی) در مطالعه حقوق بشر، از آن رو مهم است که این دو نظریه، رهیافتی انسان‌محور دارند (جکسون، ۱۳۸۵: ۱۸۱). در رهیافت جامعه بین‌الملل و در بحث نظارت دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی بر حقوق بشر، مناظره اصلی بین کثرت‌گرایان و همبسته‌گرایان است (Buzan, 2004: 30). در بازسازی این مناظره، این پرسش نهفته است که اگر دولتی حقوق بشر را آشکارا نقض کند، آیا دیگر دولت‌ها حق مداخله و نظارت خود را از دست خواهند داد؟ رهیافت جامعه بین‌الملل، دو پاسخ اصلی به این پرسش می‌دهد؛ پاسخ نخست که تکثرت‌گرایانه است، بر اهمیت حاکمیت دولت‌ها تأکید دارد و اشعار می‌دارد که دولت‌ها حق ندارند در دیگر کشورها به دلایل بشردوستانه مداخله کنند. پاسخ دوم که انسجام‌گرایانه است بر اهمیت افراد به‌عنوان اعضای نهایی جامعه بین‌الملل تأکید دارد. بر اساس این دیدگاه، دولت‌ها از حقوق و درعین‌حال، تکالیفی برخوردارند تا در مواردی که انسان‌ها در رنج هستند، بتوانند مداخله کنند (جکسون،



۱۳۸۵: ۱۸۸)؛ ساخته و پرداخته‌شدن اندیشه اعضای مکتب انگلیسی درباره حقوق بشر از این نظر جذاب است. استدلال *هدلی بول* این است که در تاریخ متأخر جامعه بین‌الملل، کثرت‌گرایی بر همبستگی‌گرایی پیروز شده است. در سده‌های اخیر، باور به تقدم حقوق بشر فردی باقی مانده، اما زیرزمینی شده است. حتی ممکن است به نظر برسد که دولت‌ها به توطئه سکوت درباره تکالیف خود نسبت به شهروندان دست زده‌اند (Bull, 1977: 83).

تبیین مفاهیم حقوق بشری در مکتب انگلیسی با بازسازی مناظره پلورالیسم-همبسته‌گرایی و با استفاده از دو توصیف و پیش‌فرض لاغر-فربه را می‌توان بحثی درباره انواع جوامع بین‌دولتی دید که در آن، پلورالیسم مبین مدلی *وستفالیایی* و همبسته‌گرایی، مشتمل بر بخشی از دیدگاه‌های کانتی و ملاحظات حقوق بشری است (Buzzan, 2004: 167).

مؤلفه دیگر رهیافت جامعه ملل در ارتباط با حقوق بشر، تأکید بر اهمیت مسئولیت دولت‌ها برای نظارت بر حقوق بشر در کشور خود و دولت‌های دیگر است. دست‌کم سه بعد متمایز یا سطح مسئولیت را می‌توانیم دریابیم:

۱- تعهد نسبت به ملت خود و رفاه شهروندان (مسئولیت ملی)؛

۲- احترام به منافع قانونی و حقوق دیگر دولت‌ها و احترام به حقوق بین‌الملل (مسئولیت بین‌المللی)؛

۳- احترام به حقوق بشر (مسئولیت بشردوستانه) (جکسون، ۱۳۸۵: ۱۹۳).

اعضای مکتب انگلیسی مدت‌هاست این بحث را مطرح می‌کنند که قدرت‌های بزرگ می‌توانند مسئولیت‌پذیرانی بزرگ باشند و منافع خود را بر وظیفه تقویت نظم بین‌المللی مقدم ندانند (Wheeler, 2000; Keal, 2003). این بحث، نقطه عزیمت کتاب *جان وینسنت* با عنوان *حقوق بشر و روابط بین‌الملل* (۱۹۸۶) است. وی این بحث را مطرح می‌کند که حق آزادی از گرسنگی، تنها حق بشری است که دولت‌ها می‌توانند با وجود اختلافات ایدئولوژیک متعدد خود بر سر آن به توافق برسند. اهتمام دولت‌ها به مسئولیت خود در قبال دیگران در رهیافت جامعه بین‌الملل این ادعای *بری بوزان* را که مکتب انگلیسی مکتب بهره‌برداری نشده‌ای در حقوق بشر است، برجسته می‌کند (گریفیتس، ۱۹۹۹: ۱۸۵).

کاربست^۱ موفقیت‌آمیز مکتب انگلیسی در حوزه حقوق بشر، پژوهشگر را نیازمند نظریات ساختارمحور هویتی و فرهنگی نیز می‌کند؛ زیرا این مکتب، فاقد متغیرهای تأثیرگذار مستقل و همگن برای مطالعه حقوق بشر است. نظریه سازه‌انگاری، نقش مستقل

هنجارها و انگاره‌ها را در سامانه بین‌المللی و پیامدهای سیاسی داخلی روشن می‌کند. آنها توجه خود را از این‌که دولت‌ها منافع خود را دنبال می‌کنند و تغییر می‌دهند و همین منافع خود را در نخستین جایگاه و موقعیت در چارچوب هنجارها و انگاره‌های بنیادین تعریف می‌کنند، مشخص می‌سازند. این هنجارها و انگاره‌ها، تأثیرات تنظیمی پیرامون ساخت هویت کنشگران را بازتعریف می‌کنند. هویت حقوق بشری، امروزه مرزهای خودی و غیرخودی را در روابط بین‌الملل ترسیم کرده است. همچنین، هنجارهای حقوق بشری به ما کمک می‌کنند که گروه‌بندی دولت را بشناسیم. امروزه شاهد برساخته شدن کلپ لیبرال در ورای هنجار حقوق بشر بین‌المللی هستیم؛ به این معنا که در این میان، اتحادیه اروپا، معیاری برای کلپ لیبرال است و هر کشوری که خواهان پیوستن به این کلپ باشد، ناچار به پیروی از هنجارهای حقوق بشری بین‌المللی است (مصفا، ۱۳۸۷: ۲۶۹).

سازهانگاران از یکسو تمرکز خویش را روی اعتقادات بین‌ذهنی حقوق بشری قرار می‌دهند که در سطحی گسترده میان مردمان کشورهای توسعه‌یافته مشترکند و برای نمونه، هویت‌های ملی را به‌صورت ساخت‌بندی‌های اجتماعی در نظر می‌گیرند و از سوی دیگر، بر این باورند که منافع و هویت، به‌صورتی که آنان خویشتن را در روابط با دیگران درک می‌کنند، از طریق همان اعتقادات مشترک شکل می‌گیرند و تبیین می‌شوند (قوم و کیانی، ۱۳۸۹: ۹۳). از دید سازهانگاران، مهم‌ترین عامل و متغیر مستقلی که رفتار حقوق بشری کشورها را تعیین می‌کند، انتظارات ارزشی بین‌ذهنی درباره رفتار مناسب، یعنی هنجارهای اجتماعی فراملی و ملی است که کشورها با آن مواجهند. هنجارهای فراملی، تبیین‌کننده و عامل رفتارهای یکسان یک کشور و همچنین تمایز و تفاوت رفتاری آن در سطوح بین‌المللی است. سازهانگاری در مطالعه حقوق بشر در پی این مسئله است که چطور ارزش‌های حقوق بشری برساخته می‌شود و ضمن نظریه‌پردازی کردن آن، به‌نوعی تحلیل بین‌ذهنی از مفاهیم حقوق بشری دست می‌یابد. در حقیقت، حلقه تعامل و اتصال سازهانگاری و مکتب انگلیسی در موضوع حقوق بشر، آن است که هر دو رهیافت قادر به توضیح منافع، مسئولیت دولت‌ها و هویت‌هاست.

۲. پیشینه

از سال ۱۹۴۷ میلادی و مطابق با ماده ۶۸ منشور که شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل (اکوسوک) کمیسیونی با عنوان کمیسیون حقوق بشر را ابتدا تنها با هدف تنظیم اعلامیه جهانی حقوق بشر تشکیل داد (UN Publication, 1998: 224)، تا سال ۲۰۰۶ که شورای



حقوق بشر جایگزین آن کمیسیون شد، مهم‌ترین موضوعات حقوق بشر در حوزه نظارت و تدوین قواعد بر عهده کمیسیون مزبور بوده است. وظایف نظارتی کمیسیون طی حیات شصت‌ساله خود حاکی از آن است که کمیسیون وظیفه مهم رسیدگی به نقض حقوق بشر در کشورهای مختلف را از طریق شبکه وسیعی از گروه‌های کاری و طیفی از گزارشگران عهده‌دار بوده است.

بر اساس فهرست منتشرشده از سوی سازمان ملل، در زمان پایان کار کمیسیون حقوق بشر ۲۹ گزارشگر ویژه موضوعی از سوی کمیسیون حقوق بشر تعیین شده و مشغول فعالیت بوده‌اند (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies>). مهم‌ترین گزارشگران عبارت بودند از: گزارشگر ویژه اعدام اختصاری یا خودسرانه، گزارشگر ویژه شکنجه، گزارشگر ویژه نابردباری مذهبی، گزارشگر ویژه آزادی عقیده و بیان، گزارشگر ویژه خشونت علیه زنان و گزارشگر ویژه استقلال قضایی.

نظام گزارشگری یکی از تأسیسات بسیار خوب و مفید کمیسیون حقوق بشر بود که گزارشگران مربوطه، ضمن بررسی حقوقی و علمی موضوعات در دست بررسی و ارائه اظهارنظرها، وضعیت را در کشورهای مختلف جهان بدون هیچ‌گونه محدودیتی بررسی کرده و با مسافرت به برخی از کشورها و مشاهده موضوع مورد بحث از نزدیک، گزارش تهیه می‌کردند و گزارش‌های مبسوط و مفصلی به کمیسیون ارائه می‌دادند (مهرپور، ۱۳۷۸: ۷۰).

۳. معرفی رویه‌های ویژه شورای حقوق بشر

رویه‌های ویژه، نام کلی سازوکارهایی است که کمیسیون پیشین حقوق تدوین کرده و شورا انجام آنها را تقبل کرده است تا بر وضعیت حقوق بشر در کشورها یا سرزمین‌های معین (مأموریت‌های کشوری) یا پدیده‌های مهم نقض حقوق بشر در جهان (مأموریت‌های موضوعی) نظارت کند و درباره آنها توصیه، راهنمایی و گزارش علنی دهد. در سازوکار رویه‌های ویژه و در تأسیس مقام گزارشگری، شورا ضمن ارتقا و تقویت این ابزار، کارشناسان و خبرگانی را در زمینه مسائل مربوط به حقوق بشر منصوب کرده است که نسبت به برخی از موضوعات مهم حقوق اساسی و آزادی‌های فکری انسان‌ها، مانند حق آزادی بیان و عقیده، حق حیات، آزادی مذهبی و امثال آنها، در سراسر دنیا تحقیق کرده و گزارش خود را به شورای حقوق بشر تقدیم می‌کنند. مأموریت‌داران^۱ عبارتند از

گزارشگران ویژه، نمایندگان ویژه، نمایندگان، کارشناسان مستقل و اعضای گروه کاری که به‌مثابه شخصیت‌هایی مستقل خدمت می‌کنند.

مأموریت‌داران رویه‌های ویژه، فرد (گزارشگر ویژه، نماینده ویژه دبیرکل، نماینده دبیرکل یا کارشناس مستقل) یا گروهی از افراد (گروه کاری) هستند. نظام گزارش‌دهی گزارشگران موضوعی، در حقیقت از عناصر و مؤلفه مرکزی سازوکار حقوق بشر سازمان ملل متحد است و تمام حوزه‌های متنوع حقوق بشر شامل مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را در برمی‌گیرد. این حوزه پس از سال ۲۰۱۲ میلادی وسعت بیشتری یافته و از اکتبر ۲۰۱۳ میلادی تاکنون ۳۳ مورد گزارشگر موضوعی و ۸ مورد حکم کشوری ناظر بر (گزارشگر کشوری)^۱ صادر شده است (ذاکریان: ۱۳۹۲، ۱۳۰). با پشتیبانی دفتر کمیساریای عالی سازمان ملل برای حقوق بشر، گزارشگران ویژه به بازدید از کشور مورد نظر متعهد و ملتزم می‌شوند و در موارد خاص که نگرانی‌های گسترده‌ای وجود دارد، ضمن تماس با دولت‌ها، توجه خود را به موارد نقض ادعایی معطوف می‌دارند. تشکیل جلسات مشاوره، بالابردن سطح آگاهی عمومی، ارائه مشاوره برای همکاری‌های فنی، کمک به توسعه و ارتقای استانداردهای حقوق بشر و گاهی شرکت در وکالت، از مهم‌ترین وظایف گزارشگران موضوعی به شمار می‌رود. همچنین، وظایف و اختیارات آنان در قطعنامه‌های تأسیسی یا تمدیدی درج شده است. در نهایت اینکه، آنان به گزارش به مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز ملزم هستند.

استقلال، بی‌طرفی و انعطاف‌پذیری، مأموریت‌داران را قادر می‌سازد نقش مهمی در ترویج و حمایت از حقوق بشر ایفا کنند. مأموریت‌داران رویه‌های ویژه برای تحقق شرایط مأموریت‌های خود، ابزارهایی از جمله فرستادن پیام‌ها و مراسلات، دیدار از کشورها، انتشار گزارش‌ها، تدارک مطالعات و بررسی‌های موضوعی و صدور اطلاعیه‌های رسانه‌ای در اختیار دارند.

یکی از فعالیت‌های اصلی مأموریت‌داران رویه‌های ویژه، اقدام در زمینه پرونده‌های فردی بر مبنای اطلاعاتی است که از منابع مربوطه، موثق و بیشتر از فعالان جامعه مدنی دریافت می‌کنند (www.ohchr.org/Handbookfor_Civil_Society_Persian). بازدیدهای کشوری نیز ابزاری مهم در اختیار مأموریت‌داران رویه‌های ویژه است. مأموریت‌داران معمولاً با ارسال نامه به دولت، درخواست بازدید خود را مطرح می‌کنند. دولت هدف، در



صورت موافقت، دعوت‌نامه‌ای برای گزارشگر ویژه ارسال می‌کند. بازدید از کشورها این امکان را به مأموریت‌داران می‌دهد که وضعیت کلی حقوق بشر یا وضعیت ویژه نهادی، حقوقی، قضایی و اداری را در کشور مفروض، بر اساس مأموریت‌های مربوطه خود، ارزیابی کنند. آنان در جریان این سفرها با مسئولان ملی، نمایندگان جامعه مدنی، قربانیان نقض‌های حقوق بشر، دانشگاهیان، جامعه دیپلماتیک و رسانه‌ها دیدار می‌کنند و بر مبنای یافته‌های خود، توصیه‌هایی در گزارش‌های عمومی ارائه می‌کنند. این گزارش‌ها در نهایت به شورای حقوق بشر تسلیم می‌شوند. از اکتبر ۲۰۱۳ میلادی تاکنون ۱۴ حکم مأموریت‌کشوری صادر شده است.

۴. مبانی حقوقی انتصاب گزارشگران کشوری و موضوعی

شورای حقوق بشر بر پایه قطعنامه ۶/۲۵۱ مجمع عمومی در تاریخ ۱۵ مارس ۲۰۰۶ میلادی تأسیس شد. شورا در ۱۸ ژوئن سال ۲۰۰۷، یک‌سال پس از نخستین اجلاس خود بر سر موادی که به تأسیس نهادها، رویه‌ها، سازوکارها و ساختارها مربوط می‌شود، به توافق رسید. این مواد که به شکل قطعنامه ۵/۱ به تصویب رسید، دستور کار شورا، برنامه کار و مقررات درونی آن را در برمی‌گیرد. این مواد در نحوه کار نظام کارشناسان در رویه شکایت که از کمیسیون به ارث رسیده بود، تغییراتی به وجود آورد. قطعنامه ۵/۱ شیوه‌های عملکرد سازوکار جدید رسیدگی ادواری جهانی توسط شورا را معین کرد. همچنین، مجمع عمومی در قطعنامه ۶۰/۲۵۱ خود، از شورای حقوق بشر خواست گام‌هایی اساسی در راستای عقلانی‌کردن و بهبود وظایف مأموریت‌های رویه‌های ویژه بردارد. شورای حقوق بشر، برخی از مأموریت‌ها را حذف کرد و بعضی را تغییر داد و در نهایت، مأموریت‌های جدیدی تعریف کرد و آیین‌نامه رفتاری برای متصدیان رویه‌های ویژه را طی قطعنامه ۵/۲ به تصویب رساند. پاراگراف ۶۰ از قطعنامه ۵/۱ و سند (A/HRC/PRST/8/2) شورای حقوق بشر را می‌توان مبنای حقوقی انتصاب مأموریت‌داران کشوری و موضوعی ارزیابی کرد.

همچنین، به‌موجب قطعنامه ۱۵۰۳ شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل با عنوان تشریفات بررسی اطلاعیه مرتبط با حقوق بشر مصوب ۱۶ ژوئن ۲۰۰۰ درباره چگونگی رسیدگی در شورای حقوق بشر، یک گروه کاری به‌وسیله کمیسیون فرعی ارتقا و حمایت از حقوق بشر ایجاد شد که هدف آن، بررسی اطلاعیه شاکیان در زمینه نقض حقوق بشر و پاسخ حکومت‌ها بوده است. این امر، زمینه‌ساز قطعنامه‌های بعدی شورای حقوق بشر بر

ادامه سازوکار رویه‌های ویژه بود. شایان ذکر است هر مأموریت توسط قطعنامه‌ای که آن را مقرر کرده است، تعریف می‌شود. مأموریت‌های موضوعی هر سه سال و مأموریت‌های کشوری هر ساله تمدید می‌شوند؛ مگر آنکه شورای حقوق بشر تصمیم دیگری اتخاذ کند. هنگام تصویب قطعنامه ۵/۱، به دو مأموریت کشوری (بلاروس و کوبا) پایان داده شد و دو مأموریت موضوعی تازه به وجود آمد: ۱- گزارشگر ویژه درباره اشکال امروزی برده‌داری، علل و پیامدهای آن، ۲- کارشناس مستقل الزامات در رابطه با حقوق بشر که عبارت است از دسترسی به آب آشامیدنی و سالم‌سازی فاضلاب. همچنین، شورا در اجلاس نهم خود به دو مأموریت کشوری (جمهوری دموکراتیک کنگو و لیبیا) پایان داد (www.ohchr.org /Handbookfor_Civil_Society_Persian)

۵. نهادهای فرعی شورای حقوق بشر در سازوکار رویه‌های ویژه

همان‌گونه که ذکر شد، سازوکار رویه‌های ویژه، فرایندی مربوط به کمیسیون پیشین حقوق بشر است که با تشکیل شورای حقوق بشر، از استحکام فنی و حرفه‌ای‌تر برخوردار شده است. عملکرد کمیسیون حقوق بشر به علت سیاسی‌کاری و گزینشی عمل کردن آن در رسیدگی به اتهامات حقوق بشری آماج انتقادهای فراوان قرار گرفته بود که این امر نشان می‌دهد کمیسیون مرکب از تعدادی از دولت‌ها بوده است و کاری بیش از آنچه دولت‌های عضو آن، به‌ویژه دولت‌های مؤثر و صاحب‌نفوذ، مترصد انجام آن بودند، نمی‌توانست صورت دهد. با وجود سیاسی‌کاری و گزینشی عمل کردن کمیسیون و انتقادی که بر آن وارد است، نمی‌توان انکار کرد که نقش مهمی در گسترش موضوع حقوق بشر در سازمان و استفاده از روش‌های بین‌المللی برای رسیدگی به نقض حقوق بشر داشته است (مهرپور، ۱۳۷۷: ۱۵۹).

۵-۱. گردهمایی سالانه کمیته هماهنگی رویه‌های ویژه

از سال ۱۹۹۴ میلادی و از زمان کمیسیون پیشین حقوق بشر سازمان ملل، همه‌ساله گردهمایی سالانه مأموریت‌داران و مسئولان رویه‌های ویژه در ژنو برگزار می‌شود. هدف اصلی این نشست‌ها، انجام هماهنگی‌های بیشتر بین مأموریت‌داران و تقویت و تضمین اقدامات کنفرانس جهانی وین درباره حقوق بشر است. اعلامیه و برنامه عمل وین که به همین مناسبت تصویب شد، بر اهمیت حفظ و تقویت سازوکار رویه‌های ویژه تأکید دارد و مشخص می‌کند که رویه و سازوکارها از طریق گردهمایی‌های ادواری باید بتواند اقدامات خود را هماهنگ و عقلائی کند.

گردهمایی‌های سالانه، امکان این امر را برای متصدیان امر فراهم کرده است که درباره مسائلی همچون اقدام‌های بعدی پس از بازدید از کشورها، توصیه به کشورهای عضو، تعامل میان سازمان‌های مردم‌نهاد و سایر اعضای جامعه مدنی، نمایندگان دبیرکل سازمان ملل متحد و نهادها و همچنین درباره برنامه‌های سازمان ملل متحد تبادل نظر کنند.

۵-۲. کمیته هماهنگی رویه‌های ویژه

این کمیته در سال ۲۰۰۵ میلادی و در جریان دوازدهمین گردهمایی سالانه مسئولان رویه‌های ویژه ایجاد شد و به متصدیان امر کمک می‌کند که اقدام‌های خود را هماهنگ کنند. کمیته هماهنگی رویه‌های ویژه، به‌منزله پلی میان رویه‌های ویژه با کمیساریای عالی حقوق بشر، نظام حقوق بشر سازمان ملل متحد به معنای وسیع و اعضای جامعه مدنی عمل می‌کند. کمیته از ده عضو منتخب برای یک سال و به ریاست یکی از آنان تشکیل شده است. انتخاب اعضای کمیته، در جریان گردهمایی سالانه صورت می‌گیرد و تعادل میان مناطق و میان زن و مرد و نیز میان مسئولان رویه‌های ویژه را بر حسب کشور و بر اساس موضوع، در نظر دارد.

۶. تحلیل حقوقی عملکرد مأموریت‌داران با سازوکار حمایتی جدید

مأموریت‌داران رویه‌های ویژه، گزارش خود را سالانه به شورای حقوق بشر ارائه می‌کنند. شورا در برخی از مواقع می‌تواند از متصدی امر بخواهد درباره موضوعی مشخص یا موضوعی که درباره اقداماتش اهمیت دارد، گزارش تهیه کند. همچنین، گزارشگر می‌تواند توجه شورای حقوق بشر را به مسائل مهم و فوری حقوق بشری معطوف سازد. برای نمونه، *اولیویه دو شووتر*، گزارشگر ویژه حق بر غذا شورای حقوق بشر را به نشستی فوق‌العاده درباره بحران غذایی فراخواند. پاسخ شورا مساعد بود و در ۲۲ ماه می سال ۲۰۰۸ میلادی اجلاسی برای این مسئله برگزار شد. گزارشگر ویژه، در این نشست که نخستین نشست در زمینه بحث درباره مسئله‌ای موضوعی بود، حضور داشت و در آن فعالانه شرکت ورزید (A/HCR/4/29).

مسئولان رویه‌های ویژه، به مطالعات موضوعی نیز می‌پردازند. این مطالعات برای سمت‌گیری دولت‌ها و نیز جامعه مدنی در راستای محتوای تجویزی حقوق بشر و اجرای مقررات و هنجارهای مربوط به آن به‌کار می‌آید. این مسئولان علاوه‌بر این، جلسه‌های کارشناسان درباره مسائل موضوعی مربوط به حقوق بشر را سازمان می‌دهند. برای نمونه، کمیساریای عالی حقوق بشر در سپتامبر ۲۰۰۷ میلادی، به نام گزارشگر ویژه درباره شکنجه

و سایر مجازات یا رفتارهای خشن، غیرانسانی و اهانت‌آمیز، کارگاه کارشناسان را با عنوان تقویت حمایت از زنان در برابر شکنجه سازمان داد تا مجموعه مفاد اسناد بین‌المللی درباره شکنجه را در شرایط نگران‌کننده‌ای که زنان با آن مواجهند، به اجرا درآورد و حمایت از آنان را تقویت کند. ۲۵ کارشناس از مناطق گوناگون و طیفی از سازمان‌های مردم‌نهاد و بین‌حکومتی و نیز سازوکارهای منطقه‌ای سازمان ملل در مورد مبارزه علیه شکنجه در این مباحث شرکت داشتند (HRC Resolution 16/7).

کارآمدی سازوکار رویه‌های ویژه در زمینه حمایت از حقوق بشر و جلوگیری از نقض آن، به بسیج فعال سایر هواداران دفاع از حقوق بشر و از جمله جامعه مدنی بستگی دارد. سازمان‌های مردم‌نهاد جهانی، منطقه‌ای و کشوری و نیز سایر اعضای جامعه مدنی، مشارکتی اساسی در این نظام دارند. جامعه مدنی مدت‌هاست پیشتاز برقراری هنجارها در عرصه حقوق بشر و اطلاع‌رسانی و جلب افکار در زمینه ضرورت ایجاد مأموریت‌های تازه بوده است. جامعه مدنی در کل و سازمان‌های مردم‌نهاد، منطقه‌ای و کشوری، حمایت‌های بسیار ارزشمندی از سازوکار رویه‌های ویژه به عمل می‌آورند؛ آنها اطلاعات و تحلیل‌هایی فراهم می‌کنند، به نتیجه‌گیری‌های رویه‌های ویژه یاری می‌رسانند و در پیگیری اقدامات بعدی، همکاری و مساعدت دارند. در میان طیف اعضای جامعه مدنی که با رویه‌های ویژه همکاری می‌کنند، این گروه‌ها وجود دارند: سازمان‌های دفاع از حقوق بشر، مدافعان حقوق بشر، انجمن‌ها و شبکه‌های حقوق بشری، نهادهای عمومی، فدراسیون‌ها و جنبش‌های اجتماعی، مانند جنبش صلح.

عملکرد رویه‌های ویژه در موضوع شکایات فردی، در ارتقا و بهبود رعایت حقوق بشری شهروندان بسیار حائز اهمیت است. ارسال شکایت از جانب اشخاص به رویه‌های ویژه، یکی از راه‌های کارآمد تلاش برای دستیابی به امکان مداخله مستقیم در موارد فردی و برای اشخاصی است که در برابر نقض حقوق بشر، به حمایت نیاز دارند. در این حلقه، جامعه مدنی اغلب نقش رابط را ایفا می‌کند. مأموریت‌داران رویه‌های ویژه پس از ارائه گزارش خود در برخی از کشورها، بستر ساز تحولی حقوق بشری در اجرای افزایش احترام بیشتر به حقوق بشر شده‌اند. برای نمونه، در پی بازدید دودو دین، گزارشگر ویژه اشکال معاصر نژادپرستی، تبعیض نژادی، بیگانه‌هراسی و نابردباری در ژاپن، جنبش بین‌المللی مبارزه علیه هرگونه تبعیض و نژادپرستی (MIDIA) با مساعدت ۸۵ گروه دفاع از اقلیت‌ها و حقوق بشر و با تلاش شبکه‌ای از سازمان‌های مردم‌نهاد ایجاد شد. هدف آن، با الهام از

گزارش یادشده، از میان‌برداشتن تبعیض نژادی و آثار آن بود. این شبکه نقش قاطعی برای سازمان‌های مردم‌نهاد محلی داشت و به آنان این امکان را می‌داد که اطلاعات مربوط به نژادپرستی و تبعیض در ژاپن را گزارش و با سازوکارهای بین‌المللی همکاری کنند. این مسئله به صدور قطعنامه‌ای در شورای حقوق بشر منجر شد (HRC resolution 15/2).

همچنین، عملکرد گزارشگر ویژه با همکاری جامعه مدنی در زمینه حق آموزش افراد دارای معلولیت درخور توجه و یادآوری است. برای نمونه، ورنور ویلالوبوس، گزارشگر ویژه در مورد حق آموزش، در سال ۲۰۰۷ میلادی سومین گزارش سالانه خود را به حق آموزش افراد دارای معلولیت اختصاص داد (A/HRC/429). یکی از گروه‌هایی که بیش از همه از نظام آموزشی برکنار مانده است، افراد دارای معلولیت هستند. این گزارش از چارچوب نهادی و حقوقی که حق آموزش این افراد در بستر آن مطرح شده است، تحلیل عمیقی به دست داد و بر تأثیر آموزش مشارکتی به مثابه بخش جدایی‌ناپذیر و بنیادی حق آموزش تأکید کرد و به موانع اصلی و مشکلاتی که در برابر اعمال حق آموزش افراد دارای معلولیت مانع ایجاد می‌کند، پرداخت. گزارشگر ویژه برای تدوین این گزارش با سازمان‌های کشوری و منطقه‌ای، به‌ویژه با انجمن‌های اشخاص معلول، تبادل نظر کرد و اطلاعات دست‌اولی، از قبیل مباحث مطالعاتی آمار و دیدگاه‌ها، از سازمان‌های شناخته‌شده محلی و منطقه‌ای گرفت. این اطلاعات به او کمک کرد مشکلات و موانعی را که در برابر اجرای حق آموزش افراد دارای معلولیت قد علم کرده‌اند، شناسایی کند، سپس توصیه‌های خود را عملی سازد.

۶-۱. جامعه مدنی و توصیه‌های رویه‌های ویژه

نقش مهم جامعه مدنی پس از بازدید مأموریت‌داران از کشور مورد نظر برای پیشبرد نظارت بر حقوق بشر با جلب توجه دولت‌ها به مسئله پیگیری توصیه‌های رویه‌های ویژه، به‌منظور به اجرا درآمدن آنها، برجسته می‌شود. نمایندگان جامعه مدنی می‌توانند اقدامات لازم را برای پیگیری پیشرفت دولت‌ها در عمل کردن به توصیه‌ها به عمل آورند یا اگر این توصیه‌ها به جامعه مدنی برمی‌گردد، خودشان آنها را عملی کنند. کارکنان و داوطلبانی که برای جامعه مدنی و سازمان‌های مردم‌نهاد، نهادها یا انجمن‌های ملی و بین‌المللی کار می‌کنند که به مسائل حقوق بشر در سراسر جهان رسیدگی می‌کنند را می‌توان مدافع حقوق بشر توصیف کرد.



فعالان جامعه مدنی می‌توانند با انجام فعالیت‌های زیر، نقش مهمی در پیگیری نتایج و توصیه‌های ناشی از دیدار کشوری ایفا کنند:

- 0 انتشار توصیه‌ها بین مخاطبان محلی خود؛
- 0 اطلاع‌رسانی درباره کار رویه‌های ویژه و افزایش آگاهی عمومی؛
- 0 تدوین برنامه‌های اقدام برای ادامه کار آغاز شده با سفر کشوری؛
- 0 کار با دولت‌ها در جهت اجرای توصیه‌های رویه‌های ویژه؛
- 0 دادن اطلاعات برای گزارش‌های پیگیری ویژه انتشار یافته از سوی بعضی از مأموریت‌داران؛
- 0 نظارت بر گام‌هایی که دولت‌ها برای اجرای توصیه‌ها برداشته‌اند و قراردادن مأموریت‌داران در جریان پیشرفت کشور در جهت اجرای توصیه‌ها (www.ohchr.org Handbookfor_Civil_Society_Persian).

۲-۶. تدوین اصول و هنجارها در سطح کشوری یا محلی

گزارشگر می‌تواند اصول و هنجارهای بین‌المللی، قوانین نمونه یا بهترین روش‌های تأکید شده در گزارش‌های ارائه‌شده را برای آشنا کردن مردم به موضوعی مشخص به‌کارگیرند و آنان را برای بهبود هنجارهای کشوری یا محلی بسیج کنند یا این اسناد را به‌مثابه مرجع استناد برای تفسیر قوانین کشوری قرار دهند. همچنین، می‌توانند دوره‌ها و برنامه‌هایی آموزشی به‌منظور تدوین اصول و هنجارها سازمان دهند و توانایی سایر اعضای جامعه مدنی را تقویت کنند تا آنان بتوانند به رویه‌ها ویژه رجوع کنند و با این رویه‌های همکاری کنند. مسئولان رویه‌ها معمولاً به اقداماتی که برای تقویت این نوع امکانات به‌کار می‌رود، کمک می‌کنند.

۳-۶. رهنمودهای عملی رویه‌های ویژه برای جامعه مدنی

مأموریت‌داران و مسئولان رویه‌های ویژه با تهیه اسناد و مدارک تفصیلی درباره امتیازات شهروندان و تکالیف دولت‌ها، ضمن ارائه برنامه‌ای عملیاتی، در تدوین اسناد حقوق بشری نقش مؤثری ایفا کرده‌اند، برای نمونه:

- 0 گزارشگر ویژه در زمینه حق آموزش، خطوط راهنمای ارزشمندی در اختیار نهادهای آموزشی قرار می‌دهد؛
- 0 گزارشگر ویژه در زمینه شکنجه، می‌تواند در مراکز بازداشت، زندان‌ها و سایر مراکز امنیتی مفید واقع شود؛

0 گزارشگر ویژه در زمینه خشونت زنان، ضمن ارائه تعاریفی روشن از شکنجه زنان و با ارائه تعریفی روشن و مدون برای از میان برداشتن خشونت علیه زنان، در مدارس، زندان‌ها و اماکنی که به زنان پناه می‌دهند، مؤثر واقع می‌شود (بنگرید به: قطعنامه ۵/۱ و شرایط کار مأموریت‌داران رویه‌های ویژه (A/HRC/PRST/8/2).

۶-۴. سازوکار و ابزارهای رویه‌های ویژه در ارتقای حقوق بشر

نشریه سالانه. کمیساریای حقوق بشر، سالانه نشریه‌ای را درباره رویدادها و ارقام سالانه درباره رویه‌های ویژه منتشر می‌کند. این سند، اطلاعات و آمار مربوط به شکایات، بازدیدهای انجام‌شده از کشورها، گزارش‌ها، بیانیه‌های مطبوعاتی، هماهنگی‌ها و فعالیت‌های موضوعی را دربر می‌گیرد. این اسناد در بخشی که به رویه‌های ویژه در سایت کمیساریای عالی اختصاص یافته است، در دسترس هستند.

تألیف سالانه توصیه‌های رویه‌های ویژه. کمیساریای، سالانه تألیفی از توصیه‌های رویه‌های ویژه تهیه می‌کند که بر اساس کشوری، طبقه‌بندی و در بخش مخصوص رویه‌های ویژه در تارنمای کمیساریای عالی، ارائه می‌شود.

نمایه (اندکس) جهانی حقوق بشر. برنامه اطلاعاتی رویه‌های ویژه در حوزه فناوری اطلاعات و اینترنت، در درجه نخست برای تسهیل دسترسی به اسناد و مدارک حقوق بشری طراحی شده است که از سوی ارگان‌های ایجاد شده بر پایه اسناد حقوق بشر سازمان ملل و رویه‌های ویژه شورای حقوق بشر انتشار یافته‌اند. افزون بر این، نتیجه‌گیری‌ها و توصیه‌های رویه‌های ویژه شورای حقوق بشر در مورد کشورهای مشخص که از سال ۲۰۰۶ میلادی به بعد، به تصویب رسیده‌اند، در تارنما موجود است. همچنین نمایه امکان دستیابی به توصیه‌هایی را نیز فراهم خواهد کرد که در چارچوب سازوکار بررسی ادواری جهانی شورای حقوق بشر مطرح شده‌اند.

۷. فراگیری ابعاد مختلف حقوق بشر در تمام دولت‌ها

طبق قطعنامه ۵/۱، مأموریت‌داران شورای حقوق بشر در سازوکار رویه‌های ویژه پایبند اصول و ضوابطی هستند که بر جهانی بودن و فراگیری آن تأکید دارد. در واقع، در رویه‌های ویژه، تمام سازوکارهای نظارتی و حمایتی حقوق بشری سازمان ملل و سازمان‌ها و نهادهای حقوق بشری ملی و مردم‌نهاد درگیر مباحث حقوق بشری کشور مورد بررسی هستند. یکی از اصول سازوکار رویه‌های ویژه در مأموریت‌های موضوعی، بررسی برابری



وضعیت حقوق بشر تمام کشورها بر اساس تعهدات حقوق بشری آنهاست. برخلاف گزارشگران موضوعی کمیسیون حقوق بشر که با اتحاد بلوک‌های سیاسی شکل می‌گرفت و در کشوری خاص و با اعمال موازین دوگانه صورت می‌پذیرفت، شورای حقوق بشر با اعزام گزارشگران موضوعی خود به کشورهای توسعه‌یافته، تعهدات و پایبندی تمام کشورها را بررسی و ارزیابی می‌کند. این بررسی‌ها، برخلاف کمیسیون حقوق بشر، با رفتار برابری و فارغ از برخوردهای گزینشی و موازین دوگانه و بر اساس مسئولیت‌پذیری کشورها صورت می‌گیرد. گزارشگران می‌توانند میزان تعهدات و مسئولیت‌پذیری ملی هر یک از دولت‌ها را نسبت به انجام تکالیف در برابر شهروندان و همچنین، مسئولیت خود در برابر جامعه جهانی را با روش و معیاری مشخص و واحد بررسی و ارزیابی کنند.

۸. عدم استمرار دشواری‌ها رویه‌های ویژه در مقایسه با کمیسیون

مشکل اساسی کمیسیون حقوق بشر در سیاسی و گزینشی بودن و استفاده از استانداردهای دوگانه بوده است. در واقع، مشکل اصلی ناشی از طرح قطعنامه‌های کشوری تحت ماده ۹ در دستور کار کمیسیون بود که به دسته‌بندی‌های سیاسی و رنجش برخی از کشورها در عملکرد سیاسی کمیسیون منجر شد، اما این رویه همچنان باقی مانده و برخی کشورها هم بر ماندن این شیوه در سازوکارهای حقوق بشری ملل متحد پای می‌فشارند (عمادی، ۱۳۸۴).

البته، در اینکه کمیسیون حقوق بشر کاستی‌هایی داشت، تردیدی نیست، اما نکته مهم این است که بدانیم مشکلات کمیسیون چه بود و کجا بوده است؟ به نظر می‌رسد مشکلات کمیسیون ناشی از موارد زیر بوده است:

- ۱) سیاسی و گزینشی بودن؛
- ۲) بهره‌گیری از استانداردهای دوگانه؛
- ۳) دسته‌بندی‌های سیاسی ناشی از طرح قطعنامه‌های کشوری، ذیل ماده ۹ دستور کار کمیسیون؛
- ۴) کاستی‌های کمیسیون در ارزیابی صحیح از پیشرفت‌های حقوق بشری در کشورهای جنوب؛
- ۵) نیاز بیشتر به گفتگوهای میان فرهنگی و تمدنی در حیطه حقوق بشر؛
- ۶) ناهماهنگی در به‌کارگیری دو کارکرد کمیسیون در زمینه حمایت و گسترش حقوق بشر؛

- (۷) پررنگ‌بودن برخوردهای گزینشی (Naming & shaming) و به‌کارگیری قطعنامه‌های کشوری؛
- (۸) عدم توجه به کارکرد همکاری درونی در کمیسیون حقوق بشر؛
- (۹) پیچیدگی سازوکارهای حقوق بشری کمیسیون، به‌ویژه برای قربانیان نقض حقوق بشر؛
- (۱۰) نیاز به هماهنگی بیش‌تر کمیسیون و کمیساریای عالی حقوق بشر (ذاکریان، ۱۳۹۰: ۱۰۶).

با گذشت زمان، نیازهای جدید و رویدادهای تازه در نقض فاحش حقوق بشر، همگی به بازبینی کمیسیون حقوق بشر انجامید و نیاز به روزآمدی سازوکارهای پیشین قوت گرفت. در سند تأسیس شورا، حمایت از حقوق بشر و ارتقای آن به‌عنوان مهم‌ترین هدف شورای حقوق بشر قلمداد شد. بدیهی است طراحان شورای حقوق بشر با هدف‌گذاری در زمینه حمایت از حقوق بشر و افزایش احترام آن، قصد داشتند ضمن پیش‌بینی سازوکارهای جدید، کاستی‌ها و مشکلات موجود بر سر راه کمیسیون سابق حقوق بشر را برطرف کنند (طرازکوهی و زمانی، ۱۳۹۲: ۱۳). یکی از این سازوکارها، رویه‌های ویژه بود که نظیر آن در کمیسیون حقوق بشر وجود داشت. سازوکاری که مستلزم تقویت و توسعه بود و برطرف‌شدن نقاط ضعف آن در مشارکتی سازنده میان دولت‌ها به‌شدت احساس می‌شد. مساعدت فعالان جامعه مدنی و اعتبار و دانش فعالیت کارشناسان مستقل که به سایر سازوکارهای دیرینه حقوق بشر تعلق دارند، تأثیر حیاتی بر رفع دشواری‌ها و چالش‌های گزارشگران حقوق بشر کمیسیون در راستای تدوین رویه‌های ویژه شورای حقوق بشر داشت.

مجمع عمومی در قطعنامه ۶۰/۲۵۱ خود، شورای حقوق بشر را ملزم کرد نظام رویه‌های ویژه را بررسی و هر جا ضروری است، اصلاح و بهینه‌سازی کند. شورا در قطعنامه ۵/۱ درباره نهادسازی شورای حقوق بشر، رویه‌های جدیدی برای مأموریت‌داران به‌منظور برای گزینش و انتخاب تدوین کرد و فرایند بررسی، بهینه‌سازی و اصلاح مأموریت‌های رویه‌های ویژه به‌وجود آورد. شورا قطعنامه ۵/۲ را نیز تصویب و آیین‌نامه رفتار برای مأموریت‌داران رویه‌های ویژه شورای حقوق بشر را تدوین کرد.

به نظر می‌رسد تفاوت بنیادین رویه‌های ویژه شورا در مقایسه با کمیسیون پیشین، پیرامون این موضوع است که در سازوکار جدید، میزان تعهدات واقعی تمام کشورها به

معاهدات حقوق بشری با کمک مأموریت‌داران شایسته سنجیده و ارزیابی شود. برای انجام این مهم، شورای حقوق بشر در سال ۲۰۰۷ میلادی، نظام‌نامه رفتار برای دارندگان مأموریت رویه‌های ویژه را تصویب کرد. هدف آن بود که با تعیین معیارهای رفتار اخلاقی و کردار حرفه‌ای که مأموریت‌داران نهادهای ویژه باید هنگام اجرای مأموریت‌های خود رعایت کنند، نظام رویه‌های ویژه را مؤثرتر کند. توجه به این موضوع از آن رو مهم است که گزارشگران کمیسیون حقوق بشر به علت عدم تخصص لازم، وابستگی به قدرت‌های بزرگ، اعمال موازین دوگانه و رویکرد گزینشی، فاقد مؤلفه‌های ذکرشده بودند (Alfredsson, 2009:187).

۸-۱. عدم اعمال ملاحظات سیاسی در سازوکار جدید

یکی از انتقاداتی که بر رویه‌های ویژه کمیسیون حقوق بشر وارد بود، اعمال ملاحظات سیاسی در روندهای انتخاب مأموران، کشورهای مورد نظر و وجود بلوک‌بندی‌های سیاسی بود. سیاسی‌بودن فضای حاکم بر گزارشگران موضوعی و کشوری و اتخاذ تصمیمات بر مبنای منافع و ملاحظات سیاسی، تأثیر منفی و گاه زیانباری در نظارت بر حقوق بشر داشته است. حضور پررنگ و دائم قدرت‌های بزرگ در کمیسیون و روند دخالت‌های مستقیم در انتصاب مأموران و گزارشگران، کمیسیون را از وظایف اصلی خود بازداشته بود. این وضعیت، شرایطی را به وجود می‌آورد که دولت‌ها هم در مقام قاضی و هم در مقام دفاع قرار می‌گیرند. واضح است که نقش و حضور اصلی کشورها (در روند تصمیم‌سازی) این سازوکار، مانع از ارائه ارزیابی دقیق و متوازنی از وضعیت حقوق بشر کشورها خواهد بود (Roy, 2011:14).

رسیدگی به پرونده کشورها و اعزام گزارشگران بر اساس همین معیارهای سیاسی صورت می‌گرفت؛ یعنی با توجه به نزدیکی سیاسی کشوری که پرونده‌اش در کمیسیون به علت اعزام گزارشگر کشوری مطرح بود، با سایر اعضای کمیسیون، کشور مذکور می‌توانست برائت حاصل کند یا برعکس، محکومیت یابد و به عنوان ناقض حقوق بشر اعلام شود. بدین ترتیب، کشورها هرچند ناقض حقوق بشر بودند، اما به علت نزدیکی به کشورهای بزرگ، هیچ‌گاه به اعزام گزارشگر منجر ویژه نشد اما اگر روابط نزدیک سیاسی با کشور بزرگ نداشتند، موضوعشان به راحتی در کمیسیون، مطرح و بر ضد آنها، قطعنامه صادر می‌شد. همچنین، اساسنامه کمیسیون به گونه‌ای تدوین شده بود که زمینه حضور کشورهایی که ناقض حقوق بشر بودند، به عنوان اعضای کمیسیون فراهم می‌آورد (مانند



لیبی) (تقی‌زاده انصاری، ۱۳۸۷: ۱۲۱). کشوری که رأی براثت در کمیسیون حقوق بشر را به‌دست می‌آورد، به خود جرأت تداوم نقض حقوق بشر را می‌داد و از نظر افکار عمومی بین‌المللی نیز برای خود توجیه حقوقی می‌یافت.

در شورای حقوق بشر، ضوابط کلی به پیروی از قطعنامه ۵/۱ برای نامزدی، گزینش و انتخاب مأموریت‌داران اعمال شده است. این ضوابط مشتمل بر تخصص، تجربه در زمینه مأموریت، استقلال، بی‌طرفی، صداقت شخصی و اصل انصاف است که در انتخاب مأموریت‌داران، شورا این موارد را احراز می‌کند. افراد واجد شرایط با صلاحیت‌های محرزشده و تخصص در زمینه مربوطه، نامزدهای مناسبی برای انتخاب به‌عنوان مأموریت‌داران به شمار می‌روند. اصل عدم اشتغال چند مقام که در کمیسیون اصلی پذیرفته شده بود، در رویه‌های ویژه شورای حقوق بشر رعایت شده است. به‌این ترتیب، افراد نباید هم‌زمان انجام چند مأموریت حقوق بشر سازمان ملل را برعهده داشته باشند. در انتخاب مأموریت‌داران رویه‌های ویژه، نقش دولت‌ها کمرنگ‌تر شده است تا شائبه ملاحظات سیاسی مرتفع شود. به همین منظور، افراد، سازمان‌های مردم‌نهاد، سازمان‌های بین‌المللی یا دفاتر آنها، مانند (OHCHR) و گروه‌های منطقه‌ای که در نظام حقوق بشر سازمان ملل فعالیت می‌کنند، نقش پررنگ‌تری برعهده گرفته‌اند.

۸-۲. افزایش فعالیت‌های شورا در سازوکار رویه‌های ویژه

کمیسیون حقوق بشر از سال ۱۹۸۰ تا سال ۲۰۰۶ میلادی ۱۵ مأموریت کشوری و ۳۰ مأموریت موضوعی داشته است. این در حالی است که با توجه به فهرست منتشره در وبسایت شورای حقوق بشر از اول اکتبر ۲۰۱۳ میلادی، ۳۷ مأموریت موضوعی و ۱۴ حکم مأموریت کشوری برای هشت کشور داشته است که نشان‌دهنده افزایش فعالیت شورا در این سازوکار است (<http://www.ohchr.org/Documents/Publications>). همچنین کمیسیون حقوق بشر، سالی یکبار تشکیل جلسه می‌داد که مدت آن شش هفته بود و به علت کوتاه‌بودن زمان جلسات، امکان رسیدگی به کلیه مسائل مطرح‌شده از سوی گزارشگران موضوعی و کشوری در طول اجلاس نبود. شورا سه اجلاس عادی دارد که در مجموع ده هفته به طول می‌انجامد. در این اجلاس شورا به بررسی گزارش‌های گزارشگران، کارشناسان و هیئت تحقیق، گزارش‌های گروه‌های کاری، اطلاعات ارائه‌شده از کمیساریای عالی حقوق بشر و سایر نهادهای بین‌المللی حقوق بشر می‌پردازند و اتخاذ تصمیم می‌کنند. شورا همچنین می‌تواند در صورت ضرورت، اجلاس‌های فوق‌العاده یا



ویژه برگزار کند. بدین ترتیب، بررسی گزارش‌های گزارشگران موضوعی و کشوری شورا نسبت به تعداد اجلاس‌های کمیسیون حقوق بشر را نیز می‌توان یکی از ویژگی‌های شورا دانست.

کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل با وجود فعالیت مثبت در زمینه حمایت از حقوق بشر، به علت ضعف‌هایی که داشت، به‌ویژه سیاست‌زدگی و گزینشی عمل کردن، به‌مرور جایگاه خود را به‌عنوان نهادی بی‌طرف در افکار عمومی از دست داد. تبدیل کمیسیون حقوق بشر به شورای حقوق بشر در ساختار سازمان ملل، موضوع حقوق بشر را در اولویت ویژه‌ای قرار می‌دهد که پیش‌تر از آن برخوردار نبود (تقی‌زاده انصاری، ۱۳۸۷: ۱۳۷). ایجاد چنین نهادی، بیانگر آن است که سازمان ملل همان اهمیتی را که به مسائل امنیتی با ایجاد شورای امنیت و مسائل توسعه با ایجاد شورای اقتصادی، اجتماعی و همچنین فرهنگی قائل است، برای مسائل حقوق بشر با ایجاد شورای حقوق بشر قائل است. به‌این ترتیب، حقوق بشر در کنار امنیت و توسعه بین‌المللی به یکی از ستون‌های اصلی سازمان ملل تبدیل شده است و می‌توان هدف از ایجاد آن را بازنگری کامل در نظام حقوق بشر در سازمان ملل به‌منظور تبدیل آن به نهادی مؤثرتر در این موضوع دانست.

فرجام

همان‌گونه که اشاره کردیم، تحلیل مفهومی عملکرد شورای حقوق بشر در سازوکار رویه‌های ویژه و مأموریت‌داران آن، حوزه وسیعی از فعالیت‌ها را در برمی‌گیرد و به نتایج و آثار پایدار و کلی رویه‌های ویژه مربوط می‌شود. این روش با تأکید بر هماهنگی مهارت‌های فنی، ادراکی و انسانی گزارشگران، توجه به تمهیدات و الزامات دولت میزبان، تعامل افراد، نهادها و جامعه مدنی با یکدیگر و درک آنان از کلیت سازوکار رویه‌های ویژه و فرایندهای کاری قابل ملاحظه است. در بسیاری از موارد نمی‌توان به ارزیابی هماهنگ و یکپارچه‌ای از عملکرد مأموریت‌داران دست یافت و حتی در صورت دستیابی به دیدگاه و نتایجی مشخص، نمی‌توان راهکاری اثربخش و منتج به نتیجه را اعمال کرد. به علت وابستگی موضوعات حقوق بشر به یکدیگر، ممکن است اعمال بهبود در یک موضوع، آثاری منفی در واحد و موضوع دیگر بگذارد و نیز ممکن است به علت عدم توجه به رویکردهای اساسی در مأموریتی موضوعی، نتوان از طریق بهبود عملکرد در آن به نتیجه مطلوب دست یافت.

ارزیابی و تحلیل عملکرد شورای حقوق بشر در پی برداشتی کلی از وضعیت رویه‌های ویژه صورت می‌گیرد. در این راه، بر عمل‌گرایی و پرداختن به جزئیات بیشتر می‌توان تأکید کرد تا تمام روابط موجود مدنظر قرار گیرد. در واقع، با تحلیل عملکرد شورا در سازوکار رویه‌های ویژه می‌توان اذعان کرد وضعیت حقوق بشر از بدو تأسیس شورا از سال ۲۰۰۶ میلادی نسبت به کمیسیون پیشین حقوق بشر، به شکلی متوازن به حالت مطلوب هدایت شده است. شورای حقوق بشر بر این اساس و با توجه به ریشه‌یابی دقیق مشکلات و نارسایی‌های کمیسیون پیشین با انجام اقدامات مناسب در ابعاد گوناگون برای رفع مشکلات و دستیابی به موقعیتی توسعه‌یافته اقدام کرده است. هدف اصلی از تشکیل شورای حقوق بشر، عهده‌داری مسئولیت افزایش احترام جهانی برای حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی برای تمام مردم صرف‌نظر از تمایزات و استثناها بوده که شورا به شکلی کاملاً عادلانه به همه حقوق بشر برای همه مردم توجه کرده است و مهم‌تر از همه این‌که به وضعیت نقض حقوق بشر در کشورهای مختلف به‌ویژه نقض فاحش و نظام‌مند حقوق بشر رسیدگی کرده و سازوکار مهم رویه‌های ویژه را پیگیری کرده است.

هدف از سازوکار رویه‌های ویژه، ارتقا و احترام عمیق به حقوق بشر از راه نظارت و بررسی عملکرد حقوق بشری تمام کشورها است. این امر به‌خودی‌خود، افزایش مشارکت و همکاری‌های بین‌المللی را به‌منظور احترام به ارتقا و حمایت از حقوق بشر در چارچوب شورای حقوق بشر در پی خواهد داشت. با این‌حال، تحقق اهداف اساسی سازوکار رویه‌های ویژه مبنی بر افزایش احترام به حقوق بشر با دور شدن شورا از مشکلات پیشین شورا (سیاسی‌شدن حقوق بشر، عدم پذیرش توصیه‌های محتوایی توسط کشورها، عدم وجود سازوکاری واحد برای پیگیری و اجرای توصیه‌ها، عدم توانایی لازم در تعامل با نهادهای مدنی، نفوذ قدرت‌های بزرگ و امثال آن)، مسیر افزایش احترام به حقوق بشر را هموارتر ساخته است.

منابع

الف - منابع فارسی

- تقی زاده انصاری، مصطفی (۱۳۸۷)، «شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد»، *فصلنامه اندیشه‌های حقوق خصوصی*، سال پنجم، شماره ۸.
- جکسون رابرت، گئورگ سورنسون (۱۳۸۵)، *درآمدی بر روابط بین‌الملل*، ترجمه مهدی ذاکریان، احمد تقی‌زاده و حسن سعیدکلاهی، تهران: میزان.
- ذاکریان، مهدی (۱۳۹۰)، «شبیه‌سازی در روابط بین‌الملل: مدل‌سازی و نظریه‌پردازی در ایران»، *فصلنامه مطالعات بین‌المللی*، سال هشتم، شماره ۳۰.
- ذاکریان، مهدی (۱۳۹۲)، *همه حقوق بشر برای همه*، تهران: میزان.
- شریفی طرازکوهی، حسین و محسن امیدزمانی (۱۳۹۲)، «افزایش احترام به حقوق بشر در پرتو مکانیسم بررسی ادواری جهانی»، *فصلنامه روابط خارجی*، سال پنجم، شماره ۱۸.
- عمادی، محسن (۱۳۸۴) *نگاهی به بازنگری سازمان ملل متحد*، میزگرد بازنگری سازمان ملل، ایسنا ۱۳۸۴/۳/۸.
- گریفتس، مارتین (۱۳۹۱)، *نظریه روابط بین‌الملل برای سده بیست‌ویکم*، ترجمه علیرضا طیب، تهران: نی.
- مصفا، نسری و نبی‌الله ابراهیمی (۱۳۸۷)، «جایگاه حقوق بشر در نظریه‌های روابط بین‌الملل»، *فصلنامه سیاست*، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره سی‌وهشتم، شماره ۴.
- مهرپور، حسین (۱۳۷۸)، *نظام بین‌المللی حقوق بشر*، تهران: اطلاعات.

ب - منابع انگلیسی

- Alfredsson, G., (2003), "International human rights monitoring mechanisms: essays in honour of Jakob Th. Möller", *Refugee Survey Quarterly*, Vol.22, No.1.
- Bull, H. (2012), *The anarchical society: a study of order in world politics*, Palgrave Macmillan.
- Buzan, B. (2004), From International Society to World Society, *English School Theory and the Social Structure of Globalisation*, 178.
- Roy Jean-Louis. (2011), *The Review of the Human Rights Council: 19 recommendations for a credible, coherent and efficient system*, Global Observatory on Human Rights, UPR Watch.
- Wheeler, N. J. (2000), *Saving strangers: Humanitarian intervention in international society*, OUP Oxford.
- HRC (A/HCR/4/29).

HRC resolution 15/2.

HRC Resolution 16/7.

<http://www.ohchr.org.Welcomepage.aspx>.

<http://www.ohchr.org/civilsocietyhandbook>.

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/NgoHandbook/ngohandbook6.pdf>

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx>

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx>

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>

UN publication, 1998.

www.ohchr.org/Handbookfor_Civil_Society_Persian

