



بررسی فرایند تأسیس نهاد ملی حقوق بشر در چارچوب تعامل نظام حقوق داخلی با نظام بین‌المللی حقوق بشر

هادی شوشتری^۱

ایرج حسینی صدرآبادی^۲

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

درجه مقاله: علمی - پژوهشی

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۱/۰۶/۰۲

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۱/۰۵/۱۲

^۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی shooshtari.hadi@gmail.com

^۲. استادیار دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری iraj.sadrabadi@gmail.com

چکیده

در دهه‌های اخیر ایجاد و تأسیس «نهاد ملی حقوق بشر» از جمله وظایف عام حاکمیت‌های سیاسی و به صورت خاص جز رویکردهای اساسی و کارویژه‌ی پارلمان و سیستم‌های مختلف حقوقی سیاسی محسوب می‌شوند.

حاکمیت‌های سیاسی با هدف آموزش، پژوهش، ترویج و اشاعه مفاهیم بنیادی حقوق بشر، نظارت بر فرایند رعایت و تحقق بخشی به حقوق بشر و شهروندی در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی جامعه، اتخاذ رویکرد هدایتی و حمایتی از حقوق بشر، ایجاد هم‌آهنگی و هم‌افزایی همکاری‌های بین‌بخشی دستگاه‌های مختلف در ساختار اداری، سیاسی و حقوقی، همکاری و تعاملات حقوق بشری در ساختار منطقه‌ای و نظام بین‌المللی حقوق بشر، مبادرت به ایجاد و تأسیس «نهاد ملی حقوق بشر» می‌نمایند.

این نوشتار ابتدا از یک سو تحلیلی خواهد داشت به فرایند تأسیس نهاد ملی حقوق بشر در نظام بین‌المللی حقوق بشر و از سوی دیگر بایسته و الزامات قانونی تأسیس نهاد ملی حقوق بشر را در نظام حقوقی ایران بررسی خواهد نمود. در مطایب نوشتار، امتناع و یا امکان تعامل نظام حقوق داخلی ایران با نظام بین‌المللی حقوق بشر نیز مورد بررسی قرار خواهد گرفت. هم‌چنین عناوین و سرفصل‌های؛ تعریف نهاد ملی حقوق بشر، انواع نهادهای ملی حقوق بشر، تاریخچه نهادهای ملی حقوق بشر از ۱۹۴۶ تا ۱۹۹۱، اصول پاریس (۱۹۹۱)، ارائه برخی نمونه‌ها و مثلاً وضعیت ایران از منظر اصول قانون اساسی مورد بررسی قرار گرفته و در پایان پیشنهادهایی برای ایجاد و تأسیس «نهاد ملی حقوق بشر» در ایران ارائه خواهد شد.

• واژگان کلیدی

کمیسیون حقوق بشر، نهاد ملی حقوق بشر، شورای حقوق بشر، بررسی دوره‌ای جهانی حقوق بشر، نظام حقوق داخلی ایران.

۱- پیشینه پژوهش

در خصوص موضوع «نهاد ملی حقوق بشر»^۱ پیشینه غنی و قومی وجود ندارد. مهرپور (۱۳۷۴، ۷۷، ۷۸) در تألیف سه جلدی در مطاوی و لابه لای معرفی نظام بین المللی حقوق بشر، حقوق بشر در اسناد بین المللی و موضع جمهوری اسلامی ایران و راهکارهای اجرایی حقوق بشر، به «نهاد ملی حقوقی بشر» به صورت اجمالی و غیرمستقل پرداخته است. غائبی (۱۳۸۷) با تمرکز و ممحص نمودن مباحث بر روی «نهاد ملی حقوق بشر» در پنج فصل پژوهش خود را سامان داده است. معیارهای لازم برای کارآمدی نهادهای ملی، نقش نهادهای ملی در ارتقا و حمایت از حقوق بشر، اصول پاریس و نهادهای ملی جمهوری اسلامی ایران در زمینه حقوق بشر، محورهای اصلی پژوهش ایشان بوده است، در ادبیات مکتوب حقوق بشر، پژوهش مذکور را باید تنها پژوهش و «مطالعه موردی» در این زمینه به حساب آورد. علاوه بر این، مقامی (۱۳۹۲) در مقاله خود ضمن بررسی تاریخچه نهادهای ملی از ۱۹۴۶ تا تصویب اصول پاریس در ۱۹۹۱، به تحولات تاریخی پس از آن و ارائه برخی نمونه‌های این نهادها پرداخته است. طلا بکی طرقي و عطاری (۱۳۹۶) با تحلیل محتوای اصل هشتم قانون اساسی که در آن دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر را وظیفه همگانی و متقابل (دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت)^۲ تلقی نموده و با شبیه‌سازی این اصل برآمده از آموزه‌های دینی با کارکرد نهاد ملی حقوق بشر، از نظر اصل هشتم قانون اساسی پژوهش خود را ساماندهی نموده است.

۲- روش پژوهش

این پژوهش از نظر روش‌شناسی از نوع مقالات علمی ترویجی است؛ زیرا نتایج ارائه شده در نوشتارهای علمی پیشین درباره نهاد ملی حقوق بشر جمع‌بندی و با ارزیابی کلان سیر پژوهش‌های مذکور، چشم‌انداز و راه فراروی را ارائه می‌دهد. قلمرو زمانی این پژوهش بر دو دوره زمانی: الف: دوره فعالیت کمیسیون حقوق بشر^۳ (۲۰۰۵-۱۹۴۷)

ب- شورای حقوق بشر^۴ (۲۰۰۵- تاکنون) متمرکز است. در دوره اول با روش و رویکرد تاریخی وضعیت تکوین «نهاد ملی حقوق بشر» را در گذشته بررسی نموده و در دوره دوم، روش پژوهش

1. National Human Rights Institutions.

2. principles relating to the status Of National-Institutions (the Paris Principles)

3. commission on Human Rights (CHR)

4. Human Right council (HRC)

مبتنی بر رویکرد «آینده پژوهشی» بوده و چگونگی وضعیت «نهاد ملی حقوق بشر» را در آینده تبیین و مدل بهینه عمل حاکمیت سیاسی (در آینده) را در قالب پیشنهادهایی ارائه خواهد نمود. این پژوهش از نظر روش متکی بر مطالعه اسنادی و کتابخانه‌ای است. در گام اول؛ اسناد و مدارک کتابخانه‌ای و میدانی برای تبیین مسئله پژوهش جمع‌آوری گردیده، در گام دوم با تحلیل محتوای اسناد و مدارک مقاله به صورت توصیفی و تحلیلی سازمان‌دهی شده و در گام سوم، استنتاج و نتیجه‌گیری شده است.

۳- سؤالات پژوهش

سؤال اصلی این پژوهش عبارت است از:

آیا نظام حقوق داخلی ایران دارای «نهاد ملی حقوق بشر» است یا خیر؟ علاوه بر سؤال اصلی، سؤالات فرعی دیگری نیز در ذیل سؤال اصلی قابل طرح است که عبارت‌اند از: آیا وجود نهادهای مختلف که شباهت ساختاری و کارکردی با نهاد ملی حقوق بشر دارند و در درون سازمان قوه مجریه، مقننه و قضائیه مندرج می‌باشند با اصول پاریس انطباق دارند یا خیر؟ آیا امکان ایجاد و تأسیس نهاد ملی حقوق بشر در چهارچوب قانون اساسی متناظر با اصول پاریس وجود دارد یا خیر؟

۴- هدف پژوهش

پژوهش حاضر تحقیقی کاربردی است که در پی ارائه نمودن مدل و راهبرد متناسب در چهارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای مواجهه و تعامل منطقی با نظام بین‌المللی حقوق بشر به نظام حقوقی داخلی ایران است.

۵- طرح و تبیین مسئله

۵-۱- کمیسیون حقوق بشر

براساس ماده ۶۸ منشور ملل متحد (۱۹۴۵)^۱ شورای اقتصادی و اجتماعی^۲ (اکوسوک) مأموریت یافت. مفاهیم و مبانی حقوق بشر را گردآوری، تدوین و تصویب نمود و در مراحل بعدی ترویج و اشاعه نماید. بر این اساس «کمیسیون حقوق بشر» در سال ۱۹۴۶ تأسیس گردید.

^۱. Charter Of The United Nations (1945)

^۲. The Economic and Social Council (Ecosoe)

وظایف اصلی و مأموریت ذاتی کمیسیون حقوق بشر که از منشور ملل متحد اقتباس و استنتاج می‌گردد (میرعباسی ۱۳۹۵: ۵۶) عبارت‌اند از:

تهیه پیشنهادهای، توصیه‌نامه‌ها و گزارش‌ها حول موضوعات:

- سند بین‌المللی راجع به حقوق بشر؛
- بیانیه‌ها و معاهدات راجع به آزادی‌های مدنی، جایگاه زنان، آزادی اطلاعات؛
- حمایت از اقلیت‌ها؛
- منع تبعیض بر مبنای نژاد، جنسیت، زبان و مذهب.

هر دو موضوع دیگر مربوط به حقوق بشر که تحت شمول بندهای فوق‌الذکر قرار نمی‌گیرد. کمیسیون حقوق بشر در طول فعالیت و حیات شش دهه خود دستاوردهای قابل توجهی در حوزه تدوین مجموعه‌ای از ابزارها، اسنادها و معاهدات حقوق بشر بین‌المللی داشته است و مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از:

- میثاق بین‌المللی حقوقی مدنی-سیاسی (۱۹۶۶)^۱؛
- میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۹۶۶)^۲؛
- کنوانسیون منع شکنجه و رفتار یا مجازات خشن، غیرانسانی یا تحقیرآمیز (۱۹۸۴)^۳؛
- کنوانسیون حقوق کودک (۱۹۸۹)^۴.

علی‌رغم توفیقات نسبی کمیسیون حقوق بشر در تدوین مبانی و مفاهیم بنیادی حقوق بشر-فارغ از ارزش‌گذاری ماهوی آن- همواره ساختار و کارکرد کمیسیون حقوق بشر با انتقاد کشورهای مختلف به‌ویژه کشورهای در حال توسعه مواجه بود. مهم‌ترین موضع انتقادی که تا حدودی می‌توان فصل و مخرج مشترک مواضع انتقادی کشورها به حساب آورد، اتخاذ «معیار دوگانه»^۵ توسط کمیسیون حقوق بشر در فرایند ارزیابی وضعیت حقوق بشر کشورها بود. انتقاد به ساختار و کارکرد کمیسیون حقوق بشر، به‌رغم توفیقات نسبی آن، تبدیل به روبه‌ای شد که نهایتاً منجر به تجدیدنظر در ساختار و کارکرد شورای مذکور شد.

¹. The International Covenant On Civil And Political Rights (1966)

². The International Covenant On Economic, Social and Cultural Right (1966)

³. The Convention against torture Other Cruel, in human or Degrading treatment or Punishment (1984)

⁴. The Convention On The Rights Of The Child (1989).

⁵. Double Standard.

کوفی عنان^۱ دبیر کل سابق سازمان ملل متحد، در شصت و یکمین نشست سالیانه کمیسیون حقوق بشر با بیان اینکه اعتبار در حال تنزل کمیسیون حقوق بشر باعث تضعیف سازمان ملل متحد در کل شده است، اعلام کرد قصد دارد این کمیسیون را به علت ناکارایی، تغییر ساختار بدهد و هیئت و ساختار جدیدی را جانشین آن کند (میرعباسی، ۱۳۸۷، ص ۴۱). کوفی عنان در گزارش خود تحت عنوان «برای آزادی گسترده‌تر، پیش به سوی توسعه، امنیت و حقوق بشر برای همگان»^۲ به ضرورت تأسیس شورا تأکید نموده و مقرر داشت: اگر سازمان ملل متحد می‌خواهد انتظارات مردان و زنان را در همه‌جا برآورده سازد و مبانی حقوق بشر را با عزم و جدیتی در حد امنیت و توسعه مدنظر قرار دهد، در این صورت دول عضو باید موافقت کنند تا شورای حقوق بشر محدودتری جایگزین کمیسیون فعلی حقوق بشر گردد (Manoj Kumar, 2006). در نتیجه، در ۱۵ مارس ۲۰۰۶ کمیسیون حقوق بشر، شصت و دومین و به عبارتی آخرین اجلاس خود را پس از ۶۰ سال تلاش برای ارتقا و حمایت از حقوق بشر تشکیل داده و به حیات سیاسی-حقوقی خود خاتمه داد و به موجب قطع‌نامه شماره ۶۰/۲۵۱ مجمع عمومی سازمان ملل متحد با ۱۷۰ رأی مثبت و چهار رأی منفی (شامل: ایالات متحده آمریکا، اسرائیل، جزایر مارشال، پائولو) و ۳ رأی ممتنع (شامل: بلاروس، ایران، ونزوئلا) جای خود را به نهاد جدیدی به نام «شورای حقوق بشر» داد (میرعباسی، ۱۳۸۷؛ ۴۱).

۲-۵- شورای حقوق بشر و نظام ارزیابی دوره‌ای جهان^۳

در بند پیش گفته شد که یکی از دلایل شکست کمیسیون حقوق بشر «اتخاذ رویکرد معیار دوگانه» در فرایند بررسی و نظارت بر حقوق بشر کشورها بود. دبیرکل سازمان ملل و مجمع عمومی سازمان در قطع‌نامه پیشنهادی سعی نمودند که این خلأ را تا حد ممکن رفع نمایند. بر این اساس در اصول و مبانی کاری نهاد جدیدالتأسیس شورای حقوق بشر آمده است که: شورا باید براساس اصول جهان‌شمولی، بی‌طرفی، عینی بودن، غیرگزینشی، گفت‌وگو و همکاری سازنده بین‌المللی در راستای تقویت ارتقا و حمایت از تمامی ابعاد حقوق بشر اعم از مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هدایت شود. دو مورد از مهم‌ترین مأموریت‌های شورای حقوق بشر مندرج در قطع‌نامه ۶۰/۲۵۱ مجمع عمومی به شرح ذیل است:

1. Kofi Atta Annan (1938-2018)

2. In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All.

3. universal Periodic Review(UPR)

- ۱- انجام بازبینی دوره‌های جهانی براساس اطلاعات عینی و قابل اعتماد برای تحقق تعهدات حقوق بشری تمام کشورها، اصل و مبانی جهان‌شمول و مبتنی بر گفتگوی تعاملی، مشارکت کامل کشورهای مربوط؛
- ۲- مشارکت در زمینه پیشگیری از نقض حقوق بشر از طریق گفتگو، همکاری و واکنش سریع در موارد اضطراری.

برای دستیابی به این هدف و یا حداقل نزدیک شدن به این هدف‌گذاری سازوکار «نظام ارزیابی دوره‌ای جهانی» در ساختار شورای حقوق بشر تعبیه گردید. خانم آربور^۱ کمیسر عالی وقت حقوق بشر، در سخنرانی خود تأکید نمود: «سند تأسیسی شورای حقوق بشر بر برخوردهای دوگانه پایان داده و با بررسی وضعیت تمامی کشورها به سیاست‌زدگی‌ها خاتمه خواهد داد». این امر یک تحول اساسی در سیستم حقوق بشری سازمان ملل محسوب می‌شود. شورا موظف خواهد بود به گونه‌ای دوره‌ای عملکرد حقوق بشر کلیه کشورها را مرور کند. هیچ کشوری از دید تیزبین شورا در امان نخواهد ماند و هرگز کشورها نمی‌توانند از عضویت نهاد اصلی حقوق بشر به‌عنوان سپر بلا برای خود یا متحدانشان در رویارویی با انتقادات مربوط به نقض حقوق بشر سوءاستفاده کنند (وزارت امور خارجه ۱۳۸۹:۳۸). در بررسی ادواری، بررسی برابری وضعیت حقوق بشری تمامی کشورها براساس تعهدات حقوق بشری آن‌ها انجام می‌گیرد.

طبق پاراگراف ۱۴ سند نهادسازی شورا وضعیت حقوق بشر، کلیه کشورها در یک دوره ۴ ساله مورد بررسی قرار خواهد گرفت؛ به طوری که مطابق با یک برنامه منظم دوره‌ای می‌توان تعهدات و میزان پایبندی حقوق بشری تمام کشورهای جهان را در هر دوره چهارساله، یک‌بار مورد بررسی و ارزیابی قرار داد. شورای حقوق بشر برای نیل به اهداف مذکور طی یک دوره زمانی چهارساله بررسی «گزارش‌های ملی» حقوق بشر کلیه دول عضو را در دستور کار قرار می‌دهد و هر سال سه نشست برگزار می‌نماید که در هر نشست وضعیت ۱۶ کشور را توسط گروه کاری^۲ متشکل از ۴۷ کشور عضو شورا را مورد بررسی قرار می‌دهد و بدین ترتیب طی چهار سال بررسی وضعیت و «نظام ارزیابی دوره‌ای جهانی» کلیه کشورهای عضو سازمان ملل را به انجام می‌رساند.

^۱. Louise Abour-united Nations High Commissioner for Human Rights.

^۲. Working Group.

جدول ۱- نمای کلی زمان‌بندی نظام ارزیابی دوره‌ای جهانی (دوره اول) را طی سال‌های (۲۰۰۸-۲۰۱۱) نشان می‌دهد.

۴۸	۱۶	نشست اول	۲۰۰۸
	۱۶	نشست دوم	
	۱۶	نشست سوم	
۴۸	۱۶	نشست اول (چهارم)	۲۰۰۹
	۱۶	نشست دوم (پنجم)	
	۱۶	نشست سوم (ششم)	
۴۸	۱۶	نشست اول (هفتم)	۲۰۱۰
	۱۶	نشست دوم (هشتم)	
	۱۶	نشست سوم (نهم)	
۴۸	۱۶	نشست اول (دهم)	۲۰۱۱
	۱۶	نشست دوم (یازدهم)	
	۱۶	نشست سوم (دوازدهم)	
۱۹۲ کشور		جمع کل	

۳-۵- گزارش ملی جمهوری اسلامی ایران

در هفتمین نشست نظام ارزیابی دوره‌ای جهانی حقوق بشر (۲۰۱۰) گزارش ملی وضعیت حقوق بشر در جمهوری اسلامی ایران در ۲۶ بهمن‌ماه ۱۳۸۸ در صحن علنی کشورهای حقوق بشر ژنو طی نشستی رسمی، موردبررسی گروه کاری قرار گرفت و گزارش آن در ۲۸ بهمن‌ماه ۱۳۸۸ به تصویب اعضا رسید. در دور اول بررسی دوره جهانی^۱ موسوم به یو.پی.آر، از مجموع ۱۸۹ توصیه ارائه‌شده توسط کشورها که در فرایند بررسی شرکت و مشارکت داشتند، جمهوری اسلامی ایران ۱۲۳ توصیه^۲ را مورد حمایت و پذیرش قرار داده، ۴۵ توصیه رد نموده و ۲۰ توصیه را نیازمند بررسی بیشتری دانسته است. بررسی گزارش ملی جمهوری اسلامی ایران در دور دوم بررسی دوره‌ای جهانی و در اجرای توصیه‌های پذیرفته‌شده در دور اول نیز در ۹ آبان ماه ۱۳۹۳، در جریان بیستمین نشست گروه کاری یو.پی.آر، شورای حقوق بشر آغاز گردید. در مجموع نمایندگان ۱۰۴ کشور در سخنرانی‌های خود ۲۹۱ توصیه ارائه کردند که بخش زیادی از آن‌ها با اندک تفاوت‌هایی در متن و اغشا، در موضوع کلی مشترک بودند. گزارش ملی یو.پی.آر جمهوری اسلامی ایران در نشست ۱۳ آبان ماه ۱۳۹۳ به تصویب

^۱. Universal Periodic Review (UPR)

^۲. Recommendation.

مقدماتی گروه کاری بررسی دوره‌ای جهانی شورای حقوق بشر رسید. نتایج بررسی‌های توصیه ارائه‌شده نیز در جریان اجلاس بیست و هشتم شورای حقوق بشر در ۲۸ اسفندماه، مورد بررسی قرار گرفت و ایران در مجموع موافقت خود را با پذیرش ۱۸۹ توصیه به صورت کامل یا بخشی اعلام نمود. گزارش ایران در این خصوص با اجماع به تصویب شورای حقوق بشر رسید (ستاد حقوق بشر، ۱۳۹۶: ۷) چند نمونه توصیه‌های ارائه‌شده از سوی کشورها به جمهوری اسلامی ایران به شرح جدول شماره (۳) است:

جدول ۲- توصیه‌های ارائه‌شده از سوی کشورها به جمهوری اسلامی ایران

کشور پیشنهاددهنده	توصیه‌های پذیرفته‌شده کل
آفریقای جنوبی	به برنامه خود در خصوص لایحه تأسیس نهاد ملی حقوق بشر ادامه دهد.
مصر	به تقویت مکانیزم‌های حقوق بشری ملی از جمله از طریق نهایی کردن فرایند تضمین انطباق نهاد ملی حقوق بشری با اصول پاریس ادامه دهد.
سودان	به تلاش‌های خود برای تأسیس نهاد ملی حقوق بشری ادامه دهد.
تونس	به فرایند تأسیس نهاد حقوق بشری منطبق بر طبق اصول پاریس سرعت بخشد.
شیلی	یک نهاد ملی مستقل حقوق بشری منطبق بر اصول پاریس سریعاً تأسیس نماید.
اندونزی	به تقویت چهارچوب نهادی، از جمله از طریق نهایی کردن لایحه تأسیس نهاد ملی حقوق بشری مطابق با اصول پاریس و طرح اقدام ملی حقوق بشری ادامه دهد.
موریتانی	یک نهاد ملی مستقل حقوق بشری منطبق بر اصول پاریس تأسیس نماید و منابع لازم جهت کارکرد مؤثر آن را فراهم کند.
نیجر	کمیسیون ملی حقوق بشر را مطابق اصول پاریس تأسیس نماید.
پرتغال	نهاد ملی حقوق بشر را مطابق اصول پاریس با تصویب قانون در اسرع وقت تأسیس نماید.
قطر	به تلاش‌های خود برای تأسیس یک نهاد ملی حقوق بشری همگام با اصول پاریس بیافزاید.
جمهوری کره	یک نهاد مستقل حقوق بشری طبق اصول پاریس تأسیس نمود و منابع مالی و انسانی لازم را در اختیار آن قرار دهد.
سیرالئون	به تأسیس یک نهاد ملی حقوق بشری بر طبق اصول پاریس سرعت بخشد.

همان‌طور که در جدول (۲) مشاهده می‌شود تعدادی از کشورها در فرایند بررسی گزارش ملی حقوق بشر ۱-۱-۲ مبادرت به ارائه توصیه به جمهوری اسلامی ایران نموده‌اند. در تحلیل محتوای توصیه‌های ارائه‌شده دو کلیدواژه استخراج می‌شود:

- (۱) طبق اصول پاریس (که در ادامه به تشریح و تفضیل خواهیم پرداخت)؛
- (۲) بر طبق قانون.

۶- اصول پاریس

همان‌طور که بند قبلی ملاحظه شد که کشورهای پیشنهاددهنده و ارائه‌دهنده توصیه در فرایند ارزیابی وضعیت حقوق بشر از جمهوری اسلامی ایران، خواهان تشکیل «نهاد ملی حقوق بشر» براساس اصول پاریس بودند.

لذا در این بخش زمینه‌های تاریخی شکل‌گیری اصول پاریس مورد بررسی قرار خواهد گرفت. پیشنهاد اولیه شکل‌گیری نهادهای ملی حقوق بشر به سال ۱۹۴۶ برمی‌گردد. شورای اقتصادی اجتماعی اجلاسیه سوم (۱۹۴۶) بر ضرورت وجود کمیته‌های ملی حقوق بشر تأکید نموده در ۱۹۶۰ با اصدار قطع‌نامه‌ای دولت‌ها را دعوت می‌نماید تا تشکیل چنین نهادهای را مورد تشویق قرار دهند و کلیه اطلاعات مربوطه را به دبیرکل ملل متحد منعکس نمایند (غائبی، ۱۳۸۷، ۲۱، ۲۳). در سال ۱۹۷۸، کمیسیونر حقوق بشر تصمیم گرفت سمیناری با هدف طرح‌ریزی راهکارهایی برای «ساختار» و «کارکرد» نهادهای ملی برگزار نماید. سمینار مذکور در ۱۹۷۸ در ژنو، با هدف ارائه اصول راهنما در ارتقا و حمایت از حقوق بشر برگزار گردید. پس‌ازاین اولین کارگاه بین‌المللی در ۱۹۹۱، در خصوص نهادهای ملی برای ارتقا و حمایت از حقوق بشر تحت نظر کمیسیون عالی حقوق بشر برگزار گردید و خروجی این اجلاس به «اصول پاریس» در خصوص جایگاه نهاد ملی اشتهار یافت و توسط کمیسیون حقوق بشر در قطع‌نامه (۱۹۹۲/۵۴) و همچنین مجمع عمومی مورد تأیید قرار گرفت و بدین ترتیب تاریخی سند نهایی کنفرانس جهانی حقوق بشر وین (۱۹۹۳)^۱ برای نهادهای ملی، صلاحیت مشورتی قائل شد و با توجه به اعلامیه اصول پاریس نقش این نهادها چاره‌جویی برای جلوگیری از نقض حقوق بشر و آموزش حقوق بشر در نظر گرفته شده بود و بردو موضوع اساسی تأکید شده است:

اول - تأسیس و تقویت نهادهای ملی؛

^۱. Vienna Declaration and Programme of Action of the World Conference on Human Rights (1993)

دوم- به رسمیت شناختن حق هر کشوری جهت انتخاب چهارچوب بهینه متناسب با نیازهای خاص ملی خود.

بدین ترتیب و با این توالی تاریخی، حدود کلی ساختار، اختیارات و وظایف نهادهای ملی شکل گرفت. اگر داده‌های خام مربوط به اصول پاریس جمع‌آوری و با روش تحلیل محتوایی، پردازش و پالایش گردد در چند محور اساسی می‌توان جمع‌بندی نمود.

۱-۶- هدف

هدف بنیادین ایجاد و تأسیس «نهاد ملی حقوق بشر» توسعه، ارتقا و حمایت از حقوق بشر است.

۲-۶- وظایف

- کارکرد مشورتی، ارائه پیشنهاد به دولت، مجلس و مراجع ذی‌صلاح؛
- اظهارنظر، ارائه توصیه، پیشنهاد، گزارش در خصوص ارتقا، توسعه و حمایت از حقوق بشر؛
- حصول اطمینان از انطباق قوانین داخلی با معیارها و اصول بنیادین حقوق بشر؛
- ارائه پیشنهاد برای تعدیل، جرح و اصلاح قوانین، تصویب این اسناد و یا الحاق آن؛
- رسیدگی به موارد نقض حقوق شهروندی؛
- تهیه گزارش «وضع ملی حقوق بشر» و موضوعات ویژه؛
- تعامل و همکاری در تهیه گزارش برای ارائه به ارکان و کمیته‌های حقوق بشری سازمان ملل، نهادهای منطقه‌ای حقوق بشر در چهارچوب معاهدات-اظهارنظر ماهوی با رعایت اصل استقلال نهاد ملی؛
- فعالیت‌های آموزشی، ترویجی و پژوهشی در حوزه مبانی و مفاهیم حقوق بشر؛
- کوشش جهت رفع کلیه اشکال تبعیض اعم از تبعیض نژادی.

۳-۶- ترکیب

ترکیب اعضا نهاد ملی- اعم از انتخابی و انتصابی- بایستی نمایانگر حضور نحل‌های فکری جامعه مدنی باشد، از قبیل؛

نهادهای غیردولتی، نهادهای جامعه‌محور، نهادهای تخصصی، انجمن‌های اجتماعی، کانون وکلا؛

- نحل‌های فکری، فلسفی و دینی؛
- دانشگاه، دانشمندان و پژوهشگران؛

- مجلس؛
- دولت؛
- استقلال مالی.

انتخاب اعضا توسط سندی رسمی منوط و مقید به زمان معین، زمان انتصاب تجدیدپذیر است. مشروط به اینکه اصل تکثر را نقض ننماید.

۴-۶- روش کارکرد و فعالیت

- توجه به هرگونه پرسش یا درخواستی که از سوی دولت یا اعضای نهاد و یا هر شخصی مطرح شده و در صلاحیت نهاد باشد؛
- پذیرفتن اشخاص برای کسب اطلاعات و اسناد لازم در جهت ارزیابی اوضاعی که در صلاحیت نهاد است؛
- ارسال مستقیم نظرات عمومی به ارگان رسانه‌ای که لازمه آن داشتن حداقل یک نشریه یا پایگاه اینترنتی است. توصیه‌های نهاد هم از همین طریق به اطلاع عموم می‌رسد؛
- داشتن ارکان منظمی که هر وقت لازم باشد با حضور تمام اعضا پس از رعایت تشریفات قانونی برای دعوت آن‌ها تشکیل شود؛
- تأسیس گروه‌های کاری از میان اعضا و ایجاد بخش‌های محلی و منطقه‌ای برای کمک به ایفا وظایف نهاد؛
- مشاوره دادن به سازمان‌های دیگر، اعم از قضایی و غیرقضایی - که مسئول پیشرفت و حمایت از حقوق بشر هستند؛
- نظر به نقش بنیادین که سازمان‌های غیردولتی^۱ در افزایش تأثیر نهادهای ملی دارند، گسترش روابط با سازمان‌های غیردولتی که به حمایت از حقوق شهروندی، توسعه اقتصادی-اجتماعی، مبارزه با نژادپرستی، حمایت از گروه‌های ویژه آسیب‌پذیر (خصوصاً کودکان، کارگران، مهاجر، پناهندگان و ناتوانان جسمی و ذهنی) اختصاص یافته‌اند.

^۱. Non-Governmental Organizations.

۵-۶- شیوه تأسیس

براساس اصول پاریس ایجاد و تأسیس نهادهای ملی می‌بایستی بر اصول قانون باشد. به نهادهای ملی بایستی تا حد ممکن اختیارات جامعی که به‌طور روشن در متن قانون اساسی یا قانون دیگر آمده است، همراه با مشخص کردن ترکیب و حوزه صلاحیت آن‌ها اعطا شود (غائبی، ۱۳۸۷: ۴۵). سه شیوه متعارف برای ایجاد و تأسیس نهاد ملی حقوق بشر وجود دارد.

الف- قانون اساسی: قانون اساسی مأخذ و منبع اصلی قوانین عادی، مقررات و آیین‌نامه‌ها است. بدیهی است اگر اجازه ایجاد و تأسیس نهاد ملی حقوق بشر را قانون اساسی اعطا نموده باشد، از مشروعیت و ضمانت اجرا محکم‌تری در سازمان سیاسی-اداری حاکمیت برخوردار است (کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۱۱۹).

ب- قانون عادی: قانون عادی در سلسله‌مراتب منابع و مأخذ حقوق، پس از قانون اساسی جایگاه بعدی را داراست. تأسیس نهاد ملی حقوق بشر به استناد قوانین عادی، پس از طی تشریفات قانون مندرج در قانون اساسی، از جایگاه محکم‌تری نسبت به فرامین اجرایی قوه مجریه و یا آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مصوب هیئت‌وزیران است.

ج- فرامین اجرایی دولتی (قوه مجریه): در سلسله‌مراتب حقوق فرامین اجرایی جایگاه سوم بعد از قوانین عادی را داراست. تأسیس نهاد ملی حقوق بشر در آفریقای جنوبی و گرجستان به استناد قانون اساسی بوده، تأسیس نهاد ملی استرالیا، دانمارک و هند براساس تجویز قانون عادی بوده و نهاد ملی حقوق بشر فرانسه، اندونزی، قزاقستان براساس فرامین دولتی تأسیس گردیده است.

۷- نظام حقوقی ایران

نمودار کلان ساختار سیاسی-حقوقی جمهوری اسلامی ایران در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی مندرج است. اصل مذکور مقرر می‌دارد: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه...»

با بررسی و مذاقه در ساختار و کارکرد قوای سه‌گانه مذکور، نهادهایی را می‌توان در ذیل هریک از قوای-مقننه، مجریه و قضائیه- یافت که از حیث ساختاری و کارکردی نقاط اشتراک و افتراق با ساختار و کارکرد نهاد ملی حقوق بشر دارند، آیا می‌توان به‌صرف داشتن بعضی از وجود مشترک در ساختار و کارکرد، آن‌ها را «نهاد ملی حقوق بشر» تلقی نمود؟ در این بخش مروری اجمالی به نهادهای مذکور خواهیم داشت.

۸- قوه مقننه

۸-۱- کمیسیون اصل نودم قانون اساسی

مهم‌ترین نهاد مندرج در درون قوه مقننه که به لحاظ کارکردی با نهاد ملی حقوق بشر شباهت دارد، اصل نودم قانون اساسی است. اصل مذکور مقرر می‌دارد: هرکس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایت رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آن‌ها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۶۸: ۵۶). قانون اساسی در اصل شصت و ششم تعداد کمیسیون‌ها، دوره تصدی آن‌ها و امور مربوط به مذاکرات را به «آئین‌نامه داخلی مجلس» احاله نموده است. آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (معاونت قوانین، ۱۳۹۷: ۳۴) کمیسیون‌ها را به دو دسته ۱- کمیسیون‌های خاص ۲- کمیسیون‌های تخصصی تقسیم نموده است. ماده ۴۴ آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ساختار و کارویژه کمیسیون اصل نودم قانون اساسی را تبیین نموده است. ماده مذکور مقرر می‌دارد: «به‌منظور سامان دادن و کارآمدسازی مجلس و نمایندگان خصوصاً نسبت به طرز کار قوای مجریه و قضائیه و مجلس مبتنی بر اصول متعدد قانون اساسی بالأخص اصل نودم (۹۰)، کمیسیونی به نام اصل نودم (۹۰) قانون اساسی تشکیل می‌گردد تا طبق قوانین مربوط به خود اداره و انجام وظیفه نماید. اعضای این کمیسیون به شرح ذیل است:

- ۱- از هر کمیسیون تخصصی یک نفر با معرفی کمیسیون مربوطه؛
- ۲- هشت نفر از نمایندگان که توسط روسای شعب و هیئت‌رئیس‌ها به‌عنوان اعضای ثابت انتخاب می‌شوند.

تبصره ۱- رئیس کمیسیون با پیشنهاد هیئت‌رئیس مجلس از بین اعضای ثابت کمیسیون و با رأی مجلس برای مدت یک سال انتخاب می‌گردد.

تبصره ۲- اعضای ثابت کمیسیون نباید عضو کمیسیون‌های تخصصی مجلس باشند. هم‌چنین مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۵ قانون نحوه اجرای اصل نودم (۹۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی را در دو فصل (فصل اول- تشکیلات کمیسیون و فصل دوم- صلاحیت و صدور اختیارات کمیسیون) تصویب نموده است.»

از مذاقه در مفاد اصل نود قانون اساسی، ماده ۴۴ آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و قانون نحوه اجرای اصل نودم قانون اساسی جمهوری اسلامی می‌توان از حیث کارکردی مشابهت و وجوه مشترکی بین «کمیسیون اصل نودم قانون اساسی» و «نهاد ملی حقوق بشر» پیدا نمود، اما از حیث ساختاری و ترکیب وجوه افتراقی اصولی و بنیادی بین کمیسیون مذکور و نهاد ملی حقوق بشر وجود دارد.

بدیهی است ذهنیت تدوین‌کنندگان قانون اساسی در وضع و تأسیس اصل ۹۰ قانون اساسی بیشتر معطوف به مبانی فقه سیاسی و حقوق اسلامی بوده و فارغ از مباحث نوین در حوزه حقوق بشر است و انگهی به لحاظ تاریخی تأسیس و وضع اصل ۹۰ قانون اساسی مقدم بر مبانی نهاد ملی حقوق بشر (۱۹۹۱) است.

همان‌طور که ماده ۴۴ آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر می‌دارد: اعضای کمیسیون مذکور می‌بایستی از درون قوه مقننه باشند؛ هرچند نمایندگان مجلس شورای اسلامی در اصل و ذات خویش توسط مردم به‌صورت مستقیم انتخاب می‌شوند، اما ترکیب کمیسیون اصل نود با ترکیب موردنظر در «نهاد ملی حقوق بشر»، مغایرت اصولی دارد و با تکثر آن مخصوصاً نهادهای غیردولتی و نهادهای جامعه‌محور تفاوت ماهوی دارد. بنابراین نمی‌توان کمیسیون مذکور را در تعداد «نهاد ملی حقوق بشر» تلقی نمود.

۹- قوه مجریه

۹-۱- هیئت نظارت بر اجرای قانون اساسی

بررسی ساختار و تشکیلات تفصیلی قوه مجریه قبل و پس از فرایند بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و حذف مقام نخست‌وزیر از ساختار اداری و سیاسی جمهوری اسلامی نشان می‌دهد در ساختار قوه مجریه نهاد مصوب و دائمی ناظر بر حقوق بشر و شهروندی وجود نداشته است. در ابتدای دوره هفتم ریاست جمهوری (۸۰-۱۳۷۶) - آذر ۱۳۷۶ - رئیس‌جمهور وقت با هدف کمک به رئیس‌جمهور در اجرای وظیفه قانون اساسی مبادرت به تشکیل هیئت نظارت بر اجرای قانون اساسی نمود (مهرپور، ۱۳۸۰، ۳۵). هرچند نظام رهبری در دیدار با اعضای هیئت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی اعلام نمودند با تشکیل این هیئت نظرشان مثبت است (ر.ک. 11/12/1376.(KHAMENEL.IR).

اما بررسی مکاتبات رئیس‌جمهور وقت و رئیس قوه قضائیه وقت نشان می‌دهد که در اصل جایگاه قانونی تشکیل برای هیئت مناقشه‌ایراد جدی وجود دارد و دست‌کم در درون ارکان

سه‌گانه فهم مشترک وجود دارد. رئیس وقت قوه قضائیه در پاسخ نامه رئیس‌جمهور تصحیح می‌نماید که اصول قانون اساسی دلالتی بر دخالت و نظارت قوه مجریه بر قوه قضائیه ندارد (مهرپور، ۱۳۸۴).

با تغییر رئیس‌جمهور و روی کار آمدن دوره نهم ریاست جمهوری (۸۸-۱۳۸۴)، سخنگوی وقت دولت انحلال هیئت نظارت بر اجرای قانون اساسی را اعلام نموده و می‌گوید: «دولت در اجرای قانون اساسی نیازمند چنین هیئتی نیست»، اما وی پس از گذشت دو سال و طی پشتیبانی مختلف در ۲ اسفند، احیا و تشکیل مجدد هیئت نظارت بر اجرای قانون اساسی را اعلام کرد و اظهار داشت که: «زمانی برداشت بنده این بود که نیازی به وجود این هیئت نیست، اما امروز به این نتیجه رسیده‌ام که وجود چنین هیئتی بسیار مورد نیاز و لازم است. طبق قانون اساسی، رئیس‌جمهور باید بر تمام دستگاه‌ها نظارت داشته باشد و این که عده‌ای عنوان می‌کنند که رئیس‌جمهور فقط در قوه مجریه ناظر بر حسن اجرای قانون اساسی است، تفسیر غلطی است» (شرق: ۱۳۹۸: ۱۳۵۸).

سخنگوی وقت شورای نگهبان در واکنش به احیا مجدد هیئت، مخالفت شورای نگهبان را با تشکیل هیئت نظارت بر اجرای قانون اساسی اعلام می‌نماید. هم‌چنین رئیس وقت قوه قضائیه نیز راه‌اندازی مجدد هیئت نظارت بر اجرای قانون اساسی را غیرقانونی اعلام نموده و می‌گوید: «قوه قضائیه اجازه ورود بازرسان و اعضای این هیئت به دستگاه قضایی را نخواهد داد» (همان).

۲-۹- اصل یک‌صد و سیزدهم قانون اساسی

مستند قانونی روسای‌جمهور هفتم و دهم - به رغم اختلاف در مبانی فکری و رویکرد سیاسی - در تشکیل هیئت نظارت بر اجرای قانون اساسی؛ اصل یک‌صد و سیزدهم بوده است. اصل مذکور مقرر می‌دارد: «پس از مقام رهبری، رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی... را بر عهده دارد» (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۶۸: ۶۶). برداشت و تفسیر روسای‌جمهور هفتم و نهم از یک‌سو و از سوی دیگر روسای وقت قوه قضائیه و شورای نگهبان قانون اساسی از اصل مذکور متفاوت بوده، با عنایت به اینکه مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی شورای نگهبان قانون اساسی است و اصل نود و هشتم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است...» (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ۱۳۶۸). در پس

بروز اختلاف در تفسیر اصل مذکور از قانون اساسی عضو حقوقدان شورای نگهبان طی نامه‌ای از شورای نگهبان استفسار می‌کند. استفسار و نظریه تفسیری شورای نگهبان به شرح ذیل است:

نظر به این که اخیراً پیرامون اصل یک‌صد و سیزدهم قانون اساسی مباحثی نزد صاحب‌نظران و مسئولان کشوری مطرح شده و در جهت اجرایی شدن آن اقدامات چندی انجام گرفته که موجب بروز سؤالات و ابهاماتی در این خصوص شده، خواهشمند است دستور فرمایید موضوع در دستور کار شورای محترم نگهبان قرار گیرد تا با تفسیر اصل مزبور به سؤالات ذیل پاسخ داده شود:

۱- با عنایت به اصل تفکیک قوا و وجود نهادهای مسئول در قانون اساسی که هر یک سهمی از نظارت و اجرای آن را بر عهده دارند مقصود از مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی چیست؟

۲- آیا در مسئولیت اجرای قانون اساسی، رئیس‌جمهور می‌تواند از ابزارهایی مانند تشکیل نهاد و سازمان خاص برای نظارت بر پیگیری عدم اجرای اصول قانون اساسی استفاده کند؟

۳- آیا مفهوم مسئولیت اجرای قانون اساسی شامل مسئولیت پیگیری نقض آن نیز می‌شود؟

عطف به نامه شماره ۹۱/۳۱/۴۶۹۰۹ مورخ ۱۳۹۱/۳/۱۷ مبنی بر اظهارنظر تفسیری، در خصوص اصل یک‌صد و سیزدهم (۱۱۳) قانون اساسی موضوع در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۳/۳۱ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد:

۱- مستفاد از اصول متعدد قانون اساسی آن است که مقصود از مسئولیت اجرا در اصل ۱۱۳ قانون اساسی به امری غیر از نظارت بر اجرای قانون اساسی است.

۲- مسئولیت رئیس‌جمهور در اصل ۱۱۳ شامل مواردی نمی‌شود که قانون اساسی تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال اختیارات و وظایفی را به عهده مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آن اختیار یا وظیفه‌ای محول نموده است.

۳- در مواردی که به موجب قانون اساسی، رئیس‌جمهور حق نظارت و مسئولیت اجرا ندارد، حق ایجاد هیچ‌گونه تشکیلاتی را هم ندارد (ر.ک سایت شورای نگهبان-قانون اساسی-تفسیر اصول قانون اساسی).

علی‌رغم این که بعضی از افراد معتقدند فی‌مابین «هیئت نظارت بر اجرای قانون اساسی» و «نهاد ملی حقوق بشر» مشابهت ساختاری و کارکردی وجود دارد اما همچنان که نظریه تفسیری شورای نگهبان به صراحت تأکید دارد هنوز در میان ارکان حقوقی-سیاسی کشور (قوه مجریه-قوه

قضائیه-شورای نگهبان) ادبیات و تفسیر مشترکی در این خصوص وجود نداشته است؛ بنابراین فرضیه و گزاره مشابهت ساختاری و کارکردی «هیئت نظارت بر اجرای قانون اساسی» با «نهاد ملی حقوق بشر» منتفی بوده و مساله به انتفا موضوع است.

۱۰- قوه قضائیه

همچنان که ذکر شد براساس اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی، یکی از قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران، قوه قضائیه است. قانون‌گذار اساسی با اختصاص یک فصل-فصل یازدهم ق.۱- طی اصول یک‌صد و پنجاه و ششم تا یک‌صد و هفتاد و چهاردهم-ساختار و کارکرد قوه قضائیه را تبیین نموده است. در درون قوه قضائیه سه نهاد: دیوان عدالت اداری-سازمان بازرسی کل کشور و ستاد حقوق بشر را از حیث ساختار و کارکرد دارای مشابهت با «نهاد ملی حقوق بشر» می‌دانند، ذیلاً هر کدام از سه نهاد مذکور به اجمال بررسی می‌گردد.

۱۰-۱- دیوان عدالت اداری

قانون اساسی در اصل یک‌صد و هفتاد و سوم مقرر می‌دارد: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آئین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند»

قانون‌گذار اساسی با وضع یک قاعده بنیادی-در خصوص دیوان عدالت اداری-جزئیات و تفصیل تشکیلات و آئین دادرسی را به قانون‌گذار عادی احاله نموده است.

ماده (۱) قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری- مصوب مجلس شورای اسلامی-مقرر می‌دارد دیوان زیر نظر رئیس قوه قضائیه و ماده (۴) قانون مذکور نیز مقرر می‌دارد: قضات دیوان با حکم رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شوند (معاونت آموزش و پژوهش، ۱۳۹۳: ۴).

هرچند اصل وضع و تأسیس دیوان به موجب قانون اساسی و تشکیلات و آئین دادرسی به موجب قانون عادی است و از این حیث می‌تواند با نهاد ملی هم‌پوشانی داشته باشد اما از حیث ساختار دیوان عدالت اداری-زیر نظر رئیس قوه قضائیه و دیوان عدالت اداری-و ترکیب-که قضات دیوان عدالت اداری با حکم رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شوند، تفاوت ماهوی داشته و نمی‌توان دیوان را در عداد «نهاد ملی حقوق بشر» احتساب نمود.

۲-۱۰- سازمان بازرسی کل کشور

سازمان بازرسی کل کشور نیز همانند دیوان عدالت اداری، در اصل وضع و تأسیس به موجب قانون اساسی است. اصل یکصد و هفتاد و چهارم مقرر می‌دارد: «براساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد...»

قانون‌گذار اساسی حدود اختیارات و وظایف این سازمان را به قانون‌گذار عادی احاله نموده است. سازمان بازرسی نیز همانند دیوان عدالت اداری کشور، به لحاظ ماهیت اداری- که زیر نظر رئیس قوه قضائیه- است و ترکیب اعضا مغایر با اصول و مبانی «نهاد ملی حقوق بشر» است. هرچند که در اصل تأسیس و هدف، از جوهری با کارکرد نهاد مشابهت دارد ولی در مجموع نمی‌توان «سازمان بازرسی کل کشور را در عداد «نهاد ملی حقوق بشر» به شمار آورد».

۳-۱۰- ستاد حقوق بشر قوه قضائیه

بررسی ۱۹ اصل مندرج در فصل یازدهم قانون اساسی که به ساختار و کارکرد قوه قضائیه اختصاص یافته است (اصل یکصد و پنجاه و ششم تا یکصد و هفتاد و چهارم) نشان می‌دهد قانون‌گذار اساسی برخلاف دو نهاد قبلی یعنی دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور نامی از «ستاد حقوق بشر» نبرده و نهاد مذکور، در بین اصول ۱۹ گانه قانون اساسی فاقد جایگاه تأسیسی است و شاید از این منظر- فقدان جایگاه تأسیس در قانون اساسی- محل مناقشه حقوقی باشد. با این توصیف «ستاد حقوق بشر» برآمده از مکانیزم مندرج در اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی است.

اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی از یک سو ترکیب و ساختار شورا را مشخص نموده و از سوی دیگر وظایف شورای عالی امنیت ملی را در سه بند کلی احصا و طبقه‌بندی نموده است:

- ۱- تعیین سیاست‌های دفاعی-امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری؛
- ۲- هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی-امنیتی؛
- ۳- بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی.

شورای عالی امنیت ملی در چهارچوب وظایف کلان سه‌گانه خود-مندرج در اصل مذکور-در جلسه مورخ ۸۴/۱۰/۱۰ طی مصوبه‌ای، «ستاد حقوق بشر» را تأسیس نموده است (آشنایی با ستاد حقوق بشر، ۱۳۹۲: ۳).

در مقام پاسخ به اشکال حقوقی «فقدان جایگاه تأسیسی در قانون اساسی» می‌توان استدلال کرد: از آنجاکه ماهیت حقوق بشر، ماهیت چندبعدی و ضلعی است (حقوقی، سیاسی، امنیتی و...) و استفاده ابزاری از آن جهت اعمال فشار علیه کشور در مناسبات دوجانبه، چندجانبه و بین‌المللی است؛ بنابراین ستاد حقوق بشر به استناد اصل مندرج در قانون اساسی و در چهارچوب وظایف سه‌گانه احصاشده در قانون اساسی، برای شورای عالی امنیت ملی، تصویب و تأسیس گردیده است. باین‌همه و با قطع‌نظر از جایگاه تأسیس آن، از حیث ترکیبی «ستاد حقوق بشر» را نمی‌توان در عداد «نهاد ملی حقوق بشر» تلقی نمود. ستاد ماهیت حاکمیتی، اداری و انتصابی داشته درحالی‌که نهاد ملی می‌بایستی، ماهیت و ترکیب غیردولتی و جامعه‌محور داشته باشد.

۱۱- تشکیل نهاد ملی در قالب: طرح قانونی، لایحه قانونی یا لایحه قضائی

۱۱-۱- طرح قانونی

قانون اساسی در فصل ششم-که به ساختار و کارکرد قوه مقننه اختصاص یافته است-در اصل هفتاد و چهارم مقرر می‌دارد: «طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.» هم‌چنین در اصل هفتاد و یکم مقرر می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند» قانون اساسی یک قاعده عام و مطلق تأسیس کرد اما آن را مقید به قید «...در حدود مقرر در قانون اساسی...» نموده است. قدر متیقن این است که قید مذکور حداقل ناظر به اصول چهارم و هفتاد و پنجم قانون اساسی است. اصل چهارم مقرر می‌دارد: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید براساس موازین اسلامی باشد...» و اصل هفتاد و پنجم مقرر می‌دارد: «طرح‌های قانونی... به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.» طرح قانونی تشکیل «نهاد ملی حقوق بشر» با لحاظ قیود مندرج و جمع منطقی اصول مذکور امکان تأسیس را دارد و بدیهی است پس از طی تشریفات مندرج در قانون اساسی و تبدیل به «قانون» یکی از خلأهای نظام حقوقی ایران را تأمین خواهد نمود.

۲-۱۱- لایحه قانونی- لایحه قضائی

از بررسی فصول چهارده گانه- اصول یکصد و هفتاد و هفت گانه- قانون اساسی، می توان سه نوع لایحه را در چهارچوب قانون اساسی احصا و دسته بندی نمود.

الف- لایحه قانونی: موضوع اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی: اصل مذکور مقرر می دارد: «...»

لوائح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می شود...»

ب- لایحه قضایی. موضوع بند (۲) اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی. اصل یکصد و

پنجاه و هشتم مقرر می دارد که یکی از وظایف سه گانه قوه قضاییه، «تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی» می باشد.

ج- لایحه تهیه شده توسط «شورای عالی استان ها» موضوع اصل یکصد و دوم قانون اساسی

موضوع این مقاله نیست، خروج موضوعی داشته و ما به آن نمی پردازیم.

اینک بحث و سؤال این است که آیا شکل و محتوای «نهاد ملی حقوق بشر» را باید در قالب

«لایحه قانونی» تهیه و به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب تقدیم نمود و یا اینکه می بایستی

در قالب «لایحه قضائی» تنظیم نموده و به مجلس جهت طی تشریفات بعدی تقدیم نمود. برای

ارائه پاسخ باید به پیشینه موضوع مرور اجمالی نمود.

در دوره ریاست جمهوری هفتم- با اعضای مشترک رئیس جمهور و وزیر کشور و

دادگستری- لایحه جرم سیاسی تهیه و پس از تصویب در هیئت وزیران تقدیم مجلس شورای

اسلامی شد. لایحه مذکور محل اختلاف و مناقشه حقوقی بین قوه مجریه و قوه قضائیه شد.

رئیس وقت قوه قضائیه اعلام نمود: «ارائه لایحه جرم سیاسی از طرف دولت به مجلس مخالف

صریح قانون اساسی است.»

اختلاف قوه مجریه و قوه قضائیه بر سر تفاوت بین «لایحه قانونی» و «لایحه قضائی» نهایتاً

منجر به استفسار رئیس وقت قوه قضائیه از شورای نگهبان شد. رئیس قوه قضائیه در تاریخ

۱۳۷۹/۷/۱۷ طی نامه شماره ۱۰۴۷۰/۱۷۹/۱ از شورای نگهبان خواست تا در خصوص موارد ذیل

نظریه تفسیری خود را ارائه نماید (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۹۲).

۱- تعریف لایحه قضائی و فرق آن با لایحه قانونی چیست؟

۲- آیا هیئت دولت می تواند مستقلاً لایحه قضائی تنظیم نموده و آن را به مجلس شورای

اسلامی جهت تصویب نهایی ارسال نماید یا خیر؟

۳- آیا هیئت دولت می تواند در لایحه قضائی که توسط قوه قضائیه آماده شده است تغییر محتوایی (به نحو حذف و یا اضافه کردن موادی و یا تغییر مفاد ماده) انجام داده و سپس آن را به مجلس شورا ارسال نماید یا خیر؟
دبیر شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ (به شماره ۷۹/۲۱/۱۰۶۵) به رئیس قوه قضائیه اعلام نمود: «... موضوع در جلسه شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر تفسیری شورا ذیلاً اعلام می شود:

۱- فرق لوایح قضائی و غیرقضائی مربوط به محتوای آن است و محتوای لوایح قضایی را فصل یازدهم قانون اساسی به ویژه اصول ۱۵۷، ۱۵۶، ۱۵۸ و موضوعات مربوط به آن ها در اصول دیگر فصل یازدهم و سایر اصول مربوط به امور قضایی معین می کند.

۲- هیئت دولت نمی تواند مستقلاً لایحه قضایی تنظیم نموده و آن را به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب نهایی ارسال نماید.

۳- لوایح قضائی توسط رئیس قوه قضائیه تهیه و به دولت ارسال می شود و به مجلس شورای اسلامی تقدیم می گردد. هرگونه تغییر مربوط به امور قضائی در این گونه لوایح فقط با جلب موافقت رئیس قوه قضائیه مجاز است (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۹۴)».

۱۲- جمع بندی و نتیجه گیری

در این مقاله پس از طرح و تبیین کلیات (پیشینه، روش و سؤالات پژوهش) به بررسی «نظام بین المللی حقوق بشر» شامل:

بررسی روند تاریخی شکل گیری کمیسیون حقوق بشر (۱۹۴۷) براساس الزام مندرج در منشور سازمان ملل متحد و اختتام فعالیت آن (۲۰۰۵) متعاقب انتقادات کشورهای عضو سازمان ملل، اعلام عدم کارایی کمیسیون توسط دبیرکل سازمان ملل و تقدیم گزارش به مجمع عمومی سازمان ملل متحد، بررسی روند تکوین و شکل گیری شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد و سازوکار ارزیابی دوره ای جهانی حقوق بشر کشورها در چهارچوب تقویم زمانی چهارساله پرداخته شد. هم چنین به موضوع تصویب گزارش ملی جمهوری اسلامی ایران و پذیرش بخشی از توصیه های ارائه شده توسط کشورها در روند ارزیابی دوره ای جهانی حقوق بشر از قبیل قبول تشکیل «نهاد ملی حقوق بشر»، از یک سو و از سوی دیگر بررسی «نظام حقوقی ایران» شامل بررسی مبانی قانونی ترکیب، ساختار و کارکرد نهادهای مندرج در ذیل قوای سه گانه مقننه،

مجریه و قضائیه که با «نهاد ملی حقوق بشر» دارای مشابهت کارکردی و ساختاری هستند از قبیل کمیسیون اصل نود قانون اساسی (قوه مقننه) هیئت نظارت بر اجرای قانون اساسی و اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی (قوه مجریه) و دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی و ستاد حقوق بشر (قوه قضائیه) نیز پرداختیم و به این استنتاج و نتیجه‌گیری رسیدیم که نهادهای مذکور هرچند از جوهری دارای نقاط اشتراک با «نهاد ملی حقوق بشر» می‌باشند، اما از وجوه و منظر دیگری دارای تفاوت ماهوی-مخصوصاً از حیث ساختاری و ترکیب-با نهاد ملی حقوق بشر هستند. هم‌چنین نظام حقوقی ایران فاقد نهاد ملی حقوق بشر بوده و امکان تأسیس نهاد ملی حقوق بشر در چهارچوب قانون اساسی و نظام حقوقی داخلی در راستای تعامل منطقی با نظام بین‌المللی حقوق بشر وجود دارد. بر این اساس و با این هدف که این خلأ در نظام حقوقی-سیاسی جمهوری اسلامی ایران مرتفع گردد و با توجه به اصول متعدد قانون اساسی، نظریات تفسیری شورای نگهبان قانون اساسی و آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌گردد:

- ۱- لایحه قضایی تأسیس «نهاد ملی حقوق بشر» شامل چهار سرفصل اساسی: اهداف بنیادین، ترکیب و ساختار، وظایف و کارکرد و مکانیسم فعالیت در چهارچوب اصول پاریس به استناد بند (۲) اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی «تهیه» گردد.
- ۲- لایحه قضائی تأسیس نهاد ملی حقوق بشر به استناد اصل یکصد و شصتم قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «وزیر دادگستری مسئولیت کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوه مجریه و قوه مقننه را بر عهده دارد...» توسط وزیر دادگستری از قوه قضائیه اخذ و جهت بررسی و تصویب به کمیسیون لوایح هیئت‌وزیران تقدیم نماید.
- ۳- هیئت‌وزیران به استناد اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «لوایح قانونی پس از تصویب هیئت‌وزیران به مجلس تقدیم می‌شود...» لایحه قضائی تأسیس نهاد ملی حقوق بشر را تصویب نماید.
- ۴- لایحه قانونی تأسیس نهاد ملی حقوق بشر به استناد اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی و ماده ۱۳۲ آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی با اعضای مشترک رئیس‌جمهور و وزیر دادگستری و امور خارجه جهت طی تشریفات قانونی بعدی به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردد.

منابع و مآخذ

فارسی:

- دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، وزارت امور خارجه (۱۳۸۹)، *شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد*، تهران، مرکز چاپ و انتشارات.
- طلا بکی طرقي، اکبر و عطار، محمد صالح (۱۳۹۶)، «الزامات و راهکارهای ایجاد نهاد ملی حقوق بشر در جمهوری اسلامی ایران (در پرتو قانون اساسی، حقوق بشر اسلامی، اعلامیه پاریس و رویه کشورها)»، *مجله دانش حقوق عمومی*، سال ششم، شماره ۱۷.
- ستاد حقوق بشر (۱۳۹۲)، *آشنایی با ستاد حقوق بشر قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران*، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
- ستاد حقوق بشر، *قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶)*، گزارش میان‌دوره‌ای بو، پی، آر. (۲۰۱۶-۲۰۱۵)، چاپ اول، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
- علم الهدی، حجت‌الله و اصل زعیم، امیرحسین (۱۳۹۲) «بررسی ابعاد حقوقی مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی به موجب اصل یک صد و سیزدهم قانون اساسی» *فصلنامه مطالعات حقوقی دولت اسلامی*، تابستان ۱۳۹۲، سال دوم.
- غائبی، محمدرضا (۱۳۸۷)، *نهادهای ملی حقوق بشر*، چاپ اول، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
- قانعی، محسن (۱۳۸۹)، *بررسی دوره‌ای جهانی حقوق بشر امور جمهوری اسلامی ایران*، چاپ اول، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۹)، *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، چاپ هفتاد و پنجم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- کاشانی، جواد (۱۳۹۵)، «مفهوم لایحه قضائی»، *پژوهش حقوق عمومی*، سال هجدهم، شماره ۵۳، زمستان ۱۳۹۵.
- معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری (۱۳۹۷)، *قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری*، تهران: انتشارات جنگل.
- معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۹) *آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی*، تهران: اداره کل اسناد و تنقیح قوانین.
- مقامی، امیر (۱۳۹۲)، «نهاد ملی حقوق شهروندی» *اندیشمندان حقوق*، زمستان ۱۳۹۲، شماره ۶.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۱)، *مجموعه نظریات شورای نگهبان*، چاپ اول، تهران: چاپخانه سروش.

- مهرپور، حسین (۱۳۸۰)، رئیس‌جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی، چاپ اول، تهران: انتشارات اطلاعات.
- مهرپور، حسین (۱۳۸۴) وظیفه دشوار نظارت بر اجرای قانون اساسی، چاپ اول، تهران: نشر ثالث
- مهرپور، حسین (۱۳۹۰)، نظام بین‌المللی حقوق بشر، تهران، انتشارات اطلاعات.
- میرعباسی، سید باقر، میرعباسی، رزی (۱۳۸۷)، نظام جهانی ارزیابی و حمایت از حقوق بشر، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل.
- میرعباسی، سید باقر، میرعباسی، فرنناز (۱۳۹۵)، نظام جهانی ارزیابی و حمایت از حقوق بشر، ج ۲، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل.
- وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (۱۳۶۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، تهران: اداره انتشارات و تبلیغات.

انگلیسی:

- Alba, Luis (2008), **The first year of the Human Rights Council: A Balance, International Geneva year book 2008**, New York: United Nations publications
- Sinha, Manoj Kumar, (2006) "Commission on Human Rights Council: A long" vol. H6, **Indian society of international law**, 2006, pp265-271.
- United Nations (2010), "National Human Rights institutions: History, Principle, Roles and Responsibilities", **Professional training-series**, No4, New York and Geneva.
- A/RES/48/13 H/58th. Plenary Meeting/20 December