

نهادهای ملی حقوق بشر

تالیف:

محمد رضا غائبی

با مقدمه:

دکتر محمد جواد ظریف

دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی

تهران - پاییز ۱۳۸۷

فهرست نویسی پیش از انتشار

سرشناسه: غائبی، محمدرضا،
عنوان و نام پدیدآور: نهادهای ملی حقوق بشر / تألیف محمدرضا غائبی؛ با مقدمه محمدجواد ظریف؛ [به سفارش] معاونت دفتر
مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه.
مشخصات نشر: تهران: وزارت امور خارجه، مرکز چاپ و انتشارات، ۱۳۸۷.
مشخصات ظاهری: ۱۸۴ ص.
شابک: 978-964-361-474-4
بها: ۲۰۰۰۰ ریال

وضعیت فهرست نویسی: فیا.
یادداشت: کتابنامه: ۱۷۷-۱۸۴؛ همچنین به صورت زیر نویس.
موضوع: حقوق بشر.
موضوع: سازمان ملل متحد.
موضوع: سازمان بین‌المللی غیردولتی.
شناسه افزوده: ایران. وزارت امور خارجه. مرکز چاپ و انتشارات.
شناسه افزوده: ایران. وزارت امور خارجه. دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
رده‌بندی کنگره: ۱۳۸۷ ن ۹ ۲ غ / K ۳۳۴
رده‌بندی دیویی: ۳۲۴۰/۴
شماره کتابشناسی ملی: ۱۵۵۹۹۴۹

نهادهای ملی حقوق بشر

محمدرضا غائبی
طرح روی جلد: شهرزاد تهرانی
چاپ اول: پاییز ۱۳۸۷
تعداد: ۱۰۰۰ جلد
صفحه‌آرایی، طراحی، لیتوگرافی، چاپ و صحافی:

مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه

دفتر مرکزی: مینی سیتی، میدان شهید محلاتی، خیابان نخل، خیابان وزارت امور خارجه
تلفن: ۵-۲۳۴۷۲۷۳۲، دورنگار: ۲۳۴۷۲۷۳۶
فروشگاه مرکزی: میدان انقلاب، اول کارگر شمالی، پاساژ البرز، شماره ۱۱، تلفن: ۹-۶۶۴۲۹۰۲۸
فروشگاه شماره ۲: خیابان شهید باهنر، خیابان شهید آقایی
صندوق پستی ۱۹۳۹۵/۴۷۴۶، تلفن: ۲۲۸۰۲۶۶۲
فروشگاه شماره ۳: انتهای خیابان شهید باهنر، میدان شهید باهنر، تلفن: ۷۱-۲۲۲۹۲۲۷
فروشگاه اینترنتی: www.mofa.ir

فهرست مطالب

پیشگفتار.....	۵
مقدمه.....	۹
فصل اول: کلیات.....	۱۵
۱- تعریف نهاد ملی.....	۱۵
۲- چرا گزینه نهادهای ملی حقوق بشری مطرح شدند؟.....	۱۷
۳- فعالیت‌های سازمان ملل متحد در زمینه نهادهای ملی.....	۲۱
الف) سیر تکامل نهادهای ملی.....	۲۱
ب) فعالیت‌های دفتر کمیسرعالی حقوق بشر سازمان ملل متحد در زمینه نهادهای ملی.....	۲۷
ج) شرکت نهادهای ملی حقوق بشر در اجلاسهای کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد.....	۳۱
د) کمیته هماهنگ کننده بین المللی نهادهای ملی.....	۳۱
۴- فعالیت‌های انجام شده در خارج از نظام ملل متحد در زمینه نهادهای ملی.....	۳۲
۴-۱) کشورهای مشترک المنافع.....	۳۲
۴-۲) نهاد بین المللی بازرس کل.....	۳۲
۵- انواع نهادهای ملی.....	۳۳
۵-۱) کمیسیون های حقوق بشر.....	۳۵
۵-۲) کمیسیون های تخصصی.....	۳۷
۵-۳) دفتر بازرس کل.....	۳۸
فصل دوم: معیارهای لازم برای کارآمدی نهادهای ملی.....	۴۳
۱- مشروعیت.....	۴۴
الف) جایگاه قانونی.....	۴۴
ب) زمینه سیاسی.....	۴۵
۲- استقلال.....	۴۷
الف) استقلال حقوقی و خود مختاری عملی.....	۴۸
ب) استقلال از طریق خود مختاری مالی.....	۴۹
ج) استقلال در انتصابات و روندهای مربوط به اخراج.....	۵۰

- ۵۲..... (د) استقلال در ترکیب اعضا
- ۳- صلاحیت تعریف شده و اختیارات متناسب..... ۵۳
- الف) صلاحیت موضوعی..... ۵۳
- ب) پرهیز از تعارض صلاحیتها..... ۵۶
- ج) اختیارات متناسب..... ۵۸
- ۴- قابل دسترس بودن..... ۵۸
- الف) آگاهی از وجود نهاد..... ۵۹
- ب) دسترسی فیزیکی..... ۶۰
- ج) در دسترس بودن از طریق ترکیب نمایندگی..... ۶۱
- ۵- همکاری..... ۶۱
- الف) همکاری با قوه قضائیه..... ۶۱
- ب) همکاری با سازمانهای غیر دولتی..... ۶۳
- ج) همکاری با نهادهای ملی دیگر..... ۶۵
- د) همکاری با سازمانهای بین الدولی..... ۶۶
- ۶- کارآمدی عملی..... ۶۷
- الف) منابع کافی..... ۶۸
- ب) روش های کاری..... ۶۹
- ج) موضوعات پرسنلی..... ۶۹
- د) بازنگری و ارزیابی..... ۷۲
- ۷- پاسخگویی..... ۷۴

فصل سوم: نقش نهادهای ملی در ارتقاء و حمایت از حقوق بشر..... ۷۷

- ۱- و وظیفه ارتقاء آگاهی و آموزش حقوق بشر..... ۷۷
- الف) راهبردهای ارتقایی (ترویجی)..... ۷۹
- ۱- جمع آوری، تولید و انتشار منابع اطلاعاتی..... ۷۹
- ۲- سازماندهی برنامه های تشویقی و تشویق ابتکارات اجتماعی..... ۸۲
- ۳- کار با رسانه های ارتباط جمعی..... ۸۲
- ۴- اطمینان از مشهود بودن نهاد و فعالیت های آن..... ۸۴
- ب) آموزش و تربیت..... ۸۶

۱- آموزش حرفه‌ای.....	۸۶
۲- برگزاری سمینارها.....	۹۰
۳- برنامه های آموزشی.....	۹۱
۲- وظیفه ارائه مشورت و کمک به دولت.....	۹۲
الف) موضوعات اساسی.....	۹۳
۱- مشورت باید به دنبال درخواست صورت پذیرد یا به ابتکار خود نهاد انجام گیرد؟.....	۹۳
۲- شرح وظایف مناسب.....	۹۳
۳- توسعه رویه‌های کارآمد.....	۹۴
۴- مسئولیت‌های دریافت کنندگان خدمات.....	۹۴
ب) بازنگری قوانین پیشنهادی و موجود و کمک به تهیه قوانین جدید.....	۹۵
۱- نهاد ملی بعنوان یک مراقب قانونی.....	۹۵
۲- رابطه بین نقش مشورتی و سایر فعالیت‌ها.....	۹۶
۳- شناسایی دریافت کنندگان خدمات.....	۹۷
۴- قانون پیشنهادی.....	۹۷
۵- قوانین موجود.....	۹۸
۶- طرح ریزی قوانین جدید.....	۹۸
۷- حداکثر نمودن کارآئی.....	۹۹
ج) ارائه مشورت اداری به دولت، پیرامون سیاستهای کلی.....	۱۰۰
۱- ارائه رهنمود راجع به موضوعات ملی.....	۱۰۰
۲- ارائه رهنمود در مورد ترتیبات و رویه‌های اداری.....	۱۰۱
۳- ارائه رهنمود در مورد رویه های قضایی.....	۱۰۲
۴- ارائه رهنمود در خصوص موضوعات حقوق بشری بین المللی.....	۱۰۲
د) ارائه مشورت و کمک در اجرای معیارهای بین المللی.....	۱۰۳
۱- ارائه مشورت در خصوص اجرای موازین بین المللی.....	۱۰۳
۲- مشارکت در تهیه گزارشهای ادواری ملی.....	۱۰۴
۳- کمک در توسعه برنامه عمل ملی.....	۱۰۶
۳- وظیفه رسیدگی به ادعاهای نقض حقوق بشر.....	۱۰۷
الف) رسیدگی به شکایات.....	۱۰۸
۱- اهمیت یک سازوکار رسیدگی به شکایات.....	۱۰۸
۲- ایجاد یک سازوکار رسیدگی به شکایات.....	۱۰۹
۳- رفع اختلاف در زمینه یک شکایت.....	۱۱۸

- ۴- هدایت و مدیریت رسیدگی به شکایات..... ۱۱۹
- ۵- جبران خسارات ناشی از موارد نقض..... ۱۲۲
- ب) رسیدگی یا انجام تحقیقات علنی به ابتکار خود..... ۱۲۷
- ۱- انتخاب موضوع برای رسیدگی..... ۱۲۹
- ۲- رسیدگی به شکایات به ابتکار خود..... ۱۳۰
- ۳- پیگیری..... ۱۳۱
- ج) مداخله در دادرسی های حقوقی..... ۱۳۱
- ۴- رسیدگی به حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی..... ۱۳۲

فصل چهارم: نهادهای ملی، فراتر از اصول پاریس..... ۱۳۵

- ۱- نقش نهادهای ملی حقوق بشر در ارتقاء «زمامداری خوب» و حمایت از حقوق بشر..... ۱۳۵
- ۲- روندهای صلح بین المللی: استفاده از نهادهای ملی حقوق بشری در بازسازی نهادهای دولتی و حمایت از حقوق بشر..... ۱۳۸

فصل پنجم: نهادهای ملی جمهوری اسلامی ایران در زمینه حقوق بشر..... ۱۴۱

- ۱- کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی..... ۱۴۱
- ۲- دیوان عدالت اداری..... ۱۴۲
- ۳- سازمان بازرسی کل کشور..... ۱۴۴
- ۴- کمیسیون حقوق بشر اسلامی..... ۱۴۵
- ۴-۱) تاریخچه..... ۱۴۵
- ۴-۲) اهداف و وظایف..... ۱۴۷
- ۴-۳) ساختار..... ۱۴۸
- ۴-۴) مقایسه اساتمامه کمیسیون حقوق بشر اسلامی با اصول پاریس..... ۱۵۱

نتیجه گیری..... ۱۵۹

ضمیمه..... ۱۷۱

کتابنامه..... ۱۷۷

پیشگفتار

طی سالهای اخیر، مقوله «حقوق بشر» به یک گفتمان مؤثر و غالب در سیاست و روابط بین‌المللی تبدیل شده، تا جایی که در ابتدای قرن بیست و یکم میلادی ترویج و حمایت از حقوق بشر به عنوان یکی از بزرگترین و مؤثرترین موضوعات مورد اجماع جهانی تبدیل شده است. آقای «کوفی عنان»، دبیرکل سابق ملل متحد در گزارش خود تحت عنوان «در آزادی وسیع‌تر»^۱، «حقوق بشر» را در کنار «توسعه» و «صلح امنیت» به عنوان پایه‌های سه گانه فعالیت و عملکرد سازمان ملل متحد در فرآیند اصلاح ساختار سازمان ملل و به عنوان مبنای امنیت جمعی و رفاه بشری به رسمیت شناخته است.

از سوی دیگر، تأثیرات متقابل حقوق بشر و مناسبات قدرت در سطح جهانی امری انکارناپذیر است. در بسیاری از مقاطع تاریخی، روابط و مناسبات سیاسی و اقتصادی کشورها تحت‌الشعاع نگرانی‌های واقعی و یا ساختگی حقوق بشری قرار گرفته و متقابلاً حقوق بشر نیز به کرات تحت تأثیر مناسبات قدرت بوده است که یکی از وجوه بارز آن بحث‌های چند سال گذشته پیرامون موضوعاتی از جمله «مداخلات بشر دوستانه»^۲، «مسئولیت حمایت»^۳ و «تظارت بین‌المللی» در زمینه حقوق بشر بوده است.

تحول اساسی در مفهوم حاکمیت در طی چند دهه گذشته موضوع مهم دیگری در ارتباط با جایگاه حقوق بشر در حقوق بین‌الملل است. امروز گرایش عمومی به این سمت است که افراد به ویژه در موضوعات مربوط به حقوق بشر مستقیماً موضوع حقوق بین‌المللی تلقی شده و لزوم رعایت حقوق بشر از سوی دولت‌ها به عنوان یک اصل در حقوق بین‌المللی خودنمایی نماید. بند سه ماده یک منشور ملل متحد، تشویق احترام به حقوق بشر را یکی از اهداف تشکیل سازمان ملل معرفی می‌کند. بند سوم ماده ۵۵ منشور نیز بار دیگر به احترام جهانی و مؤثر به حقوق بشر در راستای یک همکاری

^۱ - In Larger Freedom

^۲ - Humanitarian Intervention

^۳ - Responsibility to Protect

بین‌المللی اشاره کرده است و سرانجام ماده ۵۶ منشور این تعهد را برای همه اعضای سازمان، ایجاد می‌نماید که با سازمان ملل متحد برای دستیابی به این اهداف همکاری کنند.

تأثیرات تحولات سریع بین‌المللی در این زمینه بر مسائل داخلی و حاکمیت کشورها به نحوی بوده است که امروزه ملاحظات حقوق بشری تقریباً با تمام قلمرو فعالیت دولتها و حتی با بسیاری از حوزه‌های زندگی عمومی و خصوصی ارتباط یافته است به نحوی که از دیدگاه گروه قابل توجهی از حقوق‌دانان و ناظران سیاسی به ویژه در غرب دولتهایی می‌توانند ادعای ممنوعیت مداخله خارجی در امور داخلی خود را مطرح کنند که حقوق بشر و مشارکت عمومی اتباعشان در حیات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی جوامع خویش را تضمین نماید.

همزمان از دیدگاه جامعه بین‌المللی حقوق بشر روابط بین افراد و دولت را دربرمی‌گیرد و بنابراین، وظیفه اصلی و عملی حمایت و ارتقاء حقوق بشر، در درجه اول یک وظیفه ملی است که هر دولتی مسئول آن خواهد بود. این اصل در بیانیه کنفرانس جهانی حقوق بشر در وین مجدداً مورد تأکید قرار گرفته و از یک اجماع همه جانبه بین‌المللی - البته با اهداف و دلایل سیاسی متفاوت و بعضاً متضاد - بهره‌مند است. براساس این اجماع مناسب‌ترین روش برای گسترش و حمایت از حقوق بشر به عنوان یکی از وظایف قانونی دولتها گسترش سازوکارهای داخلی برای تضمین رعایت حقوق شناخته شده بشر مورد قبول و تأکید عمومی قرار گرفته است. لذا ایجاد نهادهای ملی به همراه مشارکت در سازوکارهای موضوعی و بین‌المللی نظارتی حقوق بشر و تعامل با ساختار بین‌المللی حقوق بشر از راهکارهای ابفای تعهدات دولت شناخته شده است.

ایجاد و گسترش «نهادهای ملی مربوط به ارتقاء و حمایت از حقوق بشر» توسط شمار قابل توجهی از کشورهای جهانی در دهه اخیر هم بازتابی از این واقعیت است که با افزایش تعداد آنها، نهادهای ملی تبدیل به بازیگران مهم‌تری در عرصه حقوق بشر ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی شده‌اند.

اقبال روز افزون کشورهای مختلف جهان برای تاسیس یا تقویت نهادهای ملی و بومی حقوق بشر ناشی از این باور است که مؤثرترین و کم هزینه‌ترین شیوه برای حمایت از حقوق بشر و وجهه بین‌المللی کشور، تاسیس نهادهای ملی است، زیرا اولاً دولتها جهت حفظ حاکمیت، استقلال و تمامیت ارضی خود خواهان پیشگیری از

هرگونه مداخله خارجی احتمالی هستند و تاسیس نهادهای ملی روش مناسبی برای پیشگیری از مداخلات خارجی به بهانه حقوق بشر به شمار می‌روند. ثانیاً نهادهای ملی با در نظر گرفتن سابقه تاریخی و تمدنی و ویژگیها و مختصات فرهنگی، مذهبی و اجتماعی هر جامعه از مشروعیت داخلی به مراتب افزونتری نسبت به سازوکارهای بین‌المللی برخوردارند و لذا بیشترین تاثیرگذاری کمترین مخالفت داخلی نسبت به آن به وجود می‌آید. ثالثاً چنین نهادهایی با اقدامات آموزشی و آگاه سازی خود کمک زیادی به «نهادینه کردن فرهنگ حقوق بشر» در جامعه می‌نماید که طبعاً آثاری دیرپا و ماندگار دارد.

پژوهش حاضر که توسط یکی از دانش پژوهشان ژرف اندیش در زمینه حقوق بشر که سابقه کار در محیط‌های بین‌المللی را هم داراست تهیه گردیده است، تلاش نموده است تا با توجه به فقدان یک منبع جامع در زمینه نهادهای ملی حقوق بشر به زبان فارسی، براساس تجزیه و تحلیل موشکافانه‌ای از منابع موجود و همچنین دست‌آوردها و چالش‌های پیش‌روی نهادهای ملی در کشورهای مختلف جهان، مجموعه‌ای از اهدافی را که ممکن است نهادهای ملی بخاطر آنها تأسیس شوند، همراه با مروری بر عناصر لازم برای فعالیت مؤثر آنها و نیز، تجزیه و تحلیلی تفصیلی از وظایف مختلف چنین نهادهایی را به منظور فراهم آوردن معیارهای مناسب برای تأسیس و تقویت نهادهای ملی را در معرض استفاده مخاطبان داخلی قرار دهد.

محمدجواد ظریف

تهران - خرداد ۱۳۸۷

مقدمه

یکی از وظایف مهم و اصلی سازمان ملل متحد، حفظ، حمایت، پیشبرد و ارتقاء حقوق بشر است. همچنین یکی از اصول اساسی سازمان ملل متحد، مندرج در منشور ملل متحد، عبارت است از: «ارتقاء و تشویق احترام و رعایت حقوق بشر و آزادیهای اساسی برای همگان، بدون تمایز در نژاد، جنس، زبان و یا مذهب»^۱. به همین منظور، این سازمان، سازوکار بسیار گسترده و پیچیده ای را در راستای حسن انجام این وظیفه مهم، فراهم نموده است. در این راستا، این سازمان، از یک سو اقدام به تدوین اعلامیه ها و کنوانسیون های مختلف (که بیانگر موازین و معیارهای حقوق بشر هستند) و تشویق دولت ها به پیوستن به آنها و به اجرا در آوردن آن موازین نموده است و از سوی دیگر، مبادرت به تشکیل نهادهای مختلف، برای نظارت بر اجرای موازین حقوق بشری، (به خصوص آن دسته که در قالب کنوانسیون ها و قراردادهای بین المللی درآمده و دولت ها با پیوستن به آنها خود را ملزم به رعایت مفاد آن دانسته اند) کرده است.

در سالهای اخیر تغییر مشخصی در رهیافت سازمان ملل متحد نسبت به حقوق بشر رخ داده است. اعلامیه وین ۱۹۹۳ و برنامه عمل، از کلیه سازمانهای ملل متحد می خواهد تا خود را متعهد به تدوین، ارتقاء و اجرای حقوق بشر بدانند.

در ۱۴ جولای ۱۹۹۷، دبیر کل وقت سازمان ملل متحد، برنامه ای را تحت عنوان: «یک برنامه برای اصلاح»^۲ که طی آن حقوق بشر بعنوان فصل مشترک^۳ تمامی برنامه ها و فعالیتهای نظام ملل متحد به رسمیت شناخته شده است، به عنوان ابتکاری نو آغاز نمود.

^۱ - بند ۳ از ماده ۱ منشور، منشور ملل متحد و اساتنامه دیوان بین المللی دادگستری، (مرکز اطلاعات سازمان ملل متحد در تهران، چاپ دوم، ۱۳۷۷) ص ۵.

^۲ - A Programme for Reform. (UN Doc, A/51/950, 1997), Paragraphs 78-79.

^۳ - Cutting Across.

این برنامه اصلاح، اهمیت حقوق بشر را به عنوان نقطه اشتراک چهار زمینه کاری ملل متحد، شامل: صلح و امنیت، روابط اجتماعی و اقتصادی، همکاری توسعه و روابط انسانی، مورد تأکید قرار می‌دهد.

این چهار حوزه، هر کدام توسط یک کمیته اجرایی تحت پوشش قرار گرفته اند. دفتر کمیسر عالی حقوق بشر در تمامی فعالیتهای این چهار کمیته، با هدف ایجاد امکان تلفیق حقوق بشر در تمامی برنامه های سازمان ملل، مشارکت می نماید. در همین راستا از تمامی آژانسها و کارکنان سازمان ملل متحد خواسته شده است تا نسبت به ارتقاء و حمایت از این روند، در مناسبات عملی سازمان تلاش نمایند.

در این جهت برای نتیجه گیری و نیل به مقصود اصلی در این زمینه، لازم است فرهنگ حقوق بشری و روحیه درک و فهم و رعایت موازین حقوق بشر، در بین دولتها و نهادهای ملی جایبفتد و مردم نیز از حقوق انسانی خود آگاهی داشته باشند. در واقع، حقوق بشر روابط بین افراد و دولت را در بر می‌گیرد و بنابراین، وظیفه اصلی و عملی حمایت و ارتقاء حقوق بشر، در درجه اول یک وظیفه ملی است که هر دولتی مسئول آن خواهد بود.

در سطح ملی حقوق بشر با قوانین صحیح، دستگاه قضایی مستقل، تصویب و اجرای طرق حمایت و جبران خسارات و ایجاد نهادهای مردم سالار ملی، به بهترین وجه، حفظ و حمایت خواهد شد. به همین دلیل، اگرچه کشورهای غربی معتقدند که حقوق بشر، جهانی و غیر قابل تغییر و تفسیر است، لیکن دست اندرکاران مسائل حقوق بشر بین الملل، به این نتیجه رسیده اند که بهترین وسیله و تضمین عملی برای اجرای موازین بین المللی حقوق بشر، به این نحو است که آنها تا حد ممکن به نحوی طرح ریزی شوند که با موازین و مفاهیم فرهنگ و سنت های محلی همخوانی داشته باشند. لذا، تحقق و بهره مندی مؤثر از حقوق بشر، مستلزم ایجاد نهادهایی ملی برای حمایت و ارتقاء آنهاست و این وظیفه دولت هاست تا با تاسیس نهادهای مستقل برای رسیدگی به مسائل حقوق بشر، زمینه آموزش و جا افتادن موازین حقوق بشر، نظارت بر رعایت و اجرای آنها و دادن توصیه و رهنمود لازم را فراهم آورند.

در این راستا، جامعه بین‌المللی در دهه گذشته، شاهد ایجاد «نهادهای ملی حقوق بشری»^۱ متعددی بوده است که با افزایش تعداد آنها، نهادهای ملی تبدیل به بازیگران مهم‌تری در عرصه حقوق بشر ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی شده‌اند. در این زمینه، تاکنون تلاشهایی از سوی سازمان ملل در جهت ایجاد اهداف، روش‌ها و معیارهای بین‌المللی و نیز توسعه کارایی نهادهای ملی موجود، به عمل آمده است. همچنین، فعالیت‌های مهمی نیز برای توسعه معیارهای هنجاری و موافق با اغلب مبانی حقوقی و قانونی مطلوب، برای چنین نهادهایی اجرا شده است.

بدنبال برگزاری کارگاه بین‌المللی نهادهای ملی برای ارتقاء و حمایت از حقوق بشر در اکتبر ۱۹۹۱، در پاریس، مجموعه‌ای از دستور العمل‌ها، موسوم به «اصول پاریس»^۲، تصویب شد که بیشتر توجه این اجلاس به ارتقاء همکاری‌های منطقه‌ای و بین منطقه‌ای اختصاص یافت و علاوه بر آن طرحهای ابتکاری چندی نیز، برای فراهم آوردن کمک برای کمیسیون‌های حقوق بشر، آغاز گردید.^۳

با این حال، از آنجا که بحث نهادهای ملی، بحثی جدید در زمینه حقوق بشر است، اغلب بحث‌هایی که تا کنون در این زمینه شده است، بیشتر گرایش به تمرکز بر «معیارهایی که نهادهای ملی باید بر اساس آنها سنجیده شوند»، داشته است، تا «کارایی عملی و عملکرد آنها» و اغلب تحقیقات انجام شده، معطوف به تشریح «معیارهای هنجاری» بوده است تا «چگونگی تکامل نهادهای ملی حقوق بشر در عمل». اصول پاریس اعلام می‌دارند که «نهادهای ملی باید بطور رسمی تأسیس شوند، استقلال آنها باید به نحوی از انحاء تضمین گردد و آنها باید توسط یک نهاد ویژه به رسمیت شناخته شوند». از طرف دیگر، تصویر و ذهنیت عمومی از نهاد ملی نیز در این زمینه، از اهمیت یکسانی برخوردار است. زیرا آندسته از افراد که از خدمات نهادهای ملی استفاده می‌کنند، باید به مؤثر بودن آنها اطمینان داشته باشند.

اغلب نهادهای حقوق بشری ملی توسط دولت‌ها بوجود می‌آیند و جایگاهی دولتی یا نیمه دولتی دارند و مشروعیت اجتماعی آنان به خوبی جانفخته است و میزان اعتبار و مقبولیت کمیسیون‌های ملی و نهادهای مشابه، در یک دوره طولانی، بستگی

^۱ - National Human Rights Institutions

^۲ - Paris Principles

^۳ - E/CN.4/1992/43 of 16 December 1991.

به توانایی آنها در کسب و حفظ اعتماد مردمی دارد که قرار است در خدمت نیازهای آنان انجام وظیفه کند. این حقیقت غیر قابل انکار وجود دارد که بسیاری از جنبه های سازمانی، بر کارآیی نهادهای ملی تأثیر می گذارند. (از جمله درجه و میزان استقلال، عملکرد، برخورداری از اختیارات کافی، در دسترس بودن، پاسخگویی، توانایی در همکاری با سایر نهادها و کارآیی عملی آنها)

در این راستا، کارآمدی نهادهای ملی و نهادهای مشابه را نمی توان در خلا، مورد ارزیابی قرار داد. فعالیت آنها اغلب، در بسیاری از سطوح با کارهای ادارات دولتی، نهادهای قضایی، سازمانهای مربوط به حقوقدانان و وکلا، سازمانهای غیر دولتی و سایر انجمنهای جامعه مدنی تداخل دارد و فرهنگ سیاسی عمومی و آیین رفتار چنین نهادهایی، موجب تسهیل و یا مانع تراشی، بر سر راه فعالیت و کارآیی نهادهای ملی حقوق بشر می گردد.

در مجموع می توان گفت، این روزها، تمامی کشورها خود را ملزم به داشتن کمیسیون حقوق بشر می دانند و تعداد این نهادها از دهه ۹۰ به بعد (بویژه پس از کنفرانس جهانی حقوق بشر ۱۹۹۳) رشد چشمگیری داشته است و این امر، از طریق روند رو به رشد کمک های اطلاعاتی در دسترس و آماده، که توسط نهادهای بین الدولی یا ارائه کننده های کمک های مالی تأمین می شود، تسهیل شده است و دولت ها نیز به این نتیجه رسیده اند که تأسیس نهاد ملی، بهترین و ارزانترین راه برای ارتقاء وجهه بین المللی آنها در زمینه حقوق بشر است.

در این راستا، نکات ذیل مد نظر روند تدوین تحقیق حاضر بر اساس نظام حقوق بشری ملل متحد در زمینه نهادهای ملی بوده است:

۱- هرچه تعداد کشورهای بیشتری تصمیم به تأسیس نهادهای ملی حقوق بشر می گیرند، نیاز به وجود یک رشته معیارها و دستورالعمل، به منظور تبیین اینکه چنین نهادهایی، چگونه می توانند بوجود بیایند و عمل کنند تا حداکثر تأثیرگذاری را در زمینه ارتقاء و حمایت از حقوق بشر داشته باشند، افزایش می یابد.

۲- قدرت و میزان تأثیر گذاری بالقوه و بالفعل نهادهای ملی، بستگی به شرح وظایف حقوقی و قانونی این نهادها دارد. یک نهاد ملی که به طور ضعیف یا غیر کارآمد انجام وظیفه می کند، می تواند از طریق اصلاح اساسنامه خود، صلاحیت خود را افزایش

دهد. اما در غیاب تغییرات قانونی لازم، قادر نخواهد بود بطور کامل بر ناتوانی‌های ساختاری خود چیره شود.^۱

بدین منظور، پژوهش حاضر با کاوش در فعالیتها، اقدامات و مصوبات سازمان ملل متحد در این زمینه تلاش نموده است تا مجموعه‌ای از اهدافی را که ممکن است نهادهای ملی بخاطر آنها تأسیس شوند، همراه با مروری بر عناصر لازم برای فعالیت مؤثر آنها و نیز، تجزیه و تحلیلی تفصیلی از وظایف مختلف چنین نهادهایی را فراهم نماید. در این راستا، مساعدت عملی در طرح ریزی این روند، با ارائه مثالهای حقوقی قابل اجرا، در مورد حیطه مسئولیت‌ها، عناصر و اهداف این نهادها، ارائه شده است.

۳ - تقویت نهادهای ملی موجود می‌تواند به صورتهای مختلفی محقق شود. دولت‌ها ممکن است به منظور فراهم آوردن شرح وظایفی گسترده‌تر (یا به عبارت دیگر افزایش اختیارات نهادهای ملی) از طریق اصلاح قوانین مؤسس نهادهای ملی، تصمیم به توسعه آنها بگیرند. البته در غیاب اعمال چنین اصلاحاتی، یک نهاد موجود باید مطابق با چارچوب حقوقی و قانونی که بر اساس آن بوجود آمده است، به فعالیت بپردازد که در چنین مواردی، پژوهش حاضر ممکن است با هدف به حداکثر رساندن تأثیر فعالیت‌ها و اختیاراتی که نهاد ملی براساس آن استوار شده است، مورد استفاده قرار گیرد.

۴ - تفاوت‌های عمده‌ای که در ساختار و فعالیت‌های نهادهای موجود وجود دارند، به روشنی منعکس‌کننده تفاوت‌های فرهنگی، سیاسی، تاریخی و اقتصادی جوامع مختلف است. به همین دلیل، معیارهای ارائه شده از سوی سازمان ملل، نسخه واحدی برای این منظور، به حساب نمی‌آید. بلکه، هدف این سازمان این بوده است که مجموعه‌ای از رهنمودها و توصیه‌ها را بر اساس تجزیه و تحلیل موشکافانه از دست‌آوردها و مشکلات گسترده نهادهای ملی در بسیاری از کشورها فراهم آورد. لذا تحقیق حاضر، تحقیقی میدانی، برای دست‌یابی به تجربیات موفق و مشترک در نهادهای ملی کشورهای مختلف جهان، به منظور فراهم آوردن معیارهای مناسب برای تقویت نهادهای ملی به

۱- تجربه نشان داده است، رابطه مستقیمی بین یک چارچوب سازمانی که بطور کامل و دقیق تعبیه شده است با دستاوردها و تأثیرگذاری یک نهاد وجود دارد. برای مثال نگاه کنید به:

David Korton, Getting to the 21st Century, Voluntary Action and Global Agenda, (Connecticut: Kumorion Press, 1990), P.24 and Birgit Lindsnaes, Human Rights and Capacity Building, Experiences from Malawi and Estonia (Den Ny: Verden2, Center for development Research, 1998), P.34.

دست داده است. به خصوص اینکه در این زمینه کمبود منابع مناسب بخصوص به زبان فارسی به شدت احساس می‌شود.

لازم به ذکر است اجرای این تحقیق، با دشواریهای قابل توجهی همراه بوده است. اگرچه، منابع نوشته شده نسبتاً با ارزشی در زمینه نهادهای ملی وجود دارد ولی اکثر آنها توسط خود نهادهای ملی نوشته و منتشر شده اند. در عین حال، منابع اطلاعاتی مفیدی که در زمینه بحث اصلی این تحقیق انجام شده باشد، بسیار کم و نادر است و برای نگارنده تنها راه مؤثر این بود تا به اجرای تحقیقی دست اول، در این زمینه اقدام نماید. برای اجرای چنین تحقیقی، نیاز به صرف وقت زیادی بود که در نهایت با مطالعه اسناد سازمان ملل متحد، سایر سازمانهای بین‌المللی ذیربط و اسناد و عملکرد تعداد زیادی از نهادهای ملی، صورت پذیرفت.

بدین منظور، برای جمع‌آوری اطلاعات، از منابع مختلف مثل کتب، اسناد سازمان ملل متحد، اسناد مربوط به کنفرانس‌ها و اجلاس‌هایی که در درون و یا خارج از نظام ملل متحد برگزار شده است، تجربیات مرکز حقوق بشر سازمان ملل متحد، کتب و مقالات منتشر شده توسط نهادهای ملی در کشورهای مختلف و نیز سازمانهای غیر دولتی فعال در زمینه حقوق بشر، به‌همراه مصاحبه با افراد مطلع در نظام ملل متحد و داخل کشورمان، استفاده شده است.

پژوهش حاضر مشتمل بر پنج فصل تقدیم حضور علاقمندان می‌گردد. فصل اول، به «کلیات» مربوط به نهادهای ملی می‌پردازد. در فصل دوم، به معیارهای لازم برای کارآمدی نهادهای ملی می‌پردازیم و در فصل سوم، به نقش نهادهای ملی در ارتقاء و حمایت از حقوق بشر اشاره خواهیم کرد. در فصل چهارم، تحت عنوان «عملکرد نهادهای ملی فراتر از اصول پاریس» به بررسی جدیدترین تحولات مربوط به نهادهای ملی خواهد پرداخت و در نهایت در فصل پنجم، «نهادهای ملی جمهوری اسلامی ایران در زمینه حقوق بشر» را بطور اجمالی بررسی خواهیم نمود و در خاتمه، تحقیق حاضر با نتیجه‌گیری به پایان می‌رسد.