



چرایی و چگونگی ایجاد نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی از منظر حقوقی

حقوق بشر و شهروندی، حقوقی سیاسی هستند و هدف آنها عمدتاً مهار و کنترل و پاسخگو کردن قدرت سیاسی است. به دیگر سخن، این حقوق درصد هستند تا در وهله نخست، نهادهای حکومتی را از مردم آزاری بازدارند و در وهله بعد، تکریم و احترام شهروندان را بر دولت واجب کنند. از این رو، بسیار بعید است مردم و اشخاص عادی جامعه از شناسایی و رعایت این حقوق خوشحال نشوند و بخواهند در برابر آن اعتراض کنند؛ چون این حقوق برای آنها امنیت، آزادی و رفاه را به ارمغان می آورد.

دکتر باقر انصاری؛ دانشیار گروه حقوق بشر دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

شناسایی و تحقق حقوق بشر و شهروندی به دلیل ماهیت دوگانه اخلاقی-سیاسی این حقوق چه در سطوح ملی و چه در سطح بین‌المللی همواره با مقاومت بسیار مواجه بوده و در یک روند نسبتاً کند، تدریجی و پیچیده پیش رفته است. مطالعات تاریخی نشان می‌دهد که حقوق مذکور از زمان پیدایش تا تحقق، ناگزیر سه مرحله تکاملی را پشت سر می‌گذارند. مرحله نخست، مرحله ایده‌پردازی و مفهوم‌سازی است. در این مرحله عمدتاً بحث بر سر این است که کدام مطالبات و استحقاقات می‌توانند حق باشند و با چه تکالیفی ملازمه دارند. تمرکز بر حق بودن‌ها بیش از حق داشتن‌ها است. بدیهی است هر چه گفتگوها و تضارب اندیشه‌ها و نظرها در این مرحله بیشتر باشد می‌تواند به دقت صورت‌بندی‌ها و مرزبندی‌های مفهومی و نظری حق‌ها بیشتر کمک کند. مرحله دوم، مرحله شناسایی و اعلام است. در این مرحله، در سطح ملی یا بین‌المللی، وجود یک یا چند حق در یک قابل رسمی و مدون (نظیر اعلامیه، معاهده، قانون اساسی یا عادی) شناسایی می‌شود و اراده سیاسی برای حمایت از آن/آنها ابزار می‌گردد. این مرحله عمدتاً برایند گفتگوهای مخالفان و موافقان در مورد حقوق ادعایی آنها است و در نتیجه، صورت‌بندی نهایی معمولاً حاصل نوعی مصالحه است. در این مرحله، هنوز ممکن است بحث اعمال و اجرای حقوق چندان جدی نباشد. در هر حال، صرف شناسایی فهرستی از حقوق به مثابه حقوق بشر یا شهروندی، بسیار ارزشمند است و مسیر را برای مرحله سوم، هموار می‌کند که عبارت از مرحله نهادینه‌سازی و اعمال و اجرا. البته برخی اندیشمندان، مرحله نهادینه‌سازی را مرحله سوم و اعمال و اجرا را مرحله چهارم دانسته‌اند. در واقع، با ایجاد یک وفاق بین الاذهانی در مورد حق‌ها و اعلام اراده سیاسی برای رعایت آنها، وقت آن می‌رسد که سازکارهای حمایت و نظارت، فعال شده و به حقوق مذکور ترتیب اثر دهند. یعنی از تحقق آنها در عالم واقع حمایت کنند. با توجه به اینکه کلیه حقوق در معرض نقض قرار دارند لازم است مرجعی یا مراجعی برای جبران و احقاق حقوق نقض شده وجود داشته باشد تا افراد به آنها متوسل شوند.

نه در سطح بین‌المللی و نه در سطوح ملی، هیچگاه همه این مراحل به صورت همزمان طی نشده‌اند. برخی حقوق در مرحله اول هستند، برخی به مرحله دوم وارد شده‌اند و برخی نیز به مرحله سوم رسیده‌اند. تجربیات متعدد ملی و بین‌المللی

نشان می‌دهد توقع اینکه همه این مراحل به گونه همزمان طی شود غیرواقع بینانه و غیرعملی است. هر کدام از این مراحل، ارزشمند هستند و جزئی از یک کل را می‌سازند. در نتیجه، حق‌هایی را که در مرحله اول یا دوم قرار دارند نباید به دلیل نداشتن ضمانت اجرا و با نگاه تحقق‌گرایانه، نفی کرد یا بی‌ارزش خواند.

بنا بر آنچه گفته شد حمایت از حقوق بشر یا شهروندی مستلزم دو اقدام مشخص است: هنجارسازی (شناسایی حقوق بشر و شهروندی) و ایجاد سازکار نظارتی بر اعمال و اجرا و رعایت هنجارها. این دو همراه با یکدیگر، نظام حمایت از حقوق بشر و شهروندی را می‌سازند. نبود یا ضعف هر کدام بر دیگری اثر می‌گذارد. صرف شناسایی هنجارها بدون وجود سازکارهایی که اعمال و اجرای آنها را محقق کند منجر بدان می‌شود که این هنجارها، صرفاً روی کاغذ و در حد شعار و خواسته باقی بماند. تجربه بشری نشان می‌دهد که در سطح بین‌المللی و نیز در کشورهایی متعددی که نهادهای حمایت از حقوق بشر و شهروندی دارند غالباً ابتدا هنجارها شناسایی و مدون شده‌اند و سپس، نهاد ناظر طراحی و ایجاد شده است.

در کشور ما، تاکنون در مورد عنصر نخست (هنجارها) اقدامات بسیاری صورت گرفته است و می‌توان گفت به حد کفایت، هنجارهای حقوق بشری و شهروندی در نظام حقوقی ایران شناسایی و تدوین شده‌است. قانون اساسی یکی از فصول خود را به حقوق مردم اختصاص داده است و قوانین عادی متعددی در حمایت از برخی حقوق شهروندی نظیر حق دسترسی به اطلاعات یا حق دادرسی منصفانه و حق بر کار تصویب شده است. همچنین ایران به منشور بین‌المللی حقوق بشر و معاهدات حقوق بشری مهمی نظیر کنوانسیون حقوق کودک یا کنوانسیون حقوق اشخاص توانخواه (معلولان) ملحق شده است و گزارش اجرای این معاهدات را نیز به مراجع ناظر بین‌المللی ارسال می‌کند.

در این میان قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی مصوب ۱۳۸۳، منشور حقوق شهروندی منتشر شده از سوی رئیس‌جمهور در ۲۹ آذر ۱۳۹۵ و منشور صیانت از حقوق شهروندان در نظام اداری مصوب شورای عالی اداری مصوب ۱۳۹۵ از مهمترین اسنادی هستند که عنوان، هدف و موضوع آنها مشخصاً حمایت از حقوق شهروندی است. در میان این اسناد، منشور حقوق شهروندی کامل‌ترین و به‌روزترین نسخه از فهرست حقوق شهروندی شناسایی شده در نظام حقوقی ایران است که به طور صریح یا تلویحی همه حقوق بشر و شهروندی را شامل می‌شود.

اما در خصوص عنصر دوم (سازکارهای اعمال و اجرا و نظارت) تاکنون سازکار مشخص و کارآمدی در کشور ما ایجاد نشده است. نهادهای مختلفی چه در داخل قوای حاکم و چه در جامعه مدنی با موضوع، اهداف و عناوین حقوق بشری یا حقوق شهروندی ایجاد شده است. مراجع عمومی دادگستری، دیوان عدالت اداری، ستاد حقوق بشر قوه قضائیه، هیأت مرکزی نظارت بر حفظ حقوق شهروندی (قوه قضائیه)، ستاد صیانت از حقوق شهروندی و حریم امنیت عمومی (وزارت کشور)، دستیار ویژه رئیس‌جمهور در امور حقوق شهروندی، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، معاونت حقوق بشر و امور بین‌الملل وزارت دادگستری، اداره کل حقوق بشر وزارت امور خارجه، امور اخلاق اداری و صیانت از حقوق مردم (سازمان اداری استخدامی کشور)، کمیسیون حقوق بشر اسلامی و نهادهای آموزشی و

ترویجی نظیر کرسی حقوق بشر، صلح و دموکراسی یونسکو در دانشگاه شهید بهشتی از جمله نهادهایی هستند که در موضوع حقوق بشر یا شهروندی فعالیت می‌کنند.

اکنون پرسش این است که آیا وجود این نهادها، که هر کدام با موضوع و اهداف و رویکردهای خاص در امر حمایت از حقوق بشر و شهروندی فعالیت می‌کنند به منزله کفایت وجود سازکارهای نظارتی حقوق بشر و شهروندی در ایران است؟ آیا می‌توان گفت سازکارهای کارآمدی برای اعمال و اجرای حقوق بشر و شهروندی در ایران وجود دارد؟ پاسخ به این پرسش مستلزم روشن شدن ماهیت مسئله است؛ و در حوزه حقوق بشر و شهروندی، مسئله این است که فردی ادعا می‌کند یک یا چند حق از حقوقی که دولت جمهوری اسلامی ایران برای او شناسایی کرده، نقض شده است. بدیهی است چنین فردی ابتدا باید به مراجع پیش‌بینی‌شده در قوانین که یا مراجع قضایی هستند و یا شبه قضایی مراجعه کرده و مراحل پیش‌بینی‌شده برای احقاق حق خود را طی کند. در غیر این صورت، یعنی در صورتی که امکان مراجعه به یک مرجع احقاق حق وجود داشته باشد و شخص بدانجا مراجعه نکند خودش در دفاع از حشش کوتاهی کرده است و نمی‌تواند مدعی پایمال شدن حشش شود. اما چنانچه شخصی علیرغم مراجعه به مراجع مذکور، همچنان مدعی باشد که دولت (مراجع قضایی یا شبه قضایی و اداری) نتوانسته یا نخواسته از حقوق بشر یا شهروندی وی حمایت کند تازه از این زمان به بعد است که نوبت به هنجارهای حقوق بشر و شهروندی می‌رسد. در واقع، حقوق بشر و حقوق شهروندی از نظر ماهیت، عمدتاً در زمرهٔ فراهنجارهای هر نظام حقوقی هستند. یعنی کم و بیش بر سایر هنجارهای حقوقی تقوق دارند و بر آنها حاکم هستند. تصریح اصل ۹ قانون اساسی به اینکه ... هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور آزادیهای مشروع را، هر چند با وضع قوانین و مقررات، سلب کند مؤید این مطلب است.

بنابراین، حقوق بشر و شهروندی، اصالتاً رابطه افراد و دولت را تنظیم می‌کنند و نه افراد عادی جامعه با یکدیگر را. حقوق بشر یا شهروندی در مقام رسیدگی به دعاوی میان اشخاص و دولت (به معنای عام کلمه) مورد توسل و استناد قرار می‌گیرند و در واقع، برای فصل خصومت بین افراد و دولت طراحی شده‌اند نه برای رفع خصومت میان شهروندان. از این رو، حقوق بشر یا شهروندی را نباید با حقوق مدنی یا تجارت و ... خلط کرد. اکنون پرسش این است که چه شخصی باید قاضی دعوای بین دولت و شهروندان باشد؟ خود دولت؟ پاسخ قطعاً منفی است چرا که از اصول عدالت طبیعی این است که هیچ شخصی نمی‌تواند قاضی دعوای خودش باشد. در نتیجه، به مرجع ثالثی غیر از دولت (مراجع قضایی) نیاز است که بین دولت و مدعی نقض حقوق بشر یا شهروندی قضاوت کند. زیرا قوه قضائیه، صرفنظر از میزان استقلالش، در نهایت امر جزئی از دولت است.

این مرجع در سطح بین‌المللی با عنوان نهاد ملی حقوق بشر شناخته می‌شود. در برخی کشورها صرفاً یک نهاد وجود دارد و در برخی دیگر، چند نهاد. در هر حال، چنین نهادی باید بر اساس معیارهای خاصی تشکیل شود و دارای کارویژه‌ها و اوصاف خاصی باشد.

با توجه به توضیحات بالا آیا می‌توان گفت نهاد ملی حقوق بشر یا شهروندی (یا نهاد مشابه) در ایران وجود دارد؟ پاسخ

منفی است و رئیس ستاد حقوق بشر قوه قضائیه نیز تاکنون بارها در نشست‌های ارزیابی دوره‌ای شورای حقوق بشر بر نبود نهاد ملی حقوق بشر در ایران اذعان کرده و التزام دولت جمهوری اسلامی به ایجاد چنین نهادی را در آینده نزدیک اعلام کرده‌اند.

در حوزه حقوق شهروندی نیز رئیس جمهور، به‌منظور پیگیری اجرای منشور حقوق شهروندی، دستیار ویژه رئیس‌جمهور در امور حقوق شهروندی را منصوب کرده و در بیانیه مربوط به منشور اعلام کرده‌اند که خود را ملتزم می‌دانند تا اقدامات لازم را با همکاری سایر قوا برای توسعه، تقویت و اصلاح ظرفیت‌های موجود اعم از دولتی و غیردولتی برای پیشبرد حقوق شهروندی بکار گیرند. منظور از ظرفیت‌های موجود انواع نهادهایی هستند که در سطح قوه مجریه یا خارج از آن فعالیت می‌کنند و به اسامی برخی از آنها اشاره شد.

علاوه بر خلا نهادی موجود به لحاظ نظری و اذعان مقامات رسمی کشور به این موضوع، دلیل مصلحتی مهمی نیز برای ایجاد نهاد ملی در ایران احساس می‌شود. وجود نهادهای مختلفی که با موازی کاری، پراکنده کاری و بدون برنامه در حوزه حقوق بشر یا شهروندی فعالیت می‌کنند و تاکنون نیز دستاورد ملموسی در پیشبرد حقوق بشر یا حقوق شهروندی نداشته‌اند ایجاب می‌کند که ظرفیت‌های موجود، حسب مورد، تجمیع، تقویت، همگرا و هم‌افزا شوند تا از اتلاف منابع و امکانات کشور پیشگیری شود. ایجاد نهاد ملی تدبیری است برای تحقق این هدف.

چگونگی تأسیس نهاد ملی و اصول حاکم بر آن

با توجه به آنچه در خصوص ضرورت ایجاد نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی در کشور گفته شد این پرسش طرح می‌شود که این نهاد چگونه باید ایجاد شود؟

برای پاسخ به این پرسش، می‌توان چند فرض را برای رفع خلا نهادی موجود و پاسخ به ضرورت‌ها، طرح و بررسی کرد:

: ایجاد نهاد ملی حقوق بشر (۱)، ایجاد نهاد ملی حقوق شهروندی (۲) ایجاد نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی (۳).

دبیر ستاد حقوق بشر قوه قضائیه اذعان دارند که نیاز به نهاد ملی حقوق بشر داریم (ستاد حقوق بشر قوه قضائیه، نهاد ملی محسوب نمی‌شود چون هیچکدام از معیارهای نهادهای ملی حقوق بشر را ندارد) و در نتیجه، به عنوان متولی پرونده حقوق بشر ایران در سطح بین‌المللی، احتمالاً قوه قضائیه تمایل داشته باشد که فرایند ایجاد نهاد ملی حقوق بشر را نیز خودش دنبال کند. در این صورت، ملزم است چهارچوب اصول و الزامات حداقلی راجع به وضعیت نهادهای ملی موسوم به اصول پاریس (مصوب طی قطعنامه شماره ۴۸/۱۳۴ مجمع عمومی سازمان ملل مورخ ۲۰ دسامبر ۱۹۹۳) را رعایت کند (اصول مذکور در این قطعنامه به گونه است که امکان ابتکار عمل و انعطاف را برای کشورها شناسایی کرده است). ایجاد نهادی مغایر با الزامات حداقلی این اصول جز هزینه ملی چیز دیگری بر کشور تحمیل نخواهد کرد. بدیهی است که با فرض ابتکار از سوی قوه قضائیه، این ابتکار باید در قالب لایحه قضایی و از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی

ارسال شود (در ادامه در این باره بحث خواهد شد).

در مورد گزینه دوم، می‌توان گفت که قوه مجریه به عنوان متولی تقریباً همه حقوق بشر و حقوق شهروندی (جز حق بر دادرسی منصفانه که متولی آن قوه قضائیه است) و در مقام اجرایی و عملیاتی کردن الزامات بین‌المللی مربوط و منشور حقوق شهروندی، می‌تواند نهاد خاص حمایت از حقوق شهروندی ایجاد کند. در این صورت، قوه مجریه می‌تواند در چهارچوب اصول و قواعد حقوق داخلی حاکم بر ایجاد نهادهای اساسی کشور اقدام کند و الزامی به تبعیت از اصول بین‌المللی خاصی (نظیر اصول پاریس) ندارد. البته قوه مجریه صلاحیت قانونی برای ابتکار عمل در خصوص نهاد ملی حقوق بشر را نیز دارد (متعاقباً در مورد صلاحیت هر یک از قوا در این خصوص بحث خواهد شد).

مبنای گزینه سوم آن است که چون ماهیت، طبع کار، وظایف و اختیارات این دو نهاد احتمالی، در بسیاری از موارد مشابه یکدیگر خواهد بود و ایجاد دو نهاد، ممکن است به موازی کاری و حتی تداخل در وظایف و اختیارات آنها منجر شود و نیز با توجه به محدودیت منابع و امکانات کشور، بهتر است که نهاد واحدی متولی هر دو حوزه حقوق بشر و حقوق شهروندی شود (همانند برزیل). دشواری و حساسیت این گزینه، از دو گزینه پیش، بیشتر است. نظارت همزمان بر حقوق بشر و حقوق شهروندی بویژه با توجه بر اعتقاد و اصرار برخی جریان‌های فکری بانفوذ جامعه بر دوگانگی این حقوق، امری دشوار بوده و همکاری و هماهنگی قوای مختلف در این خصوص را می‌طلبد.

در مجموع، نهادهای ملی اعم از آنکه مختص حقوق بشر باشند یا حقوق شهروندی یا هر دو، باید دارای چند ویژگی مهم باشد :

نخست اینکه باید مستقل و قابل اعتماد باشند. برای اینکه نهاد نگهبان حقوق بشر و شهروندی کارآمد باشد لازم است با توجه به ماهیت موضوع و مسئله، طراحی و ایجاد شود (نظارت بر عملکرد دولت و حمایت از شهروندان). با توجه به اینکه هیچ شخصی (از جمله دولت در معنای عام کلمه) نمی‌تواند هم عامل و هم ناظر کار خود باشد نهاد ملی باید از نظر ترکیب اعضا و آیین کار، مستقل و در سطح عمومی قابل اعتماد باشد. در واقع، نهادهای ملی حقوق بشر و شهروندی که در کشورهای مختلف جهان ایجاد شده‌اند مشکلی از مشکلات حاکمیت را حل می‌کنند اما با قواعد و آیین‌های خاص. بخشی از بار حکمیت را به دوش می‌کشند و بنابراین، نباید نهادی مزاحم یا خطرناک تلقی شوند. به ادعاها و مطالبات و تظلمات اشخاصی رسیدگی می‌کنند که با مجاری عادی به حشمان نرسیده و از همه جا قطع امید کرده‌اند. البته این تنها کارویژه آنها نیست ولی یکی از مهمترین کارویژه‌های آنها است. بدیهی است که این کارویژه، یک دولت یا قوه قضائیه غیرپاسخگو را نگران می‌کند و ممکن است این شبهه را در آنها ایجاد کند که چگونه ممکن است نهادی خارج از سلسله مراتب معمول سازمانی در دستگاه حاکمیت و چه بسا با ترکیب غیردولتی، بتواند بر کارگزاران حکومت یا بر اعمال قوه قضائیه نظارت کرده و احیاناً از آنها بازخواست کند؟ در حالیکه مرز بین اعتقاد یا عدم اعتقاد به حقوق بشر و شهروندی دقیقاً از همین نقطه آغاز می‌شود.

بعد دیگر استقلال چنین نهادی آن است که نباید ابزار یا اهرم فشار یک قوه بر قوه دیگر شود بلکه همه قوا باید در برابر این نهاد وضعیت یکسان داشته باشند. از این رو، ایجاد آن چه از جانب قوه مجریه و چه از جانب قوه قضائیه و چه از سوی مجلس شورای اسلامی، هیچ مزیت خاصی به آنها اعطا نمی‌کند و نباید نگرانی خاصی برای سایر قوا ایجاد کند. البته در شرایط کنونی، به نظر می‌رسد که در مورد حقوق شهروندی، قوه مجریه و در مورد حقوق بشر، احتمالاً قوه قضائیه در معرض بیشترین پاسخگویی قرار خواهند گرفت.

دومین ویژگی چنین نهادهایی آن است که باید به موجب قانون ایجاد شوند. نهادهای ملی برای تحقق هدف اصلی خود که همان حمایت از حقوق بشر و شهروندی است باید دارای وظایف و اختیاراتی باشند که قانون برای آنها شناسایی کرده باشد. ایجاد این نهاد به موجب مصوبات مادون قانون، وجود و ادامه حیات آن را در معرض تأثیرپذیری جدی از اوضاع و احوال قرار داده، احساس التزام دستگاههای حکومتی نسبت به همکاری با این نهاد را کاهش می‌دهد و تبعیت اشخاص از دستورات آن را متزلزل می‌کند. در حال حاضر، نهادهای موجود در کشور که در حوزه حمایت از حقوق بشر و شهروندی فعال هستند، هیچکدام این وصف را (ایجاد شدن به موجب قانون) ندارند و همه بر اساس مصوباتی غیر از قانون ایجاد شده‌اند.

سومین ویژگی این نهادها آن است که نباید حکومتی یا دولتی باشند. در نتیجه، شخصیت حقوقی و ترکیب اعضا و بودجه و منابع مالی آنها نباید منجر به وابستگی این نهاد به حکومت یا یکی از قوای کشور شود. با ایجاد چنین نهادی، سایر نهادهای موجود در دستگاههای حکومتی لزوماً تعطیل نمی‌شوند اما اصلاح می‌شوند. برای مثال، ایجاد این نهاد به منزله تعطیلی ستاد حقوق بشر قوه قضائیه نیست، این ستاد یک نهاد حاکمیتی است و چه بسا در جلسات و تصمیم‌سازیهای نهاد ملی نیز مشارکت خواهد داشت اما هیچ نهاد ملی نمی‌تواند ذیل ستاد حقوق بشر یا در سایه آن یا وابسته به قوه قضائیه یا مجریه، ایجاد شده و فعالیت کند. در غیر این صورت، باید گفت که صرفاً نهادی به نهادهای موجود اضافه شده و اتفاق خاصی رخ نداده است.

صلاحیت برای ابتکار قانونی لازم

گفته شد که ایجاد نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی باید به موجب قانون باشد. اکنون پرسش این است که کدام مرجع و مقامی باید یا می‌تواند ابتکار قانونی لازم را صورت دهد؟ آیا قوه قضائیه باید در این خصوص لایحه دهد یا قوه مجریه؟ در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، طبق اصول ۷۴، ۱۰۲ و ۱۵۸ قانون اساسی، نهادهایی که صلاحیت ابتکار قانون دارند عبارتند از: هیأت وزیران، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، شورای عالی استان‌ها و رئیس قوه قضائیه.

از منظر حقوق اساسی، صلاحیت هیأت وزیران در خصوص ارائه پیشنهاد قانون، بسیار گسترده است. قوه مجریه بیشترین بودجه را در اختیار دارد و می‌تواند با انجام مطالعات و گردآوری اطلاعات کافی و بکارگیری کارشناسان ورزیده، لوایح مورد نظر خود را تهیه کند. دستگاههای اداری، بیشترین حجم از دستگاههای عمومی کشور را تشکیل می‌دهند و به سبب

ارتباط مستقیم خود با مردم و نهادهای داخلی و خارجی و با آگاهی از مسائل و مشکلات کشور، می‌توانند به بهترین وجه، نیازهای مختلف کشور را تشخیص دهند. همچنین، قوه مجریه اجراکننده سیاست‌های عمومی کشور است و در این راستا با نواقص و کمبودهایی روبرو می‌شود که وضع قانون می‌تواند آنها را برطرف کند. به همین خاطر، دولت از دغدغه و توان مناسب برای ارائه لوایح قانونی برخوردار است. در ادبیات حقوق اساسی و علوم سیاسی تطبیقی برای بیان این واقعیت از عبارت قاعده ۹۰ درصد استفاده می‌شود. این قاعده بدین معنا است که حدود ۹۰ درصد از پیشنهادات قانونگذاری از سوی دولت پیشنهاد می‌شوند و از طرف دیگر، حدود ۹۰ درصد از آنچه دولت به عنوان لایحه قانونی ارائه می‌کند، به قانون تبدیل می‌شود.

همچنین، قوه مجریه بیشترین ارتباط مستقیم با حقوق بشر و شهروندی را در مقایسه با سایر قوا دارد. اگر فهرست این حقوق را در سه دسته معروف حقوق مدنی و سیاسی، حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی و حقوق همبستگی دسته بندی کنیم باید گفت که تنها یکی از حقوق واقع در فهرست حقوق مدنی و سیاسی یعنی حق دادرسی منصفانه (با حق های فرعی و مشتقی که در ذیل آن قرار می‌گیرند) به قوه قضائیه ارتباط مستقیم پیدا می‌کند، در حالی که همه حقوق حتی حق دادرسی منصفانه (در نظام اداری و مراجع شبه قضایی) به قوه مجریه ارتباط پیدا می‌کنند. حال پرسش این است که آیا قوه قضائیه می‌تواند متولی حقوق شهروندی در کشور شود. البته نباید فراموش کرد که همه حقوق بشر و شهروندی برای تحقق یافتن باید از حمایت های قضایی برخوردار شوند و دادگاهها باید به آنها ترتیب اثر دهند اما این امر در خصوص همه حقوق صادق است نه صرفاً در مورد حقوق بشر یا شهروندی. برای مثال، نقض حقوق ناشی از ارث و وصیت، قراردادهای ضمانات قهری و توافقات تجاری، همگی باید از سوی محاکم دادگستری مورد رسیدگی قرار گیرد اما این امر بدان معنا نیست که قوه قضائیه متولی این حقوق شناخته شود و ابتکار قانون جدید یا اصلاح قوانین در حوزه های مذکور با قوه قضائیه باشد. تصریح اصل ۱۵۶ قانون اساسی به اینکه قوه قضائیه قوه ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی است به این معناست که نقض هیچ کدام از حقوق فردی و اجتماعی نباید بدون واکنش قضایی و جبران باقی بماند و در مورد همه حقوق باید احقاق حق ممکن باشد.

در واقع، حوزه برخلاف قوه مجریه که طبق قانون اساسی دارای صلاحیت‌های وسیعی است، صلاحیت‌های قوه قضائیه، محدود است. در عمل نیز انواع مسائلی که قوه قضائیه به حسب وظایف و اختیارات خود با آنها روبرو می‌شود، بسیار محدودتر از مسائلی است که قوه مجریه به صورت روزانه به آنها رسیدگی می‌کند. به لحاظ قانونی و طبق نظر شورای نگهبان، قوه قضائیه تنها می‌تواند در مورد امور قضایی، لایحه ارائه کند. در خصوص مفهوم امور قضایی، نظر غالب این است که امور مرتبط با وظایف قوه قضائیه، امور قضایی هستند. بنابراین باید دید وظایف قوه قضائیه چیست.

اصل ۱۵۶ وظایف قوه قضائیه را برشمرده و آنچه از این وظایف به مقوله حقوق بشر و شهروندی ارتباط پیدا می‌کند احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع است. علاوه بر این، ستادی وابسته به این قوه موسوم به ستاد حقوق بشر قوه قضائیه وجود دارد که به موجب مصوبه شورای عالی امنیت ملی عهده دار مسائل حقوق بشری جمهوری اسلامی ایران در نهادهای بین‌المللی است. ظاهراً مبنای این مصوبه این بوده و هست که در سطح بین‌المللی بیشترین

اعتراض‌های حقوق بشری علیه جمهوری اسلامی ایران متوجه عملکرد قوه قضائیه است (متن مصوبه در دسترس نیست). به همین جهت، این قوه به عنوان قوه‌ای که در معرض بیشترین اعتراض‌های حقوق بشری قرار داشته و دارد متولی پاسخگویی به اعتراض‌ها و دفاع از عملکرد خود نیز شده است.

اکنون پرسش آن است که آیا قوه قضائیه می‌تواند به استناد اصل ۱۵۶ قانون اساسی یا مصوبه شورای عالی امنیت ملی، لایحه ایجاد نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند؟ قطعاً قوه قضائیه می‌تواند برای احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع لوایحی را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند اما آیا می‌توان گفت که حقوقی نظیر حق آموزش، حق اشتغال، حق تابعیت، حق بر تأمین اجتماعی، حق بر محیط زیست سالم، حق توسعه، حق بر سلامتی، حقوق فرهنگی، و سایر حقوق مختلفی که در زمره حقوق بشر و شهروندی شمرده می‌شوند ذیل این وظیفه قوه قضائیه و حقوق عامه قرار می‌گیرند؟ حقوق مذکور در زمره حقوقی هستند که وظیفه حمایت از آنها به عهده قوه قضائیه است و نه وظیفه محقق ساختن آنها. در مورد آزادی‌های مشروع نیز پاسخ اصولاً منفی است. برای مثال متعهد اصلی شناسایی و تضمین تحقق حق دسترسی به اطلاعات یا حق تابعیت و سایر حقوقی که از زمره حق آزادی‌ها شمرده می‌شوند عمدتاً قوه مجریه یا مقننه است. بنابراین، همانطور که گفته شد قوه قضائیه جز در مورد حق دادرسی منصفانه (که عمدتاً در قالب قوانین کیفری و قوانین آیین دادرسی متبلور می‌شود) وظیفه مستقیمی در حوزه تحقق حقوق شهروندی ندارد. منظور از احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع علاوه بر اینکه به احیای حقوق و آزادی‌های سرکوب شده در زمان پیش از انقلاب از سوی دادگستری آن زمان اشاره دارد حمایت قضایی از همه حقوق و آزادی‌های شناسایی شده در قوانین فعلی و اثربخشی به آنها را ایجاب می‌کند. توجه به مفاد قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی مصوب ۱۳۸۳ که بر اساس بخشنامه رئیس وقت قوه قضائیه تنظیم و تصویب شد مؤیدی است بر اینکه برداشت خود قوه قضائیه از حقوق شهروندی، حقوق افراد در فرآیندهای رسیدگی به اتهامات و دعاوی و عمدتاً حقوق متهمان و محکومان است نه فراتر از آن.

در این خصوص نیز که آیا با استناد به مصوبه شورای عالی امنیت ملی در مورد ایجاد ستاد حقوق بشر در قوه قضائیه می‌تواند به آن صلاحیت ایجاد نهاد ملی اعطا کند باید گفت اصولاً مصوبات راجع به امنیت ملی در همه کشورها ماهیت اقتضایی دارند و با تغییر شرایط، تغییر می‌کنند. در نتیجه، نهادی که بر اساس یک تصمیم اقتضایی و برای امر اقتضایی ایجاد شده است (معلوم نیست که کشور ما همیشه در مقام دفاع از خود در نهادهای بین‌المللی باشد) نمی‌تواند صلاحیت و ابتکار قانونی قوای دیگر نظیر قوه مجریه را سلب کند. صلاحیت نهادهای اساسی کشور در زمینه ابتکار قانون تنها به موجب قانون اساسی مقرر شده است و سلب یا تحدید یا افزایش این صلاحیت‌ها، خلاف قانون اساسی است. مصوبات شورای عالی امنیت ملی می‌تواند به طور اقتضایی و موقت، یعنی مادام که امنیت ملی اقتضا کند، اعمال صلاحیت برخی نهادها و نه نفس صلاحیت آنها را متوقف کند اما نمی‌تواند صلاحیتی خارج از قانون اساسی به نهادی اعطا کند یا صلاحیتی را که یک نهاد به موجب قانون اساسی دارد از آن سلب کند.

تجربه کشورهای که دهه‌ها است چنین نهادهایی را ایجاد کرده‌اند - نظیر فرانسه، نیوزیلند، استرالیا، کانادا، دانمارک، نروژ، آلمان، ایرلند، لیتوانی، کامرون، چاد، غنا، نیجریه، سنگال، آفریقای جنوبی، گینه نو، رواندا، تانزانیا، اوگاندا، زامبیا، هند، اندونزی، فیلیپین بنگلادش، سریلانکا، قزاقستان، قرقیزستان، گرجستان، ملاوی، نپال، پاکستان، عربستان، بحرین، تایلند، ازبکستان، مکزیک، برزیل و کاستاریکا - نشان می‌دهد که هر کشور متناسب با مسائل، مشکلات و شرایط خود بویژه حسب سنت‌های سیاسی، ساختار حقوق اساسی و سطح تعاملات بین‌المللی خود به ایجاد نهاد ملی در حوزه حقوق بشر به طور کلی (نظیر نروژ) یا حقوق بشر و شهروندی (نظیر برزیل) اقدام کرده است. برخی نظیر فرانسه در دهه ۱۹۴۰ چنین نهادی را ایجاد کرده‌اند و برخی دیگر نظیر برزیل در سال ۲۰۱۶ اقدام به تأسیس آن نموده‌اند. بدیهی است که مطالعات مقایسه‌ای برای استفاده هوشمندانه (و نه کورکورانه) از تجربیات مفید و سازنده این کشورها در تشکیل نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی در ایران می‌تواند راهگشا باشد.

در مجموع باید متوجه بود که حقوق بشر و شهروندی، حقوقی سیاسی هستند و هدف آنها عمدتاً مهار و کنترل و پاسخگو کردن قدرت سیاسی است. به دیگر سخن، این حقوق درصد هستند تا در وهله نخست، نهادهای حکومتی را از مردم آزاری بازدارند و در وهله بعد، تکریم و احترام شهروندان را بر دولت واجب کنند. از این رو، بسیار بعید است مردم و اشخاص عادی جامعه از شناسایی و رعایت این حقوق خوشحال نشوند و بخواهند در برابر آن اعتراض کنند؛ چون این حقوق برای آنها امنیت، آزادی و رفاه را به ارمغان می‌آورد. بلکه دولت به عنوان متولی اصلی مصالح عمومی جامعه (مثل موازین اسلامی، امنیت ملی، اخلاق حسنه، عفت عمومی، سلامت عمومی و نظم عمومی) باید تدابیری اتخاذ کند که حقوق و آزادی‌های اشخاص برخلاف این مصالح اعمال نشوند نه اینکه حقوق بشر یا شهروندی را تنها در پرتو این مصالح، شناسایی یا رعایت کند؛ یا فراموش کند که امنیت ملی پایدار با رعایت حقوق بشر و شهروندی تقویت و تضمین می‌شود نه با انکار آنها. خوشبختانه آرایه‌ای که برخی از مراجع رسیدگی به تظلمات مردم از دولت همانند دیوان عدالت اداری در سال‌های اخیر صادر کرده‌اند حاکی از وجود بینش و درک ضرورت ایجاد توازن و تعادل بین حقوق افراد و مصالح عمومی است اما این مقدار کافی نیست و این رویکرد، باید به کل نظام اداری تسری یابد.

همچنین نباید به اشتباه تصور کرد که اعلام وجود احترام به حقوق بشر و شهروندی در یک کشور به این معنا است که در آن کشور، حقوق مذکور نقض نمی‌شود؛ بلکه وجود یا نبود سازکار پاسخگویی پس از نقض، مد نظر است. از این رو، حقوق بشر و شهروندی در همه کشورها (حتی کشورهای موسوم به توسعه یافته) هر روز نقض می‌شوند. برای مثال، از ۱۹۵۹ تا ۲۰۱۵، کمیسیون (سابق) و دیوان اروپایی حقوق بشر، تعداد ۳۱۸۲ رأی در مورد ترکیه، تعداد ۲۳۳۶ رأی در مورد ایتالیا، تعداد ۹۶۲ رأی در مورد فرانسه، تعداد ۸۸۱ رأی در مورد یونان و تعداد ۳۵۲ رأی در مورد اتریش صادر کرده‌اند. اگر آرا سایر مراجع بین‌المللی نظیر کمیته حقوق بشر سازمان ملل متحد و نیز آرا مراجع ملی این کشورها نیز در این خصوص لحاظ شود آشکار می‌شود که شکایت از دولت‌ها به ادعای نقض حقوق بشر و شهروندی، امری عادی و طبیعی است نه امری وهن آور یا شرم آور که در برابر آن قویاً موضع گرفته شود یا به انکار آن اقدام شود. در نتیجه، تذکر این مطلب لازم است که اعلام یا ادعای نقض حقوق بشر یا شهروندی چه از سوی شهروندان ایرانی و چه از سوی دیگران،

نباید باعث احساس شرمندگی یا سرافکندگی یا موجب وهن نظام و انقلاب اسلامی محسوب شود. برعکس، نبود سازکارهای حمایتی و جبرانی پس از نقض است که می‌تواند به اعتبار کشور لطمه وارد کند. به همین جهت، توجیه معقولی برای امنیتی تلقی شدن موضوع حقوق بشر و تمرکز مسأله حقوق بشر کشور در شورای عالی امنیت ملی یا ایجاد کمیته حقوق بشر ذیل کمیسیون سیاست خارجی و امنیت ملی مجلس شورای اسلامی، به ذهن نمی‌رسد.

سرانجام آنکه ایجاد نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی یکی راههای ضروری اصلاح تصویر بین‌المللی از وضعیت حقوق بشر در ایران و نیز خاتمه دادن به پرونده‌سازی‌های حقوق بشری علیه کشور است. در سطح بین‌المللی برای نظارت بر حقوق مذکور دو دسته سازکار پیش‌بینی شده‌است: سازوکارهای سیاسی و سازوکارهای توافقی (اعم از قضایی و شبه قضایی). سازوکارهای سیاسی به صرف عضویت دولت‌ها در سازمان ملل علیه آنها اعمال می‌شود. این سازکارها به این دلیل سیاسی خوانده می‌شوند که نمایندگان دولت‌ها در آنها شرکت دارند و تصمیمات آنها نظر دولت‌های متبوعشان است و نه نظر قضات مستقل و بی‌طرف. در حال حاضر، قطعنامه‌های حقوق بشری مجمع عمومی سازمان ملل علیه ایران و نیز نظارت‌های شورای حقوق بشر بر ایران از جمله نصب گزارشگر ویژه حقوق بشر در مورد ایران، در واقع، اهرم فشارهای سیاسی بر کشور ما محسوب می‌شوند. فعال شدن و تداوم این نظارت‌ها غالباً به استناد داده‌ها و گزارش‌ها و شکایت‌هایی است که از شهروندان ایرانی به طور مستقیم یا غیرمستقیم به دست آنها می‌رسد. نکته اینجا است که در صورت ایجاد نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی، این نهاد می‌تواند همانند نهادهای موجود در بسیاری از کشورهای جهان با رسیدگی به ادعاهای نقض حقوق بشر و شهروندی در داخل کشور از سرازیر شدن ادعاها و شکایت‌های راجع به نقض حقوق بشر و شهروندی به نهادها و مراجع بین‌المللی پیشگیری کرده و بهانه‌ها و داده‌ها و مستندات ادعایی آنها را برای پرونده سازی علیه کشور ما به حداقل برساند.

افزون بر این، در شرایطی که فشارها و تحریم‌های بین‌المللی مختلفی در صدد ناامید کردن مردم از انقلاب اسلامی و دولت هستند و تلاش می‌کنند تا می‌توانند به نارضایتی‌ها دامن بزنند جدی گرفتن حقوق بشر و شهروندی یکی از تدابیر مقابله با این گونه سیاست‌ها است و مردم را نسبت به انقلاب اسلامی و دولت بیش از پیش امیدوار و وفادار می‌کند.