

Human Rights Legislative Annex: Feasibility and Requirements

Mohammad Saleh Taskhiri* and Mohammad Rajabi**

Research Article	Receive Date: 2023.10.14	Accept Date: 2024.08.21	Online Publication Date: 2024.08.27	Page: 383-413
------------------	-----------------------------	----------------------------	----------------------------------------	---------------

Achieving high-quality legislation requires providing parliamentarians with comprehensive insight into the issues under consideration. Parliamentarians either rely on their personal knowledge and experience or seek expert opinions, either verbally or in writing. A legislative annex is a form of written expert opinion that highlights the implications of parliamentary decisions from one or more specialized perspectives. Given the increasing domestic and international significance of the human rights implications of parliamentary decisions and actions, this study addresses the question of what requirements and mechanisms should be considered to prepare a human rights legislative annex for bills and proposals submitted to the Islamic Consultative Assembly. The findings indicate that a human rights legislative annex is a type of expert opinion annex and, due to its nature and subject, must use a universal language aligned with international human rights terminology while adopting a supra-legislative perspective. The article also examines scenarios of conflict between international human rights law and Islamic jurisprudence and Sharia, proposing solutions such as overcoming apparent conflicts, considering the concept of the “area of discretion” and standard fatwas, achieving human rights objectives through Sharia-compatible methods, and standing firm on “legitimate positions contrary to international human rights law.” Strengthening existing parliamentary institutions and utilizing collective intellectual efforts from legal and jurisprudential experts are two essential actions in this regard. The primary benefit of a human rights legislative annex is to shift the parliament from a reactive stance to a proactive and initiative-taking role in the realm of human rights.

Keywords: *Legislation; Legislative Annex; Human Rights; Legal Particularism; Good Legislation*

* Assistant Professor, Department of International Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran (Corresponding Author); Email:ms.taskhiri@qom.ac.ir

** Graduate of Criminal Law and Criminology, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran; Email: mo.rajabi.ac@gmail.com

Majlis and Rahbord, Volume 32, No. 123, Fall 2025

How to cite this article: Taskhiri M.S. and M. Rajabi (2025). “Human Rights Legislative Annex: Feasibility and Requirements”, *Majlis and Rahbord*, 32(123), p. 383-413.

doi:10.22034/MR.2024.16193.5660

پیوست تقنینی حقوق بشری: امکان‌سنجی و بایسته‌ها

محمدصالح تسخیری* و محمد رجبی**

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۷/۲۲	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۵/۳۱	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۶/۰۶	شماره صفحه: ۳۸۳-۴۱۳
----------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	------------------------

وصول به قانونگذاری باکیفیت، نیازمند فراهم آوردن بینش کامل نمایندگان مجلس برای موضوع‌های در دست تصمیم‌گیری است. نمایندگان برای تدارک این بینش یا به دانش و تجربیات شخصی رجوع می‌کنند یا از نظر کارشناسان متخصص به صورت شفاهی یا مکتوب بهره می‌برند. پیوست تقنینی، یکی از گونه‌های نظر کارشناسی مکتوب است که پیامدهای تصمیم‌گیری نمایندگان را از منظر یک یا چند بُعد تخصصی متذکر می‌شود. از آنجاکه آثار حقوق بشری تصمیمات و کارکردهای نمایندگان مجلس، اهمیت روزافزونی در ساحات داخلی و بین‌المللی یافته‌اند، این نوشتار به این سؤال می‌پردازد که درخصوص طرح‌ها و لوایح واصله به مجلس شورای اسلامی با رعایت کدامین بایسته‌ها و با چه سازوکاری می‌توان پیوست تقنینی حقوق بشری تمهید کرد. یافته‌های این مقاله گویای آن است که پیوست تقنینی حقوق بشری از نوع نظر کارشناسی است و به دلیل ماهیت و موضوع آن، این پیوست‌ها ضمن برخورداری از زبانی جهانی و منطبق با واژه‌شناسی حقوق بین‌الملل بشر، باید از نگاهی فراتقنینی بهره برد. همچنین مقاله با بررسی فروض تعارض میان حقوق بین‌الملل بشر با فقه و شریعت اسلامی، راهکارهایی همچون عبور از تعارض ظاهری، توجه به جوانب نظریات منطقه‌الفراغ و فتوای معیار، وصول به اهداف حقوق بشری از راه‌های سازگار با فقه و نهایتاً ایستادگی بر «موضع حقانی مغایر حقوق بین‌الملل بشر» را مورد واکاوی قرار داده است. «تقویت نهادهای کنونی مرتبط با مجلس» و «استفاده از تلاش فکری جمعی کارشناسان و صاحب‌نظران حقوقی و فقهی»، دو اقدام ضروری در این راستا به‌شمار می‌آید. مهم‌ترین فایده پیوست تقنینی حقوق بشری، خارج ساختن مجلس از وضعیت انفعالی و اعطای نقش فعالانه و ابتکار عمل در ساحت حقوق بشر است.

کلیدواژه‌ها: قانونگذاری؛ پیوست تقنینی؛ حقوق بشر؛ خاص‌گرایی حقوقی؛ قانونگذاری خوب

* استادیار گروه حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران (نویسنده مسئول)؛ Email: ms.taskhiri@qom.ac.ir
** دانش‌آموخته حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران؛ Email: mo.rajabi.ac@gmail.com

مقدمه

اهمیت قانونگذاری در آن است که حکمرانان به دنبال بهبود بخشیدن به دو شاخص بنیادین عدالت و انضباط در میان مردمان خود هستند و این قانون است که بخشی از بار تحقق این هدف را به دوش می‌کشد. در رویکرد سنتی، کارآمدی قانون وقتی شناخته می‌شود که بتواند با فهم نیاز جامعه هدف، میان عدالت و انتظام توازن ایجاد کند و با جلوگیری از تداخل صلاحیت‌های عمومی، از تنازع میان مخاطبان خود (مردم، گروه خاص یا صاحبان قدرت عمومی) بکاهد (Bentham, 1871: 356, 146). این ملاک‌ها (عدالت و انضباط بخشی) با پیشرفت‌های اجتماعی و ورود به جامعه مدرن، بسندگی خود را از دست داده است. درواقع جامعه مدرن در دو جهت تغییر کلان پیدا کرد: بروز مستحذات پرسرعت و درهم‌تنیدگی روابط فراملی. به بیان روشن‌تر حکمرانی در جامعه کنونی با پیچیدگی بیشتری روبه‌رو است زیرا در سطح داخلی، تغییرپذیری رفتار و الگوی جمعی شتاب بیشتری گرفته و برخلاف گذشته، راهکار اتخاذ شده باید با ظرافت بیشتری همراه باشد (Scheuerman, 2002: 380-381). دوم اینکه هر کشور نمی‌تواند بدون در نظر گرفتن آنچه در فضای فراملی و بین‌المللی در جریان است، تصمیم‌گیری کند و خود را اثرگذار یا اثرپذیر نیندازد.

قانونگذاران هر جامعه، وظیفه دارند تا در تلاش‌های تقنینی خود بهترین تصمیم‌ها را بگیرند و در رهگذار «قانونگذاری خوب» راهکاری را اتخاذ کنند که از جامعیت لازم برخوردار باشد (Renda, 2015: 26). یکی از اسباب وصول به قانون و قانونگذاری خوب، رسیدن و رسانیدن نظرهای مشورتی دقیق به نمایندگان در خصوص موضوع‌هایی است که مجلس در مقام کنشگری نسبت به آنهاست. ازاین‌رو نظام‌های سیاسی برای وصول به بهترین تصمیمات تقنینی می‌کوشند تا نظر کارشناسی لازم به نمایندگان مجلس واصل شود. این موضوع در قالب‌های مختلفی از جمله صدور گزارش‌های

مکتوب تخصصی از طریق نهادهای ذی ربط، حضور کارشناسان و متخصصان در جلسات تخصصی مجلس، تهیه بسته‌های کارشناسی در قالب‌های تصویری و نظایر آن تمهید می‌شود.

این نوشتار بر یکی از قالب‌های وصول نظرهای کارشناسی تحت عنوان «پیوست تقنینی» متمرکز است و قصد دارد تا ضمن مفهوم‌شناسی اجمالی از این مفهوم و تبیین اقسام آن، به ضرورت سوق به سمت پیوست‌نگاری در ساحت حقوق بشر پردازد. توجه به ملاحظات حقوق بشر از بایسته‌های جامعه جهانی مدرن است؛ زیرا یک دولت هرگاه در وادی حقوق بشر گام برمی‌دارد، خود را در منظر و مرئی تمامی دولت‌های بیگانه احساس می‌کند و می‌کوشد تا به گونه‌ای عمل کند که کمترین تنش و بیشترین همراهی را از دیگر کنشگران بین‌المللی دریافت کند.

این نوشتار مبتنی بر روش تحلیلی و توصیفی، ضمن تبیین فروعات مختلفی که قانونگذار در آنها دچار تعارض با هنجارهای حقوق بشری می‌شود به این سؤال می‌پردازد که برای ارائه پیوست کارشناسی حقوق بشری در قانونگذاری چه بایسته‌هایی باید رعایت شود و چه مسائلی در پیش رو خواهد بود. از آنجاکه موضوع پیوست‌نگاری تقنینی بیشتر در حوزه پیوست فرهنگی و عمرانی متمرکز شده است، در این خصوص با محوریت مسائل حقوقی، تلاش نویسندگان صرفاً به مقاله رجبی، حاجی ده‌آبادی و خلیل صالحی با عنوان «مراجع دارای صلاحیت ابتکار تقنینی در حوزه جرم‌نگاری و کیفرگذاری» ختم شد. این مقاله با بررسی فرایند تقنین در نظام قانونگذاری ایران، مجلس و قوه قضائیه را به ارائه پیوستی کارشناسی برای تنویر ذهن نمایندگان مجلس رهنمون می‌سازد؛ هرچند برخلاف نوشتار پیش رو، مقاله یادشده متمرکز بر مسائل جزایی و با دغدغه اصلاح روند قانونگذاری است.

۱. مفهوم پیوست تقنینی

«ارزیابی آثار قانون» را می‌توان مهم‌ترین دغدغه قانونگذاران جوامع مختلف دانست؛ با این بیان که قانونگذار در زمان نگارش، تأیید و تصویب قانون به دنبال دریافت درکی از اثر قانون خود است و می‌خواهد بداند که آیا مصوبه‌ای را که او به جامعه ارائه می‌دهد، با اقبال یا ادبار روبه‌رو خواهد شد (Averchenkova; Fankhauser and Finnegan, 2021: 251-252). قانون، برساخته اجتماعی است و اگرچه قانونگذاران می‌توانند از الگوهای مورد استفاده دیگر کشورها استفاده کنند، اما نمی‌توانند عیناً یک قانون خارجی را به کشور خود انتقال دهند؛ هرچند در کشور مبدأ موفق و کارآمد بوده باشد. «ارزیابی آثار قانون» پیش‌تر به معنای پایش آثار ناشی از اجرای قانون به‌شمار می‌آمد و قانونگذاران با استفاده از مراکز پژوهشی به دنبال فهم آثار مصوبات خود در ساحات فرهنگی-اجتماعی، حقوقی-قضایی، نظامی و سیاسی کشور خود یا در ابعاد فراملی بودند و در این راستا به تعیین ملاک‌هایی از جمله میزان اجرای قانون و میزان ضمانت‌اجرائی محتوای قانون اقدام کردند (Elvan, 2018: 2-3). این دغدغه به تأسیس مراکزی منجر شد که بعدها به عنوان «مراکز ارزیابی» (نظیر افکارسنجی) میان پارلمان‌های دنیا رایج شود. توسعه ابزار پژوهش سبب شد تا رویکردهای نوینی در حوزه اثرسنجی بروز و ظهور پیدا کند. رویکرد جدید به دنبال اقدام‌ها و مطالعات پیشینی بود (Saalfeld, 2000: 363). به بیان روشن‌تر، قانونگذاران به این فکر افتادند تا قبل از تصویب قانون بتوانند از ابزارهای موجود بهره‌برند و تصویری از دوران پس‌اتصویب قوانین را به‌دست آورند. این رویکرد، قرار نیست مبتنی بر حدس و گمان پیش‌رود، بلکه علوم مبتنی بر روش‌های تحقیق کمی و کیفی به مدد نمایندگان مجلس می‌آید تا بدانند چه تصویب می‌کنند. ایده پیوست‌نگاری، محصول این تغییر رویکرد است.

پیوست‌نگاری برای هر طرح یا لایحه در مرحله ابتکار قانون و پیش از تصویب قرار می‌گیرد. پیوست یک طرح یا لایحه به دنبال تبیین آن است که آثار احتمالی مصوبه پیش‌رو در ابعاد مختلف چه خواهد بود (مرکز تحقیقات اسلامی مجلس، ۱۳۹۳: ۲۵). از آنجاکه امکان بررسی جمیع ابعاد یک تصمیم نیست، از این‌رو هر پیوست تلاش می‌کند تا یک بُعد از ابعاد قانون آینده را مدنظر قرار دهد. به همین سبب است که صفتی همواره به پیوست قوانین افزوده می‌شود همانند «پیوست فرهنگی» و «پیوست جمعیت‌شناسی».

۲. پیوست در نظام قانونگذاری ایران

ایده پیوست‌نگاری، در مقیاس با طول عمر پارلمان و مطالعات وابسته به آن تقریباً تعبیر نوظهوری است. وصول این ایده به ذهن سیاستگذاران و قلم نویسندگان و اراده قانونگذار ایرانی با تأخیر از روندهای جهانی محقق شد (بنیانیان، ۱۳۹۲: ۲۴). عمر طولانی مجلس و تأخیر در وصول این ایده به ایران، دو دلیلی است که منجر شد تا کاربرست اصطلاح «پیوست» در معنایی غیر از آنچه در این نوشتار مدنظر است، مسبوق به سابقه باشد. نتیجه اینکه در حال حاضر اصطلاح «پیوست» در نظام قانونگذاری لزوماً به معنای واحدی ختم نمی‌شود. در یک نگاه کلی، نظام قانونگذاری ایران از اصطلاح «پیوست» دو سنخ مفهوم را اراده می‌کند: اول، به مثابه بخشی از قانون و دوم، نظر کارشناسی.

۲-۱. پیوست به مثابه بخشی از قانون

قسم اول از پیوست‌های تقنینی، جزئی از قانون است و ارزش قانونی هم‌تراز با تمامی قوانین دارد و کاربرست عنوان «پیوست» برای آنها، صرفاً به دلیل آن است

که بُعد تخصصی و فنی بیشتری دارد و برای رعایت همگنی و هم‌گونی در متن قانون، به‌عنوان یک پیوست جدا می‌شود. کاربست تعبیر «پیوست» برای این دسته، قدمتی بیش از طرح ایده «پیوست‌نگاری تقنینی» دارد. «پیوست‌های قانون بودجه» و «پیوست‌های معاهدات» دو مصداق از پیوست‌هایی است که در نظام قانونگذاری ما وجود قانونی دارد و با همین اصطلاح در ادبیات قانونی شناخته می‌شود.

لایحه بودجه از نظر شکل و فرم در قالب «ماده‌واحد» به مجلس ارائه و محتوای کلیدی و رؤس مطالب آن نیز در قالب تبصره‌های وارده بر این ماده‌واحد نوشته می‌شود. پس از اتمام تبصره‌ها، نوبت به پیوست‌های قانون بودجه می‌رسد که در متون قانون بودجه‌های سالیانه با عنوان «پیوست‌ها و جداول» از آنها یاد می‌شود. آنچه به پیوست قانون بودجه، اعتباری هم‌تراز با ماده‌واحد و تبصره‌ها می‌بخشد، طی شدن فرایند تقنین به‌ویژه مذاکرات پارلمانی در خصوص این پیوست‌ها و جداول است. در حقوق بین‌الملل، هر معاهده در سه جزء مقدمه، متن و پیوست متصور می‌شود و قسمت متن و پیوست ارزش هنجاری یکسانی دارد (Kolb, 2023: 316)، بسیاری از معاهداتی که ایران بدان‌ها ملحق می‌شود نیز دارای پیوست است. در این خصوص توجه به دو نکته حائز اهمیت است: نخست اینکه در اسناد رسمی و نامه‌های تبادل شده میان شورای نگهبان و مجلس از این قسمت از مصوبه مجلس در خصوص معاهدات با عناوینی همچون «پیوست» و «ضمیمه» یاد شده است. برای مثال در «لایحه الحاق به موافقت‌نامه چارچوب حمل‌ونقل ترانزیت اکو به ضمیمه‌های موافقت‌نامه» شورای نگهبان ایرادهایی را ناظر به پیوست و ضمیمه در مغایرت با قانون اساسی گرفته است.^۱ دوم اینکه شورا در مواردی که پیوست به همراه معاهده مصوب مجلس برایش ارسال نشده است، اظهارنظر را موقوف به وصول قسمت پیوست

۱. نامه شماره: ۸۵/۳۰/۱۵۱۵۲ به تاریخ: ۱۳۸۵/۲/۱۳.

کرده است. این رویه شورا در موارد متعددی تکرار شده است و گویا شورا نیز به دنبال رساندن این مفهوم است که پیوست اعتباری هم‌تراز با سایر اجزای معاهده دارد. شورا در لایحه الحاق به موافقت‌نامه پاریس، مصوبه مجلس را بررسی نمی‌کند و طی نامه‌ای دلیل امتناع از بررسی را عدم بخش پیوست‌های موافقت‌نامه در اسناد ارسالی مجلس اعلام می‌دارد.^۱

۲-۲. پیوست به‌مثابه نظر کارشناسی

این دسته از پیوست‌ها مبتنی بر ایده «پیوست‌نگاری تقنینی» است که خواهان روشن کردن ابعاد کارشناسی و آثار احتمالی مصوبات مجلس در آینده نزدیک یا دور است. این ایده در ابتدایی‌ترین شکل خود با عنوان «پیوست فرهنگی» وارد ادبیات تقنینی ایران شده است. پیوست فرهنگی ابتدا درباره طرح‌های کلان اجرایی مطرح شد اما با فاصله اندکی به فضای پارلمان سرایت کرد (خان‌محمدی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۴-۱۲). مقام رهبری در دیدار شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۹۲/۹/۱۹) به این ایده اشاره می‌کنند: «برخی اوقات ممکن است تصمیم‌گیری‌ها و مصوبات اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و حتی علمی، تبعات منفی فرهنگی در جامعه به‌وجود آورد که دلیل آن نبود پیوست فرهنگی است» (<https://farsi.khamenei.ir>).

پیامدسنجی از تصویب یک «طرح یا لایحه» مستند به ماده دو نظام‌نامه پیوست فرهنگی (۱۳۹۲/۰۱/۲۱)، وارد ادبیات و مطالعات قانونگذاری در ایران شد. پیوست در مقام کاهش خطرات مبتنی بر مدیریت چالش و افزایش بهره‌وری مبتنی بر استفاده از ظرفیت‌هاست و برخلاف ارزیابی اثر قانون، رویکرد پیشینی و اندازی را در پیش گرفته است (باقری‌فرد، ۱۳۹۵: ۱۴۲-۱۴۱). از آنجاکه طرح یا لایحه واصله به مجلس

۱. نامه شورا به شماره: ۳۲۲۰/۱۰۰/۹۵ به تاریخ: ۱۳۹۵/۹/۲۴.

می‌تواند ابعاد مختلف دیگری نیز داشته باشد، مجلس از پیوست‌های فرهنگی به سمت پیوست‌های وسیع‌تر و در جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی، امنیتی و البته حقوقی توسعه نیاز پیدا کرد. یکی از ابعاد حقوقی که همواره در سالیان طولانی پس از انقلاب نیاز به آن احساس می‌شود، پیوست تقنینی حقوق بشری است.

۳. چیستی پیوست تقنینی حقوق بشری

از آنجاکه فلسفه حقوق بشر، حفظ کرامت ذاتی ابنا بشر است، در نتیجه هر کجا این عنوان طرح شود، از ظاهری مشروعیت‌بخش بهره‌مند خواهد بود. مبتنی بر این نگرش، هیچ دولت و حتی نهاد بین‌المللی حداقل در ظاهر، نافی توجه به حقوق بشر نمی‌شود و بلکه تلاش می‌کند تا رویکرد خود را صرفاً متفاوت از دیگران معرفی کند (Karlsson Schaffer, 2013: 11). رویه اولیه دولت‌ها بر این است که یک دولت، ادعای نقض حقوق بشر را از جانب خود نمی‌پذیرد و در پاسخ، خود را ملتزم به بخش‌های مهم‌تر از این منظومه معرفی می‌کند.

رویه جدیدتر در ادعای حراست از حقوق بشر، روایت‌محور است. برای مثال، دولت‌های اروپایی به تعریف اروپامحور از حقوق بشر اقدام می‌کنند و در این راستا با تأکید بر اصطلاح بومی این قاره یعنی «حقوق بنیادین» (به جای حقوق بشر) تلاش می‌کنند تا روایتی اروپایی از حقوق بشر ارائه کنند (Rosas, 2011: 4-6)؛ روایتی که مصالح دولت‌های اتحادیه، چینش و گزینش حق‌های بشری را به دست می‌گیرد. با این روایت، عملاً دولت‌های اروپایی نافی اهمیت هیچ جزئی از حقوق بشر جهانی نمی‌شوند بلکه خود را به حقوق بشر اروپامحور می‌دانند.

آنچه بیان شد، نتیجه واضحی دارد که هیچ دولتی نمی‌تواند حقوق بشر را در ابعاد بین‌المللی این مفهوم مغفول ملتزم گذارد. ایران نیز از این قاعده مستثنا نیست

و تجربه قضایی، اجرایی و تقنینی ایران بعد از انقلاب اسلامی مردم، گویای التفات سیاستگذار کلان و قانونگذاران به اهمیت فراملی این ساحت است (مهرپور، ۱۳۸۶: ۹۴-۹۵). تأکید این نوشتار بر اهمیت ابعاد داخلی رعایت حقوق بشر و مبانی فلسفی، دینی، حقوقی و اجتماعی آن نیست بلکه تمرکز ایده پیوست تقنینی حقوق بشری، بر اهمیت و ملاحظات برون‌مرزی رعایت حقوق بشر و تأثیر و تأثرات ناشی از آن است. بخش ثابتی از گزارش‌های شورای حقوق بشر و گزارشگران ویژه آن همواره به قوانین ایران اختصاص دارد (Human Right Council, 2019: paras. 7-9). دیگر نهادهای گزارشگر همانند کمیسیونر عالی حقوق بشر و افراد نظیر او نیز همین رویه را پی‌می‌گیرند. این پیگیری تا جایی است که گزارشگران نهادهای حقوق بشری صرفاً به قوانین بسنده نمی‌کنند بلکه هرآنچه در مجلس شورای اسلامی جریان دارد اعم از طرح، لایحه یا موضوعی که یکی از کمیسیون‌های تخصصی بررسی آن را در دستور کار خود قرار داده، مدنظر قرار می‌گیرد؛ هرچند به تصویب نهایی مجلس نرسیده باشد و قالب قانون به خود نگرفته باشد (Human Rights Watch, 2012: 9-10). اگر مفاد این قانون، طرح یا لایحه مطابق شاخصه‌های گزارشگر باشد، با تمجید و تحسین روبه‌رو می‌شود و در غیراین‌صورت با عباراتی حقوقی و غیرحقوقی و به تلخی، به نقد عملکرد مجلس می‌پردازد.

این اهمیت، تأکیدی صرفاً یکطرفه و از جانب دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی نیست بلکه جایگاه مهم هنجارسازی مجلس شورای اسلامی از منظر حقوق بشر در نگاه نهادهای مرتبط داخلی همواره مدنظر بوده است. برای مثال در گزارش‌های دوره‌ای ایران به نهادهای حقوق بشری، اصلاحات قوانین یا قانونگذاری‌های جدید ایران در مطابقت با نسل‌های مختلف حقوق بشر، جایگاه ویژه‌ای دارد (ستاد حقوق بشر، ۱۴۰۱: ۹-۸). این اهمیت تقنینی محسوس در ساحت حقوق بشر، این ایده را تقویت می‌کند که در نظام

پیوست‌نگاری برای طرح‌ها و لوایح وصولی به مجلس شورای اسلامی، ضروری است علاوه بر اندیشه‌ها و ملاحظات مبتنی بر مسائل داخلی که به بروز ایده پیوست فرهنگی، اقتصادی و نظایر آنها منجر شده است، کمی به سمت آگاهی از ملاحظات بین‌المللی و فراملی حرکت کرد. قانونگذار باید بداند مصوبه او به چه میزان با معیارهای حقوق بشری مطابقت دارد (هرچند عدم مطابقت مصوبه او با حقوق بشر جهانی، میزان مشروعیت تصمیم‌گیری او را نمی‌کاهد)، اثر تصمیم‌گیری او در مجامع بین‌المللی چه واکنش‌هایی را بر نمایندگان ایران وارد می‌کند و یک تصمیم به‌ظاهر داخلی، تا چه میزان بر روابط طرفینی میان دولت او و دیگر دولت‌ها اثر می‌گذارد.

۴. بایسته‌های پیوست تقنینی حقوق بشر

برای نگارش پیوست تقنینی حقوق بشری باید کارکردهای این پیوست احصا شود تا متناظر با آنها، بایسته‌های کارکردی آن نیز طراحی شود. کارکرد اصلی پیوست حقوق بشری عبارت است از کاهش تعارضات آن میان حقوق داخلی و حقوق بین‌الملل «تا جایی که ممکن است». بیان این توضیح ضروری است که پیوست به حذف تمامی تعارضات میان حقوق ایران و حقوق بشر بین‌الملل قائل نیست. دلیل این موضوع را می‌توان در موارد زیر جستجو کرد:

نخست اینکه در تمامی موارد، تعارض عامل عدم مشروعیت نیست بلکه در بسیاری از موارد، مشروعیت متعلق به موضع ایران است و دلیلی بر عقب‌نشینی از این موضع وجود ندارد. برای مثال از منظر حقوق بشر بین‌الملل، عدم به رسمیت‌شناسی گروه‌های دارای «تمایلات همجنس‌گرایانه» در حقوق ایران، نقض حقوق بشر به‌شمار می‌آید (Human Right Council, 2019: 3)؛ درحالی‌که حقوق ایران قالب قانونی را ازدواج میان زن و مرد معرفی می‌کند و همجنس‌بازی را جرم تلقی می‌کند

(مواد ۲۴۰-۲۳۷ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ و ماده (۱۰۵۶) قانون مدنی). این تعارض فی نفسه نامطلوب نیست بلکه موضع گیری ایران مبتنی بر اصول حقوقی مبنایی خود صورت پذیرفته و فاقد تبعیض ناموجه است (علیشاهی و اکبریان چنارستان علیا، ۱۳۹۸: ۶۸). در این قسم از تعارضات، کارکرد پیوست حقوق بشری، کاستن از تعارض نیست بلکه ارائه اطلاعات کافی درخصوص تعارض میان معیارهای ایرانی و جهانی و آگاهی دادن به قانونگذار درخصوص واکنش های احتمالی بین المللی است.

دوم آنکه در برخی موارد، تعارض میان الگوی برگزیده ایران، دارای برتری نسبت به الگوی غالب جهانی است. در این فرض، به تنزل الگو به سمت فضای بین المللی نیاز نیست بلکه قانونگذاری ایرانی مبتنی بر الگوی برتر خود، حسن قانون ایرانی به شمار می آید؛ برای مثال، ایران در برابر ایده «تساوی جنسیتی» همواره ایده غربی را مبتنی بر «مشابهت حقوق و عدم تشابه در تکالیف» زن و مرد تفسیر کرده است که به خودی خود فاقد اثربخشی بلندمدت است. از این رو ایران ضمن رفع برخی موارد نابرابری، بر ایده «تساوی واقعی» و عدالت مبتنی بر «نظام حق و تکلیف زن» اصرار ورزیده است (تسخیری، ۱۳۸۹: ۲۶-۲۷). در این فرض، پیوست حقوق بشری به دنبال رفع تعارض یا تشویق ایستادگی بر موضع حقانی نیست بلکه به دنبال تقویت ایده موجود در طرح، لایحه یا قانون است.

این موضوع در حقوق داخلی برخی کشورهای دیگر نیز مسبق به سابقه است. در پرونده زولانگه درخصوص تعارض میان حقوق جامعه اروپایی و تفسیر دیوان ملی قانون اساسی آلمان، دیوان حکم به برتری و اجرای حقوق ملی آلمان داد و تصریح کرد: «مادامی که (تا زمانی که) حقوق جامعه اروپایی درخصوص حقوق بنیادین (حقوق بشر) تکمیل نشده است» و قانون آلمان در حراست از حقوق و آزادی های فردی برتری نسبت به حقوق جامعه اروپایی داشته باشد، قانون آلمان را به اجرا می گذارد، حتی اگر مغایر قواعد

بین‌المللی میان‌دولتی به‌شمار آید (Bundesverfassungsgerichts, 1974). این پرونده بر مدار اجرای الگوی برتر در حقوق بشر حتی مغایر شاخص‌های بین‌المللی می‌چرخد. حالت سوم، حالتی است که در آن طرح یا لایحه دارای تعارضی لاینحل با حقوق بین‌الملل بشر نیست و ایده مطرح شده در آن برتری و مطلوبیت بیشتری ندارد از آنچه در حقوق بین‌الملل بشر وجود دارد، بلکه صرفاً برای یک ایستادگی ملی در برابر فشار بین‌المللی قصدی برای تغییر رویه یا تبعیت از رویکرد بین‌المللی وجود ندارد (ولدبیگی، رستمی و توسلی نائینی، ۱۳۹۸: ۲۲۲). کارکرد پیوست در این فرض، سنجش میزان نفع و ضرری است که ایران در قبال این موضع‌گیری با آن روبه‌رو می‌شود. با توجه به کارکردهای چهارگانه که عبارت بودند از «کاهش تعارضات تا جای ممکن است»، «ارائه اطلاعات و روشن ساختن ابعاد در مواردی که موضع ایران دارای وجه حقانی است»، «تقویت ایده ایرانی در مواردی که الگوی حمایتی برتری را ارائه می‌دهد» و «ایستادگی برابر فشارهای بین‌المللی»، نوبت به تمرکز بر بایسته‌های پیوست تقنینی حقوق بشری می‌رسد. این بایسته‌ها عبارتند از:

۴-۱. استفاده از زبان جهانی

در عرصه اندیشگی، دو نظریه «جهانی‌گرایی» و «نسبی‌گرایی» حقوق بشری جدالی قدیمی دارند. در جهانی‌گرایی یا عام‌گرایی حقوقی این اندیشه تقویت می‌شود که انسان بماهو انسان در سراسر گیتی از یک نوع هستند و هنگامی که سخن از حق‌های بشری به‌میان می‌آید، تفاوتی میان بشر در شرق و غرب عالم نیست. نتیجه این گزاره آن است که انسان شرقی از همان حقوقی بهره می‌برد که انسان غربی از آن بهره‌مند است. این اندیشه بر مدار تفکرات مکاتب طبیعی خود را قرار می‌دهد (Taufiqurrahman, 2014: 45)؛ زیرا قاعده طبیعی، لایتغیر (همیشگی) و لازمان

(ابدی) و لامکان (جهان‌شمول و عام) معرفی می‌شود و حقوق بشر از این منظر از مکانی به مکان دیگر، تفسیر متفاوت نخواهد یافت.

در برابر، اندیشه نسبی‌گرایی با اتکا به نظریه «تنوع فرهنگی» و تأثیر و تأثر آن از/بر حقوق بشر بر این باور پافشاری می‌کند که انسان نوعاً یکی است اما برداشت‌های آن در مکان و زمان، متغیر است و نمی‌توان نسخه یکسانی از حقوق بشر را برای پهنه گیتی فرض کرد (Donders, 2010: 16). در این اندیشه، حقوق برساخته اجتماعی است و آنچه به‌عنوان حق‌های بشری در هر جامعه شناخته می‌شود، ثمره و مولود شرایط اقتصادی، اجتماعی، تاریخی، فرهنگی و مذهبی هر ملت است. از این منظر نمی‌توان یک ملت را وادار به پذیرش ملت‌های دیگر کرد (Gozzi, 2010: 82-84). در این دیدگاه که دولت‌ها و اندیشمندان آسیایی، آفریقایی و آمریکای لاتین هوادار آن هستند، غرب سیاسی تلاش می‌کند با استفاده از ابزار نهادسازی و هنجارسازی بین‌المللی، الگوی حقوق بشری ساخته خود را با عنوان «حقوق بشر جهانی» به دیگر ملت‌ها و دولت‌ها تحمیل کند. موضوعی که در ادبیات حقوقی با عنوان «امپریالیسم ارزشی» شناخته می‌شود، نتیجه نوع نگرش انسان‌شناسانه غرب به تمدن‌های دیگر مناطق دنیاست (Timmer et al., 2013: 3). در این نگاه انسان‌شناسانه، غرب در اوج انسانیت است و مراحل بدویت و بربریت را پیموده؛ درحالی‌که دیگر جوامع در مراحل پیش از تمدن غربی قرار گرفته‌اند. این جوامع از نظر غرب‌اندیشگی، چاره‌ای جز وصول به نقطه کنونی تمدن اروپایی-آمریکایی را نخواهند داشت (رولان، ۱۳۹۰: ۳۱-۳۰). از این رو چنین می‌اندیشند که به‌جای توسل به تجربه و صرف زمان، از الگوی کنونی موجود در اروپا و آمریکا تبعیت شود تا رنج تجربه و طول زمان کاسته شود و زودتر به الگوی نهایی برسند که هم‌او الگوی بشر غرب کنونی است. این اندیشه انسان‌شناسانه، محمل وادارسازی ملت‌های دیگر به تبعیت از الگوهای حقوق بشری غرب‌محور است.

ایران در سالیان پس از انقلاب اسلامی با اندیشه دوم همراه بوده است و در برخی موارد به تولید ادبیات برای شکستن تک‌صدایی حقوقی بین‌المللی اقدام کرده است. با این وجود، زبان حقوقی مورد استفاده در هر دو گروه تقریباً یکسان است هرچند تفسیر آنها در برخی حق‌های بشری متفاوت است. یک دولت نمی‌تواند برای خود مسیری به‌شدت مجزا در حقوق بشر ترسیم کند و مراد از اصطلاحات حقوق بشری را به کلی تغییر دهد. اندیش‌مندان می‌توانند اندیشه حقوق بشری مسلط را قبول نکنند و طرحی نو بی‌اندازند، قانونگذاران نیز می‌توانند ایده‌های تقنینی مطلوب‌تر را مدنظر قرار دهند و از اسناد بین‌المللی پیشی گیرند اما در زمانی که قرار است پیوستی با کارکردهای اشاره شده نوشته شود که قصد کاهش تنش، هشداردهی یا ترویج الگوی مطلوب‌تر دارد، گریزی نیست از اینکه مبتنی با «زبان همه‌فهم» نوشته شود.

۴-۲. توجه به رویکرد هم‌گرا

در حقوق بین‌الملل، دو رویکرد هم‌گرا و خاص‌گرا در اقدام‌های دولت‌ها قابل فرض است. خاص‌گرایی بدین معناست که دولتی در پیگیری ارزش‌ها و منافع خود از قواعد مقبول عموم دولت‌ها می‌گریزد (Bradford and Posner, 2011: 8-9). خاص‌گرایی، نامشروع نیست بلکه در بسیاری از موارد، دولت خاص‌گرا به دنبال گریز از صورت‌گرایی و فرمالیسم حقوقی اما ناعادلانه است (Nolte and Aust, 2013: 413). اما این همه ماجرا نیست؛ زیرا عموم خاص‌گرایی‌های حقوقی در فضای بین‌المللی بر محور منفعت‌گرایی شخصی می‌چرخد. دولت‌های توسعه‌یافته با استدلال اینکه شرایط کشورشان خاص است و قابل قیاس با دیگر دولت‌ها نیستند، به دنبال رویکرد خاص‌گرایی می‌روند و دولت‌های در حال توسعه نیز با استدلال لزوم احترام به تنوع فرهنگی و گریز از سلطه‌هنگارین حاکم بر حقوق بین‌الملل.

آنچه باید در رویکرد خاص گرا مدنظر قرار گیرد اینکه خاص گرایی نوعی انزوای جهانی را به همراه می‌آورد مشروط بر اینکه یار و همفکری پیدا نشود (Ibid.: 429). دولتهایی که در سازمان‌های بین‌المللی مشارکت گسترده دارند، سازمان‌های بین‌المللی تحت تأثیر سیاست‌های آنها هستند، تعداد چشمگیری از اتباعشان به‌عنوان کارشناسان سازمان‌های بین‌المللی مشارکت دارند و به بیان روشن‌تر آن دولت در نهادهای و هنجارسازی بین‌المللی قدرت و تسلطی دارد، ترس کمتری از این انزوا خواهد داشت. اما دولتهایی که از ویژگی‌های فوق کم‌برخوردارترند، برای گزینش راه نوین در راستای فرار از فرهنگ غالب باید با احتیاط بیشتری گام بردارند. چنین کشوری یا باید به دنبال اثرگذاری بر فضای فراملی باشد یا باید کاستن از فشارهای بین‌المللی را هدف‌گذاری کند. هر دو هدف، راهی پیش‌روی دولت نمی‌گذارد جز آنکه خود را از انزوا خارج سازد و دولت‌های دیگری را نیز همگام کند تا توان بین‌المللی خود را فزونی دهد و فشارهای ناشی از ابتکار حقوق بشری، میان دولت‌های حامی ابتکار پخش شود. ایران در مواردی که میان منافع یا بینش ملی و دینی با معیارهای بین‌المللی متفاوت است، رویکرد خاص گرا اتخاذ می‌کند. در عموم مواردی که ایران رویکردی متفاوت از تفکر غالب اتخاذ می‌کند، دولت‌های دیگری هستند که قابلیت استمداد از آنها برای پیشبرد معیار مطلوب ایران وجود دارد.

۳-۴. حساسیت‌های حقوق بشری

از کارکردهای پیوست حقوق بشری، التفات به آن چیزی است که حقوق بین‌الملل بشر و نهادهای بین‌المللی حقوق بشری بدان توجه دارند. این کارکرد نیازمند دقت نظری است که فقط کارشناسان متمحض در حقوق بشر و مأنوس با گزارش‌های نهادهای حقوق بشری از عهده آن برمی‌آیند. نهادهای حقوق بشری بر بسیاری از

مصوبات مجلس شورای اسلامی تمرکز دارند و در گزارش‌های خود بدان‌ها استناد می‌کنند (Human Rights Council, 2023: 4) و این گزارش‌ها به تدریج در متون حقوقی مندرج در نوشتارهای علمی رسوخ و نفوذ پیدا می‌کند، درحالی‌که نمایندگان مجلس، هیچگاه به اثر عمل خود ملتفت نمی‌شوند.

تنها بخشی از حقوق بشر مدنظر نمایندگان مجلس قرار می‌گیرد که رسانه‌ها و افکار عمومی بر آنها متمرکز شده باشند و نسبت به این مسائل حساسیت اجتماعی به وجود آمده باشد. این موارد، قانونگذار را وامی‌دارد تا سلباً یا ایجاباً اقدامی را به عمل آورد. تجربه دو دهه قانونگذاری اخیر ایران در حوزه قوانین، طرح‌ها و لوایح گویای آن است که «حقوق زنان» که به عنوان جزئی از حقوق بشر، بیشتر در کانون توجهات عمومی بوده است (Fact-Find Report, 2023: 2-9). طرح‌ها، لوایح یا موضوع‌هایی همانند حضور زنان در ورزشگاه (تساوی جنسیتی)، افزایش سن اهلیت ازدواج (حقوق کودکان) و اصلاحات قانون گذرنامه (خروج از کشور بدون اذن همسر)، از جمله موضوع‌هایی است که مجلس شورای اسلامی وادار به کنشگری در ساحت حقوق بشر نسبت به آنها شده است. غفلت نمایندگان را در بسیاری از موارد می‌توان ناشی از طیف گسترده حق‌های بشری در نسل‌های مختلف حقوق بشری آن دانست. طبیعی است که نمایندگان مجلس در عموم مسائلی که ورود پیدا می‌کنند، از ملاحظات متناظر حقوق بشری آن بی‌اطلاع باشند.

در فرضی که قانونگذار راه‌حلی را برای مسائل پیش‌رو برگزیده که نفع ملی مهم‌تری را تحت تأثیر قرار می‌دهد و امکان برگزیدن راه‌حلی دیگر یا تعدیل در تصمیم پیشین باشد، این پیوست حقوق بشری است که باید ذهن قانونگذار را به سمت راهکار بهتر سوق دهد. برای مثال نظام قضایی ایران سالیان درازی است که مبتنی بر معاهداتی که در حوزه استرداد مجرمان، معاضدت حقوقی و کیفری، تبادل مجرمان و دیگر عناوین

مشابه منعقد شده است، اقدام به جابه‌جایی مجرمان به‌نفع مجرم یا متهم می‌کند. گاهی نیز نیروهای نظامی، انتظامی و امنیتی ایران مبتنی بر توافقات بین‌المللی برای بازگرداندن برخی متهمان یا مجرمان تلاش می‌کنند. در بسیاری از موارد دولت یا دولت‌هایی که برای انجام این فرایند باید همکاری لازم را با مقامات ایرانی داشته باشند، به‌دلیل وجود مجازات‌های قانونی شدید همانند اعدام، از همکاری امتناع می‌ورزند (European Court of Human Rights, 2006: 7)؛ درحالی‌که این «بازگشت و بازگرداندن» به دغدغه‌ای ملی تبدیل می‌شود. این موضوع در جرائم مالی مصادیق متعددی یافته است. در صورتی‌که قانونگذار در زمان تصمیم‌گیری با توجه به ملاحظات حقوق بشری و مبتنی بر منابع اصلی قانونگذاری از جمله شریعت اسلامی، راهکارهای دیگری در پیش‌رو داشت، به‌طوری‌که بتوان با اتخاذ آن بخشی از متهمان یا مجرمان فراری را برگرداند.

همچنین، سخنان و اقدام‌های نمایندگان مجلس به‌ویژه صاحبان سمت‌های انتخابی همانند رئیس و هیئت‌رئیس مجلس، رؤسا و سخنگویان کمیسیون‌ها، در گزارش‌های حقوق بشری نهادهای بین‌المللی مورد توجه قرار می‌گیرد و مبنای تحلیل و ارزیابی این نهادها می‌شود (Human Right Council, 2023: 10). هرچند این پیوست قرار است در مرحله ابتکار قانون به کمک نمایندگان مجلس آید اما نباید مغفول از آن شد که کارکردهای نماینده مجلس صرفاً در تقنین خلاصه نمی‌شود.

۴-۴. ظرفیت‌های فقه در تعامل با موازین حقوق بشری

مذاق قانونگذار ایرانی در سال‌های اولیه پس از انقلاب به‌سمتی پیش رفت که بسیاری از موارد تعارض قوانین ایران با سنجه‌های حقوق بشری را ناشی از منشأ و منبع قانون، یعنی شریعت اسلامی معرفی می‌کرد. سال‌های پس از تجاوز رژیم بعث عراق علیه

ایران، با ثبات سیاسی و بازگشت اعتماد تدریجی به نهادها و سازمان‌های بین‌المللی همراه گشت (ملکی و بابایی، ۱۳۹۱: ۱۶۸-۱۶۶). ایران در این برهه تلاش کرد تا جایی که ممکن است با مسائل حقوق بشری با رویکردی بین‌المللی کنار آید؛ هرچند تعارض با مبانی شریعت و احکام فقهی هنوز بخش مهمی از ادله ایران در سازش با قواعد حقوق بشر بین‌الملل را به خود اختصاص می‌داد و هنوز این مسئله جریان دارد.

توجه به موازین حقوق بشری در مرحله استنباط حکم شرعی می‌تواند کمک شایانی به فقیه کند، دامنه گسترده و منعطف استنباطات فقهی برپایه روش اجتهادی و استنباطی صحیح، ظرفیت بسیاری برای انطباق قوانین هم‌سو با موازین حقوق بشری با شریعت در اختیار نظام قانونگذاری قرار می‌دهد. با وجود آنکه استقرار نظام جمهوری اسلامی فرصت بسیار و منحصر به فردی برای پیاده کردن احکام شرعی در جامعه و اشراب موازین شرعی در نظام تقنینی فراهم کرده است، اما متأسفانه این ظرفیت به‌نحو شایسته مورد استفاده قرار نگرفت. یکی از مهم‌ترین وجوه ظرفیت مذکور، حضور فعال فقه در عرصه تقنین است. در حال حاضر اگرچه مبتنی بر اصول قانون اساسی از جمله اصل چهارم همه قوانین و مقررات باید منطبق بر موازین شرع باشد، ایفای وظیفه شورای نگهبان در تشخیص انطباق یا عدم مغایرت مصوبات مجلس با موازین اسلامی، رویکرد انفعالی و حداقلی به کار بست شریعت در تقنین است. این در حالی است که روح حاکم بر قانون اساسی و به‌ویژه اصل چهارم قانون اساسی ظرفیت حضور فعال فقه و شریعت را در عرصه تقنین فراهم می‌کند. غفلت از این ظرفیت در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران به حدی است که مقام معظم رهبر در بند نخست سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری^۱ این وجهه را مورد تأکید قرار دادند.

۱. «توجه به موازین شرع به‌عنوان اصلی‌ترین منشأ قانونگذاری در تنظیم و تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی».

تعامل مطلوب و کارآمد با موازین حقوق بشری در عرصه تقنین مستلزم استفاده از ظرفیت مذکور است. موارد ذیل را شاید بتوان از باب نمونه برای استفاده از ظرفیت مذکور مورد اشاره قرار داد:

۱. **اجتهاد معطوف به تقنین**: پیروزی انقلاب اسلامی فرصت تعامل هرچه بیشتر موازین شرعی و نظامات اجتماعی را فراهم کرده است. یکی از مهم‌ترین عرصه‌های نظامات اجتماعی نیز عرصه قانونگذاری است. بر این اساس با توجه به اینکه موازین حقوق بشری باید به‌نحو جدی در مناسبات تقنینی مورد بررسی قرار گیرد، اجتهاد معطوف به تقنین فرصت شایسته‌ای در این خصوص فراهم خواهد کرد.

۲. **حوزه منطقه الفراغ**: این حوزه شامل تمام حالاتی است که شریعت حکم الزامی مقرر نکرده و انتخاب را برعهده مکلف نهاده است. قانونگذاری در این حوزه براساس مصالح عمومی صورت می‌گیرد (صدر، ۱۳۹۶: ۳۲). حجم چشمگیری از مسائل این حوزه و نیز محوریت مصالح عمومی در قانونگذاری این حوزه زمینه مناسبی برای اختیار نظام تقنینی مبتنی بر شریعت در ایجاد موازنه و نسبت منطقی با موازین حقوق بشری قرار می‌دهد. منطقه‌الفراغ شرعی، گستره‌ای است که به‌دلیل برخورداری از ماهیت متغیر، احکام و عناوین آن نیز حالت متغیر پیدا می‌کند و «وضع قواعد منطبق با اوضاع و احوال و مقتضیات زمان و مکان و با حفظ ضوابط و در چارچوب معین» به فقیه سپرده شده است (حکمت‌نیا، ۱۳۹۲: ۶۸۰-۶۷۹).

۳. **موضوع‌های فاقد حکم ثابت شرعی**: در کنار احکام ثابت شریعت، با دسته‌ای از موضوع‌ها مواجهیم که نه‌تنها حکم ثابتی در شریعت برای آنها مقرر نشده، بلکه به تغییر احکام آنها تصریح شده است (اکبریان، ۱۳۸۷: ۲۹-۲۸).

این دسته از مسائل بنابه اقتضای تغییر دائمی و وابستگی به اوضاع و احوال مختلف، فاقد حکم ثابت شرعی است (ارسطا، ۱۳۹۹: ۲۱۱-۲۰۸ و ۲۱۳).

۴. **فتوای معیار در قانونگذاری:** با توجه به اینکه از یک سو در مسائل مشابه با فتاوی مختلف مواجهیم و از سوی دیگر فتاوی مختلف حاصل از استنباط صحیح از منابع اجتهادی در عصر غیبت دارای حجیت است، هریک از این فتاوا می‌تواند مستند نظر قانونگذار برای انطباق قوانین با موازین شرع قرار گیرد. این مسئله به قانونگذار اجازه می‌دهد تا با ارجاع به فتوای سازگار با معیارهای حقوق بشری به قانونگذاری اقدام کند البته به شرط تأمین منفعت ملی در تمامی جوانب. فتوای معیار به دنبال یافتن معیاری است که در زمان اختلاف فتاوا، براساس کدام یک باید عمل کرد (همان، ۱۳۹۸: ۶۲-۶۰). مصداق این فرض در خصوص تصویب ارث بردن زن از عرصه در مجلس شورای اسلامی صورت پذیرفت. مشهور فقها بر این است که زن (زوجه) صرفاً از اعیان مآثرک شوهر (زوج) ارث می‌برد اما مجلس از مشهور عدول کرد و مبتنی بر فتوای مقام معظم رهبری، ارث‌بری زن از عرصه را نیز در اصلاحات ماده (۹۶۴) قانون مدنی در سال ۱۳۸۷ به تصویب رسانید. هرچند وصول به این فتوا مبتنی بر ادله شرعی و ناشی از استنباط در چارچوب موازین فقهی، ادله و منابع معتبر اسلامی صورت پذیرفت (هاشمی رفسنجانی، ۱۳۸۹: ۳۳-۳۱) اما به دلیل همسویی با تفکرات مبتنی بر حمایت از حقوق زنان و اصل تساوی میان همگان (مندرج در اصول نوزدهم و بیستم قانون اساسی و بسیاری از معاهدات حقوق بشری)، مستند دفاعیات حقوق بشری از تحولات تقنینی ایران قرار گرفت.

گاهی تعارض میان احکام فقه و موازین حقوق بشری را باید در «تعارض ظاهری» ریشه‌یابی کرد. در این موارد، تعارضی در ماهیت میان حقوق بین‌الملل بشر و حکم

یا قاعده فقهی وجود ندارد، اما یک برداشت نادرست، اشتراک لفظی و نظایر آن، تعارضی را متبادر می‌سازد. برای مثال در حقوق بین‌الملل بشر، ختنه زنان به شدت مردود شده است اما مبتنی بر سنت نبوی، ختنه زنان از امور مستحب است. در دید نخست نمی‌توان امر مستحب شرعی را به دلیل تعارض با حقوق بشر، منع یا تقبیح کرد؛ زیرا موجب جریحه‌دار شدن افکار عمومی باورمندان مسلمان می‌شود. اما حقیقت آن است که ختنه زنان در فقه اسلامی، معنایی متفاوت از ختنه زنان در گزارش‌های حقوق بشری دارد. آنچه در حقوق بین‌الملل بشر مورد ایراد قرار می‌گیرد ناقص‌سازی جنسی زنان با عنوان «ختنه زنانه» است؛ در حالی که آنچه در فقه به عنوان ختنه شناخته می‌شود هیچ آسیبی به عضو جنسی زن نمی‌زند و هرگونه آسیب به عضو جنسی، مادون یا برابر با ناقص‌سازی جنسی، حرام و مستوجب مجازات شرعی است (مظفری، ۱۳۹۹: ۱۸۹-۱۸۵). در این فرض تبیین عدم تعارض، ضروری است هم در بعد داخلی برای قانونگذار و هم در بعد خارجی برای آنان که به نگرش گزارش‌های حقوق بشری اقدام می‌کنند.

گاهی قانونگذار برای یک دغدغه حقوق بشری، خواهان نادیده‌نگاری موانع فقهی و شرعی نیست اما تلاش می‌کند با راهکار دیگری که منع فقهی ندارد، به هدف حقوق بشری دست یابد. برای مثال در خصوص تأمین دغدغه‌های مبتنی بر حمایت بیشتر از حقوق زنان، مجالس ادوار مختلف، خواهان برقراری تساوی میان حقوق زنان و مردان در وجوه مختلف بوده و هستند. یکی از موضوع‌هایی که مجلس به دلیل مسلمات فقهی نمی‌توانست آن را تغییر دهد، حیطة دیات بود. مجلس نتوانست تمامی ابعاد مرتبط با دیات را مبتنی بر تمایلات تساوی‌خواهانه تغییر دهد اما با قانونگذاری خاص و بدون تغییر در قواعد فقهی دیه، در ماده (۵۵۱) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ مقرر کرد «در کلیه جانیاتی که مجنی علیه مرد نیست، معادل تفاوت دیه تا

سقف دیه مرد از صندوق تأمین خسارت‌های بدنی پرداخت می‌شود». به بیان دیگر با تأمین منبع مالی حکومتی، تفاوت دیه را به‌نفع زنان برطرف ساخت. گاه نیز صراحتاً میان حقوق بین‌الملل بشر و قواعد فقهی تعارض وجود دارد و امکان حل آن نیز به یکی از روش‌های یادشده، ممکن نیست. در اینجا قانونگذار بنابر ماهیت موضوع می‌تواند رویکرد «تبیین عدم امکان اصلاح و ایستادگی بر حقانیت موضع» را اتخاذ کند؛ زیرا نه‌تنها موضع ایران در این موارد طرفدارانی دارد که مانع از انزوای بین‌المللی ایران می‌شود بلکه در ماهیت، موضع ایران از توجیهات فرادینی فراوانی برخوردار است که امکان اقناع بین‌المللی را فراهم می‌آورد.

ذکر این بایسته در انتهای ملاحظات نگارش پیوست تقنینی بدین سبب است که سطح کارشناسی نگارش این قسمت از پیوست، نیازمند توان علمی بالاتری نسبت به دیگر قسمت‌هاست؛ زیرا علاوه بر توجه به ملاحظات حقوق بشری، تسلط به مسائل، قواعد و متون فقهی نیز نیاز است. دو تجربه‌ای که توانست برخی از مسائل تقنینی مجلس شورای اسلامی را چاره‌جویی فقهی-حقوق بشری کند، عبارت بودند از اجتماع اساتید حوزه و دانشگاه برای حل مسائل مرتبط با حقوق زنان که نتیجه کار علمی آنها نیز منتشر شد. مجموعه اول که مبنای تغییر برخی قوانین در راستای تأمین بیشتر حقوق زنان در مجلس ششم و هفتم گردید، با عنوان «بازپژوهی حقوق زن: بررسی قوانین مربوط به زنان در جمهوری اسلامی ایران» زیر نظر مرحوم دکتر ناصر قربان‌نیا تألیف شد و تلاش کرد تا نگاه تطبیقی به حقوق بین‌الملل بشر و نظام حقوقی ایران داشته باشد و راهکارهایی را از منظر فقهی ارائه دهد. مجموعه دوم که نوشتار عمیق‌تری از منظر فقهی به‌شمار می‌آید، نتیجه جلسات شورای فقهی مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی بود که با عنوان «پژوهش‌های فقهی در حوزه قانونگذاری» و به‌کوشش مسعود امامی منتشر شد. مجموعه دوم به چاره‌جویی

فقهی در مسائلی می‌پردازد که مجالس هشتم تا دهم درگیر آن بودند و با نگاه ریشه‌ای، به دنبال رسانیدن ندای فقه در تعارضات حقوق بشری به گوش نمایندگان مجلس بوده است. این پژوهش که برآمد جلسات شورای فقهی این مرکز است، در مصادیق متعدد تلاش می‌کند تا بهترین راه ممکن تقنینی مبتنی بر فقه و متناسب با حقوق بین‌الملل بشر را پیش‌روی قانونگذاران قرار دهد. برآمد کلام آنکه توجه به ملاحظات فقهی، نیازمند تلاشی عمیق‌تر و احتمالاً جمعی است زیرا در این ساحت، به واکاوی نصوص و اجتهاد جدید نیاز است که با اقدام‌های سطحی پاسخ داده نمی‌شود.

۵. سازوکار اجرایی پیوست‌نگاری

این نوشتار برای بررسی سپردن تکلیف پیوست‌نگاری از فرض مطلوب به وضعیت موجود حرکت می‌کند. در فرض مطلوب، سامان یافتن امور مرتبط با حقوق بشر در بخش حاکمیتی و مدنی نیازمند تجميع مسائل در نهادی مستقل و فراتر از قوای سه‌گانه است که ضمن تنظیم‌گری در سیاست‌گذاری و اجرا بتواند نمایندگی بخش غیردولتی هم باشد. این ایده اولین بار در اعلامیه پاریس ۱۹۹۳ با عنوان «اصول وضعیت مؤسسه‌های ملی»^۱ تدوین شد و در قطعنامه ۴۸/۱۳۴ مجمع عمومی ملل متحد به تصویب رسید.

اعلامیه پاریس، «نهاد ملی حقوق بشر» را طراحی کرد؛ نهادی که در ورای ساختار تفکیک قوا می‌نشیند و علاوه بر سیاست‌گذاری، قاعده‌گذاری و نظارت بر اجرا از برخی صلاحیت‌های شبه‌قضایی در رسیدگی به ادعاهای نقض حقوق بشر برخوردار است. از این‌رو دلیل فراساختاری بودن آن از صلاحیت‌های فراقوه‌ای و حاکمیتی است (طلبابی طرقي و عطار، ۱۳۹۶: ۲۷). در ایران نیز تلاش‌هایی صورت پذیرفت تا «نهاد ملی»

1. Principles Relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)

اختصاصی برای حقوق بشر تأسیس شود. نهایتاً در نهم مردادماه ۱۴۰۰ مجلس یازدهم «لایحه ایجاد نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی» را اعلام وصول کرد. این لایحه با بهره‌گیری از الگوی اعلامیه پاریس درخصوص ساختار، وظایف و اعضا، نهاد جامع میان حاکمیت و مردم (متخصصان) طراحی شد و برای تأمین منابع مالی نیز تکیه بر بودجه عمومی داشت. هرچند لایحه تا زمان نگارش این نوشتار در حالت مسکوت باقی مانده اما نشان از خیز داخلی حاکمیت برای همگامی با روندهای بین‌المللی است.

در حال حاضر چهار نهاد را می‌توان متولی نگارش پیوست تقنینی دانست: وزارت امور خارجه (دولت)، ستاد حقوق بشر (قوه قضائیه)، مرکز پژوهش‌ها و اداره کل بین‌الملل مجلس شورای اسلامی. هرکدام از این نهادها بدنه کارشناسی یا پژوهشی حقوقی محسوب می‌شود که با تقویت آنها امکان واسپاری مسئولیت نگارش پیوست حقوق بشری را دارند. از میان این چهار نهاد، به‌دلیل مصوبه ۱۳۸۴/۱۰/۱۰ شورای عالی امنیت ملی مبنی بر تمرکز فعالیت‌های نظام در حوزه حقوق بشر در ستاد حقوق بشر قوه قضائیه به‌نظر می‌رسد که این نهاد در وضعیت کنونی، شبیه‌ترین نهاد به نهاد ملی حقوق بشر است. تنها نکته‌ای که باقی می‌ماند تأمین کارگروه فقهی-حقوقی برای راهگشایی در مواردی است که با منع فقهی روبه‌رو می‌شود. به بیان روشن‌تر وصول به کارآمدی در حوزه رفع تعارضات، نیازمند تلاش برای گردهم آوردن جمعی از فضلای حوزوی و دانشگاه متمحض در فقه در کنار هریک از نهادهای یادشده است.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

آنچه موجب تصویب قانون کارآمد و دارای کیفیت می‌شود، وصول نمایندگان مجلس به بینشی درست پیرامون ابعاد مختلف تصمیماتشان است. این بینش مولود شناخت شخصی نماینده نسبت به موضوع در حال تصمیم‌گیری یا ارائه نظرهای تخصصی از

جانب دیگران است. نظرهای کارشناسی تخصصی به دو صورت شفاهی (در جلسات کمیسیون‌ها) یا مکتوب به نمایندگان در قالب پیوست‌های تقنینی ارائه می‌شود.

اهمیت پیوست حقوق بشری برای مصوبات مجلس و کارکردهای پارلمانی در آنجاست که مباحث حقوق بشری در اولویت‌های بین‌المللی قرار گرفته است و اقدام‌های نمایندگان مجلس از منظر حقوق بشری نیز تحت رصد و پیگیری دولت‌های دیگر و مجامع بین‌المللی است. همان‌طور که در این نوشتار واکاوی و تدقیق صورت گرفت، تعارض و همسویی میان مصوبات مجلس و قواعد حقوق بشر فروض مختلفی دارد که در برخی از آنها، رفع تعارض و در برخی دیگر حفظ تعارض و ایستادگی بر موضع حقانی راه چاره است. به بیان دیگر اتخاذ رویکرد همگرا با مباحث حقوق بین‌الملل بشر یا بروز واگرایی، بسته به موضوع، ماهیت و موضع ایران متفاوت است.

همچنین از بایسته‌های نگارش پیوست تقنینی حقوق بشری، استفاده از زبانی جهانی برای ایجاد مفاهیم میان ذهنیت نمایندگان نسبت به اتفاقات بین‌المللی است. علاوه بر این، نویسندگان این پیوست باید ضمن اطلاع دقیق از مختصات حقوق بشری، از نگاهی فراتقنینی به کارکردهای نمایندگان مجلس برخوردار باشند. همان‌طور که به تفصیل بحث شد، در مواردی که تعارض ریشه در ناسازگاری حقوق بین‌الملل بشر با شریعت اسلامی دارد، امکان‌سنجی حل این تعارض با متخصصان مسلط به مباحث فقهی میسر می‌شود. با توجه به شدت‌یابی اهمیت مسائل حقوق بشری در فضای بین‌المللی و داخلی به‌نظر می‌رسد که تحقق ایده پیوست‌نگاری تقنینی حقوق بشری از ضروریات نظام قانونگذاری است و باید به سمت توانمندسازی نهادهای موجود برای تکفل این مهم گام بردارد.

آنچه در تمامی این نوشتار بدان تأکید شد، لزوم استفاده نهاد متولی از کارشناسان متخصص و متمحض در مباحث حقوق بشر است؛ کارشناسانی که ضمن اطلاع از

ادبیات حقوق بشری، بر حساسیت‌های نهادهای بین‌المللی مرتبط و ظرفیت‌های قانونگذاری داخلی نیز مسلط باشند. به‌ویژه در مواردی که تعارض میان حقوق بین‌الملل بشر و فقه اسلامی وجود دارد. تجربیاتی که در این نوشتار بدان‌ها اشاره داشت، گویای آن است که حل تعارض یا فهم مبنای تعارض، نیازمند غور و شور جمعی از صاحبان‌نظران فقهی در کنار کارشناسان و اساتید حقوقی است؛ آنچه تحت عنوان «شورای فقهی و حقوقی» در برخی ساختارهای مشابه شکل گرفته است.

منابع و مأخذ

۱. ارسطا، محمدجواد (۱۳۹۸). «فتوای معیار در قانونگذاری»، فقه حکومتی، ۴ (۷).
۲. _____ (۱۳۹۹). فقه اجتماعی، قم، نشر مکت اندیشه.
۳. باقری فرد، محمدحسین (۱۳۹۵). درآمدی بر قانونگذاری فرهنگی: اصول و مبانی، تهران، انتشارات خرسندی و مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی.
۴. بنیانیان، حسن (۱۳۹۲). پیوست فرهنگی: ابهام‌زدایی و گفت‌وگو، شورای عالی انقلاب فرهنگی.
۵. تسخیری، محمدعلی (۱۳۸۹). «هم‌سنگی در حقوق و وظایف زن در پرتو منشور حقوق بشر اسلامی»، اندیشه تقریب، سال ششم، ش ۲۴.
۶. حکمت‌نیا، محمد (۱۳۹۲). «نظریه منطقه‌الفراغ در فقه اسلامی» در گروهی از اندیشمندان و پژوهشگران کشورهای اسلامی، فقه و قانون: ایده‌ها، پیشنهادها و راه‌حل‌های روشی، چاپ اول، تهران، مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی.
۷. خان‌محمدی، هادی، سیدجلال‌الدین فرجی، حسین عرب‌اسدی و سیدمحمد عباس‌نیا (۱۳۹۸). «طراحی الگوی مفهومی پیوست فرهنگی طرح‌های کلان در سازمان‌های دولتی و عمومی»، مطالعات و پژوهش‌های اداری، ۱ (۱).
۸. رجبی، محمد، محمدعلی حاجی‌ده‌آبادی و محمدخلیل صالحی (۱۴۰۲). «مراجع دارای صلاحیت ابتکار تقنینی در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری»، فصلنامه حقوق اسلامی، دوره ۲۰، ش ۷۶.
۹. رولان، نوربرت (۱۳۹۰). انسان‌شناسی حقوقی، ترجمه رضا موسی‌زاده، تهران، نشر میزان.
۱۰. سادات‌اخوی، سیدعلی (۱۳۸۵). «قاعده قانون مطلوب‌تر به‌عنوان ضابطه حل تعارض میان معاهدات حقوق بشری»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۷۲.
۱۱. ستاد حقوق بشر (۱۴۰۱). «گزارش میان‌دوره‌ای پیشرفت حقوق بشر در ایران در پرتو توصیه‌های یو.پی. آر سوم (۲۰۲۱-۲۰۲۰)»، خبرگزاری جمهوری اسلامی، <https://www.irna.ir/news/84710534>،
۱۲. صدر، محمدباقر (۱۳۹۴). «نگاهی فقهی و مقدماتی به پیش‌نویس قانون اساسی»، در: اسلام راهبر زندگی؛ مکتب اسلام؛ رسالت ما، قم، انتشارات دارالصدر.

۱۳. طلابکی طرقي، اکبر و محمدصالح عطار (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)»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۶ (۱۷).

۱۴. علی‌اکبریان، حسنعلی (۱۳۸۷). معیارهای بازشناسی احکام ثابت و متغیر در روایات، قم، پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.

۱۵. علیشاهی قلعه‌جوقی، ابوالفضل و فاطمه اکبریان چنارستان علیا (۱۳۹۸). «تحلیل ماده (۱۰۵۶) قانون مدنی از منظر فقه و حقوق خانواده»، مطالعات فقهی حقوقی زن و خانواده، ۲ (۴).

۱۶. مرکز تحقیقات اسلامی (۱۳۹۳). پیوست فرهنگی، چیستی و چگونگی، مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی.

۱۷. مظفری، موسی‌الرضا (۱۳۹۹). «بررسی احکام ختنه زنان و نسبت آن با حرمت تنقیص جنسی آنان»، فصلنامه دین و قانون، ۷ (۲۴).

۱۸. ملکی، مصطفی و مجتبی بابایی (۱۳۹۱). «روابط ایران و سازمان ملل پس از پیروزی انقلاب اسلامی»، فصلنامه مطالعات روابط بین‌الملل، ۵ (۱۸).

۱۹. مهرپور، حسین (۱۳۸۶). حقوق بشر در اسناد بین‌المللی و موضع جمهوری اسلامی ایران، چاپ دوم، تهران، انتشارات اطلاعات.

۲۰. ولدبیگی، جزا، ولی رستمی و منوچهر توسلی نائینی (۱۳۹۸). «تعامل دولت‌ها و سازمان ملل در گسترش الزامات حقوق بشری»، تحقیقات حقوقی بین‌المللی، ۱۲ (۴۶).

۲۱. هاشمی رفسنجانی، علی‌اکبر (۱۳۸۹). «اجتهاد شورایی و تخصصی»، در مجموعه مقالات همایش اجتهاد در دوره معاصر، تهران، دانشگاه مذاهب اسلامی.

22. Averchenkova, Alina, Sam Fankhauser and Jared J. Finnegan (2021). "The Impact of Strategic Climate Legislation: Evidence from Expert Interviews on the UK Climate Change Act", *Climate Policy*, 21, No. 2.

23. Bentham, Jeremy (1871). *Theory of Legislation*, Trübner.

24. Bradford, Anu and Eric A. Posner (2011). “Universal Exceptionalism in International Law”, *Harvard International Law Journal*, 52 (1).
25. Bundesverfassungsgerichts (1974). “Solange I - Internationale Handelsgesellschaft von Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel”, decision of 29 May 1974, BVerfGE 37, 271 [1974] CMLR 540.
26. Donders, Yvonne (2010). “Do Cultural Diversity and Human Rights Make a Good Match?”, *International Social Science Journal*, 61 (199).
27. Elvan, Osman Devrim (2018). “Analysis of Environmental Impact Assessment Practices and Legislation in Turkey”, *Environmental Science & Policy*, 84.
28. European Court of Human Rights (ECHR) (2006). D. and Others v. Turkey (N° 24245/03), 22 June 2006 [Section III].
29. Fact-Find Report (2023). “Independent International Fact-Finding Mission on the Islamic Republic of Iran in Human Under Resolution S-35/1 of the United Nations Human Rights Council”, Adopted on 24 November 2022.
30. Gozzi, Gustavo (2010). “The Particularistic Universalism of International Law in the Nineteenth Century”, *Harvard International Law Journal _ Online* , 52.
31. <https://farsi.khamenei.ir>
32. Human Rights Council (2003). “Situation of Human Rights in the Islamic Republic of Iran, Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Islamic Republic of Iran (Javaid Rehman)”, Fifty Second Session, (27 February–31 March 2023).
33. _____ (2019). “Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights”, (4–15 November).
34. Human Rights Watch (2012). “Codifying Repression: An Assessment of Iran’s New Penal Code”, <https://www.hrw.org>
35. Karlsson Schaffer, Johan (2013). “Legitimacy, Global Governance and Human Rights Institutions: Inverting the Puzzle”, University of Oslo Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series.
36. Kolb, Robert (2023). *The Law of Treaties: An Introduction*, Edward Elgar Publishing.
37. Nolte, Georg and Helmut Philipp Aust (2013). “European Exceptionalism; Global Constitutionalism”, *Cambridge University Press*, 2 (3).
38. Renda, Andrea (2015). “Best Practices in Legislative and Regulatory Processes in a Constitutional Perspective: The Case of the European Union”, Policy Department Citizens’ rights and Constitutional Affairs.

39. Rosas, Allan (2011). "Is the EU a Human Rights Organisation?", Centre for the Law of EU External Relations (CLEER Working Papers 2011/1), <http://www.cleer.eu>.
40. Saalfeld, Thomas (2000). "Members of Parliament and Governments in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight", *European Journal of Political Research*, 37, No. 3.
41. Scheuerman, William E. (2002). "Motorized Legislation? Statutes in an Age of Speed", ARSP: Archiv für Rechts-und Sozialphilosophie/Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy.
42. Taufiqurrahman, M.H. (2014). "Paradigm of Universalistic Particularism to Reform the Indonesian Economic Law in the Framework of Establishing the 2015 Asean Economic Community", *Juridical Tribune*, 4 (1).
43. Timmer, A., J. Goldschmidt, A. Buyse and A. Mihr (2013). "Report State-of-the-art Literature Review Human Rights, Democracy and the Rule of Law", Large-Scale Frame Project (FP7 Collaborative Project GA No. 320000- 2320000- 2017), Utrecht University.