

امکان‌سنجی رسیدگی آزمایشی در دیوان عدالت اداری در مقایسه با دادگاه اروپایی حقوق بشر

اسمانه رحمتی فر* | دانشیار حقوق عمومی، گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، واحد همدان،
دانشگاه آزاد اسلامی، همدان، ایران

چکیده

رسیدگی آزمایشی روشی است که دادگاه اروپایی حقوق بشر با اعمال آن هم از تعداد دعاوی مطروحه با منشأ واحد می‌کاهد و هم ایرادهای ساختاری زمینه‌ساز نقض حقوق و تبعاً طرح دعاوی متعدد را برطرف می‌کند. هدف پژوهش حاضر امکان‌سنجی اعمال رسیدگی آزمایشی در دیوان عدالت اداری است. روش پژوهش از نوع مقایسه تطبیقی است و با مبنا قرار دادن قواعد و رویه قضائی حاکم بر دادگاه اروپایی حقوق بشر، ماهیت، کارکرد و نحوه اعمال رسیدگی آزمایشی شناسایی و از طریق بررسی تحلیلی، زمینه‌ها و خلأهای موجود برای اعمال آن در دیوان عدالت تبیین می‌شود. رسیدگی آزمایشی، به معنای اقدام برای رفع یک ایراد ساختاری به توقف طرح دعاوی متعدد مشابه در آینده، قابلیت لازم برای ارتقای جایگاه دیوان عدالت اداری، به‌عنوان عالی‌ترین نهاد نظارت بر اداره را دارد و می‌تواند به‌مثابه ابزاری برای ایجاد گفت‌وگوی علمی معطوف به اصلاح ساختاری، میان اداره و دیوان عمل کند؛ در قواعد حاکم بر دیوان، ظرفیت اتخاذ رسیدگی آزمایشی به قصد معنادار ساختن نظارت دیوان بر اداره فراهم است و البته استفاده از این ظرفیت منوط به خودآگاهی و ایجاد اراده نظارت مؤثر و معنادار قضائی توسط دیوان است. واژگان کلیدی: نظارت قضائی، رأی ایجاد رویه، استقلال قضائی، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تفکیک قوا.

مقدمه

قانون‌گذار اساسی ایران، دیوان عدالت اداری (دیوان) را در موضع نظارت بر اداره/دولت تأسیس کرده است؛ نظارت می‌تواند جزئاً تنها یک تصمیم یا اقدام مأمور یا اداره را شامل شود یا کلاً تکلیف تصمیمات آتی و پیشین اداره و خود شعب دیوان را روشن سازد؛ مورد اخیر پیش‌تر در قالب صدور آرای وحدت رویه دیده شده بود و از ۱۳۹۲ با یک تحولی نهادی - واژگانی قانون‌گذار «بر آرای که هیئت عمومی دیوان در موضع صدور آرای مشابه صادر می‌کند، عنوان آرای ایجاد رویه را اطلاق کرد و عنوان وحدت رویه را صرفاً بر مواضعی اطلاق کرد که هیئت عمومی در مقام واحد ساختن رویه‌های متعارض شعب دیوان برآید» (ابریشمی‌راد و آئینه‌نگینی، ۱۳۹۸: ۹۱)؛ سازوکاری که ندرتاً مورد استفاده دیوان قرار گرفته و عملاً خالی از فایده شده است.^۱

دقت در داده‌های موجود در وب‌سایت دیوان (سامانه ساجد) نشان می‌دهد که صرفاً به‌عنوان مثال از ابتدای سال جاری تا دو خرداد ۱۴۰۱، هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی دیوان به هفتاد مورد درخواست ابطال مصوبه شوراها رسیدگی کرده‌اند که در حدود ۳۰ درصد کل پرونده‌های رسیدگی شده در این بازه زمانی است و در بیش از نیمی از موارد، هیئت عمومی رأی به ابطال مصوبه داده است. چنین آمار بالایی از مصوبات خلاف قانون حکایت از وجود ایرادی در نظام عدم تمرکز ایران دارد. مصوبات خلاف قانون شوراها تنها یک نمونه از پرونده‌های مشابه‌ای است که به‌واسطه ساختار نادرست طرح می‌شوند؛ طبعاً آمار چنین مقوله‌هایی در شعب دیوان به مراتب بالاتر است. ایرادهایی که اگر اصلاح نشده بماند، نتیجه‌ای جز تکرار درخواست مشابه و تداوم تصویب و اجرای مصوبات خلاف قانون و در رویکرد کلان‌تر نقض عمومی و کلی قانون ندارد. دادگاه‌ها با توجه به کارویژه‌شان، ظرفیت بالایی در مواجهه با و شناسایی ایرادها دارند. آیا دیوان می‌تواند به‌عنوان متولی و متخصص حسن اجرای قانون در خارج از دستگاه قضائی به رفع این قبیل ایرادها کمک کنند؟

در چارچوب شورای اروپا و در اجرای مصوبات مرتبط با امر حقوق بشر، دادگاه اروپایی حقوق بشر (دادگاه) جایگاهی شبیه به دیوان در نظام حقوقی ایران را دارد و موظف به تضمین حقوق بشر و مقابله با نقض آن در سطح منطقه‌ای است. به گزارش دادگاه، بخش قابل‌توجهی از

۱. در طرح اصلاح قانون تشکیلات نیز موردی که حاکی از ایجاد تحول کارکردی در آرای ایجاد رویه باشد دیده نمی‌شود.

۶۹/۸۰۰ پرونده مطروحه در دادگاه، تکراری محسوب می‌شوند و نشان از علت واحد یا به تعبیری ایرادی ساختاری در سطح داخلی دولت خوانده دارند (ECHR, 2021: 1). دادگاه برای رفع این نقیصه روش رسیدگی آزمایشی^۱ را ابداع کرده است. رسیدگی آزمایشی، فرایندی است که به‌رغم سکوت کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، در اصلاحات ۲۰۱۱ وارد ضوابط دادگاه^۲ شده است؛ کلیت روش به این ترتیب است که اگر شکایت‌ها و پرونده‌های مطروحه متعدد از وجود یک ایراد ساختاری در نظام دولت متعاقد خبر دهد، دادگاه می‌تواند از روش رسیدگی آزمایشی به قصد ازمیان بردن و اصلاح ایرادهای موجود استفاده کند.

هدف پژوهش حاضر سنجش امکان اعمال روش رسیدگی آزمایشی در دیوان در ایران در مقایسه با دادگاه است؛ پرسش اصلی این است که آیا بدون اصلاح مقررات، دیوان می‌تواند از رسیدگی آزمایشی مورد استفاده در دادگاه، بهره‌گیرد؟ پرسش‌های فرعی عبارت‌اند از اینکه دادگاه به چه ترتیب و در چه مواردی رسیدگی آزمایشی را اتخاذ می‌کند و به‌عبارت دیگر منظور از رسیدگی آزمایشی در اسناد و رویه دادگاه چیست؟ در اسناد و رویه دیوان، چه ظرفیت‌هایی برای اعمال این روش وجود دارد؟ فرضیه پژوهش این است که وضع موجود قواعد حاکم بر دیوان، به شرط آگاهی از کارآمدی و اراده به اعمال روش، ظرفیت راه انداختن رسیدگی آزمایشی را دارند. روش پژوهش از نوع مقایسه تطبیقی است و با مبنا قراردادن رسیدگی آزمایشی در دادگاه، تلاش می‌شود پاسخ پرسش‌ها از طریق مقایسه جزء به جزء اسناد و رویه دادگاه با دیوان داده شود. به این منظور، روش رسیدگی آزمایشی مورد عمل دادگاه، شامل تاریخچه، اهداف، شرایط، فرایند و نتایج آن، تبیین می‌شود و در هر مورد لزوم/امکان اعمال آن در وضع موجود حاکم بر دیوان سنجیده می‌شود.

۱. رسیدگی آزمایشی در تاریخچه و اسناد دادگاه

رسیدگی آزمایشی در اسناد دادگاه پیش‌بینی نشده بود و اولین بار کمیته وزیران شورای اروپا در مصوبه خود در ۱۲ می ۲۰۰۴ دادگاه را دعوت کرد به اینکه مشکلات نظام‌مند و ریشه آن‌ها را که به نقض حقوق بشر منجر می‌شود، شناسایی کند، به‌ویژه وقتی این ایرادها زمینه‌ساز طرح پرونده‌های متعدد است و توصیه‌های مرتبط به دولت متعاقد ارائه دهد (See: ECHR, 2010: para.

1. pilot-judgment

2. rule of court

60. در اصلاحات ۲۰۱۱ به تصمیم خود دادگاه، در قالب ماده ۶۱، رسیدگی آزمایشی به ضوابط دادگاه، افزوده شد. به‌رغم نبود بستر هنجاری لازم، نخستین بار در ۲۰۰۴ دادگاه در پرونده بورونیوفسکی علیه لهستان^۱ یا دعاوی مربوط به رود باگ^۲ از رسیدگی آزمایشی استفاده کرد. در آن پرونده‌ها حدود ۸۰/۰۰۰ نفر مدعی نقض حق مالکیت خود بر زمین‌های آن‌سوی رود باگ توسط دولت لهستان بودند و لذا دادگاه از مقامات لهستان خواست حق مالکیت شهروندان خود را تضمین کند تا از طرح دعاوی مشابه بیشتر جلوگیری شود. دادگاه در رأی خود نقض ماده یک^۳ پروتکل شماره یک کنوانسیون (Council of Europe, 1952: 1)، حق مالکیت، را احراز کرد و نتیجه گرفت که نقض حق مالکیت، به نوبه خود از نبود سازوکار مؤثر برای اجرای حق انتساب^۴ مدعیان مالکیت زمین‌ها ایجاد شده است. دادگاه با فراتر رفتن از صرف بررسی محتویات پرونده‌های پیش‌رو، به ریشه داشتن دعاوی در تغییرات قانونی (چیزی شبیه اصلاحات ارضی) پی برد؛ تغییراتی که در عین اینکه اهداف مشروعی را دنبال می‌کردند، نقض حقوق بشر را در پی داشتند (vide. ECHR, 2004).

در بادی امر، رسیدگی آزمایشی همان صلاحیت دیوان در صدور آرای وحدت رویه و به‌ویژه ایجاد رویه در قالب ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (قانون تشکیلات) به‌نظر می‌رسد؛ منتها صدور چنین آرای با رسیدگی آزمایشی تفاوت بنیادین دارد؛ دیوان در مواجهه با خواسته‌های تکرارشونده، به صدور یک رأی بسنده می‌کند؛ این رأی از زمان تصویب برای شعب دیوان و دستگاه‌های اجرایی^۵ الزام‌آور است و از آن‌جا که ساختار معیوب به قوت خود باقی است، کماکان زمینه طرح دادخواستی مختصراً متفاوت و غیرتکراری وجود دارد یا حتی در موضوع کاملاً یکسان، عدم اجرای رأی وحدت/ایجاد رویه می‌تواند به خواسته‌های پرونده‌های

1. Broniowski v. Poland

2. Bug River claims

۳. هر شخص حقیقی یا حقوقی حق برخورداری صلح‌جویانه از مایملک خود را دارد. هیچ‌کس را نمی‌توان از اموال خود محروم کرد، مگر به‌واسطه منافع عمومی و با رعایت شرایطی که قانون و اصول کلی حقوق بین‌الملل مقرر کرده است ...

4. right to credit

۵. البته مفهوم مخالف تبصره ماده ۹۰ قانون تشکیلات قابل ملاحظه است؛ این مقرر الزام‌آوری آرای ایجاد رویه برای اداره و تبعاً کارآمدی آن را با تردید مواجه می‌کند. نکته قابل توجه اینکه در تبصره ماده ۶۷ طرح اصلاح قانون تشکیلات، آرای وحدت رویه نیز به این ماده افزوده است؛ در حالی که در سایر موارد، در فرض تخلف اداره از تصمیم دیوان، تنبیه اداری برای کارمند خاطی پیش‌بینی شده است.

بالمقوه دیوان و به محملی برای اجرای چندباره ماده ۱۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تشکیلات بدل شود. این تقیصه در حدی جدی است که بعضاً از هیئت عمومی دیوان، آرای متعارض صادر می‌شود؛ «اگر درخصوص موضوعی، قبلاً رأی وحدت رویه صادر شده باشد، صدور رأی وحدت رویه دوم معنا ندارد. چون تعداد پرونده‌ها در موضوع واحد زیاد است، گاه اتفاق می‌افتد بدون توجه به سابقه، دوباره موضوع مطرح و رأی وحدت رویه جدید صادر می‌شود؛ در مواردی این آرای وحدت رویه با هم تعارض دارند» (افشاری، ۱۳۹۴: ۲۰)؛ یعنی عملاً خود هیئت عمومی هم (صرف نظر از دلیل/علت) از رأی خود پیروی نمی‌کند.

دادگاه در رویه خود منطقه‌گراست؛ به این معنا که جز با استناد به مصوبات شورای اروپا، رأی صادر نمی‌کند و در آرای خود به مصوبات ارکان اتحادیه اروپا، نظام حقوق بشر بین‌المللی (مثلاً میثاقین و دیگر کنوانسیون‌های جهانی) و حتی به قواعد آمره بین‌المللی، هیچ توجه و استنادی ندارد. با چنین رویکردی، راه‌اندازی روش رسیدگی آزمایشی، بدون جواز هنجاری عجیب می‌نماید. در مقام توضیح و توجیه، می‌توان وضعیت را از این منظر تحلیل کرد که اصلاح ایرادهای ساختاری از یک طرف لازمه منطقی انجام وظیفه هر دادگاه در جایگاه نظارتی، یعنی ابزار احراز ورود خسارت و جبران آن و جلوگیری از تداوم نقض حق/قانون است؛ از طرف دیگر اقتضای طبیعی حفاظت هر دادگاه از خودش در برابر تعدد پرونده‌هاست^۱؛ بنابراین چنانچه دیوان به این روش دست یازد، طبیعی است و مغایرتی با اصل ۱۶۶ قانون اساسی^۲ یا ماده ۵۹ قانون تشکیلات^۳ ندارد. در رویه دیوان هم نتیجه‌گرایی بر رعایت لزوم مستند و مستدل بودن ارجحیت دارد (سودمندی، ۱۳۹۷: ۲۸۵). به علاوه تعدد پرونده، طبعاً هم اطلاع دادرسی^۴ و هم کاهش کیفیت/دقت رسیدگی را به دنبال دارد؛ کسری وقت و تکرار کلیات، باعث می‌شود جزئیات هر مورد از دید دادرس پوشیده بماند. این نواقص، رسیدگی به شکایات و تظلم‌خواهی مردم را با

-
۱. زمینه توجه به این مقولات قابل انتساب به غلبه تفسیر پویا، یعنی تفسیر پاسخ‌گو به روح و اقتضانات زمانه، از اسناد منطقه‌ای در رویه کمیسیون سابق و دادگاه فعلی است (سادات اخوی و پارسانیا، ۱۳۹۲: ۱۲۹-۱۳۱).
 ۲. احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که براساس آن حکم صادر شده است.
 ۳. دادنامه باید حاوی نکات زیر باشد: ... چ - رأی با ذکر جهات، دلایل، مستندات، اصول و مواد قانونی ...
 ۴. دیوان عدالت اداری، به‌عنوان مرجع نظارت بر تخلفات اداری، خود با تخلف اطلاع دادرسی مواجه است؛ به‌رغم اینکه قانون مهلتی برای ختم دادرسی در نظر نگرفته، معقول بودن طول دادرسی یک قاعده عرفی است که بعضاً در دیوان به دلایلی مانند کم بودن تعداد قضات، تنوع سازمان‌های طرف شکایت، موضوعات در صلاحیت و پیچیدگی پرونده‌ها نقض می‌شود (همتی، ۱۳۹۶: ۲۶۱).

چالش مواجه می‌کند. از این رو رسیدگی آزمایشی ادامه منطقی اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده نخست قانون تشکیلات است و نه ناقض آن‌ها.

لازم به اشاره است که روش رسیدگی جمعی، که در آن به دعاوی مطروحه از جانب خواهان‌های متعدد با موضوع واحد، در قالب یک پرونده رسیدگی و نهایتاً رأی واحد صادر می‌شود، با رسیدگی آزمایشی، متفاوت است؛ در رسیدگی گروهی، اولاً هدف اصلاح ساختاری نیست و ثانیاً تک‌تک ادعاها بررسی می‌شوند (حدادی و رضائیان کوچی، ۱۴۰۰: ۱۲۹۴). رسیدگی گروهی در ماده ۳۲ قانون تشکیلات^۱ پیش‌بینی شده است.

۱-۱. اهداف رسیدگی آزمایشی

هدف اصلی رسیدگی آزمایشی، کمک به دولت متعاقد برای رفع ایراد ساختاری موجود در نظام حقوق داخلی است؛ از این طریق اولاً، زمینه نقض حقوق برطرف می‌شود؛ ثانیاً، در بازه زمانی کوتاه‌تر از قربانیان نقض حقوق بشر جبران خسارت به عمل می‌آید و ثالثاً، از عدد دعاوی مطروحه در دادگاه کاسته می‌شود و کارآمدی آن افزایش می‌یابد (ECHR, 2021: 1).

این اهداف در فلسفه و هدف از تشکیل دیوان مستتر است. طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱ قانون تشکیلات، هدف دیوان رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم از دولت است؛ اگر به روشی بتواند زمینه ورود خسارت و ضرر و ظلم به مردم را از میان ببرد، به طریق اولی، هدف محقق شده است. بند ۱۰ اصل سه قانون اساسی^۲ وظیفه ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور را برعهده دولت گذاشته است؛ این عبارت را می‌توان به لزوم رفع مداوم ایرادهای ساختاری تعبیر کرد. منتها قانون‌گذار اساسی هیچ نهادی را مشخصاً مأمور اجرای این بند نکرده است؛ در میان نهادهای موجود وظیفه سازمان بازرسی کل کشور^۳، سازمان امور اداری و

۱. چنانچه اشخاص متعدد، شکایت‌های خود را به موجب یک دادخواست مطرح کنند، در صورتی که شکایات مزبور منشأ و مبنای واحد داشته باشد، شعبه دیوان نسبت به همه موارد ضمن یک دادرسی، تصمیم اتخاذ می‌کند. ... تبصره - شاکیان در صورتی که بیش از پنج نفر باشند، می‌توانند در دادخواست، نماینده‌ای را از میان خود جهت امر ابلاغ و اخطار، به شعبه دیوان معرفی کنند.

۲. دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است ... : ۱۰. ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور. . .

۳. تبصره ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۹/۰۷/۱۳۶۰: «نظارت و بازرسی از نظر این قانون عبارت است از مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدفدار به منظور جمع‌آوری اطلاعات ...، تجزیه و تحلیل آن‌ها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی و ارائه پیشنهادها مناسب در جهت حسن جریان

استخدامی کشور، شورای عالی اداری (موضوع مواد ۱۱۴ و ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری) به رفع ایرادهای ساختاری نزدیک‌تر است، منتها وظایف هیچ‌یک از این نهادها منافات و تداخلی با وظایف و اهداف دیوان عدالت اداری، به‌عنوان مرجع اصیل نظارت قضائی، ندارد و حتی دیوان در مرحله شناسایی ایراد و رفع آن می‌تواند از ظرفیت این نهادها بهره‌بردار.

در مورد کاستن از تعداد دعاوی، وجود دو سازوکار رأی ایجاد رویه (و حتی وحدت رویه)، آن هم با صدور تنها پنج رأی مشابه از شعب دیوان، حکایت از توجه قانونگذار به این مقوله دارد. منتها عملاً دیوان بهره‌کافی از امکان صدور رأی ایجاد رویه نمی‌برد و تنها شانزده تصمیم زیر این عنوان اتخاذ شده است، که آن تعداد هم عمدتاً یا تصمیم به عدم صدور رأی یا تکرار نص قانون و فاقد نوآوری قضائی است. یکی از علل ناکارآمدی سازوکار آرای ایجاد رویه، نگرانی از نقض اصل تفکیک قواست که هیئت عمومی دیوان را به ارائه تفسیر قضائی از قانون، به جای ایجاد قاعده موردی، محدود کرده است؛ درحالی‌که محدودیت هیئت عمومی به ارائه تفسیر از قوانین برنمی‌آید و حتی بند ۳ ماده ۱۲ قانون تشکیلات را می‌توان به تفویض اختیار محدود قانون‌گذاری به دیوان تعبیر کرد. در حد تفسیر قانون هم هیئت عمومی با مانع استقلال قضائی مواجه است؛ به این معنا اینکه ارائه تفسیر الزام‌آور برای همه شعب (افشاری، ۱۳۹۴: ۲۰)، مغایر استقلال قاضی تلقی می‌شود؛ در جایی که هم مجوز قانونی تلویحاً فراهم است و هم قضات دیوان در هیئت عمومی عضویت دارند، این انتقاد وارد نیست. چنین رویکردهایی عملاً رأی ایجاد و حتی وحدت رویه را فاقد کارکرد ساخته است و نتیجتاً دیوان در مواردی با صدور رأی ایجاد رویه، به تکرار متن قانون و تأکید بر لزوم اجرای آن بسنده می‌کند (برای مثال هیئت عمومی، ۱۳۹۴/۲/۱۹). نخستین مقدمه برای انجام رسیدگی آزمایشی تغییر این نگرش درون خود دیوان است.

۲-۱. شرایط رسیدگی آزمایشی

شروط لازم و کافی رسیدگی آزمایشی، وجود ایراد ساختاری و تعدد بالفعل یا بالقوه پرونده در موضوع مشابه (ECHR, 2021: art. 61-1) است. ابتکار شروع فرایند به تشخیص دادگاه، درخواست یکی از طرفین دعوا یا درخواست هر دو طرف دعوا بستگی دارد (ECHR, 2021: art. 61-2-b) ولی به هر حال تصمیم نهایی با دادگاه است. قائل شدن به چنین جایگاهی برای مرجع قضائی، در مورد

۴ امور». ذیل این مقرر و نیز بند ج ماده ۳ «اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریان‌های اداری و مالی» قابل تفسیر به لزوم شناسایی ایرادهای ساختاری و تسهیل اصلاح آنهاست.

دیوان مهم است؛ چراکه تنها در این صورت دیوان می‌تواند با سنجش امکانات خود تصمیم بگیرد که آیا رسیدگی آزمایشی مناسب مورد پیش‌رو است یا خیر و در فرض منفی شدن پاسخ، مجبور به اعمال این روش نیست و نهایتاً با عدم اجرای تصمیم و تنزل جایگاه نظارتی‌اش مواجه نمی‌شود. در قواعد حاکم بر دیوان، شرط دوم پیش‌بینی شده است، ولی اثری از شرط نخست نیست؛ لازم به توجه است که تعدد دعوا الزاماً به معنای وجود ایرادی ساختاری نیست و بالعکس.

در قوانین ایران دو مستند برای امکان توجه به ایرادهای ساختاری توسط دیوان می‌توان ارائه داد: الف) تبصره ماده ۲ قانون تشکیلات: «رئیس دیوان عدالت اداری می‌تواند پیشنهادات خود [درمورد ایجاد تشکیلات لازم] را به رئیس قوه قضائیه ارائه نماید». بنابراین امکان ایجاد ساختار اداری - قضائی لازم جهت تحقق رسیدگی آزمایشی در صلاحیت رئیس قوه قضائیه است و او می‌تواند واحدی در میانه کارشناسان (موضوع ماده ۷ قانون تشکیلات) و اجرای احکام یا با تعامل این دو رکن برای انجام مقدمات رسیدگی آزمایشی توسط هیئت عمومی ایجاد کند.

ب) تبصره ماده ۱۱ قانون تشکیلات: «پس از صدور حکم و قطعیت آن براساس ماده فوق، مرجع محکوم علیه علاوه بر اجرای حکم، مکلف به رعایت مفاد آن در تصمیمات و اقدامات بعدی خود در موارد مشابه است». اگر رأی دیوان کاملاً موردی نباشد و مثلاً به جای اداره ناحیه/منطقه، اداره کل استان یا وزارتخانه مربوطه (تاجایی که اصول حاکم بر استقلال شخصیت حقوقی اجازه دهد) را به‌عنوان محکوم علیه طرف خطاب قرار دهد، این ماده بالقوه ظرفیت کلید زدن به فرایند اصلاح ساختاری در یک مجموعه اداری را دارد؛ در عمل دیوان همین رویکرد را اتخاذ می‌کند و مثلاً در جایی که دو رأی از شعب علیه زیرمجموعه وزارت آموزش و پرورش صادر شده، رأی ایجاد رویه را درمورد دولت صادر می‌کند (هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، ۱۳۸۵/۲/۱۰). منتها اولاً، اعمال این تبصره در رسیدگی آزمایشی، منوط به در مقام عمل بودن دیوان است و ثانیاً، اصلاح ساختاری با صدور یک رأی جزئی، ناظر بر رفع اثر از یک تصمیم موردی، محقق نمی‌شود و مستلزم ارائه توصیه‌هایی برای رفع زمینه‌ها و علت‌های آن است.

۳-۱. فرایند رسیدگی آزمایشی

رسیدگی آزمایشی در شش مرحله انجام می‌شود.

۳-۱-۱. تحقیق درمورد وجود ایراد ساختاری

دادگاه پیش از اتخاذ روش رسیدگی آزمایشی، علاوه بر بررسی سابقه خود درمورد پرونده‌های مشابه و مطالعه و تبیین دقیق نظام حقوقی دولت خواننده، از طرفین دعوا (یعنی شخص/اشخاص

خواهان و دولت خوانده) و سایر منابع اطلاعاتی مانند آمبودزمان در مورد اینکه آیا طرح دادخواستِ پیش رو، ناشی از ایراد ساختاری در دولت متعاقد است یا خیر تحقیق می‌کند. (ECHR, 2021: art. 61-2-a). پاسخ دولت‌ها معمولاً یکی از این سه مورد است: وجود ایراد ساختاری را می‌پذیرند؛ وجود ایراد را می‌پذیرند و در عین حال مدعی می‌شوند که ایراد را پیش‌تر رفع کرده‌اند؛ تشخیص را به خود دادگاه محول می‌کنند (Glas, 2016: 46) و معمولاً دادگاه پاسخ نخست را دریافت نمی‌کند، چون تلویحاً به معنای پذیرش نقض کنوانسیون اروپایی حقوق بشر توسط دولت متعاقد تلقی می‌شود (Glas, 2016: 49).

احراز وجود ایراد ساختاری مستلزم انجام کار علمی است. ماده ۷ قانون تشکیلات، ظرفیت لازم برای استفاده مداوم و بی‌واسطه از کارشناسان را فراهم کرده است؛ دیوان از طریق اعمال این ماده در کنار دیگر روش‌های تحقیق، مستند به ماده ۱۹۹ قانون آیین دادرسی مدنی^۱، می‌تواند به وجود ایرادهای ساختاری پی ببرد.

سازمان بازرسی کل کشور، از دو جهت گزینه مناسبی جهت انجام پیشینی یا پسینی تحقیقات است: اول سازوکار تبصره ۲ ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور^۲ است که ارتباط نهادی میان سازمان و دیوان برقرار می‌کند؛ سازمان به واسطه امکان حضور بازرسانش در اداره، ابزار کافی جهت تشخیص ایراد ساختاری دارد و می‌تواند اطلاعات کارشناسی و علمی لازم را در اختیار دیوان قرار دهد و دوم جایگاه سازمان به‌عنوان آمبودزمان در نظام حقوقی است و اینکه در غیاب آمبودزمان به معنای دقیق، بعضی وظایفش را برعهده دارد (فلاح‌زاده و زارعی، ۱۳۹۲: ۱۵۵ و ۱۵۶). اطلاعات حاصل از گزارش‌های آمبودزمان‌ها در رسیدگی آزمایشی دادگاه جایگاه استدلالی رفیعی دارد؛ چون دادگاه خود را به حقایق و اطلاعات موجود در پرونده محدود نمی‌کند و از منابع متنوع اطلاعات جامعی را به قصد پی بردن به وضعیت ساختاری دولت خوانده به دست می‌آورد (Haider, 2013: 292).

۱. «در کلیه امور حقوقی دادگاه علاوه بر رسیدگی به دلایل مورد استناد طرفین دعوا، هر گونه تحقیق یا اقدامی که برای کشف حقیقت لازم باشد انجام خواهد داد».

۲. گزارش‌های بازرسی در ارتباط با آیین‌نامه و تصویب‌نامه و بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق‌الذکر باشد جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌شود. رسیدگی به این‌گونه موارد به‌طور فوق‌العاده و خارج از نوبت خواهد بود.

۱-۳-۲. تحقیق در مورد مناسب بودن رسیدگی آزمایشی

پرسش پیش روی دادگاه این است که با لحاظ همه جوانب، از مناسبات سیاسی جاری در شورای اروپا تا محدودیت‌های صلاحیتی خودش، رسیدگی آزمایشی مناسب است یا خیر؟ (ECHR, 2021: art. 61-2-c) دادگاه، برخلاف دیوان که از طریق واحد اجرای احکام زمینه اجرایی شدن تصمیمات خود را فراهم می‌کند، مکرراً تأکید کرده که برای خود، مستقل از کمیته وزیران، صلاحیت نظارت بر میزان و چگونگی اجرای آرائش را قائل نیست و مرحله اجرا را بر عهده دولت محکوم علیه می‌داند؛ با این حال بعضاً به اجرا یا عدم اجرای تصمیماتش، در پرونده‌های مرتبط بعدی و نه در پرونده مورد حکم، توجه می‌کند (Glas, 2019: 242). عدم اجرای تصمیمات قبلی علیه دولت خوانده، می‌تواند نشانه‌ای برای ضرورت اتخاذ روش رسیدگی آزمایشی باشد؛ به هر حال در رسیدگی آزمایشی، به واسطه معوق ماندن پرونده‌های مشابه، سطحی از رصد نحوه اجرای تصمیمات، گریزناپذیر است.

۱-۳-۳. انتخاب پرونده‌های آزمایشی

دادگاه یک یا چند پرونده برای رسیدگی آزمایشی انتخاب می‌کند (ECHR, 2021: art. 61-2-c)؛ در بادی امر به نظر می‌رسد که امکان اجحاف به حق خواهان/های پرونده‌های منتخب (به دلیل فراهم نبودن زیرساخت لازم برای احقاق حق) وجود دارد؛ به این منظور از یک طرف این پرونده‌ها اولویت رسیدگی دارند و از طرف دیگر امکان به تعویق انداختن پرونده‌های مشابه تا زمان انجام اصلاحات مورد نظر دادگاه، در فرض صلاح دید دادگاه وجود دارد (ECHR, 2021: art. 61-6-a)؛ البته هر زمان دادگاه ضروری تشخیص دهد (ECHR, 2021: art. 61-6-c) و مشخصاً اگر دولت اقدامی برخلاف تصمیم دادگاه انجام دهد، رسیدگی به پرونده‌های معوق شده از سر گرفته می‌شود (ECHR, 2021: art. 61-8)؛ و در غیر این صورت‌ها «دادگاه می‌تواند پرونده‌های معوق را از دستور کار خود خارج کند» (Haider, 2013: 292). در ساختار دیوان این انتخاب می‌تواند از خلال تعامل کارشناسان و هیئت‌های تخصصی صورت پذیرد.

۱-۳-۴. لزوم اطلاع‌رسانی به دیگر خواهان‌ها

اتخاذ روش رسیدگی آزمایشی باید به اطلاع خواهان‌های پرونده‌های مشابه برسد و آن‌ها باید در جریان تحولات مرتبط با پرونده‌شان قرار گیرند (ECHR, 2021: art. 61-6-b). قواعد و روش‌های موجود ناظر بر ابلاغ تصمیمات دیوان (موضوع ماده ۶۲ قانون تشکیلات)، جهت تأمین این منظور

کافی می‌نماید. در قواعد دادگاه اگر پرونده موضوع رسیدگی آزمایشی به حل و فصل دوستانه^۱ ختم شود، توافق باید مشتمل بر اعلامیه‌ای از جانب دولت خواننده باشد که اولاً، اقدامات خواسته‌شده در قالب رسیدگی آزمایشی را انجام می‌دهد و ثانیاً، خسارت سایر متقاضیان بالفعل و بالقوه را جبران می‌کند (ECHR, 2021: art. 61-7). حسن حل و فصل دوستانه، نداشتن تشریفات و زود بازده بودن آن است، ولی از این جهت که طرفین در موضع برابر قرار ندارند، امکان اعمال قدرت علیه خواهان توسط دولت در فرایند حصول توافق وجود دارد.

شبهه این سازوکار در نظام حقوقی ایران صلح دعاوی است که در جایی یک طرف دعوا دولت باشد، موضوع اصل ۱۳۹ قانون اساسی^۲ می‌شود. طبعاً در صورتی که دعوی طرح‌شده به صلح خاتمه یابد، رفع ایرادهای ساختاری و حقوق خواهان‌های پرونده‌های معوق شده، یا در صلح‌نامه یا تحت اقتدار دیوان، ضرورتاً باید تعیین تکلیف شود.

۱-۳-۵. اطلاع‌رسانی به نهادهای ذی‌ربط

کمیته وزیران، مجمع پارلمانی شورای اروپا، دبیرکل شورای اروپا و کمیسر حقوق بشر شورای اروپا باید از رسیدگی آزمایشی و هر حکم دیگری که دادگاه در آن به وجود یک مشکل ساختاری یا نظام‌مند توجه کرده باشد، مطلع شوند (ECHR, 2021: art. 61-8). طبق ۱۲۱ قانون تشکیلات^۳، دیوان موظف شده است سازمان بازرسی کل کشور، دادستان کل کشور و دیوان محاسبات کشور را در جریان تصویب حقوق عمومی و منافع بیت‌المال قرار دهد. صرف‌نظر از ابهامی که در دو اصطلاح تصویب حقوق عمومی و منافع بیت‌المال وجود دارد، چون دیوان موظف نیست همه آرا و

۱. friendly-settlement: حل و فصل دوستانه در قواعد حاکم بر دادگاه، به این ترتیب است که در هر مرحله از دادرسی، طرفین پرونده می‌توانند با استفاده از امکانات دادگاه، با رعایت احترام حقوق بشر و محرمانه دعوا را حل و فصل کنند؛ در این صورت دادگاه پرونده را از دستور کار خود خارج می‌کند. محتوای توافق تحت نظارت کمیته وزیران اجرا می‌شود (Council of Europe, 1950: 39).

۲. صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد موقوف به تصویب هیئت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد. در مواردی که طرف دعوی خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد. موارد مهم را قانون تعیین می‌کند.

۳. هرگاه ضمن رسیدگی به موضوعی در دیوان، رئیس دیوان در جریان تصویب حقوق عمومی و یا منافع بیت‌المال قرار گیرد، موظف است مراتب را حسب مورد به سازمان بازرسی کل کشور، دادستان کل کشور و دیوان محاسبات کشور اعلام کند.

تصمیمات خود را به نهادهای نظارتی موضوع ماده اطلاع دهد، می‌توان از این ظرفیت برای اطلاع‌رسانی ایراد ساختاری بهره برد. با لحاظ ذیل ماده ۱ همین قانون، می‌توان رئیس قوه قضائیه را به این فهرست افزود.

۱-۳-۶. انتشار

اطلاعات ناظر بر شروع، اجرا و پایان فرایند رسیدگی آزمایشی باید در وبسایت دادگاه منتشر شود (ECHR, 2021: art. 61-10). انتشار ابزاری در خدمت رعایت اصل شفافیت قضائی است و موجب می‌شود ذی‌نفعان اصلاح ساختاری که در واقع همه افراد تحت حاکمیت دولت هستند، در جریان تغییر و تحولات قرار می‌گیرند. بستر وبسایت در اختیار دیوان قرار دارد؛ به علاوه طبق ماده ۱۰۹ قانون تشکیلات، دیوان برای انتشار تصمیمات هیئت عمومی، گزینه روزنامه رسمی را نیز در اختیار دارد.

۲. رسیدگی آزمایشی در رویه: مطالعه یک پرونده

یکی از پرونده‌هایی که دادگاه با اتکا به رسیدگی آزمایشی آن را حل و فصل کرد، رزمیوش و همکاران علیه رمانی (Rezmives et al., v. Romania, 25/07/2017) (پرونده رزمیوش) است. به موجب این پرونده که در شعبه هشت نفره مورد قضاوت قرار گرفت، چهار شهروند رومانیایی، درخواست‌های جداگانه، با موضوع شرایط نگهداری در بازداشتگاه‌های پلیس و زندان‌های رومانی، مدعی نقض حق منع رفتارها و مجازات‌های غیرانسانی و تحقیرآمیز، موضوع ماده ۳ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، شدند. در این پرونده، ابتدا قاضی منفرد، درخواست‌ها را غیر قابل قبول اعلام کرد، سپس در ۱۵ سپتامبر ۲۰۱۵، شعبه بخش سوم، به دلیل وجود ایراد ساختاری، اقدام به اعمال ماده ۶۱ ضوابط دادگاه یعنی رسیدگی آزمایشی کرد.

طبق حقایق موجود در پرونده، شاکی نخست، مدعی ازدحام زندانی، کمبود نور طبیعی، کسری مدت ورزش و امکان تفریح، شاکی دوم مدعی جابه‌جایی مکرر میان سه زندان در دوران حبس و شرایط نامناسب هر سه زندان، شاکی سوم مدعی ازدحام زندانی، نبود تهویه در سلول، کپک‌زدگی دیوارها، کیفیت پایین غذا و وجود ساس در زندان و شاکی چهارم مدعی ازدحام زندانی، شرایط بد بهداشتی، کمبود سرویس بهداشتی و حمام (یک حمام به ازای ۲۷ نفر)، آب جاری، هوای تازه و نور طبیعی، وجود موش، بی‌کیفیت بودن غذا و ظروف سرو آن شد. محل نگهداری این افراد در اماکن متفاوت قلمرو دولت رومانی است و مشابهت پرونده‌ها در حد شرایط

نامناسب در زندان‌ها و بازداشتگاه‌های تحت حاکمیت رومانی است؛ بنابراین ضرورتی ندارد که در رسیدگی آزمایشی خواسته‌ها یکسان باشند و وجود حداقلی از مشابهت کفایت می‌کند. مفهوم مشابه در رویکرد دیوان و دادگاه تفاوت دارد؛ برای مثال هیئت عمومی دیوان در مورد هفت دادخواست راجع به اعطای امتیازهای یک مدرک تحصیلی بالاتر به ایتارگران در مواجهه با آرای متعارض شعب بدوی و تجدیدنظر خود، رأی وحدت رویه صادر کرده یا در مورد دیگر در مواجهه پنج شکایت از اداره کل‌های آموزش و پرورش در مورد ندادن مرخصی زایمان نه ماهه، رأی ایجاد رویه صادر کرده است. در ادبیات دادگاه این خواسته‌ها یکسان محسوب می‌شوند و خواسته مشابه مفهومی کلی‌تر است؛ مانند عدم رعایت حقوق قانونی ایتارگران یا زنان در اداره یا عدم پایبندی کلی یک اداره به قانون یا رواج فساد مالی در یک اداره یا اجرا نشدن قانون در اداره و انتظار برای صدور بخش‌نامه. لازم به اشاره است که دیوان، برخلاف دادگاه، برای تشخیص تشابه، شخصیت خواننده را مبنا نمی‌گذارد. البته در هر دو، تشخیص مشابهت با خود نهاد قضائی است و مقررات معیار غایی ارائه نمی‌دهند.

۲-۱. تعیین تکلیف نقض حق

در آرای موضوع رسیدگی آزمایشی، مانند سایر آرای دادگاه، تصمیم و محتوای اولی ناظر بر این است که آیا اسناد شورای اروپا (Council of Europe, 1950: 19) نقض شده یا نه. در پرونده رزمیوش، نهایتاً دادگاه با توجه به طول مدت و شرایط سلب آزادی و اینکه سختی تحمیل شده به افراد فراتر از ذات و طبیعت حبس بوده، نقض ماده ۳ کنوانسیون را مسلم دانست (Rezmives et al., v. Romania) (25/07/2017: p. 18). در قواعد دیوان نیز بدو احراز نقض قانون، خروج از حیطه اختیارات، درخواست صدور تصمیم مساعدتر و هر آنچه به‌عنوان جهت صلاحیت دیوان قابل طرح است ضروری است؛ حتی در مورد رسیدگی آزمایشی، مرجع رسیدگی پیش از شروع فرایند تاحد زیادی از محق بودن خواهان اطمینان حاصل می‌کند؛ چون در غیر این صورت یا ایراد ساختاری وجود ندارد یا اگر وجود داشته باشد، از طریق پرونده پیش‌رو قابل شناسایی و اصلاح نیست.

۲-۲. توجیه مناسب بودن روش رسیدگی آزمایشی

موجه‌سازی مستلزم اثبات وجود ایراد ساختاری است. در پرونده رزمیوش، پیش‌از/علاوه‌بر دادگاه، کمیته وزیران وجود ایراد ساختاری را احراز کرده بود و تعاملاتی با دولت رومانی برای رفع آن داشت؛ صرف‌نظر از پرونده‌های پیشین، ۳۲۰۰ پرونده مشابه در هنگامی که دادگاه تصمیم به

اتخاذ رسیدگی آزمایشی گرفت، باز بود (Rezmives et al., v. Romania, 25/07/2017: Para. 105, 109) و نهایتاً خود دادگاه ایراد ساختاری و لزوم رسیدگی آزمایشی را تشخیص داد.

در این مورد دادگاه، نظام حقوقی و قوانین داخلی رومانی را مورد بررسی انتقادی قرار داد و در کنار نکات مثبتی مانند امکان شکایت بدوی و تجدیدنظر از شرایط نامناسب بازداشتگاه و زندان و توجه به لزوم تدوین استانداردهایی برای محل نگهداری افراد محروم از آزادی، وجود جایگزین‌هایی برای قرارها و مجازات‌های سالب آزادی و وجود پایگاه داده‌ای که سیر نزولی محرومان از آزادی را نشان می‌دهد به این نتیجه رسید که چون مجازات‌های غالب عبارت‌اند از حبس ابد، حبس مدت‌دار و در مرتبه سوم جزای نقدی (Rezmives et al., v. Romania, 25/07/2017: para. 27-33)، خودبه‌خود به پرجمعیت شدن زندان می‌انجامد. دادگاه در مقام بررسی صحت ادعاهای خواهان‌ها، گزارش‌ها و توصیه‌های آمبودزمان مدافع مردم^۱ را مورد توجه قرار داد؛ این منبع تا حد زیادی صحت ادعاها را تأیید کرد (Rezmives et al., v. Romania, 25/07/2017: para. 39, 40). به‌علاوه پیش‌تر در ۲۰۱۲، کمیته وزیران وضعیت زندان‌ها و بازداشتگاه‌های رومانی را پیرو اجرای حکم ۹۳ نفر مورد توجه قرار داد و به نتایجی شبیه ادعاهای خواهان‌ها دست یافت (Rezmives et al., v. Romania, 25/07/2017: para. 44).

نهایتاً دادگاه با استناد به صدور ۹۳ حکم مشابه از ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۲ (Rezmives et al., v. Romania, 25/07/2017: para. 106)، تشخیص ازدحام در ۱۵۰ مورد و تأیید تداوم ایرادها و ناکافی بودن اصلاحات، مستند به گزارش‌های کمیته وزیران، وجود ایراد ساختاری را احراز کرد و پس از ارائه اطلاعات کافی از شرح مآل و تدقیق نظام حقوقی مرتبط در دولت رومانی و شورای اروپا، نظر طرفین را جویا شد؛ دولت اعلام کرد در راستای اجرای حکم دادگاه در پرونده مشابه پیشین^۲ اصلاحات متعددی را انجام داده که نهایتاً به کاهش ۳۱ درصدی بازداشتیان و ۲۰ درصدی زندانیان منجر شده است و چون اصلاحات در نیمه راه است، رسیدگی آزمایشی را نامناسب تلقی می‌کند (Rezmives et al., v. Romania, 25/07/2017: para. 91-97)؛ خواهان‌ها همگی بر درخواست اولی خود تأکید کردند و مشخصاً یکی از آن‌ها خواستار تحمیل تعهدات عینی به دولت از طریق رسیدگی آزمایشی شد (Rezmives et al., v. Romania, 25/07/2017: para. 100) و نهایتاً دادگاه به این نتیجه رسید که رسیدگی آزمایشی روشی مناسب است.

1. people's Advocate
2. Iacov Stanciu v. Romania

۳-۲. شناسایی نوع ایرادهای ساختاری

ایرادها ممکن است نظام‌مند یا ناشی از دیگر بدکارکردی‌ها باشند (ECHR, 2021: art. 61-3) که در فرض نخست اراده ضمنی دولت بر ایجاد و تداوم آن‌هاست. در پرونده رزمیوش دادگاه دو نوع ایراد را، بدون ورود به منشأ آن‌ها، شناسایی کرد: یکی ازدحام جمعیت و شرایط بد بازداشت و دیگری مسئله عدم جبران خسارت. در مورد نخست اولاً، با توجه به اینکه دولت به دلیل کسری امکانات نمی‌تواند اجرای ماده ۳ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر را در مورد تک‌تک زندانیان تضمین کند، توصیه به کاستن از جمعیت زندانیان کرد و ثانیاً، با توجه به اینکه مداخله در چگونگی اصلاح نظام کیفری یک کشور را در صلاحیت خود نمی‌داند به اجرای مصوبات ارکان شورای اروپا، از جمله کمیته امور کیفری و نیز استفاده از تجربه مثبت دیگر دولت‌ها، ارجاع داد (Rezmives et al., v. Romania, 25/07/2017: para. 115, 116). در مورد جبران خسارت، دادگاه پیشگیری از ورود خسارت به افراد محروم از آزادی و جبران خسارات وارده به آن‌ها را مکمل یکدیگر دانست؛ به علاوه امکان مطالبه خسارت در محاکم داخلی، نگذاشتن همه بار اثبات دلیل بر عهده زندانی، تقلیل ندادن شرایط بد حبس به قصور افرادی در اداره زندان و توجه به ریشه‌های پیچیده‌تر آن، جبران خسارت افرادی که پیش‌تر ماده ۳ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در حقشان نقض شده است و نیز استفاده از بخشودگی بخشی از حبس را به‌عنوان روش جبران خسارت به دولت توصیه کرد (Rezmives et al., v. Romania, 25/07/2017: para. 124-128).

نکته قوت در قواعد حاکم بر دیوان این است که دیوان علاوه بر اینکه می‌تواند اداره را به اجرای قانون دعوت کند، می‌تواند تفسیر خود از قوانین را ارائه دهد، از طریق رئیس قوه منشأ ایجاد قانون جدید شود و حتی خود رأساً قاعده حقوقی لازم جهت اصلاح ساختار معیوب (آن گونه که در ۱-۱ بحث شد) را ایجاد کند.

۴-۲. منشأ ایرادهای ساختاری

در پرونده رزمیوش دادگاه منشأ ایرادها را در نقض یا عدم اجرای مصوبات شورای اروپا جست‌وجو و مفصلاً و دقیقاً در بخشی مجزا (Rezmives et al., v. Romania, 25/07/2017: part. III)، مقررات مرتبط را تشریح کرده است. رئوس این مقررات و توصیه‌ها عبارت‌اند از استفاده از مجازات سالب آزادی و بازداشت موقت به‌عنوان آخرین راه‌حل؛ منع توسعه املاک و ابنیه زندان به‌عنوان راه‌کار معضل ازدحام؛ ایجاد مجازات جایگزین حبس و دعوت و جلب اعتماد قضات و دیگر دست‌اندرکاران امر قضا به اعمال آن‌ها؛ کیفرزدایی؛ تجزیه و تحلیل ریشه‌های ازدحام؛

ساده‌سازی عدالت کیفری و توسعه روش‌های جایگزین تعقیب کیفری؛ برنامه‌ریزی برای جلوگیری از تکرار جرم؛ استانداردسازی برای شرایط نگهداری افراد در حبس و بازداشت (vide. Committee of Ministers, 1999).

دادگاه به نظر کمیته اروپایی مبارزه با شکنجه و رفتار غیرانسانی و تحقیرآمیز، اشاره کرده است، مبنی بر اینکه ازدحام زیاد جمعیت، نبود حریم خصوصی، کسری امکانات و تفریحات، بروز خشونت میان خود زندانیان یا با زندانبانان، مصداق رفتار غیرانسانی و تحقیرآمیز (CPT, 1997: para. 13, 14) و به تعبیری نقض ماده ۳ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر است. این کمیته در ۲۰۱۰ بازدیدی از زندان‌ها و بازداشتگاه‌های رومانی داشته و در گزارش خود به مواردی از وضعیت بد افراد اشاره دارد که تا حد زیادی با ادعاهای خواهان‌ها انطباق دارد و پیشنهادهایی جهت بهبود وضعیت به دولت ارائه می‌دهد (Rezmiş et al., v. Romania, 25/07/2017: para. 52). کمیته امور کیفری، که در ۱۹۵۸ با هدف تعیین اولویت همکاری و ارائه پیشنهادهایی در مورد حقوق کیفری، آیین دادرسی کیفری و جرم‌شناسی توسط کمیته وزیران تأسیس شده، در ۲۰۱۶ کتابی با محتوای استراتژی بلندمدت برای کنترل جمعیت زندانیان منتشر کرده است. دادگاه در رأی خود به بخش‌هایی از این کتاب نیز اشاره می‌کند؛ از جمله در این سند دولت‌ها به استفاده از ضمانت‌اجراهای اجتماعی برای مقابله با جرم و توجه به نقش و کارکرد جوامع محلی دعوت شده‌اند (CDPC, 2016: part d)؛ جرم به رفتارهای جداً مضر برای اجتماع محدود شده و مجازات حبس منحصر به جرائم مهم یا مجرمان خطرناک شده است (CDPC, 2016: para 112, 113).

روشن می‌شود که انجام این اصلاحات به افزودن یا تغییر یک مصوبه محدود نمی‌ماند؛ اولاً، مستلزم اصلاح قوانین و مقررات موجود است؛ ثانیاً، تغییراتی در سطح خردتر نظام حقوقی، مثلاً شیوه‌نامه‌های حاکم بر هر زندان/بازداشت‌گاه را ایجاد می‌کند و ثالثاً، ورای دو مورد قبل دادگاه در کنار زمینه‌های حقوقی، تلویحاً به ریشه فراحقوقی این وضعیت اشاره می‌کند (Rezmiş et al., v. Romania, 25/07/2017: para. 110)؛ طبق نظر موافق قاضی وویتچک^۱ اتخاذ سیاست کیفری سرکوبگرانه توسط دولت بر شمار زندانیان تأثیر می‌گذارد و پارلمان بسته به سطح مشروعیت دموکراتیک خود تعیین‌کننده سیاست کیفری است (Rezmiş et al., v. Romania, 25/07/2017: p. 31, 32)؛ در نتیجه ازدحام زندانی از ورود خلل به مشروعیت دموکراتیک یک نظام سیاسی خبر می‌دهد.

در نظام حقوق داخلی، ایرادهایی که دیوان امکان‌شناسایی آن را دارد، دو منشأ می‌توانند داشته باشند: کسری‌های قابل انتساب به قانون و کسری‌های قابل انتساب به مجریان قانون. بسته به هر یک مورد بعد، یعنی اقدامات اصلاحی متفاوت می‌شود. مثلاً در خصوص تصویب مکرر مقررات خلاف قانون توسط شوراها، علت ممکن است در مبهم بودن متن قوانینی که حدود اختیارات شوراها را روشن می‌کند نهفته باشد یا در فسادپذیری اعضای شوراها یا بی‌اطلاعی آنان از قوانین مرتبط یا ... باشد، تبعاً اقدام اصلاحی موضوعاتی از جمله اصلاح/تفسیر قانون، تقویت سازوکارهای نظارتی و ارائه آموزش به اعضای شوراها را دربرمی‌گیرد.

۲-۵. نوع اقدامات اصلاحی

منظور اقداماتی است که دولت متعاهد/محکوم‌علیه در جهت اجرای تصمیم دادگاه، ملزم به اعمال آن‌ها در سطح داخلی است (ECHR, 2021: art. 61-3). دادگاه اصول و اقدامات کلی حاکم بر اصلاحات را تعیین می‌کند (به تعبیری به آن جهت می‌دهد) و به جزئیات اصلاحات نمی‌پردازد؛ در تعیین اصول علاوه بر پرونده پیش رو به رویه و سابقه خود توجه دارد و وفادار است (Glas, 2019). در پرونده رزمیوش دادگاه آرای خود را ماهیتاً اعلامی توصیف می‌کند؛ به این معنا که به دنبال تعیین حقوق طرفین در وضع موجود است و انتخاب نحوه اجرای تعهدات طبق ماده ۴۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر بر عهده خود دولت باهماهنگی و تحت نظارت کمیته وزیران و با لحاظ توصیه‌های دادگاه است.

دیوان نیز می‌تواند جهت رفع ایرادهای ساختاری‌ای که شناسایی می‌کند، توصیه‌هایی ارائه دهد و انجام آن‌ها را از طریق واحد اجرای احکام خود، تحت نظارت نهادهای ذی‌ربط و با تعامل همه‌جانبه با اداره محکوم‌علیه، تسهیل کند. این راه‌کارها می‌تواند موردی باشد یا به تهیه پیش‌نویس اصلاح یا تدوین قانون یا دیگر مقررات یا ارائه آموزش به دست‌اندرکاران منجر شود.

۲-۶. تعیین تکلیف پرونده‌های مشابه

در پرونده رزمیوش، دادگاه موقتاً رسیدگی به سایر پرونده‌های مشابه، یعنی ۳۲۰۰ پرونده مطروحه از ۲۰۱۶ را به تعویق انداخت؛ منتها با این تضمین که اگر دولت محکوم‌علیه کماکان به نقض کنوانسیون اروپایی حقوق بشر ادامه دهد، رسیدگی به همه یا بخشی از پرونده‌های معوق، به تشخیص دادگاه، از سرگرفته شود (Rezives et al., v. Romania, 25/07/2017: para. 105, 109).

در قانون تشکیلات بازه مشخصی برای طول دادرسی دیده نشده است.^۱ بنابراین منعی جهت تعویق سایر پرونده‌های مطرح شده تا روشن شدن نتیجه رسیدگی آزمایشی وجود ندارد؛ به علاوه سازوکار صدور قرار اناطه^۲، در فرض تفسیر موسع آن، وجود دارد و در صورت انتظار برای روشن شدن نتیجه رسیدگی آزمایشی و اصلاحات ثانوی قابل اعمال است. ممکن است به نظر برسد که در رسیدگی‌های اداری بعضاً فوت وقت می‌تواند حکم دادگاه را خالی از فایده و به جبران خسارت محدود کند. مثلاً در جایی که موضوع دعوا درخواست ابطال مصوبه شورا باشد، صدور حکم در بازه زمانی کوتاه جهت احقاق حق خواهان کارآمد است. توجه به این نکته ضروری است که در پرونده‌های حقوق بشری هم همین خاصیت وجود دارد؛ در شکایت از وضعیت بد زندان، ممکن است تا زمان اجرای حکم دادگاه، دوران حبس خواهان پایان یابد. اثر رسیدگی آزمایشی رو به آینده است، جز در بحث تعیین میزان خسارت وارده به خواهان که از زمان شروع ورود خسارت محاسبه می‌شود. در هر دو سیستم، امکان صدور دستور موقت، جهت توقف ورود خسارت به خواهان تا روشن شدن نتیجه دادرسی وجود دارد.

۷-۲. تعیین مهلت برای انجام اصلاحات

دادگاه مهلتی جهت روشن شدن فرایند اصلاحات به دولت محکوم علیه اعلام می‌کند؛ عوامل تعیین‌کننده در اتخاذ این تصمیم عبارت‌اند از ماهیت اقدامات لازم برای رفع ایراد در سطح داخلی و نیز زمان لازم برای به انجام رسیدن آن (ECHR, 2021: art. 61-4). در رأی رزمیوش دادگاه فرصت شش ماهه برای دولت رومانی جهت تهیه جدول زمانی نحوه انجام اصلاحات در همکاری با کمیته وزیران، تعیین کرد.

در مقررات دیوان، قاعده مرتبط و منعی جهت تعیین مهلت مذکور وجود ندارد؛ چون طبق ماده ۱۰۷ اجرای تصمیمات دیوان، برای محکوم علیه فوری است و ماده ۱۰۸، با لحاظ ماهیت غیرآنی اقدامات اداری، مهلتی یک ماهه برای حصول نتیجه و ارائه گزارش به واحد اجرای احکام در نظر گرفته است؛ پس اگر تصمیم دیوان انجام کاری در یک بازه زمانی (مثلاً سه ماهه) باشد، فوریت به

۱. وجود این بازه زمانی در قوانین دادرسی بسیاری از کشورها، از جمله ایران، جهت فرار دستگاه قضائی و دولت از قبول مسئولیت مدنی ناشی از آن مغفول مانده است (روشن و دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۳: ۱۰۷ و ۱۰۸).

۲. ماده ۵۰ قانون تشکیلات: «هرگاه رسیدگی دیوان منوط به اثبات امری باشد که در صلاحیت مرجع دیگری است، قرار اناطه صادر و مراتب به طرفین ابلاغ می‌شود...».

معنای ضرورت آغاز و طی فرایند اصلاحی طبق تصمیم و در مهلت زمانی مورد نظر دیوان می‌شود و یک ماه مذکور خود به خود فاقد کارکرد می‌گردد. این مورد متفاوت از مقررۀ ماده ۱۰ است که از تصمیمات و اقدامات موردی واحدها و مأموران، از زمان صدور رأی رفع اثر می‌شود و در مورد تصمیمات عام‌الشمول: «اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیئت عمومی است...». این دو قاعده جهت تعیین میزان خسارت قابل استفاده هستند نه انجام اصلاحات ساختاری.

۳. ضمانت اجرای تصمیمات

الزام‌آوری تصمیمات دادگاه، در حقوق معاهدات بین‌المللی ریشه دارد؛ متأثر از تعهدات الزام‌آور، آرای دادگاه برای همه ارکان نظام‌های حقوقی داخلی، حتی ارکان قضائی و تقنینی الزام‌آور است و در تصمیمات و مصوبات بعدی خود باید آن را رعایت کنند (AI Ali, 2019: 1620). در ساختار شورای اروپا دادگاه از طریق نظارت کمیته وزیران تصمیمات خود را عملیاتی می‌کند؛ به‌رغم اینکه کمیته و حتی دادگاه (ECHR, 2021: art. 19) از اختیارات کافی جهت اعمال اقتدار و فشار بر دولت‌های عضو جهت اجرای تصمیمات برخوردار هستند، عملاً خود را در موضع برابر با دولت محکوم‌علیه قرار می‌دهند و با هم‌اندیشی، رسیدن به راه‌حل اصلاحی/اجرایی را برای دولت تسهیل می‌کنند و از این رو می‌توان روش رسیدگی آزمایشی را به ابزاری برای گفت‌وگو میان دولت و دادگاه برای توقف نقض حقوق بشر تعبیر کرد (Gerards, 2012: 392)؛ ابزاری که از طریق آن دادگاه بستر، تجربه و دانش خود را جهت تضمین حقوق بشر در اختیار دولت خوانده می‌گذارد. به این ترتیب، استقلال و حاکمیت دولت محکوم‌علیه، به‌عنوان اصل مبنایی حقوق بین‌الملل، محترم می‌ماند؛ با اینکه در سطح فراملی، اصل تفکیک قوا در معنا و جایگاه نظامات حقوق داخلی وجود ندارد، تفکیک عملاً مرعی است و نگرانی از غیرتخصصی شدن دادگاه برطرف می‌شود.

در نظام حقوق داخلی ایران، اولاً، اصل تفکیک قوا جایگاه بلندی دارد. نتیجه این اصل در نظارت دیوان بر اداره، چنین است که در مرحله نخست دیوان ضمن رسیدگی موارد نقض قانون را شناسایی و در قالب حکم به اداره اعلام می‌کند، در مرحله دوم اداره مستقلاً اقدام و طی فرایند مورد نظر خود، حکم را اجرا می‌کند؛ ثانیاً، اصل استقلال قوه قضائیه مانع از ایجاد سازوکار تعامل سازمانی میان دادگاه‌ها و اداره شده است. ارتباط میان قوه قضائیه با قوای دیگر از طریق وزیر دادگستری و بعضاً رئیس قوه انجام می‌شود. وفق قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه و اصل ۱۵۸ و ۱۶۰ قانون اساسی، آن‌ها اقتدار مشخصی علیه بخش عمده خواندگان دیوان ندارند؛ جز دو

سازوکار به جریان انداختن نظارت سازمان بازرسی کل کشور و امکان تهیه لایحه قضائی (که موضوعش نمی‌تواند از حدود اصول ۱۵۶ و ۱۵۸ قانون اساسی فراتر رود).

برای مثال اگر دیوان به این نتیجه برسد که اتخاذ مکرر تصمیم خاص و عام خلاف قانون توسط شوراها، به دلیل عدم آشنایی اعضای شوراها با قانون است، این موارد جهت رفع ایراد، کافی نیستند. از طرف دیگر به رغم اینکه در اصلاحات تقنینی بر قدرت اجرایی احکام دیوان افزوده شده و اکنون دیوان به واحدهای اجرای احکام مجهز است، کماکان تصمیماتش در مرحله اجرا با چالش مواجه می‌شود، تاجایی که در طرح اصلاح قانون تشکیلات (-/sajed.divan) edalat.ir/Assistances/GCSearch)، مجدداً سازوکار اجرای احکام مورد بازنگری قرار گرفته است؛ موانع اجرای تصمیمات دیوان که طبعاً در رسیدگی آزمایشی بیشتر هم می‌شود. با تمرکز بر تبدیل رسیدگی آزمایشی به محملی برای گفت‌وگو میان کارکنان اداره و قضات/کارشناسان دیوان و انتقال تجربه و دانش قضات دیوان به کارمندان، به ویژه در فهم دقیق قانون، و عدول از قهری‌انگاری جایگاه دیوان، یعنی شبیه همان نگاهی که در دادگاه حاکم است، این چالش قابل تعدیل می‌شود.

نتیجه

رسیدگی آزمایشی روشی کارآمد جهت از میان بردن زمینه نقض قواعد حقوقی و تبعاً کاستن از دعاوی مشابه در دادگاه اروپایی حقوق بشر است. روش به این صورت است که اگر شعبه رسیدگی کننده یا یکی از اطراف یا هر دو طرف پرونده به این نتیجه برسند که ایراد ساختاری عامل طرح دعاوی مشابه است، در فرض تشخیص دادگاه فرایند آغاز می‌شود؛ به این ترتیب که پس از جمع‌آوری مستندات کافی، پرونده یا پرونده‌هایی برای رسیدگی انتخاب می‌شوند، رسیدگی به سایر پرونده‌ها، ضمن اطلاع‌رسانی به ذی‌نفعان و ذی‌ربطان، به حال تعلیق درمی‌آید، پس از روشن شدن خلأهای نظام حقوق داخلی و منشأ و نوع آن، دادگاه سمت و سو و اصول کلی حاکم بر اصلاحات را، بدون ورود به جزئیات، روشن و مهلتی برای انجام آن تعیین می‌کند؛ سپس محکوم‌علیه در تعامل با کمیته وزیران اصلاحات مورد نظر را انجام می‌دهد.

در نظام حقوقی ایران، حتی در وضع موجود و بدون نیاز به تغییرات قانونی و نهادسازی و فریه‌سازی دستگاه قضائی، امکان استفاده از این روش، به عنوان واکنش طبیعی یک نهاد قضائی برای صیانت از خود در برابر دعاوی متعدد با منشأ واحد، وجود دارد. منتها لازمه‌اش ایجاد اراده به رفع ایرادهای ساختاری در وهله نخست در دیوان و در وهله دوم در اداره و دیگر ارکان نظام حقوقی، به جای حل موردی ایرادها و اشتباه‌های روزمره، است. در فرض استفاده از این روش،

نهاد رأی ایجاد رویه از وضعیت بی‌فایده کنونی خارج و به بستری برای پیش‌برد پروژه اصلاحات ساختاری مبدل می‌شود. در حال حاضر اولاً، ندرتاً دیوان اقدام به صدور رأی ایجاد رویه می‌کند و ثانیاً، در آن موارد نادر هم به دلیل تصور ایجاد تعارض با اصل تفکیک قوا، از طریق ورود به حوزه کارویژه قوه مقننه و اصل استقلال قضائی، به دلیل اجبار قضات به پیروی از تفسیر قضائی واحد، بعضاً به تکرار متن قانون بسنده می‌کند.

دیوان می‌تواند با کمک کارشناسان خود در کنار بررسی کلیت پرونده‌های مشابه پیش‌رو، یک یا چند مورد را جهت رسیدگی آزمایشی انتخاب کند و با تحلیل قضائی پرونده انتخابی و نیز جلب گزارش‌های پسینی یا پیشینی نهادهای نظارتی مانند سازمان بازرسی کل کشور و بررسی دقیق نظام حقوقی حاکم بر پرونده، ایرادهای ساختاری را شناسایی و از طریق سازوکار صدور رأی ایجاد رویه، راه‌حلی کلی برای رفع آن ارائه دهد. در مرحله اجرا نیز می‌تواند از طریق تعامل با اداره و قرار نگرفتن در موضع آمریت، اجرای تصمیم خود را تسهیل کنند؛ به این ترتیب بدون خروج از چارچوب اصل تفکیک قوا، رسیدگی آزمایشی دیوان منشأ اصلاح ایرادهای ساختاری اداره می‌شود؛ کماکان امکان استفاده از ظرفیت رئیس قوه قضائیه در تهیه پیش‌نویس قانون هم فراهم است.

مورد اخیر یعنی تسهیل اجرای احکام توسط خود دیوان، از طریق ایجاد بستر لازم برای گفت‌وگو با اداره، نه تنها در رسیدگی آزمایشی که در تسهیل اجرای همه تصمیمات و احکام دیوان کارساز است و می‌تواند چالش عدم اجرای مکرر احکام دیوان را تعدیل کند.

منابع

الف) منابع فارسی

- ابریشمی‌راد، محمدمامین و حسین آئینه‌نگینی (۱۳۹۸)، «نقد صلاحیت دیوان عدالت اداری در صدور رأی وحدت رویه»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۲۵.
- افشاری، فاطمه (۱۳۹۴)، ارزیابی رأی وحدت رویه و ایجاد رویه در دیوان عدالت اداری، زیر نظر محمدرضا ویژه، تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه.
- جست‌وجوی آرای هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی، <https://sajed.divan-edalat.ir/Assistances/GCSearch> (۱۴۰۱/۳/۲۳).
- حدادی، مهدی و حسین رضائیان کوچی (۱۴۰۰)، «چالش‌های حقوقی شیوه‌های رسیدگی جمعی دعاوی حقوق بشری در دیوان اروپایی حقوق بشر»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۴.
- دادنامه ش. ۶۴، ۱۳۹۴/۰۲/۱۹، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
- دادنامه ش. ۶۲/۸۵، ۱۳۸۵/۰۲/۱۰، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
- روشن، محمد و حسین دهقانی فیروزآبادی (۱۳۹۳)، «مسئولیت مدنی دولت در اطلاع دادرسی»، حقوق اداری، شماره ۳، ۷۱-۱۱۲.
- سادات اخوی، سید علی و پارسانیا، نقیسه، (۱۳۹۲)، «قواعد تفسیر کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در پرتو رویه قضائی دیوان اروپایی حقوق بشر»، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۴۹.
- سودمندی، عبدالمجید (۱۳۹۷)، «مستدل و مستند بودن آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری؛ ایراد در استناد به قانون اساسی»، پژوهش حقوق عمومی، شماره ۶۱.
- طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، <https://shenasname.ir/tarh/5793-eslah-divan> (۱۴۰۱/۳/۲۴).
- فلاح‌زاده، علی محمد و زهرا زارعی (۱۳۹۲)، «بررسی تطبیقی سازمان بازرسی کل کشور و نهاد آمبودزمن»، حقوق اداری، شماره ۲.
- مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۰/۰۸/۱۹)، «قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور»، روزنامه رسمی کشور، ش. ۱۰۶۹۱.
- مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۹/۰۲/۱۱)، «قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی)»، روزنامه رسمی کشور، ش. ۱۶۰۷۰.
- مجلس شورای اسلامی، (۱۳۸۶/۰۸/۲۹)، «قانون مدیریت خدمات کشوری»، روزنامه رسمی کشور، ش. ۱۸۲۷۱.
- مجلس شورای اسلامی، (۱۳۹۲/۰۵/۰۲)، «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، روزنامه رسمی کشور، ش. ۱۹۹۲۰.
- همتی، معجبی (۱۳۹۶)، «تحلیل قانون دیوان عدالت اداری از منظر استانداردهای خاص دادرسی منصفانه اداری؛ با نگاهی به رویه دادگاه اروپایی حقوق بشر»، پژوهش حقوق عمومی، شماره ۵۵.

(ب) منابع انگلیسی

- Al Ali, N. A. R. (2019), "Execution of judgments of the European Court of Human Rights", **International Journal of Innovative Technology and Exploring Engineering**, Vol. 8, Is. 8.
- **Case of Broniowski V. Poland: Application no. 31443/96**, 22 June 2004, ECHR,.
- **Case of Rumpf V. Germany: Application no. 46344/06**, 2 September 2010, ECHR,.
- Council of Europe (Committee of Ministers) (1999), "Concerning Prison Overcrowding And Prison Population Inflation", **The Official Gazette of Council of Europe**.
- Council of Europe, (1950), **European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms**.
- Council of Europe, (20 March 1952), **Protocol 1 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms**.
- ECHR (Press Unit), (2021), **Factsheet - Pilot judgments**.
- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), (22 August 1997), **7th General Report on the CPT's Activities**, Strasbourg: Council of Europe Publications.
- European Committee on Crime Problems (CDPC), (2016), **White Paper on Prison Overcrowding**, Strasbourg: Council of Europe Publications..
- European Court of Human Rights (ECHR) (2021 Ver), **Rules of Court**, Strasbourg: Council of Europe Publications.
- Gerards, J. (2012), "The Pilot Judgment Procedure Before the European Court of Human Rights as an Instrument for Dialogue", in **Constitutional Conversations**, Monica Claes, Maartje de Visser, Patricia Popelier, Catherine Van De Heyning, eds. Antwerp: intersentia, pp.369-397.
- Glas, L. R. (2016). "The Functioning of the Pilot-Judgment Procedure of the European Court of Human Rights in Practice", **Netherlands Quarterly of Human Rights**, Vol. 34, No. 1.
- Glas, L. R. (2019), "The European Court of Human Rights supervising the execution of its judgments", **Netherlands Quarterly of Human Rights**, Vol. 37, No. 3.
- Haider, D. (2013), **The Pilot-Judgment Procedure of the European Court of Human Rights**, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- **Reznives et al., v. Romania: applications nos. 61467/12, 39516/13, 48213/13 and 68191/13**, 25/07/2017, ECHR.