

دکتر سیدعلی سادات‌اخوی*

پروتکل شماره ۱۴ و اصلاح نظام نظارتی کنوانسیون اروپایی حقوق بشر

چکیده:

در سال ۱۹۹۸ نظام نظارتی کنوانسیون اروپایی حقوق بشر دستخوش تحولی اساسی گردید. در این سال دو نهاد کمیسیون و دیوان اروپایی حقوق بشر منحل شده و به جای آنها نهادی واحد یعنی دیوان اروپایی حقوق بشر ایجاد گردید. اندکی بعد ضرورت اصلاح نظام نظارتی کنوانسیون مجدداً احساس گردید. به همین منظور، در سال ۲۰۰۴، شورای اروپا مبادرت به تدوین پروتکل شماره ۱۴ با هدف اصلاح نظام نظارتی موجود جهت افزایش کارایی آن نمود. موضوع مقاله حاضر بررسی اصلاحات پیش‌بینی شده در این پروتکل می‌باشد.

واژگان کلیدی:

حقوق بشر، نظام‌های منطقه‌ای حمایت از حقوق بشر، دیوان اروپایی حقوق بشر، پروتکل شماره ۱۴ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر.

مقدمه

کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در سال ۱۹۵۰ تدوین و در سال ۱۹۵۳ لازم‌الاجرا گشت. بر اساس ماده ۱۹ کنوانسیون، مسئولیت نظارت بر اجرای مفاد کنوانسیون به کمیسیون اروپایی حقوق بشر و دیوان اروپایی حقوق بشر واگذار شده بود. در سال ۱۹۹۸ یعنی پس از گذشت قریب نیم قرن نظام نظارتی کنوانسیون اروپایی دستخوش تحولی اساسی گردید. در این سال، مطابق مقررات پروتکل شماره ۱۱، دو نهاد فوق منحل شده و به جای آنها یک نهاد واحد، یعنی دیوان اروپایی حقوق بشر، ایجاد گردید. دیوان جدید که دارای ویژگی‌هایی متمایز از نهادهای سابق بود در سال ۱۹۹۸ رسماً کار خود را آغاز کرد و اکنون همچنان به عنوان نهاد ناظر بر اجرای کنوانسیون به فعالیت خود ادامه می‌دهد.

اندکی پس از لازم‌الاجراء شدن پروتکل شماره ۱۱ و تأسیس دیوان جدید ضرورت اصلاح مجدد نظام نظارتی کنوانسیون احساس گشت. در این راستا، از سال ۲۰۰۰ دولت‌های عضو کنوانسیون مطالعه و بررسی در زمینه اصلاح نظام موجود را آغاز کردند که ماحصل آن تدوین پروتکل شماره ۱۴ در ۱۳ مه ۲۰۰۴ بود. در اعلامیه‌ای که به‌طور همزمان با متن پروتکل توسط کمیته وزیران شورای اروپا منتشر شد، دولت‌های عضو شورا بر ضرورت اصلاح فوری نظام موجود تأکید کرده و متعهد شدند که ظرف مدت ۲ سال (یعنی تا ماه مه ۲۰۰۶) پروتکل مزبور را به تصویب برسانند. این پروتکل که تاکنون توسط ۱۰ دولت به تصویب رسیده است پس از تصویب کلیه دولت‌های عضو کنوانسیون لازم‌الاجراء خواهد شد.

هدف نوشته حاضر بررسی مقررات پروتکل شماره ۱۴ در زمینه اصلاح مکانیسم نظارتی کنوانسیون اروپایی حقوق بشر می‌باشد. بدین منظور ابتدا به علل ضرورت تغییر نظام موجود خواهیم پرداخت (الف) و سپس اصلاحات ایجاد شده توسط پروتکل شماره ۱۴ را مورد بررسی قرار خواهیم داد (ب).

الف) ضرورت اصلاح نظام موجود

در کنفرانسی که به مناسبت بزرگداشت پنجاهمین سالگرد امضای کنوانسیون اروپایی حقوق

بشر در نوامبر سال ۲۰۰۰ در شهر رم برگزار گردید دولت‌های عضو شورای اروپا به بررسی دستاوردها و مشکلات کنوانسیون اروپایی پرداختند. در جریان این کنفرانس دولت‌های اروپایی نگرانی شدید خود را در خصوص مسئله کارآمدی نظام نظارتی کنوانسیون اروپایی ابراز کردند. به اعتقاد آنها افزایش بیش از حد دعوی مطروحه در دیوان اروپایی حقوق بشر و ناتوانی دیوان در رسیدگی سریع به این دعوی کارآیی نظام نظارتی کنوانسیون و به تبع آن اعتبار و اقتدار دیوان را به زیر سؤال برده بود.

آمار مربوط به شکایات واصله به دیوان به روشنی حاکی از روند رو به رشد این شکایات می‌باشد. در سال ۱۹۹۰ تعداد شکایات ثبت شده ۵۲۷۹ مورد بود ولی این رقم در سال ۱۹۹۴ به ۱۰۳۳۵، در سال ۱۹۹۸ به ۱۸۱۶۴ و در سال ۲۰۰۳ به ۳۹۰۰۰ مورد افزایش پیدا کرد. چنانکه ملاحظه می‌شود طی سیزده سال تعداد شکایات واصله به دیوان تقریباً هشت برابر گردید. علت عمده افزایش دعوی در سال‌های اخیر از یک سو افزایش دول عضو کنوانسیون و از سوی دیگر بالا رفتن آگاهی و اعتماد مردم نسبت به دیوان بوده است. افزایش بار کاری دیوان به نوبه خود موجب گردید که تعداد دعوی معوق نیز به سرعت افزایش پیدا کند، به طوری که در حال حاضر حدود ۶۵۰۰۰ پرونده معوق در دیوان وجود دارد. آمار مربوط به سال ۲۰۰۳ نشان می‌دهد که در این سال به طور تقریبی دیوان ماهیانه به ۱۵۰۰ پرونده رسیدگی کرده است، در حالی که در همین سال به طور متوسط ماهیانه ۲۳۰۰ پرونده به دیوان ارجاع شده است.

چشم‌انداز فعالیت آینده دیوان حاکی از این است که روند افزایش بار کاری دیوان با سرعت بیشتری ادامه پیدا خواهد کرد. سه دلیل برای چنین پیش‌بینی وجود دارد. اول اینکه گسترش روزافزون آگاهی مردم (به خصوص در کشورهای که تازه به کنوانسیون پیوسته‌اند) نسبت به امکان طرح دعوی در دیوان اروپایی موجب خواهد گردید که افراد بیشتری مبادرت به ارجاع شکایات خود به دیوان کنند. دوم اینکه لازم‌الاجراء شدن پروتکل شماره ۱۲ در خصوص لغو مجازات اعدام و همچنین تصویب سایر پروتکل‌ها توسط دولت‌هایی که هنوز آنها را تصویب نکرده‌اند زمینه طرح شکایات بیشتری را فراهم خواهد آورد. نهایتاً اینکه تفسیر موسع دیوان از حقوق مندرج در کنوانسیون این فرصت را ایجاد می‌کند که افراد بتوانند در خصوص موضوعاتی

طرح شکایت کنند که پیش از آن، به دلیل تفسیر مضیق از آن حقوق، طرح شکایت در مورد آنها امکان پذیر نبوده است.

افزایش بیش از حد شکایات ارجاع شده به دیوان طی سال‌های اخیر و روند رو به رشد این شکایات به گونه‌ای است که دیوان قادر به رسیدگی سریع به آنها نبوده و روز به روز به شمار شکایات معوق افزوده می‌شود. تحت این شرایط، نظام موجود دیگر نمی‌تواند مکانیسمی مؤثر جهت نظارت و تضمین اجرای کنوانسیون محسوب گردد. لذا حفظ اعتبار و کارایی نظام اروپایی حمایت از حقوق بشر ایجاب می‌کند که سیستم نظارتی کنوانسیون به گونه‌ای اصلاح گردد که دیوان بتواند از عهده سیل عظیم دعوی افراد برآمده و آنها را به نحوی مطلوب حل و فصل نماید.

محورهای عمده و جهت‌گیری اصلی این اصلاحات به وضوح از آمار و ارقام مربوط به عملکرد دیوان قابل استنباط است. در سال ۲۰۰۳، از میان ۱۸۰۲۳ پرونده‌ای که دیوان رسیدگی به آنها را آغاز کرد ۱۷۲۷۰ مورد، یعنی ۹۶٪ پرونده‌ها، غیرقابل پذیرش اعلام شدند. از میان ۷۵۳ پرونده‌ای که قابل پذیرش اعلام گشت رسیدگی به ۷۰۳ پرونده خاتمه یافته است. ۶۰٪ پرونده‌های خاتمه یافته مربوط به «دعوی تکراری»^(۱) است. منظور از دعوی تکراری دعوی است که در آنها موضوع شکایت شبیه موضوع شکایتی است که قبلاً توسط دیوان در ارتباط با فرد دیگری مورد رسیدگی قرار گرفته است. چنانکه ملاحظه می‌شود از میان کل پرونده‌های رسیدگی شده به وسیله دیوان در سال ۲۰۰۳، ۹۶٪ غیرقابل پذیرش اعلام شده و ۲/۵٪ هم مربوط به دعوی تکراری بوده است. چنین ارقامی را می‌توان کمابیش در مورد دعوی مطروحه در سال‌های قبل نیز مشاهده نمود. با توجه به آنچه ذکر شد می‌توان نتیجه گرفت که اصلاحات ضروری در نظام نظارتی کنوانسیون اروپایی حقوق بشر می‌بایست دو محور اصلی را دنبال کند. اولاً لازم است تدابیری اتخاذ شود که به کمک آنها بتوان هرچه سریعتر در مورد قابل پذیرش بودن شکایات تصمیم‌گیری نمود. ثانیاً می‌بایست به دیوان این امکان را داد که از پرداختن به دعوی تکراری خودداری کرده و وقت خود را مصروف رسیدگی به پرونده‌های مهم‌تر بنماید.

ب) اصلاحات مقرر شده طبق پروتکل شماره ۱۴

عمده‌ترین حوزه‌هایی که در آنها پروتکل شماره ۱۴ مبادرت به اصلاح نظام موجود کرده است به قرار زیر می‌باشد.

۱- دوره تصدی و برکناری قضات

در نظام فعلی، قضات دیوان برای یک دوره ۶ ساله انتخاب شده و انتخاب مجدد آنها بلامانع می‌باشد. (پاراگراف ۱ ماده ۲۳ کنوانسیون)

طبق ماده ۲ پروتکل شماره ۱۴، دوره خدمت قضات از شش سال به نه سال افزایش یافته و انتخاب مجدد آنها امکان‌پذیر نمی‌باشد. به عقیده مجمع پارلمانی شورای اروپا، مقررات فوق باعث افزایش کارایی و تداوم دیوان شده و استقلال و بی‌طرفی قضات را تقویت می‌نماید (پاراگراف ۱۳ توصیه‌نامه شماره ۱۶۴۹ مجمع پارلمانی شورای اروپا مورخ مه ۲۰۰۴). نقش افزایش دوره خدمت قضات از شش سال به نه سال در استمرار و تداوم دیوان و انسجام رویه قضایی آن کاملاً روشن است. اما در خصوص تأثیر عدم امکان انتخاب مجدد قضات در استقلال و بی‌طرفی آنها، چنین به نظر می‌رسد که فلسفه وجودی این قاعده اینست که قضات بتوانند فارغ از ملاحظات مربوط به انتخاب مجدد خود به امر قضاوت بپردازند. توضیح آنکه نحوه انتخاب قضات دیوان بدین صورت می‌باشد که هر یک از دولت‌های عضو لیستی مرکب از حداکثر سه نفر را معرفی می‌کنند و مجمع پارلمانی شورای اروپا از میان لیست پیشنهادی هر دولت یک نفر را جهت عضویت در دیوان برمی‌گزیند. به اعتقاد شورای اروپا اندیشه قرار گرفتن در لیست پیشنهادی دولت‌ها (جهت انتخاب مجدد) می‌تواند تأثیری منفی بر استقلال رأی و بی‌طرفی قضات داشته باشد لذا حذف این امکان گامی در جهت تقویت استقلال دیوان خواهد بود.

در جریان تدوین پروتکل شماره ۱۴ پیشنهادی ارائه گردید مبنی بر اینکه لیست سه نفره ارائه شده توسط دولت‌ها می‌بایست مشتمل بر کاندیداهایی از هر دو جنس باشد. این پیشنهاد که جهت افزایش تعداد قضات زن در دیوان صورت گرفت به صورت اصلاحیه‌ای وارد متن پروتکل شماره ۱۴ نشد زیرا تصور بر آن بود که ملاک معرفی کاندیداها توسط دولت‌ها می‌بایست

صلاحیت آنها باشد و نه جنسیت آنها. اما یک سال بعد، یعنی در سال ۲۰۰۵، مجمع پارلمانی اروپا طی قطعنامه‌ای تصمیم گرفت که در انتخاب قضات از رسیدگی به لیست‌هایی که مشتمل بر حداقل یک کاندیدا از هر جنس نباشد خودداری کند. این قطعنامه اضافه می‌کند که استثنائاً لیست ارائه شده توسط دولت‌ها می‌تواند منحصرأ مرکب از کاندیداهای یک جنس باشد در صورتی که کمتر از ۴۰٪ کل قضات دیوان متعلق به جنس مزبور باشند. (رجوع شود به قطعنامه (۲۰۰۵) ۱۴۲۶ مجمع پارلمانی شورای اروپا تحت عنوان «کاندیداهای دیوان اروپایی حقوق بشر»). هدف از این استثناء اینست که در صورت وجود یک عدم توازن شدید بین قضات زن و مرد، دولت‌ها بتوانند با معرفی کاندیداهای منحصر به یک جنس این عدم توازن را سریع‌تر تعدیل کنند. به عنوان مثال در حال حاضر که تنها ۱۱ قاضی از ۴۴ قاضی (یعنی کمتر از ۴۰٪ کل قضات) دیوان زن می‌باشند دولت‌ها می‌توانند در لیست پیشنهادی خود صرفاً کاندیداهای زن را معرفی کنند تا بدین ترتیب شمار قضات زن افزایش یافته و تعادل بیشتری بین دو گروه ایجاد شود.

ماده ۲ پروتکل شماره ۱۴، همانند پاراگراف ۶ ماده ۲۳ کنوانسیون، مقرر می‌کند که قضات دیوان پس از رسیدن به سن ۷۰ سال از خدمت منفصل خواهند شد. تعیین حداکثر سن ۷۰ سال برای قضات و اینکه دوره خدمت آنها ۹ سال می‌باشد نباید به این صورت تفسیر گردد که دولت‌های عضو نمی‌توانند کاندیداهایی که در زمان انتخاب بیش از ۶۱ سال سن دارند را پیشنهاد نمایند. (۶۱ = دوره خدمت) ۹ - (حداکثر سن) ۷۰). چنین امری بی‌دلیل دیوان را از بهره‌مندی از قضات با تجربه محروم خواهد کرد. لذا دولت‌ها مجاز نیستند که افراد بالای ۶۱ سال را نیز برای عضویت در دیوان معرفی نمایند. با وجود این شورای اروپا به دولت‌های عضو توصیه کرده است که کاندیداهایی را معرفی کنند که حداقل بتوانند نیمی از دوره خدمت نه ساله را پیش از رسیدن به سن ۷۰ سال به اتمام برسانند.

۲- نهاد «قاضی واحد»^(۱) و صلاحیت آن

در نظام فعلی دیوان به چهار صورت تشکیل جلسه می‌دهد: مجمع عمومی قضاات^(۲)، شعبه عالی^(۳) مرکب از ۱۷ قاضی، شعبه‌های^(۴) مرکب از ۷ قاضی و کمیته‌های مرکب از ۳ قاضی (مواد ۲۶ و ۲۷ کنوانسیون). صلاحیت هر یک از این نهادها به تفصیل در متن کنوانسیون آمده است. در بحث حاضر کفایت همین اندازه خاطر نشان سازیم که وظیفه کمیته‌ها رسیدگی به قابل پذیرش بودن شکایات بوده و صلاحیت شعبه‌ها رسیدگی به ماهیت دعوی و صدور حکم جهت حل و فصل اختلاف می‌باشد. در آئین دادرسی دیوان کمیته‌ها به مانند یک فیلتر عمل می‌کنند، بدین صورت که کلیه شکایات ابتدائاً به کمیته‌ها ارجاع می‌شوند و سپس کمیته‌ها شکایات غیرقابل پذیرش را از دستور کار دیوان حذف کرده و سایر شکایات را جهت رسیدگی به ماهیت اختلاف به شعبه‌ها ارجاع می‌دهند.

پروتکل شماره ۱۴ یک نهاد جدید را به نهادهای فوق‌الذکر اضافه می‌کند. نهاد جدید «قاضی واحد» است که وظیفه آن رسیدگی به قابل پذیرش بودن شکایات می‌باشد. طبق ماده ۷ پروتکل، قاضی واحد می‌تواند یک شکایت را غیرقابل پذیرش اعلام کند هنگامی که چنین تصمیمی بدون بررسی بیشتر قابل اتخاذ باشد. به عبارت دیگر صلاحیت قاضی واحد در غیرقابل پذیرش اعلام کردن یک شکایت منحصرأً مربوط به شکایاتی است که به طور آشکار غیرقابل پذیرش بوده و احراز غیرقابل پذیرش بودن آنها نیازی به تحقیق و تفحص بیشتر ندارد. در صورتی که غیرقابل پذیرش بودن یک شکایت محرز نباشد، قاضی واحد پرونده را به یکی از کمیته‌ها یا شعب ارجاع می‌نماید.

در ارتباط با نهاد «قاضی واحد» قابل ذکر است که اولاً متن پروتکل تعداد قضاات واحد را مشخص نمی‌کند. ظاهراً این امر در صلاحیت رئیس دیوان خواهد بود تا با توجه به اقتضای شرایط نسبت به تعیین تعداد قضاات واحد تصمیم‌گیری نماید. ثانیاً، تصمیم قاضی واحد در زمینه غیرقابل پذیرش بودن شکایات قطعی بوده و قابل رسیدگی مجدد نمی‌باشد (ماده ۷ پروتکل). ثالثاً، چندین گزارشگر قضاات واحد را در انجام وظایفشان یاری می‌نمایند. این

1- Single - judge formation

2- Plenary Court

3- Grand Chamber

4- Chambers

گزارشگران همگی از اعضاء دبیرخانه می‌باشند (ماده ۴ پروتکل).

هدف از ایجاد نهاد قاضی واحد افزایش ظرفیت کاری دیوان و تسریع در رسیدگی به شکایات بوده است. همان‌طور که قبلاً ذکر شد، در نظام فعلی، تشخیص غیرقابل پذیرش بودن شکایات با کمیته‌های مرکب از سه قاضی می‌باشد. در نظام آینده، تصمیم در مورد غیرقابل پذیرش بودن هر شکایت به یک قاضی (قاضی واحد) محول خواهد شد و نه سه قاضی. طبیعی است که کاهش تعداد قضاتی که به یک پرونده می‌پردازند ظرفیت کاری بیشتری را برای دیوان فراهم می‌آورد. از سوی دیگر در نظام فعلی تعداد کمیته‌ها محدود است (در حال حاضر ۸ کمیته) حال آنکه نهاد قاضی واحد این امکان را می‌دهد که حداقل از نظر تئوریک به تعداد قضات دیوان (۴۴ قاضی) واحد تعیین کرد. بدیهی است که افزایش مراجع تصمیم‌گیرنده در مورد قابلیت پذیرش شکایات (۴۴ قاضی واحد به جای ۸ کمیته) تأثیر به‌سزایی در تسریع روند رسیدگی به قابل پذیرش بودن شکایات خواهد داشت. نهایتاً اینکه در نظام کنونی وظیفه گزارشگری را خود قضات انجام می‌دهند ولی در نظام آینده این وظیفه به اعضاء دبیرخانه واگذار شده است. این امر موجب خواهد گردید که قضات دیوان به جای پرداختن به آماده‌سازی پرونده‌ها وقت خود را به رسیدگی به شکایات اختصاص دهند.

۳- صلاحیت کمیته‌ها

همان‌گونه که پیش از این ذکر شد، در نظام کنونی وظیفه کمیته‌ها رسیدگی به قابلیت پذیرش شکایت می‌باشد. اما صلاحیت کمیته‌ها صرفاً ناظر به تشخیص غیرقابل پذیرش بودن شکایات است و نه قابل پذیرش بودن آنها. کمیته‌ها می‌توانند به اتفاق آراء تصمیم بگیرند که یک شکایت غیرقابل پذیرش می‌باشد، اما این اختیار را ندارند که یک شکایت را قابل پذیرش اعلام کنند. اعلام قابل پذیرش بودن شکایات از اختیارات شعب دیوان می‌باشد (ماده ۲۸ کنوانسیون). همچنین کمیته‌ها به هیچ وجه صلاحیت رسیدگی به ماهیت دعوی را ندارند.

طبق پروتکل شماره ۱۴، کمیته‌ها کماکان می‌توانند به اتفاق آراء تصمیم بگیرند که یک شکایت غیرقابل پذیرش می‌باشد. علاوه بر آن، این اختیار به آنها داده شده است که تحت

شرایطی نه تنها یک شکایت را قابل پذیرش اعلام کنند، بلکه به ماهیت دعوی نیز رسیدگی کرده و حکم صادر نمایند. بر اساس ماده ۸ پروتکل، کمیته‌ها می‌توانند یک شکایت را قابل پذیرش اعلام کرده و در مورد ماهیت دعوی نیز حکم صادر کنند، به شرط آنکه در خصوص موضوع مورد اختلاف «رویه قضایی تثبیت شده‌ای»^(۱) در دیوان وجود داشته باشد. اصولاً رویه قضایی تثبیت شده ناظر به رویه‌ای است که به‌طور مستمر توسط دیوان اعمال شده است. با وجود این، استثنائاً یک حکم واحد نیز می‌تواند به عنوان رویه قضایی تثبیت شده محسوب گردد. این امر به‌ویژه در مورد «دعای تکراری» صادق است. در «دعای تکراری» حکم دیوان در مورد یک شکایت خاص می‌تواند به سایر شکایاتی که واجد شرایط مشابه باشند نیز تسری داده شود. در این‌گونه موارد حکم دیوان در اولین پرونده^(۲) به عنوان رویه قضایی تثبیت شده تلقی می‌گردد و لذا کمیته‌ها می‌توانند با استناد به وجود یک رویه قضایی تثبیت شده به پرونده‌های مشابه رسیدگی کرده و در مورد آنها حکم صادر نمایند.

اختیار کمیته‌ها در رسیدگی ماهوی به شکایات و صدور حکم در مورد آنها نقشی بسیار مؤثر در افزایش ظرفیت تصمیم‌گیری دیوان و نتیجتاً کارایی آن خواهد داشت چرا که بسیاری از دعای به‌ویژه «دعای تکراری» که اکنون در شعبه‌ها توسط ۷ قاضی مورد رسیدگی قرار می‌گیرند از آن پس در حوزه صلاحیت کمیته‌ها قرار خواهند گرفت و توسط تنها ۳ قاضی حل و فصل خواهند شد. بدیهی است که کاهش تعداد قضاتی که با یک پرونده سروکار دارند موجب افزایش توان کلی دیوان در رسیدگی به شکایات خواهد گردید.

۴- افزودن شرطی جدید به شروط قابل پذیرش بودن شکایات

در نظام کنونی برای آنکه شکایات فردی قابل پذیرش اعلام شوند تحقق هفت شرط لازم است. این شروط که در ماده ۳۵ کنوانسیون آمده‌اند بدین قرارند:

الف: پیش از آنکه شکایتی در دیوان مطرح شود می‌بایست کلیه مراحل دادرسی داخلی اعم از قضایی و اداری تا بالاترین مرحله آن طی شود؛

ب: فرد شاکی می‌بایست حداکثر تا شش ماه پس از صدور تصمیم آخرین مرجع رسیدگی داخلی شکایت خود را به دیوان ارجاع دهد؛

ج: هیت فرد شاکی می‌بایست برای دیوان مشخص باشد لذا دیوان از رسیدگی به شکایات بی‌نام خودداری خواهد کرد؛

د: شکایت مطروحه در دیوان نباید قبلاً توسط دیوان یا یک مرجع بین‌المللی دیگر مورد رسیدگی قرار گرفته باشد؛

ه: شکایت طرح شده در دیوان نباید نوعی سوءاستفاده از حق شکایت باشد؛

و: شکایت طرح شده نباید مغایر با کنوانسیون باشد.

پروتکل شماره ۱۴ یک شرط جدید را به لیست فوق اضافه می‌نماید. طبق ماده ۱۲ پروتکل، دیوان هر شکایتی که در آن فرد شاکی «زیان قابل توجهی»^(۱) متحمل نشده باشد را غیرقابل پذیرش اعلام خواهد کرد. در حال حاضر تعریفی از اصطلاح «زیان قابل توجه» موجود نیست. در حقیقت این امر به عهده خود دیوان است که در طول زمان و ضمن رسیدگی به پرونده‌های مختلف محتوای این اصطلاح را روشن کرده و ضوابط عینی و مشخصی را برای اعمال آن مقرر کند. نظر به اهمیت موضوع، ماده ۲۰ پروتکل تصریح می‌کند تا دو سال پس از لازم‌الاجراء شدن پروتکل تنها شعب و شعبه عالی دیوان می‌توانند این شرط جدید را اعمال کنند. پس از آنکه طی مدت این دو سال شعب و شعبه عالی حدود و ثغور شرط جدید و ضوابط اعمال آن را مشخص کردند، قضات واحد و کمیته‌ها نیز خواهند توانست آن را مستقیماً اعمال نمایند.

علت افزودن شرطی جدید به شروط قبلی این بوده است که دیوان ابزاری جدید در دست داشته باشد تا به کمک آن بتواند از رسیدگی به پرونده‌هایی که اهمیت چندانی ندارند خودداری کرده و وقت خود را مصروف رسیدگی به پرونده‌های مهم‌تر بنماید. شرط جدید این امکان را به دیوان خواهد داد که شکایاتی را که ارزش رسیدگی ماهوی ندارند از همان ابتدا غیرقابل پذیرش اعلام کرده و از دستور کار دیوان حذف نماید تا بدین ترتیب از حجم پرونده‌های محوله به شعب

1- Significant disadvantage

کاسته گردد. البته قابل ذکر است که طبق ماده ۱۲ پروتکل، اعمال این قاعده دو محدودیت دارد. اول آنکه اگر احترام به حقوق بشر ایجاب کند، دیوان ملزم است که به ماهیت دعوی رسیدگی نماید ولو آنکه فرد شاکی زیان قابل توجهی متحمل نشده باشد. به عبارت دیگر هرچاکه اصول و آرمان‌های کنوانسیون در میان باشد دیوان می‌بایست به قضیه رسیدگی نماید و ناچیز بودن زیان وارده به شاکی نمی‌تواند مانعی در این امر باشد. دوم آنکه یک شکایت نباید با استناد به شرط جدید غیرقابل پذیرش اعلام گردد اگر شکایت مزبور قبلاً توسط محاکم داخلی به نحو مقتضی مورد رسیدگی قرار نگرفته باشد. هدف از این محدودیت آنست که هیچ شکایتی بدون رسیدگی قضایی باقی نماند. لذا اگر پرونده‌ای در محاکم داخلی به نحو مقتضی مورد رسیدگی قضایی قرار نگرفته باشد دیوان ملزم است که به آن پرونده رسیدگی نماید قطع نظر از اینکه زیان وارد آمده به شاکی قابل توجه باشد یا نه.

۵- مصالحه یا حل و فصل دوستانه^(۱)

در نظام کنونی، اگر دیوان شکایتی را قابل پذیرش اعلام کند، آنگاه می‌بایست جهت حصول سازش بین طرفین بر مبنای احترام به حقوق بشر تلاش نماید (ماده ۳۸ کنوانسیون). بدین ترتیب، اقدامات دیوان به منظور ایجاد توافق بین طرفین علی‌القاعده پس از اعلام قابل پذیرش بودن شکایت صورت خواهد گرفت. طبق ماده ۳۹ کنوانسیون، در صورت حصول سازش دیوان با صدور یک «تصمیم»^(۲) قضیه را فیصله یافته اعلام می‌کند. در سیستم فعلی کمیته وزیران شورای اروپا تنها بر اجرای «احکام»^(۳) دیوان می‌تواند نظارت کند و نه «تصمیم»های آن (ماده ۲۶ کنوانسیون) لذا تصمیم‌های دیوان در موارد سازش از حوزه نظارتی کمیته وزیران خارج می‌ماند.

پروتکل شماره ۱۴ در هر دو مورد فوق دست به اصلاحاتی زده است. در خصوص مورد اول، ماده ۱۵ پروتکل مقرر می‌کند که در هر مرحله‌ای از دادرسی دیوان می‌تواند مبادرت به حصول سازش بین طرفین بنماید. بنابراین حتی پیش از اعلام قابل پذیرش بودن یک شکایت

نیز دیوان می‌تواند اقدامات خود را شروع نماید. مزیت مکانیسم جدید در این است که احتمالاً گروهی از شکایات حتی پیش از آنکه به مرحله بررسی قابل پذیرش بودن برسند، به واسطه حصول سازش بین طرفین، از دستور کار دیوان خارج شده و نتیجتاً از بار کاری دیوان کاسته گردد. در ارتباط با مورد دوم، ماده ۱۵ پروتکل مقرر می‌کند که در صورت حصول توافق بین طرفین، مراتب به صورت یک «تصمیم» دیوان اعلام می‌گردد. «تصمیم» مزبور به کمیته وزیران شورای اروپا ارسال شده و کمیته وزیران بر اجرای مفاد آن «تصمیم» نظارت می‌کند. همان‌طور که ملاحظه می‌گردد پروتکل شماره ۱۴ صراحتاً صلاحیت نظارت بر اجرای «تصمیم» های دیوان در موارد حصول سازش را نیز به کمیته وزیران اعطاء می‌نماید.

۶- نظارت بر اجرای احکام دیوان

طبق پاراگراف ۱ ماده ۴۶ کنوانسیون، دولت‌های عضو متعهد می‌شوند که به احکام دیوان احترام گذاشته و به آنها عمل نمایند. پاراگراف ۲ همین ماده مقرر می‌کند که احکام دیوان به کمیته وزیران شورای اروپا ارسال شده و نهاد مزبور بر اجرای احکام توسط دول عضو نظارت می‌نماید.

پروتکل شماره ۱۴ ضمن حفظ مقررات فوق، دو مورد دیگر را به صلاحیت نظارتی کمیته وزیران می‌افزاید. مورد اول مربوط است به امکان درخواست کمیته وزیران از دیوان جهت تفسیر احکام صادره. در نظام کنونی چنین اختیاری برای کمیته وزیران پیش‌بینی نشده است و تنها طرفین دعوی هستند که می‌توانند ظرف مدت یک سال پس از صدور حکم درخواست تفسیر حکم را بنمایند (ماده ۷۹ آئین‌نامه داخلی دیوان). تجربه کمیته وزیران نشان داده است که در برخی موارد اختلاف نظر بر سر معنای دقیق احکام دیوان مشکلاتی را برای این کمیته در اعمال صلاحیت نظارتی خود ایجاد کرده است. جهت تسهیل کار کمیته وزیران در نظارت بر اجرای احکام دیوان، ماده ۱۶ پروتکل مقرر می‌کند که کمیته وزیران می‌تواند در صورت وجود ابهام در احکام صادره، از دیوان درخواست تفسیر آنها را بنماید.

مورد دوم مربوط است به صلاحیت کمیته وزیران در ارجاع پرونده دولت‌های خاطی به

دیوان. طبق ماده ۱۶ پروتکل، اگر کمیته وزیران به این نتیجه برسد که دولت طرف اختلاف در یک دعوی از انجام حکم دیوان خودداری کرده است، می تواند مسئله را به شعبه عالی دیوان ارجاع داده و از آن بخواهد که نظر خود را در مورد اجرا یا عدم اجرای حکم دیوان توسط دولت مزبور اعلام نماید. ارجاع پرونده به شعبه عالی به معنای رسیدگی مجدد به ماهیت دعوی نیست، بلکه صرفاً ناظر به بررسی اجرا یا عدم اجرای حکم دیوان توسط دولت طرف دعوی می باشد. ممکن است در بدو امر مسئله ارجاع پرونده دولت خاطی از کمیته وزیران به دیوان غیرطبیعی به نظر آید زیرا اساساً وظیفه کمیته وزیران نظارت بر اجرای احکام دیوان می باشد و لذا منطقی نیست که کمیته مزبور جهت احراز عدم اجرای احکام دیوان مجدداً به دیوان مراجعه نماید. اما واقع مطلب آنست که مکانیسم فوق می تواند تأثیری مثبت در روند اجرای احکام دیوان داشته باشد. توضیح آنکه در حال حاضر قوی ترین ابزار کمیته وزیران جهت الزام دول خاطی به اجرای احکام دیوان تعلیق حق رأی آنان در کمیته وزیران و نهایتاً اخراج آنها از شورای اروپا می باشد (ماده ۸ اساسنامه شورای اروپا). اما تا به امروز حتی در یک مورد هم کمیته وزیران با استناد به ماده ۸ اساسنامه خود مبادرت به اخراج اعضاء ننموده است. علت این امر آنست که اساساً اخراج یک دولت از شورای اروپا و به تبع آن از کنوانسیون اروپایی حقوق بشر تأثیری معکوس در زمینه حمایت از حقوق بشر به جای خواهد گذاشت. چراکه از آن پس دولت خاطی دیگر تعهدی نسبت به رعایت کنوانسیون نداشته و از سیستم نظارتی شورای اروپا به طور کلی خارج خواهد گشت. لذا از مدت ها پیش این اندیشه وجود داشت که می بایست روش های قابل انعطاف تری جهت اعمال فشار بر دولت های خاطی ابداع کرد. مکانیسم پیش بینی شده در ماده ۱۶ پروتکل در واقع پاسخی است به این نیاز. تصور بر این است که ارجاع پرونده دولت خاطی به دیوان و صدور حکمی مستقل توسط شعبه عالی دیوان مبنی بر اینکه دولت مزبور از اجرای حکم دیوان سرباز زده است می تواند فشار سیاسی لازم را به آن دولت وارد آورد. به عبارت دیگر وجود این مکانیسم و تهدید به اعمال آن به عنوان یک ابزار فشار سیاسی بر دولت های عضو جهت اجرای احکام دیوان عمل خواهد کرد.

اجرای سریع احکام دیوان می تواند نقشی مؤثر در کاهش تعداد شکایات واصله به آن داشته

باشد. این امر به خصوص در موارد حکم دیوان به اصلاح یا لغو قوانین داخلی مغایر با کنوانسیون صادق است. در صورتی که حکم دیوان مستلزم اصلاح یا لغو قوانین داخلی معارض با کنوانسیون باشد، آنگاه اجرای حکم سبب خواهد شد که در آینده از بروز شکایات مشابه ناشی از اعمال آن قوانین جلوگیری به عمل آید. به عبارت دیگر، حذف قوانین داخلی مغایر با کنوانسیون زمینه بروز موارد نقض حقوق بشر در آینده و نتیجتاً شکایات ناشی از آن را کاهش خواهد داد.

نتیجه‌گیری

یکی از ویژگی‌های نظام اروپایی حقوق بشر در دهه اخیر افزایش فوق‌العاده شکایات فردی بوده است. این پدیده در دو نوبت موجب اصلاح نظام نظارتی کنوانسیون اروپایی حقوق بشر گردیده است. ابتدا در سال ۱۹۹۸ پروتکل شماره ۱۱ با حذف کمیسیون و دیوان اروپایی حقوق بشر و ایجاد یک دیوان جدید کل نظام نظارتی کنوانسیون را دگرگون ساخت و سپس در سال ۲۰۰۴ پروتکل شماره ۱۴ اصلاحات دیگری را در زمینه ساختار و نحوه فعالیت دیوان مقرر کرد. هدف از اصلاحات پیش‌بینی شده در پروتکل شماره ۱۴، همانند پروتکل شماره ۱۱، افزایش توان و کارایی دیوان در رسیدگی به شمار بسیار زیاد شکایات فردی بوده است. در این راستا، دو دسته اصلاحات پیش‌بینی شده است. دسته اول اصلاحات ناظر به کاهش حجم پرونده‌های ارجاعی به شعبه‌های دیوان می‌باشد. مقررات پروتکل در زمینه حل و فصل پرونده‌های تکراری و یا کم‌اهمیت، اضافه کردن شرطی جدید به شروط قابل پذیرش بودن شکایات، انعطاف بیشتر در اعمال مصالحه و بالاخره مقررات مربوط به نظارت بر اجرای احکام دیوان همگی هدف کاستن از بارکاری دیوان را دنبال می‌کنند. دسته دوم اصلاحات ناظر است بر کاستن از تعداد قضاتی که به رسیدگی به یک پرونده می‌پردازند. ایجاد نهاد قاضی واحد و امکان اعلام غیرقابل پذیرش بودن شکایات توسط یک قاضی به جای کمیته مرکب از سه قاضی، همچنین اعطای صلاحیت رسیدگی به پرونده‌های تکراری توسط کمیته‌های متشکل از سه قاضی به جای شعب مرکب از ۷ قاضی، تمهیداتی است که جهت کاهش بار کاری قضات

اندیشیده شده است.

بدون تردید لازم‌الاجراء شدن پروتکل شماره ۱۴ نقشی مؤثر در افزایش کارایی دیوان و تسریع در رسیدگی به پرونده‌های ارجاعی به آن را خواهد داشت. اما به نظر می‌رسد مسئله اصلی که دیوان در سال‌های آینده با آن مواجه خواهد بود مسئله افزایش آگاهی افراد از امکان دادخواهی در دیوان از یک سو و افزایش اعتماد آنها به دیوان از سوی دیگر خواهد بود. اینکه تا چه اندازه مکانیسم مقرر شده در پروتکل شماره ۱۴ توان مقابله با روند رو به رشد شکایات ناشی از دو عامل فوق را خواهد داشت امری است که در آینده مشخص خواهد شد.

منابع و مأخذ:

لاتین

- 1- R. Blackburn, (1950-2000), "The Institutions and Processes of the Convention", *Fundamental Rights in Europe-The European Convention on Human Rights and Its Member States*, R. Blackburn and J. Polakiewicz (eds.), (2001), Oxford, Oxford University Press.
- 2- L. Charrier, (2000), *Code de la Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, Litec.
- 3- G. Cohen-Jonathan, (2000), "50 ème anniversaire de la Convention européenne des droits de l'homme", *Revue générale de droit international public*.
- 4- A. Drzemczewski, (2000), "The Internal Organization of the European Court of Human Rights: The Composition of Chambers and the Grand Chamber", *European Human Rights Law Review*.
- 5- P. Leuprecht & O. Delas, (2000), "Cinquante ans de la Convention européenne des droits de l'homme: Un chef d'oeuvre en péril?" *Revue québécoise de droit international*, Vol. 13.1, 2000.
- 6- C. O'vay & R. White, (2000), *The European Convention on Human Rights*, Third edition, Oxford, Oxford University Press.

- 7- K. Starmer, (1999), *European Human Rights Law*, London, Legal Action Group.
- 8- F. Tulkens, (2000), "La nouvelle cour européenne des droits de l'homme: attentes, réalités et perspectives", *Revue québécoise de droit international*, Vol. 13.1.

* * *

- 9- Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Amending the Control System of the Convention, *Council of Europe Treaty Series No. 194*.
- 10- Council of Europe, *Explanatory Report on Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Amending the Control System of the Convention*.
- 11- Declaration of the Committee of Ministers "Ensuring the Effectiveness of the Implementation of the European Convention on Human Rights at National and European Levels", (2004).
- 12- Recommendation (1649) (2004) of the Parliamentary Assembly "Candidates for the European Court of Human Rights".
- 13- Resolution (1426) (2005) of the Parliamentary Assembly "Candidates for the European Court of Human Rights".