

صلاحیت جهانی

نویسنده: ژرودلا پرادل *

مترجم: دکتر سید علی هنجنی **

۱- به صلاحیت کیفری دادگاهی ملی، آنگاه «جهانی» گفته می‌شود که نسبت به جرایمی که در هر نقطه از جهان و توسط هر کسی ارتکاب یافته باشد، توان رسیدگی داشته باشد. بنابراین اگر دادگاهی بدون داشتن هیچ یک از شرایط عادی لازم جهت رسیدگی، مانند تابعیت مجنی علیه یا متهم، محل ارتکاب جرم و اقدام علیه منافع اساسی دولت، بتواند نسبت به اعمال ارتكابی بیگانگان در خارج از کشور یا در فضایی که در آن حاکمیتی بر قرار نیست صلاحیت رسیدگی پیدا کند، چنین صلاحیتی صلاحیت جهانی خوانده می‌شود.^۱

حال چنانچه با توجه به موارد فوق اتفاقاً بازداشتی، شکایتی یا جلبی صورت گیرد از نظر اصول حقوقی، برای اعمال صلاحیت جهانی هیچ مانعی و محظوری وجود نخواهد داشت.

* Géraud de la pradelle, La compétence universelle in droit international penal. Sous la direction de Hervé ascension, Emmanuel Decaux et Alain Pellet. Ed. A. Pedone. 2000.

** دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

^۱. لازم به ذکر است که مقصود نویسنده مقاله از کلمه جهانی در سراسر متن با توجه به توضیحات او، صلاحیتی «بین‌المللی» است که ناشی از معاهده و راجع به اعضا معاهده مشخصی است. (مترجم).

۲- در حقوق بین‌الملل کیفری بعضی موارد اعمال صلاحیت جهانی پیش‌بینی شده است تا به نحوی مؤثر فعالیت‌های مجرمانه‌ای که بر جامعه ملل خسارات سنگین وارد می‌کنند مورد مجازات قرار گیرند. در پاسخ به این سوال که چرا در موارد صلاحیت جهانی اعمال می‌شود باید گفت، از آنجا که مجازات برخی فعالیت‌های مجرمانه را نه دادگستری کیفری بین‌المللی می‌تواند آنچنان که باید و شاید تقبل و تعهد کند و نه دادگاه‌های ملی کشورها که مایلند صلاحیت عادی داخلی خود را اعمال نمایند، با اعطای صلاحیت جهانی به دادگاه‌های داخلی همه کشورها برای رسیدگی به چنین جرائمی، راه برای افزایش محاکمه قطعی و مؤثر عوامل جرم لاقفل از جهت نظری فراهم می‌شود. صلاحیت جهانی به این ترتیب بر نظام حقوقی داخلی تکیه نموده که با گسترش بی‌حد حوزه صلاحیت هر یک از آن محاکم ملی، گویی همه آنها را به خدمت ضوابط یا اصول حقوق بین‌الملل گرفته است.

۳- اگرچه امروزه صلاحیت جهانی به مبارزه علیه اقداماتی ممنوعه در حقوق بین‌الملل می‌پردازد، اما باید یادآور شد که منشاء آن به عقایدی کهن باز می‌گردد که به «مبارزه جهانی» علیه انواع تخلفات کیفری عمومی اشاره داشته است. قواعد بین‌المللی جاری کنونی در واقع صورت تحقق‌یافته دیرآمد و ناکافی آموزه‌های کهن است. بنابراین در این مقاله پیش از تجزیه و تحلیل زمینه واقعیت یافتن صلاحیت جهانی (بخش ۲) و سپس برآورد سریع آن (بخش ۳) نخست به ترسیم خطوط عمده تکامل آن اشاره خواهیم کرد (بخش ۱).

بخش اول: تکامل

۴- نخستین نمونه صلاحیت جهانی در قوانین ملی دیده شده است که از ابتدای قرن ۱۹، تأملات عقیدتی پیشین را به آزمایش می‌کشید (بند ۱). اما در قرن ۲۰ و بویژه نیمه دوم آن این شیوه به جرائم بین‌المللی نیز تعمیم یافت (بند ۲).

بند اول: منشاء

۵- در قرون وسطی در ایتالیا و سپس از قرن ۱۸ به بعد به طور گسترده در تمام اروپا بسیاری به تفکر در باب مجازات جهانی پرداختند.^۲ از نظر این محققین باید به دادگاه‌های کیفری تمام کشورها ماموریت داده می‌شد تا به جنایت هر کس، در هر کشوری رسیدگی نمایند.

آنان بر حق تنبیه و مجازات از طرف هر دولتی اصرار می‌کردند (...). که از قضا مجرم در اختیارش قرار می‌گرفت.^۳

۶- برخی قانونگذاران نیز در قرن ۱۹، تحت تاثیر عقاید فوق، راساً و بطور یکجانبه حق مجازات «جهانی» را برای دادگاه‌های خود در مورد جرائم وخیم ولی عادی اعلام نمودند؛ مانند قوانین اطریش (۱۸۰۳ و ۱۸۵۲؛ ایتالیا ۱۸۸۹، نروژ و روسیه ۱۹۰۲ و ۱۹۰۳ که به اعمال مجازات جهانی اشاره داشتند.^۴ توجه این قانون‌گذاران عموماً منفعت محض دولتی بود که مدعی صلاحیت کیفری در این زمینه بود و در فقدان زمینه‌های ارتباط معمول و عادی جرم و دولت از نظر شخصی، مادی یا سرزمینی، به فاجعه‌آمیز بودن حضور مجرم و بی‌کیفر ماندن او و در نتیجه متشنج شدن نظم عمومی مکان اشاره می‌کردند و استدلال می‌نمودند که بر اساس دلایل مذکور قاضی قانوناً حق دارد با اجرای قانون محل دادگاه، رسیدگی و حکم صادر کند.^۵

2. Donnedieu de vabres, "Le systeme de la repression universelle", pp. 533 s.

۳. همانجا، ص ۵۳۳.

۴. نگاه کنید به تجزیه و تحلیل آن قوانین مذکور.

۵. نگاه کنید به قطعنامه انجمن حقوق بین‌الملل، ۷ سپتامبر ۱۸۸۳، سالنامه I.D.I.، جلد ۷، ص ۱۲۳.

۷- البته از همان ابتدا بعضی از حقوقدانان معتقد بودند که فقط جرائم بین‌المللی بسیار منفور و مطرود یا آنهایی که مستقیماً به تمام بشریت گزند وارد می‌کند باید تحت چنین محاکمه‌ای قرار گیرد و الزاماً تعقیب شود.

جنبه جهانی تکلیف بر مجازات و نه حق بر آن، از همبستگی میان انسان‌ها یا به عبارت ساده‌تر، منفعت مشترک دولت‌ها ناشی می‌شد و همان دولت‌ها خود به طور متقابل باعث ایجاد محدودیت بر این امر نیز می‌شدند. از این جهت باید به خصوص به گروسیوس اشاره کرد^۶ که آورده است (...). از زمان پیدایش دولت، همه متفق‌القول هستند که جرائم ارتكابی توسط اشخاص، فقط مربوط به جماعتی است که اشخاص عضو آن هستند و لذا رسیدگی به جرائم ارتكابی باید به دولت متبوع همان اشخاص و به رئیس آن دولت واگذار شود تا بنا بر اراده خویش تنبیه کند یا زیر بار آن نرود. اما برای همان دولت‌ها در مورد جرائمی که به نوعی جامعه انسانی را تحت تاثیر قرار می‌دهد حتی چنین مطلق وجود ندارد و چنین جرائمی را سایر دولت‌ها، یا حکام آن‌ها باید تعقیب و رسیدگی نمایند. هم-چنانکه در هر دولتی عموم مردم مدعی رسیدگی به جرم هستند (...). گروسیوس در بند (۱) بخش چهار کتاب خود بازمی‌نویسد: «در نتیجه، دولتی که جرم کسی در آن به اثبات رسیده باید یکی از دو راه را برگزیند: اگر به حقانیت مجرمیت شخص دست یافت خودش او را مجازات کند، آنچنان که شایسته است؛ در غیر این صورت، او را در اختیار مطالبه‌کننده گذارد». لازم به ذکر است که عقیده گروسیوس از توسعه کنونی مفهوم صلاحیت جهانی در حقوق بین‌الملل خبر می‌داد.

⁶.De jure ac pacis, 1625- p. pradier- fédéré, ed. par D. Alland et Goyard – fabre. P.U.F. 1999, t. II. Livre II. chap. XXL.

بند دوم: توسعه

۸. اعمال صلاحیت جهانی مدتی طول کشید تا در حقوق بین‌الملل وارد شود. تنها استثنا راهزنی دریایی بود که صلاحیت برای تعقیب و مجازات آن جهانی بود. صلاحیت جهانی ذره ذره صورت تحقق می‌یافت زیرا فقط بعضی از جرائم بین‌المللی را که الزاماً فجع‌ترین نیز نبودند، می‌شد چنین مجازات کرد. به عنوان مثال، خرید و فروش برده که به موجب سند نهایی کنگره وین ۱۸۱۵، رسماً محکوم شده بود، مشمول صلاحیت جهانی نمی‌گردید و فقط دادگاههای دولت صاحب پرچم، حق محاکمه و مجازات داشتند (نیز ماده ۱۳ کنوانسیون حقوق دریا مورخ ۲۹ آوریل ۱۹۵۸ و ماده ۱۱۰ کنوانسیون جدید مورخ ۱۹۸۲). معاهده ۹ دسامبر ۱۹۴۸، در منع و مجازات نسل‌کشی نیز گذشته از اشاراتی بی‌اثرمانده به رسیدگی یک «دیوان جنایی بین‌المللی»، تنها صلاحیت دادگاه‌های کشوری را که جرم در آن رخ داده پیش‌بینی می‌کند (ماده ۶). خلاصه اینکه فهرست جرائمی که امروزه تحت تاثیر حقوق بین‌الملل، مشمول صلاحیت جهانی قرار می‌گیرند نسبتاً کوتاه است.

۹. پس در درجه نخست باید از راهزنی دریایی به عنوان نخستین موضوعی که صلاحیت برای تعقیب و مجازات آن عرفاً جهانی شد و در حال حاضر در معاهدات جای گرفته نام برد و ذکر کرد که موضوع جهانی شدن پس از راهزنی دریایی به هوانوردی بین‌المللی هم گسترش یافت.

۷. معاهده حقوق دریا، ژنو، ۱۹۵۸ و جدید ۱۹۸۲ ماده ۱۰۵، نیز رک. معاهده ۱۰ مارس ۱۹۸۸، راجع به سرکوب اعمال غیرقانونی علیه امنیت کشتی‌رانی، ماده ۳؛ ماده ۴ معاهده ۱۶ دسامبر ۱۹۷۰ لاهه درباره مبارزه با تسخیر غیرقانونی هواپیما؛ ماده ۵ معاهده ۲۳ سپتامبر ۱۹۷۱ راجع به مبارزه با اعمال غیرقانونی علیه امنیت هواپیمایی غیرنظامی.

۱۰- مرحله اساسی با معاهدات چهارگانه ژنو (۱۲ اوت ۱۹۴۹) و کیفر جنایات ارتكابی در خدمت دولت، طی شد. در این معاهدات کیفر «جرائم سنگین» در نقض مقررات آنها بر عهده و در صلاحیت جهانی محاکم دولت‌های عضو قرار گرفت (ماده ۴۹ معاهده اول درباره مجروحان؛ ماده ۵۰ معاهده دوم، در مورد نیروهای مسلح دریایی؛ ماده ۱۲۹ معاهده سوم راجع به اسرا و ماده ۱۴۶ معاهده چهارم درباره جمعیت غیرنظامی، و نیز ماده ۸۵ پروتکل الحاقی اول، مورخ ۸ ژوئن ۱۹۷۷).

۱۱- پس از آن معاهداتی راجع به حمل و نقل بین‌المللی مواد روان‌گردان تنظیم شد که روش صلاحیت جهانی در آنها آمده بود، (ماده ۳۶ معاهده ۳۰ مارس ۱۹۶۱ نیویورک؛ ماده ۲۲ معاهده ۲۱ فوریه ۱۹۷۱ وین؛ ماده ۴ معاهده ۲۰ مارس ۱۹۸۸؛ و راجع به تروریسم ماده ۶ معاهده ۲۷ ژانویه ۱۹۷۷؛ و در مورد حفاظت فیزیکی از مواد هسته‌ای ماده ۸ معاهده ۲۶ اکتبر ۱۹۷۹؛ و راجع به شکنجه ماده ۵ معاهده ۱۰ دسامبر ۱۹۸۴ نیویورک).

بخش دوم: تحقق عملی

۱۲- غرض از نهادی شدن صلاحیت جهانی در حقوق بین‌الملل کیفری، آن است که نظام دادگستری داخلی بهتر در خدمت اعمال ضوابط قراردادی مربوط به مبارزه و سرکوب جرم قرار گیرد. بنابراین طبیعی است که جریان یافتن صلاحیت جهانی (در محاکم داخلی)، مستلزم به کارگیری گسترده قواعد داخلی باشد (بند ۱). قواعد داخلی باید ضوابط لازم برای تعیین دادگاه رسیدگی کننده به موضوع را نیز مشخص نماید (بند ۲)، ضمن آنکه، باید قلمرو تعهداتی را که تحت عنوان صلاحیت جهانی بر مقامات هر کشوری بار می‌شود تعیین و بویژه مسئولان تعقیب جرم را مشخص کرد (بند ۳) و آخر الامر اینکه قواعد داخلی باید در جهت رفع موانع حقوقی که سد راه تعقیب‌اند، نقشی تعیین کننده ایفا نماید. (بند ۴)

بند اول: نقش قواعد داخلی (ملی)

۱۳- بسیار طبیعی است که تحقق یافتن صلاحیت جهانی که در معاهدات بین‌المللی پیش‌بینی شده است، کاملاً مبتنی بر قواعدی باشد که کشور عضو معاهده راجع به کارکرد و نظام عدالت کیفری خود تنظیم نموده است (ب). بالعکس چندان قابل قبول نیست که صلاحیت جهانی بر قواعد داخلی (ملی) جرم‌انگاری و مجازات معمول در آن کشور نیز استوار باشد. البته برای مسئله اخیر عملاً چاره‌ای وجود ندارد. (الف).

الف - جرم‌انگاری و مجازات

۱۴- نیاز به رجوع به قواعد داخلی مربوط به جرم‌انگاری و مجازات، که حقوق کیفری هر کشور را تشکیل می‌دهد، علل گوناگونی دارد. در این باره باید در وهله نخست به عادت معمول در همه نظام‌ها اشاره کرد که حقوق حاکم و صلاحیت محاکم را با یکدیگر پیوند می‌دهد.^۸ شکی نیست که یکی از دلایل استناد به حقوق کیفری محل دادگاه مرجوع، عدم کفایت مقررات موجود در معاهدات نیز هست.

۱۵- پیوند کهن صلاحیت دادگاه رسیدگی کننده و قانون حاکم، در بخش مهمی از دکترین مورد ایراد قرار گرفته است.^۹ از نظر اینان هر گاه دادگاهی کیفری نسبت به جرم واقع در خارج از کشور به رسیدگی مشغول شود، باید بتواند قانون جزای محل ارتکاب جرم را اعمال نماید. معذکک وضعیت سنتی‌ای که برقرار است و خود نمایی می‌کند دو

⁸ R. Koering et A. Huet. JCI, de procédure pénale, art. 689 à 696, fasc. 20, no. 106 à 112.

⁹ A. Huet et R. Koering- joulin, droit pénal international, P.U.F. 1994, no. 114 à 116 et les autres cités.

نتیجه در بر دارد، اولاً، قابلیت اعمال قانون جزای یک دولت، تعیین کننده صلاحیت دادگاه‌های اوست. به عنوان مثال به موجب ماده ۶۸۹ آیین دادرسی کیفری فرانسه «مباشرین یا معاونین جرائم ارتكابی در خارج از سرزمین جمهوری [فرانسه] را، چنانچه طبق مفاد بخش اول آیین دادرسی کیفری یا سند قانونی دیگری، قانون فرانسه در مورد آنان قابل اعمال باشد (...) می‌توان توسط محاکم فرانسه تعقیب و محاکمه نمود (...).» ثانیاً، هرگاه محاکم یک کشور با داشتن صلاحیت جهانی، به رسیدگی به جنایتی بین‌المللی مشغول گردند، دادگاه‌های آن کشور به ناچار اجرای قانون کشور متبوع دادگاه را ضروری می‌بینند. در فرض اخیر گرچه این تمایل طبیعی است، اما علت آن کامل نبودن مقررات مندرج در اسناد بین‌المللی مربوطه است.

۱۶- کاستی فوق، غالباً تعریف جرائم را تحت تاثیر قرار می‌دهد. بدون شک جرم-انگاری در بعضی معاهدات بین‌المللی دقیق است تا دادگاه بتواند جرائم را مستقیماً بکار گیرد، (مانند راهزنی دریایی که در ماده ۱۰۱ معاهده ۱۹۸۲ حقوق دریا آمده است یا شکنجه در ماده ۱ معاهده ۱۰ دسامبر ۱۹۸۴ نیویورک). اما بعضی معاهدات دیگر اشارات مختصری دارند (مانند جرائم سنگینی^{۱۰} که در چهار معاهده ژنو ۱۲ اوت ۱۹۴۹ شتابانه یا شاید موجز تعریف شده است (به ترتیب مواد ۱/۵۰؛ ۲/۵۱؛ ۳/۱۳۰ و ۴/۱۴۷؛ البته مواد ۱۱ و ۸۵ پروتکل الحاقی ۸ ژوئن ۱۹۷۷ دقایقی را ذکر نموده است).

۱۷- شاید تعریف دقیق جرم هم کافی نباشد. قاضی باید داده‌های عمومی دیگری از حقوق کیفری و قواعدی، بویژه راجع به شروع به جرم، معاونت، مرور زمان و افزون بر همه مشخصاتی در مورد طبع یا ماهیت و نیز حد مجازاتها در دست داشته باشد که البته این

¹⁰. Les infractions graves.

موارد نکاتی است که در معاهدات یافت نمی‌شود و به خصوص کیفر، غیر از اندکی آن هم به صورت جنبی یا حاشیه ای، در معاهدات به چشم نمی‌خورد. (مثلاً، ضرورت مصادره در بند (۴) ماده ۵ معاهده ۲۰ دسامبر ۱۹۸۸ وین راجع به حمل و نقل غیرقانونی مواد روان-گردان) یا توصیه‌های بسیار کلی (مانند تاکید بر اعمال «مجازات مناسب» در ماده ۴ معاهده ۱۰ دسامبر ۱۹۸۴).

۱۸- مشکلات پیش روی قاضی از بابت کاستی متون بین‌المللی فقط جنبه فنی ندارد. اصل قانونی بودن جرائم و مجازاتها که ماده ۱۵ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مورخ ۱۹ دسامبر ۱۹۶۶ هم به آن سفارش کرده است نیز بر مشکلات پیش‌روی قاضی می‌افزاید.

در چنین شرایطی باید یکی از دو راه زیر را انتخاب کرد، یا قاضی داخلی (ملی) قوانین لازم را برای رسیدگی در قانون محل دادگاه می‌یابد و می‌تواند به جرم رسیدگی کند که در این صورت کار تمام می‌شود و یا قانونی وجود ندارد و باید علی‌الاصول قرار موقوفی پیگرد یا براثت صادر کند.

۱۹- به همین دلیل است که در نهایت، رجوع به حقوق کیفری ملی در اغلب معاهداتی که صلاحیت جهانی مقرر کرده‌اند، پیش‌بینی شده است. معاهدات مذکور به اعضا تکلیف می‌کنند که در حد نیاز، قوانین لازم وضع کنند تا دادگاه‌ها بتوانند، صلاحیت خود را اعمال نمایند. دولت‌ها هم به دو صورت این کار را انجام می‌دهند؛ غالباً به دادگاه‌ها اجازه می‌دهند همان قواعد عادی حقوق کیفری داخلی، بویژه آنهایی که جرائم و مجازات‌ها را تعریف کرده‌اند به کار برند، و به همین قدر اکتفا می‌کنند. بنابراین گاهی به طور مستقیم به مقررات موجود ارجاع داده می‌شود، (مانند فرانسه که به مجموعه قوانین کیفری، یا متون دیگر از طریق مواد ۳-۶۸۹ تا ۷-۶۸۹ آیین دادرسی کیفری ارجاع داده است).

اما اگر چنین قوانینی وجود نداشته باشد، باید مقررات ضروری در راستای اجرای معاهدات و در تکمیل آنها وضع گردد، (مثلاً فرانسه، ماده ۶۸۹-۷ از آیین دادرسی کیفری در شکنجه و ماده ۶۸۹-۶ در تصرف غیرقانونی هواپیما).

ب - آیین دادرسی

۲۰- صلاحیت جهانی، اصولاً توسل به قواعد داخلی آیین دادرسی کیفری را به معنای اعم، ایجاب می‌کند. باید بتوان رفتارهایی را که در حقوق بین‌الملل خصوصیت جنایی پیدا کرده‌اند در نظام قضایی داخلی رسیدگی و مجازات کرد. در حقیقت هیچ مرجع قضایی داخلی هم نمی‌تواند کاری غیر از این انجام دهد که قواعد دولت متبوع خویش را اعمال نماید و در خدمت آن باشد. به عبارت دقیق‌تر، هر دولتی که مایل به اعمال صلاحیت جهانی است، باید آن را طبق ضوابط نظام قضایی خود، چه از نظر صلاحیت و چه از نظر شکلی، تحقق بخشد. این امر از جهت سازمان یا تشکیلات قضایی کاملاً محرز و از بابت آیین دادرسی کیفری (به معنای مضیق کلمه) نیز روشن است. البته از جهت صلاحیت باید به نحو کامل تری ضوابط را مشخص نمود.

بند دوم - ضوابط صلاحیت

۲۱- صلاحیت جهانی به این معنی نیست که نه تنها به دادگاه‌های دولتها، بلکه همه دولت‌ها علی‌السویه توان رسیدگی قضایی اعطا شود. در این زمینه باید دادگاه‌های داخلی مشخصی وجود داشته باشند که توان قانونی رسیدگی مزبور را دارا باشند. این امر مستلزم آن است که از میان همه دادگاه‌ها، قانوناً دادگاه‌های ذیصلاحی که علی‌الاصول صلاحیت دارند برای هر مورد تعیین شوند. در این راستا دو نوع مقررات تکمیلی با منشاء مختلف

می‌توان در نظر گرفت. برخی معمولاً در متن اسناد بین‌المللی یافت می‌شوند (الف) و بعضی دیگر کاملاً داخلی هستند (ب).

الف - مقررات بین‌المللی

۲۲- معمولاً در معاهداتی که صلاحیت جهانی پیش‌بینی می‌کنند مقرراتی دیده می‌شود که به موجب آن، هر بار که جرمی بین‌المللی اتفاق می‌افتد، می‌توان کشور یا کشورهایی را که قابلیت رجوع به محاکم آنها وجود دارد یا باید به آنها رجوع شود، مشخص کرد. البته منظور، دادگاه خاصی نیست، بلکه منظور نظام قضایی دولت یا دولتهای مذکور است که به شکل کلی مشخص شده است؛ به عبارت بهتر «صلاحیت عمومی» یک نظام است که مورد توجه قرار گرفته و رجوع به آن پیش‌بینی شده است.

با توجه به اینکه مبنای صلاحیت جهانی، بر موثر بودن و قاطعیت قرار گرفته، همین صلاحیت عمومی است که با توجه به شرایط، اجرای موثر را تضمین می‌نماید، تا بنابر صلاحیت مذکور چنانچه افرادی مظنون به ارتکاب جرم هستند و در اختیار مقامات دولتی، اجرای موثر صلاحیت جهانی تضمین گردد.

۲۳- غالباً شرایط و موقعیت، به صورت نسبتاً دقیق در متن معاهده پیش‌بینی شده است؛ مانند شرایط مربوط به دستگیری توسط نیروی انتظامی یا در مورد راهزنی دریایی، توقیف کشتی، توسط کشتی‌های جنگی، که به موجب ماده ۱۰۶ کنوانسیون ۱۹۸۲، مبنای صلاحیت عمومی دادگاه‌های کشور دستگیر کننده است. صلاحیت مزبور را می‌توان به صلاحیت محل تصرف یا محل توقیف نیز تعبیر نمود.^{۱۱}

¹¹ . H . Donnedieu de vabres, loc. cit.

برخلاف آنچه گفته شد بعضی قراردادها، شرایط سهل تری دارند و به عنوان مثال صرف حضور مظنون در سرزمین دولت را، ضابطه اصلی برای اعمال صلاحیت عمومی به حساب می آورند (مثلاً ماده ۵ معاهده ۱۰ دسامبر ۱۹۸۴ راجع به شکنجه).

۲۴- معاهدات دیگری هم وجود دارد که اصولاً هیچگونه راه دقیقی پیش پا نگذاشته است؛ مانند کنوانسیون‌های چهارگانه ۱۹۴۹ ژنو که مقرر داشته: «هر دولت متعاقد موظف است متهمین به ارتکاب جرائم سنگین یا کسانی که دستور ارتکاب آن را داده‌اند با هر تابعیتی که دارند پیدا کند^{۱۲} و به دادگاه‌های خود تحویل دهد، (...). (مواد ۴۹، ۵۰، ۱۲۹ و ۱۴۶ به ترتیب در معاهده او ۲ و ۳ و ۴). حال باید دید دامنه شمول و گسترش چنین مقرراتی چیست؟ از نظر مقررات فوق، دادگاه‌های دولت سرزمینی یا دولتی که مظنونین را در اختیار دارد، بدون شک صلاحیت رسیدگی خواهند داشت. اما جنبه تحکمی متن که می‌گوید: «وظیفه دارد پیدا کند» (نیز نگاه کنید به ماده ۵۱، ماده ۵۲، ماده ۱۳۱ و ۱۴۸ به ترتیب در کنوانسیون‌های ۱، ۲، ۳ و ۴)، چنین القا می‌کند که عدم ذکر واژه توقیف یا عدم تصریح به حضور مظنون، دایره صلاحیت عمومی اعضا معاهده را به مواد بسیاری گسترش خواهد داد. مثلاً حضور بزه‌دیدگان در سرزمین یا تماس‌های گوناگون افراد مظنون با آنان می‌تواند، مبنای صلاحیت دادگاه‌های داخلی مربوط باشد، بویژه زمانی که قوانین متبوع دادگاه امکان رسیدگی غیابی را فراهم آورد. در این باره در قوانین فرانسه رجوع کنید به مواد ۴۸۷ و بعد و ۶۲۷ و بعد آیین دادرسی کیفری.

12. Rechercher.

ب - مقررات داخلی

۲۵- با این حال اعطای صلاحیت عمومی به دادگاههای داخلی، کافی به نظر نمی‌رسد. متعاقب آن باید صلاحیت «خاص» وجود داشته باشد؛ به عبارت دیگر باید در نظام دادگستری یک کشور نوعی رسیدگی داخلی خاص تعیین کرد که به صورت موثر قابل دسترسی و رجوع باشد. مقررات مربوط به ایجاد چنین دادگاهی الزاماً داخلی است که به موجب معاهدات بین‌المللی مبنای عمومی آن فراهم آمده است. پس از آن با اعمال قوانین کشور مزبور، چه عادی و چه مندرج در متون خاص، مسائل گوناگون راجع به صلاحیت نسبی و صلاحیت سرزمینی حل خواهد شد.

۲۶- به عنوان مثال، در فرانسه مشروط به اینکه قانون ملی جرمی بین‌المللی را «جنایت» یا «جنحه» تشخیص داده باشد، (ماده ۷۹ و ۲۳۱ و بعد و ۳۸۱ آیین دادرسی کیفری)، باید به فراخور وضع، به قاضی تحقیق، به دادگاه جنایی یا به دادگاه جنحه رجوع شود. مقررات آیین دادرسی کیفری امکان تعیین دادگاه ذیصلاح سرزمینی را خواهد داد، (ماده ۶۹۳ آیین دادرسی کیفری؛ نیز ر.ک مواد ۴۳، ۵۲، ۳۸۲، ۶۶۳).

بند سوم: اجباری یا اختیاری بودن

۲۷- نهاد صلاحیت جهانی با توجه به آنکه اصولاً پاسخگوی نیازهای همه یا برخی از اعضای جامعه بین‌المللی است، باید منطقاً جنبه اجباری یا الزامی داشته باشد که با این حال از آن دور هستیم. باید مسئله را از دو جهت مشخص، بررسی کرد: اولاً، هر کشوری باید دادگاه‌هایی داشته باشد که ابزار لازم برای تحقق بخشیدن به صلاحیت جهانی را مهیا کرده باشند و ثانیاً (ب)، به فرض اینکه ابزار هم فراهم شود، باید دید که مقامات داخلی تا چه حد به تعقیبات موثر پای بندی نشان خواهند داد.

الف - ابزار تحقق امر

۲۸- دولت زمانی بر اعمال صلاحیت جهانی التزام خواهد داشت که موضوع طی یک معاهده بین‌المللی پیش‌بینی شده باشد که البته چنین معاهده‌ای باید الزاماتی بر طرفهای معاهده بار کرده باشد. اما همیشه چنین نیست. اعمال بعضی صلاحیت‌های جهانی اختیاری هستند، مانند راهزنی دریایی که طی ماده ۱۰۵ معاهده ۱۹۸۲ حقوق دریا پیش‌بینی شده است و می‌گوید: هر دولتی می‌تواند (...) یک کشتی یا یک هواپیمای راهزن را توقیف نماید (...). دادگاههای دولت متبوع توقیف کننده کشتی مجازات‌های مربوطه را تعیین خواهند کرد (...).

اغلب اوقات در معاهدات، اصل التزام و اجبار پیش‌بینی می‌شود. در این حالت باید تدابیر لازم بویژه از نوع قانونگذاری به کار گرفته شود تا دستگاه کیفری لوازم ضروری برای تحقق صلاحیت عمومی را داشته باشد؛ مانند مورد شکنجه، ماده ۲-۵ کنوانسیون ۱۰ دسامبر ۱۹۸۴ که گفته است: «هر دولتی تدابیر لازم جهت احراز صلاحیت به منظور رسیدگی به جرائم مذکور بخرج خواهد داد. (...) برخی معاهدات دیگر بلندپروازانه‌تر بوده، مقامات داخلی را وادار می‌کنند جرم را به طور موثر تعقیب نمایند؛ مانند چهار معاهده ژنو ۱۹۴۹: «هر یک از دولتهای متعاقد مکلف است افراد مظنون را جستجو نماید (...) و آنان را به دادگاه‌های خود تحویل دهد (...).

۲۹- با وجود آنچه گفته شد پیش از بررسی تکلیف به انجام تعقیب، باید دید غیر از آنچه معاهدات پیش‌بینی کرده‌اند، آیا دولتی می‌تواند خود صلاحیت جهانی مقرر نماید و قضات او از چنین صلاحیتی بهره‌مند گردند؟^{۱۳}

¹³ C. Lombois, Droit penal international, Dalloz, 1971, No. 207.

در پاسخ به سوال فوق باید گفت، مانعی وجود ندارد که دولتی بر اساس اصل کلی اختیار تعیین صلاحیت، چنین صلاحیتی را برای دادگاه‌های خود پیش‌بینی نماید.^{۱۴}

۳۰- به عنوان مثال، فرانسه برای محاکمه مباشرین و معاونین ارتکاب جرائم سنگین رخ داده علیه حقوق بشر دوستانه در یوگوسلاوی سابق و روند آ و کشورهای همسایه، پیرو صدور قطعنامه‌های شورای امنیت در اعلام خصوصیات جرم و تاسیس دیوان کیفری بین‌المللی لاهه و آروشا^{۱۵} (در تانزانیا)، دادگاه‌های خود را واجد صلاحیت شناخت.^{۱۶} قابل توجه آنکه قطعنامه‌های مزبور به هیچ وجه به صلاحیت جهانی اشاره نکرده‌اند و فقط صلاحیت موازی دادگاه‌های کیفری بین‌المللی و محاکم داخلی را با اولویت دادن اولی بر دومی پیش‌بینی کرده‌اند. البته بعضی جنایات مندرج در قطعنامه‌های مذکور به موجب اسناد موجود از قبل، مشمول وضعیت صلاحیت جهانی شده‌اند؛ مانند جرائم سنگین در نقض معاهدات چهارگانه ژنو و نیز شکنجه؛ اما در بعضی جرائم دیگر مانند آنچه که ارتکاب آن نسل‌کشی تلقی می‌گردد چنین صلاحیتی پیش‌بینی نشده است. و باز طبق قانون جزای فرانسه، در مورد جعل پول، که اعطای صلاحیت جهانی به نفع دادگاه‌های این کشور ناشی از جمع بین مواد ۱-۴۴۲ قانون جزا، با توجه به ماده ۵ کنوانسیون ۲۹ آوریل ۱۹۲۹ و ماده ۱۰-۱۱۳ همان قانون است؛ و در زمینه جنایت و جنحه علیه هواپیمای خارجی مجدداً دادگاه‌های فرانسه به موجب ماده ۱۱-۱۳ قانون جزای آن کشور صلاحیت جهانی دارند.

14. C. P. J. I. 7 sept. 1927, affaire Lotus, R.C.D.I.P., P.354, not H. Donnedieu de vabres.

15. Arusha.

۱۶. قانون ۹۵-۱ مورخ ۲ ژانویه ۱۹۹۵، و ۹۶-۴۲۳ مورخ ۲۲ مه ۱۹۹۶؛ قطعنامه ۸۲۷ مورخ ۲۵ مه ۱۹۹۳ و ۹۵۵ مورخ ۸ نوامبر ۱۹۹۴.

۳۱- چنانچه شرایط فنی تحقق صلاحیت جهانی چه اختیاری و چه به موجب تعهدات بین‌المللی، فراهم شود باز باید دید که مقامات داخلی حتی اگر موقعیت برای اعمال آن صلاحیت فراهم گردد تا چه میزان قدرت عمل خواهند داشت. به عنوان مثال باید دید با فردی که مرتکب جنایتی بین‌المللی شده و در سرزمینی تحت کنترل یافت شده است، دولت حاکم بر آن سرزمین چگونه رفتار می‌کند. به عبارت بهتر باید مشخص شود که در چه مواقعی مقامات مربوطه مکلف به ارجاع پرونده به دادگاه و چه موقع فارغ از آن هستند.

ب - تعقیب

۳۲- چگونگی تعقیب را مفاد مقررات معاهدات و قوانین داخلی تعیین می‌کنند. برخلاف آنچه ظاهراً به نظر می‌آید، هیچ سند بین‌المللی، تعقیب جرم از جنبه عمومی را تحمیل نمی‌کند. این مسئله در جرمی مانند راهزنی دریایی که اعمال صلاحیت جهانی بدون هیچ اجباری به دولت‌ها «پیشنهاد می‌شود، به خوبی مشهود است. آن معاهداتی هم که بیش از همه سختگیری و قاطعیت نشان داده‌اند، مقامات داخلی را در برابر دو راه مخیر کرده‌اند: یا رسیدگی کن یا مسترد دار که وضعیت چهار کنوانسیون ۱۹۴۹ ژنو (مواد ۴۹، ۵۰، ۱۲۹، ۱۴۶ به ترتیب در کنوانسیون ۱، ۲، ۳ و ۴)؛ همچنین کنوانسیون ۱۰ دسامبر ۱۹۸۴ راجع به شکنجه (ماده ۲-۵)؛ و کنوانسیون اروپایی ۲۷ ژانویه ۱۹۷۷ راجع به تروریسم (مواد ۷ و ۶) است که مورد اخیر برای استرداد نسبت به رسیدگی تقدم قائل شده است.

۳۳- به نظر می‌رسد که معاهدات، مسئله را کاملاً حل نکرده‌اند؛ چراکه حرف آخر از آن حقوق داخلی است. در کشورهایی که نظام «قانون‌مندی» تعقیب برقرار است، قانون دولت متبوع دادگاه رسیدگی‌کننده، علی‌الاصول دادستان را مجبور می‌کند چنانچه استرداد

صورت نگیرد یا با آن مخالفت شود، دعوا را از جنبه عمومی تعقیب نماید. بالعکس در کشوری مانند فرانسه که نظام «مصلحت‌اندیشی»^{۱۷} تعقیب جاری است، در صورت عدم استرداد، دادستان در تعقیب، آزادی عمل خواهد داشت. با وجود این، آزادی عمل او دو محدودیت دارد: نخست اینکه در صورت عدم استرداد در مواردی که استرداد الزاماً گزینشی در مقابل رسیدگی است، (مانند نقض شدید کنوانسیونهای چهارگانه ژنو) ممکن است به جهت استنکاف دادستانی، مسئولیت بین‌المللی برای او تولید شود. دوم اینکه (لااقل در فرانسه چنین است) قربانیان مستقیم جرم، به عنوان مدعیان خصوصی، دادستانی را موظف خواهند کرد که جنبه عمومی جرم را تعقیب نماید؛ چون مفاد مقررات محدودکننده ماده ۸-۱۱۳ قانون جزای فرانسه که تعقیب جنبه عمومی جرم را بر عهده دادسرا گذاشته است، در زمینه صلاحیت جهانی قابل اعمال نیست و فقط محدود به جرائم مشروحه در مواد ۶-۱۱۳ و ۷-۱۱۳ می‌باشد.^{۱۸}

بند چهارم: موانع حقوقی

۳۴- به غیر از بعضی جرائم، اصولاً تحقق صلاحیت جهانی با همان موانعی برخورد می‌کند که صلاحیت داخلی عادی برخورد دارد. به عنوان مثال، صلاحیت‌های موازی و رقیب دادگاه متبوع دولت رسیدگی کننده که در این صورت یا باید به نفع دادگاه‌های بین‌المللی (در فرانسه، صلاحیت‌های موازی در زمینه صلاحیت جهانی که دفعتاً ایجاد می‌شوند؛ مانند

17. L'opportunité des poursuites.

18. نگاه کنید به شرط شکلی راجع به شکایت شاکی خصوصی، بند (۲) ماده ۲ قانون ۹۵-۱، مورخ ۲ ژانویه ۱۹۹۵، مورد ارجاع ماده ۲ قانون ۹۶-۴۳۲ مورخ ۲۲ مه ۱۹۹۶.

قانون ۲ ژانویه ۱۹۹۵ و ۲۲ مه ۱۹۹۶ در ایجاد صلاحیت‌های دیوان کیفری بین‌المللی و دیوان کیفری آروشا) عمل کرد و یا از طریق استرداد، به نفع دادگاه‌های داخلی عمل نمود. علل دیگر ناممکن شدن تعقیب از جهت جنبه عمومی جرم، ناشی از مصونیت (الف)، مرور زمان (ب) و امر مختومه در خارج از کشور (ج) است.

الف - مصونیت

۳۵- به موجب معاهده وین ۱۹۶۱ دیپلمات‌ها و بعضی افراد خانواده و کارکنان آنان، چه از نظر کیفری و چه از بابت مدنی، به جهت کردار شخصی خود از مصونیت قضایی گسترده‌ای برخوردارند.

کنسول‌ها و ماموران کنسولی فقط از بابت امور مربوط به انجام وظایف خود مصونیت دارند و بس (معاهده ۱۹۶۳ وین). کارکنان سازمان‌های بین‌المللی دولتی نیز از مصونیت قضایی در حد اساسنامه سازمان و توافق‌نامه مقرر بهره‌مند هستند. رؤسای کشورها و اعضای هیات دولت نیز از مصونیت قضایی برخوردارند، منتهی در مورد اینان میزان و حوزه این مصونیت قدری نامشخص است، چون به عادات و حقوق مجری در هر کشور بستگی پیدا می‌کند.

۳۶- حال اگر شرایط ضروری، جمع باشد و مصونیت برقرار، دادگاه‌های داخلی که علی‌الاصول ذی‌صلاح هستند ناتوان از رسیدگی خواهند بود. در اینجا هیچ صلاحیت جهانی مقرر بر اساس معاهده، امکان رفع ناتوانی مذکور را فراهم نخواهد آورد.

19. A. Huet et R. Koering- joulin, Droit pénal international, No. 148, C. Lombois, "Immunités, extraterritorialité et droit d'asile" R. I. D. P.

۳۷- اما به نظر می‌رسد که صلاحیت جهانی موردی یا اتفاقی^{۲۰} که دفعتهاً حاصل می‌شود و مثلاً به موجب قوانین ۲ ژانویه ۱۹۹۵ و ۲۲ مه ۱۹۹۶ به نفع دادگاه‌های فرانسوی ایجاد شده موثر باشد و مصونیت نتواند مانع آن گردد؛ زیرا قوانین مذکور به قطع نامه‌های (۱۹۹۳) ۸۲۷ و (۱۹۹۴) ۹۵۵ شورای امنیت مستند است که به طور ضمنی مصونیت اشخاص مورد تعقیب را سلب می‌نماید.

ب - مرور زمان

۳۸- مرور زمان نیز یکی دیگر از موانع عادی تعقیب جرم از جنبه عمومی در مقابل محاکم داخلی است. اگر معاهده بین‌المللی راجع به صلاحیت جهانی چیزی پیش‌بینی نکرده باشد، قانون جزای محل دادگاه، نقطه شروع مرور زمان و مدت آن را تعیین خواهد کرد. قانون داخلی همچنین علل قطع مرور زمان و نتایج آن را نیز تعیین خواهد کرد. اما بعضی جنایات بین‌المللی مشمول مرور زمان نمی‌گردند. در چنین صورتی قوانین داخلی غیر قابل اعمال و جرم قابل تعقیب خواهد بود.

ج - اعتبار امر مختومه

۳۹- به نظر نمی‌رسد که قاعده «منع دوبار دادرسی» (non bis in idem) دامنه‌ای بین‌المللی داشته باشد. به عنوان مثال، بند (۷) ماده ۱۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مورخ ۱۹۶۶ که به این قاعده اشاره کرده است، چنین تفسیر شده است که، دوبار تعقیب برای عمل (جرم) واحد در یک کشور ممنوع است، نه محاکمه فردی که قبلاً برای همان عمل در خارج مورد محاکمه قرار گرفته است.

20. Spontané.

21. Res. 827, part 7/2 T.P.I.Y, annexe Res. 955, part 6/2 statut P.I.R.

۲۲. توصیه کمیته حقوق بشر مورخ ۲ نوامبر ۱۹۸۷، به نقل از:



ماده ۴ پروتکل شماره ۷، الحاقی به کنوانسیون اروپایی حقوق بشر ۱۹۵۱، نیز خلاف این نمی‌گوید. بنابراین به نظر نمی‌رسد که قواعد حقوق بین‌الملل عمومی مانع از آن باشد که دولتی شخصی را که قبلاً برای همان عمل در کشور دیگری محاکمه شده است در دادگاه‌های داخلی خود بر اساس صلاحیت جهانی تحت تعقیب قرار ندهد.

۴۰- علیرغم گفته بالا، کنوانسیون ۳۰ مارس ۱۹۶۱ نیویورک راجع به خرید و فروش مواد روان‌گردان در ماده ۳۶ به قاعده مزبور پایبندی نشان داده است. این قاعده در حقوق داخلی بسیاری از کشورها نیز پیش‌بینی شده است، از جمله فرانسه که طی ماده ۶۹۲ آیین دادرسی کیفری، آن را بر اعمال صلاحیت جهانی صریحاً اعلام می‌دارد.

بنابراین، به موجب قانون مذکور، اعتبار امر محکوم‌بها در کشور دیگر بر قاضی کیفری فرانسه، هم در حالت براءت و هم در حالت محکومیت حاکم است. شکی نیست که در حالت اخیر باید مجازات، تعیین‌شده یا اجراشده باشد یا مشمول مرور زمان قرار گرفته باشد.

بخش سوم: ملاحظات

۴۱- صلاحیت جهانی نهادی دو رگه است. این نهاد در نظر دارد با پیوند زدن ترم‌ها و قواعد خود بر تشکیلات کیفری داخلی دولت‌ها، برخی ضعف‌های حقوق بین‌الملل را جبران کند. به نظر می‌رسد که صلاحیت جهانی امروزه یک حالت واسطه‌ای نیز دارد؛ چون از یک سو نمونه کامل کیفر و مجازات داخلی در خدمت جامعه بین‌المللی است و از سوی دیگر نخستین گام در جهت به کیفر رساندن جرائم به صورتی واقعاً بین‌المللی است.

با توجه به مراتب فوق این نیز امکان‌پذیر است که با فعالیت دیوان کیفری بین‌المللی و تکمیل تدریجی اساسنامه آن، صلاحیت جهانی جایگاه خود را از دست بدهد.

۴۲- اما عقل سلیم به جانب تعادل و احتیاط حکم می‌کند؛ زیرا صلاحیت جهانی بر اساس شایستگی‌ها و مکانتی که لااقل از نظر اصولی دارد، خواهد توانست دوام خود را حفظ نماید.

همانطور که می‌دانیم، عدالت بین‌المللی، حتی اگر بسیار متعالی و پیشرفته باشد چرخه‌ای سنگین و گردشی پر هزینه دارد. عدالت بین‌المللی اگرچه برای محاکمه بالاترین مقامات و سنگین‌ترین جنایات دولتی مناسب‌ترین راه است، برای رسیدگی به جرائم ماموران زیردست که همان جنایات دولتی را مرتکب شده‌اند و بویژه برای جرائم دارای انگیزه خصوصی مانند راهزنی دریایی و خرید و فروش مواد مخدر از جایگاه مناسبی برخوردار نیست. بالعکس، دادگاه‌های داخلی کشورها علی‌الظاهر در برخورد با چنین تخلفات و تبه‌کارانی بسیار مناسب‌تر عمل می‌کنند، مضافاً اینکه از امکانات خوبی برخوردارند و با متداعیین خود آشنا تر هستند، و در نتیجه با توجه به اینکه در عموم کشورها امکان تعقیب برای مجنی‌علیهم فراهم است، دادرسی آنها کاراتر و موثرتر می‌باشد.

۴۳- با همه این اوصاف به نظر می‌رسد که تا کنون، صلاحیت جهانی انتظارات بانیان و مبتکران خود را بویژه در مورد جنایات دولت‌مردان چندان برآورده نکرده است. گواه این ادعا آنست که تعدیات فاحش و سنگین نسبت به کنوانسیونهای چهارگانه ۱۹۴۹ ژنو حتی هنگامیکه مضمونین از رده‌های پایین بوده‌اند، بی‌پاسخ مانده است.

23. C. Lombois, droit international penal, m 28.

24. R. Maison, "les premiers cas de application des dispositions penales des conventions de Geneve", pp. 260.s.

کمبود وسایل و کمبود اطلاعات قربانیان و ذی‌علاقه نبودن دادرها در کنار ستیز کردن‌ها و مخالف‌خوانی‌های دادرها، مانع جبران فقر و کاستی‌های عدالت بین‌المللی شده است. بنابراین صلاحیت جهانی از این نظر نیاز به پیشرفت‌های بسیار دارد تا بتواند به نحو شایسته نقش خود را ایفا نماید.

۴۴- ناگفته نماند که صلاحیت جهانی اشکالات ذاتی و منحصر به فردی دارد حتی اگر بر فرض، به نحو کامل و شایسته‌ای هم مورد استفاده قرار گیرد؛ زیرا جایگاه حقوق داخلی چه از نظر تعریف و محدوده و چه از نظر جرم‌انگاری و آیین دادرسی و برتر از همه مجازات، به شکلی است که موجب بروز اختلافاتی در امر تحقق محاکمات می‌گردد. در

اصل قانونی بودن جرم و مجازات.