

مسئولیت دولت به دلیل خودداری از همکاری

نویسنده: اریک داوید*

مترجم: دکتر سیدعلی هنجنی**

۱- در این مقاله فقط همکاری دولت از زاویه معاضدت قضایی در زمینه بازجویی، کسب اطلاعات و مجازات تخلف از مقررات حقوق داخلی (استرداد، انتقال تعقیب و محاکمات کیفری) و اثر بین‌المللی آن بررسی خواهد شد و به راه کارهای به اجرا در آوردن مسئولیت توسط اشخاص اشاره نمی‌کنیم. مسئولیت دولت نیز فقط از زاویه مسئولیت بین‌المللی در قبال دولت دیگر بررسی می‌گردد. مسئله همکاری در مجازات جرایم بین‌المللی از جمله همکاری با دادگاه‌های کیفری بین‌المللی در جای دیگر بررسی خواهد شد.

۲- نشان خواهیم داد که همکاری تا حدودی وظیفه‌ای بین‌المللی است (بخش ۱) و همکاری نکردن موجب مسئولیت بین‌المللی دولت خواهد بود. (بخش ۲).

بخش ۱- همکاری قضایی یک وظیفه بین‌المللی است.

بند ۱- همکاری وظیفه‌ای از نوع قراردادی است.

۳- به غیر از بعضی جرایم بین‌المللی که در اینجا مورد بحث ما نیست، اصولاً همکاری قضایی تکلیفی عرفی نیست. چنین تکلیفی فقط به موجب قرارداد ایجاد می‌شود.

۴- بی‌جهت نیست که مجمع عمومی سازمان ملل متحد قاعده عمومی معاضدت و

*- Eric David, La responsabilité de l'Etat pour absence de coopération. Droit Interantional Pénal, Sous la direction de Hervé Ascensio, Emmanuel Decaux et Alain Pellet, Ed. A. Pédone, 2000.

** - دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

کممک متقابل در زمینه کیفری را متذکر نشده اما معاهدات نمونه‌ای در زمینه استرداد، معاضدت قضایی، انتقال تعقیب کیفری و انتقال مراقبت‌های مربوط به مجرمین مشمول تعلیق مجازات یا آزادی مشروط، به دولت‌ها پیشنهاد کرده است.^(۱)

۵- حتی میان کشورهایی که از نظر جغرافیایی و سیاسی با یکدیگر همسایه‌اند، بدون معاهده، معاضدت قضایی صورت نمی‌گیرد؛ مثلاً اروپا را هم در نظر بگیریم، معاهداتی در معاضدت قضایی و استرداد میان کشورهای بنلوکس^(۲) منعقد گردیده (معاهده بنلوکس استرداد و معاضدت قضایی مورخ ۲۶ ژوئن ۱۹۶۲) با همین مضمون؛ یا میان کشورهای شورای اروپا (کنوانسیون اروپایی استرداد مورخ ۱۲ دسامبر ۱۹۵۷؛ معاهده اروپایی معاضدت قضایی کیفری مورخ ۲۰ آوریل ۱۹۵۹) و میان کشورهای اتحادیه اروپا (معاهده اجرای توافقات شنکن مورخ ۱۹ ژوئن ۱۹۹۰؛ معاهده ۲۷ سپتامبر ۱۹۹۶ براساس ماده K.۳ معاهده اتحادیه اروپا راجع به استرداد میان دول عضو اتحادیه و غیره).

۶- نمونه‌های فوق نشان می‌دهد که غیر از بعضی جرایم بین‌المللی مسئله همکاری قضایی فقط از طریق قرارداد برقرار می‌شود.

۲- همکاری قضایی تکلیفی مسلم اما دارای محدودیت

۷- الفاظی که معمولاً در معاهدات بکار می‌برند شکی باقی نمی‌گذارد که معاضدت قضایی امر اجباری است مانند آنکه می‌گویند: «الزام به استرداد» (ماده ۱ معاهده بنلوکس، مذکور؛ یا ماده ۱ معاهده اروپایی استرداد) یا «تعهد متقابل بنا بر مفاد معاهده برگسترده‌ترین کمک قضایی ممکن» (ماده ۲۲ معاهده بنلوکس، مذکور؛ یا ماده ۱ معاهده اروپایی راجع به معاضدت قضایی، مذکور). در معاهدات راجع به احاله پرونده تعقیب و محاکمات (معاهده اروپایی راجع به اعتبار بین‌المللی محاکمات کیفری، مورخ ۲۸ مه ۱۹۷۰؛ معاهده اروپایی راجع به انتقال آیین‌های رسیدگی کیفری مورخ ۱۵ مه ۱۹۷۲) پیش‌بینی شده است که دولت مورد تقاضا نمی‌تواند از اجرای حکم یا انجام

1- (A/Rés.45/116-119, 14 décembre 1990).

۲- بلژیک، هلند، لوگزامبورگ.

تعقیبی که دولت عضو دیگر از او درخواست نموده، جز در موارد معدودی که نام برده شده، اجتناب نماید (ماده ۶ معاهده اروپایی ۱۹۷۰ (مذکور) و ماده ۱۱ معاهده اروپایی ۱۹۷۲).

۸- رویه قضایی دادگاهها بر جنبه الزام آور اسناد فوق تاکید نموده‌اند؛ مثلاً رأی دسامبر ۱۹۹۴ شورای دولتی فرانسه، تصمیم دولت این کشور دایر بر عدم استرداد دو ایرانی به سوئیس را با توجه به ماده ۱ معاهده اروپایی استرداد که آن را برای دولت متعهد به محض احراز شرایط لازم تکلیف دانسته بود (چنین شرایطی فراهم بوده) نقض نمود.^(۳)

۹- مع ذلک اجبار اعضای معاهده معاضدت قضایی بر تمکین از تقاضای دولت دیگر عضو به هیچ وجه مطلق نیست. معمولاً محدودیت‌هایی دارد که ناشی از سرشت جرم یا وضع مجرم است و یا به نظم عمومی دولت مورد تقاضا بستگی پیدا می‌کند. بدون آنکه بخواهیم وارد جزئیات مربوط به محدودیت‌ها شویم که قطعاً در هر معاهده‌ای با توجه به کمک درخواستی متفاوت است، موارد زیر را که به موجب آنها دولت مورد تقاضا حق ردّ معاضدت را دارد به عنوان مثال ذکر می‌کنیم:

* جرایم از نوع سیاسی (بند ۱ ماده ۳ و بند ۲ ماده ۲۲ معاهده بنلوکس؛ بند ۱ ماده ۲ معاهده اروپایی استرداد؛ بند الف ماده ۲ معاهده اروپایی راجع به کمک متقابل قضایی؛ بند ب ماده ۶ معاهده ۱۹۷۰ اروپایی مذکور؛ و بند د ماده ۱۱ معاهده ۱۹۷۲ اروپایی)؛

* جرایمی که مرتکب آن یک‌بار محاکمه شده است (non bis in idem) (بند ۱ ماده ۳ و مواد ۷ و ۸ معاهده بنلوکس و ماده ۹ معاهده اروپایی استرداد)؛
* تقاضاهایی که اجابت آنها ممکن است به امنیت یا نظم عمومی یا سایر منافع اساسی دولت مورد تقاضا گزند وارد کند (بند b ماده ۲ معاهده بنلوکس؛ ماده D ۲ کنوانسیون اروپایی معاضدت قضایی ۱۹۷۰؛ و ماده ۱۱ [معاهده اروپایی ۱۹۷۲]؛
* و موارد دیگری را نیز می‌توان ذکر نمود.

3- J.D.I. 1995, pp.369. et note Fr. Julien-Laferrière; I.L.R., Vol. 106, pp. 256-273.

۱۰ - برخی محدودیت‌ها با واقعیت تطبیق نمی‌کند از جمله تشخیص سیاسی بودن جرم بر عهده دولت مورد تقاضا امری بسیار شخصی است و نیز چنین است اگر بخواهیم راجع به «منافع اساسی» یک دولت اظهار نظر کنیم. کلی بودن ضوابط فوق دامنه تعهد بر همکاری قضایی و الزامات قراردادی آن‌ها را سُست می‌کند.

۱۱ - مسائل مربوط به همکاری قضایی اغلب با رعایت حقوق افراد نیز پیوندهای ظریفی دارد. گاهی دولت مورد تقاضا مایل است به تعهدات قراردادی خود عمل کند اما از آنجا که ممکن است به نقض بعضی قواعد حقوق بشر نسبت به دیگر دولت‌ها، غیر از دولت درخواست کننده، بینجامد، از آن امتناع می‌نماید. در قضیه Soering، دادگاه اروپایی حقوق بشر اعلام نمود که تصمیم دولت انگلستان مبنی بر استرداد مدعی به ایالات متحده چنانچه اجرا شود، خلاف ماده ۳ معاهده خواهد بود چون در آنجا با خطر اعدام روبرو می‌شود و در صورت محکومیت به چنین کیفی در معرض «دالان مرگ»^(۴) قرار خواهد گرفت که «فرا تر از آستانه تعیین شده» در ماده ۳ معاهده است (رای ۷ ژوئیه ۱۹۸۹، بند ۱۱۱). این نمونه یکی از موارد مقبول مرتبط با رعایت حقوق بشر در زمینه همکاری قضایی است.

بخش ۲ - عدم اجرای تعهد به معاضدت موجب مسئولیت دولت است

بند ۱ - مسئولیت کلاسیک حقوق بین‌الملل

۱۲ - چنانچه دولت عضو معاهده معاضدت قضایی به تعهد خود عمل نکند، مسلماً طبق اصول کلاسیک نهاد مسئولیت دارای مسئولیت بین‌المللی خواهد بود (طرح مواد راجع به مسئولیت، کمیسیون حقوق بین‌الملل، ماده ۱، ص ۴۴۸).

۱۳ - باید مسئولیت دولت مربوطه واقعاً تحقق یابد چون ممکن است دولت درخواست کننده که به نیت خود دست نیافته است، بی‌جهت دولت مقابل را متهم به نقض معاهده نماید. نمونه‌هایی از این دست در دست داریم.

۱۴ - در سال ۱۹۹۳ اسپانیا، بلژیک را متهم می‌کرد که زوجی از اهالی باسک را که

4- Le syndrome du couloir de la mort.

متهم به جا دادن به چند عضو E.T.A بوده‌اند به این کشور تسلیم نکرده و بدین ترتیب معاهده اروپایی ۲۷ ژانویه ۱۹۷۷ راجع به مبارزه با تروریسم را نقض نموده است. در این پرونده شعبه اتهامی دادگاه استیناف بروکسل اعلام داشته بود که اعمال مستتب به آن زوج وخامت لازم مورد نظر بند ۱ ماده ۱۳ معاهده را با توجه به حق شرط صادره از سوی بلژیک، حائز نبوده، از این نظر استرداد ناممکن است (M.B.، ۵ فوریه ۱۹۸۶). وزیر دادگستری به رأی علیه استرداد واقعی نهاد، ولی شورای دولتی با دادرسی فوری دادگاه اداری نسبت به تعلیق تصمیم وزیر اقدام و پس از رسیدگی با آن موافقت نمود و به این ترتیب از غیر سیاسی شدن پرونده جلوگیری به عمل آورد.^(۵) از قضا، تصمیم بلژیک کاملاً مبنای قانونی داشت زیرا سند مربوطه به ویژه معاهده مذکور (مجازات تروریسم، ۲۷ ژانویه ۱۹۷۷) و درج حق شرط از سوی بلژیک مبنی بر استحقاق آن دولت در خودداری از استرداد چنانچه مسئله سیاسی تشخیص داده می‌شد او را به عدم استرداد کاملاً محق می‌نمود گرچه پرونده به علت استرداد درخواست اسپانیا پس از انعقاد معاهده دیگری راجع به استرداد میان اعضای اتحادیه اروپا ماهیتاً بررسی نگردید.^(۶)

۱۵ - در ماه نوامبر ۱۹۹۸ پس از عمل ایتالیا در عدم استرداد یکی از رهبران حزب کارگر (PKK) دولت ترکیه بر آشفت و اقدام را نقض معاهده اروپایی استرداد و معاهده اروپایی مجازات تروریسم تلقی نمود (بیانیه مطبوعاتی سفارت ترکیه نزد C.E. مورخ ۲۵ نوامبر ۱۹۹۸) ایتالیا نیز به سهم خود معتقد بود که عدم استرداد بی وجه نبوده است. زیرا به موجب حقوق داخلی این کشور استرداد در صورت وجود مجازات اعدام در کشور تحویل گیرنده مجاز نمی‌باشد بالاخص آنکه احتمال اجرای آن در مورد شخص مورد نظر قوی بوده است (quod erat in casu)^(۷) موضعی که ایتالیا اتخاذ کرد از نظر معاهده اروپایی استرداد که او را نسبت به ترکیه متعهد می‌کرد قابل توجیه بود زیرا به موجب معاهده اخیر دولت مورد درخواست مجاز می‌گردید استرداد را به اخذ

۵- رأی شماره ۵۷، ۱۹۷۴، Jur. Lg. Mans of Bxl، ۱۹۹۶، ص ۱۰۰۰ و بعد.

۶- نگاه کنید به: «A. Weyembergh, E. Bribosia، استرداد و پناهندگی: به سوی فضای قضایی اروپایی؟» R.B.D.I، ص ۷۲ و بعد.

۷- نگاه کنید به: Massimo d'Alema در IL Corrierr della Sera، ۲۳ نوامبر ۱۹۹۸.

تضمیناتی برای خود از جمله عدم اجرای مجازات اعدام موکول نماید (ماده ۱۱). به علاوه ایتالیا می‌توانست به بند «پناهندگی انسان دوستانه» (clause d'asile humanitaire) مندرج در معاهده اروپایی استرداد (بند ۲ ماده ۳) و معاهده مجازات تروریسم (ماده ۵) استناد نماید. یادآور می‌شود که به موجب بند مذکور اگر دولت مورد تقاضا احتمال دهد که وضعیت شخص در دولت محل استرداد از نظر «نژادی، مذهبی، قومی یا عقاید سیاسی» ممکن است با خطرات بیشتری روبرو شود، می‌تواند او را مسترد نکند.

۱۶- همکاری نکردن دولت مورد تقاضا نیزگاهی ممکن است موجب مسئولیت آن دولت شود آنهم نه به علت نقض معاهده فی مابین بلکه به جهت نقض معاهده‌ای (یا سند دیگری) که علی‌الظاهر به قضیه ربطی ندارد. نمونه معروف پرونده لاکربی است که طی آن انگلستان و آمریکا به عمل لیبی دایر بر عدم تحویل دو تبعه متهم به سوء قصد و انهدام هواپیمای پان‌آمریکن در ۲۱ دسامبر ۱۹۸۸ معترض بودند. همان‌طور که می‌دانیم دو دولت مسئله را در شورای امنیت مطرح و از دولت لیبی خواستند «فوراً به‌طور مکتفی و موثر» در این رابطه پاسخ دهد.^(۸) لیبی معتقد بود که آن دو کشور با ارجاع پرونده به شورای امنیت مانع اجرای معاهده حاکم بر پرونده شده‌اند (کنوانسیون ۲۳ سپتامبر ۱۹۷۱ مونترآل در مجازات اعمال غیر قانونی علیه امنیت هواپیمایی کشوری) و از منشور ملل متحد استفاده سوء نموده آن را از اهداف واقعی خود منحرف کرده‌اند.^(۹) پرونده پس از ارجاع آن از سوی لیبی به دیوان بین‌المللی دادگستری و رد ایرادات مقدماتی انگلستان و آمریکا در عدم صلاحیت و علیرغم توافق طرف‌ها دایر بر رسیدگی به دعوای دو متهم در هلند نزد دیوان همچنان باقی ماند.^(۱۰)

۱۷- مسئولیت دولت مورد تقاضا نه به علت عدم همکاری بلکه بالعکس ممکن است به جهت همکاری کردن با دولت درخواست‌کننده که موجب ایراد ضرر به کشور

8- S/Rés. 731. 21 Janviér 1992. §3; s/Rés. 748. 31 Mars 1992. § 1.

۹- بیانیه لیبی در شورای امنیت، ۳۱ مارس ۱۹۹۲، اسناد ملل متحد، S/PV ۳۰۶، صص ۲۱ تا ۱۸۷.

۱۰- رأی مورخ ۲۷ فوریه ۱۹۹۸، تفسیر معاهده مونترآل، دیوان بین‌المللی دادگستری، مجموعه ۱۹۹۸، بند ۵۳؛ و زیرین، شماره ۲۴.

ثالث گردد تولید شود؛ و چنین بود در قضیه پینوشه، نامبرده که متهم به اعمالی از قبیل شکنجه، تروریسم و کشتار جمعی بود، مورد درخواست استرداد از سوی دولت اسپانیا قرار گرفت. پس از دستگیری او در لندن دولت انگلستان با اعتراض شیلی دایر بر نقض قواعد حقوق بین الملل به ویژه تخلف از قاعده مصونیت قضایی که عرفاً برای روسای حتی سابق دولت‌ها که اعمال آن‌ها ناشی از انجام وظیفه رسمی باشد، مواجه شد. چنانچه می‌دانیم، مجلس اعیان رد مصونیت را توجیه نموده به درستی اعلام نمود که اعمال منتسب به پینوشه از سوی اسپانیا از جمله وظایف رسمی یک رئیس دولت نبوده است.^(۱۱)

بند ۲ - به جریان افتادن مسئولیت دولت قاصر

۱۸ - مسئولیت دولت قاصر از استرداد، به انحاء مختلف حقوقی به اجرا در می‌آید. دولت متقاضی می‌تواند به انواع راه‌های حقوقی حل و فصل که طرف مقابل قبول کند طبق «اصل انتخاب آزاد وسائل حل و فصل اختلاف» رجوع نماید.^(۱۲)

۱۹ - گاهی در بعضی اسناد راه کار خاصی پیش‌بینی شده است، مثلاً معاهده اروپایی مجازات تروریسم روش داوری اجباری را پیش‌بینی کرده است (ماده ۱۰) که از طریق دادخواست یک جانبه هر یک از طرفین به جریان می‌افتد.

۲۰ - قضیه لاکربی نیز توسط لیبی در ۳ مارس ۱۹۹۲ طبق ماده ۱۴ کنوانسیون مونترآل در دیوان بین‌المللی دادگستری مطرح گردید. ماده مزبور به دولت عضو اجازه می‌دهد که طی شرایطی بطور یکجانبه هر اختلاف ناشی از تفسیر یا اجرای معاهده را به دیوان ارجاع نماید.

۲۱ - به موجب معاهده اروپایی مجازات تروریسم، ترکیه نیز می‌توانست چنانچه مفید تشخیص داده بود، از روش داوری پیش‌بینی شده در معاهده مذکور استفاده نماید.

۱۱ - House of Lords، رأی ۲۵ نوامبر ۱۹۹۸ و ۲۴ مارس ۱۹۹۹.

۱۲ - اعلامیه مجمع عمومی ملل متحد راجع به اصول حقوق بین‌الملل مربوط به روابط دوستانه و همکاری میان

دول، A/RES, 2625 (XXV)، ۲۴ اکتبر ۱۹۷۰، اصل دوم، بند ششم، نیز بند ۳-۲.

شیلی نیز چنانچه لازم می‌پنداشت، می‌توانست با توجه به پذیرش صلاحیت دیوان براساس بند ۲ ماده ۳۶ اساسنامه توسط انگلستان به دیوان بین‌المللی دادگستری رجوع نماید.

۲۲- غیر از دادرسی بین‌المللی، راه‌های دیگری برای دستیابی به مقصود وجود دارد، نظیر رجوع به محاکم داخلی که دولت متضرر می‌تواند براین اساس علیه دولت مسئول اقدام نماید؛ مانند آنکه انگلستان پس از خودداری فرانسه از استرداد کلاهداری به هنگ کنگ، در شورای دولتی فرانسه اقامه دعوا نمود و رأی موافق گرفت.^(۱۳) دولت سوئیس نیز متعاقب لغو دو دستورالعمل دولت فرانسه راجع به استرداد متهمان ایرانی مرتکب قتل یک مخالف سیاسی تحت پیگرد در سوئیس از همین طریق اقدام نمود و به شورای دولتی رجوع کرد.^(۱۴) این دو نمونه نشان می‌دهد که دولت متقاضی می‌تواند بر تصمیم دولت مورد تقاضا تاثیر گذارد و از راه قضایی داخلی همان کشور وارد عمل شود.^(۱۵)

۲۳- به غیر از موارد اخیر، ملاحظه می‌شود که مسئولیت دولت به جهت عدم همکاری در معاضدت قضایی بین‌المللی در زمینه بازپرسی یا مجازات جرایم حقوق داخلی اشکال فنی خاصی تولید نمی‌کند. اصولاً می‌توان از راه‌های شناخته شده معمول احراز مسئولیت بین‌المللی به مثابه آنچه در سایر قلمروهای حقوق بین‌الملل مرسوم است وارد شد ولو آنکه به حرکت در آوردن چرخ‌های سنگین مسئولیت بین‌المللی برای مسئله ساده عدم همکاری قضایی عملاً به ندرت اتفاق می‌افتد.

۲۴- یقیناً به هنگام بروز مسئله در همکاری، دولت‌ها می‌توانند ابتکارات دیگری نیز به خرج دهند و برآن توافق نمایند مانند توافق انگلستان، آمریکا و لیبی در سال ۱۹۹۲ با پیشنهاد لیبی برای حل مسئله لاکربی، که طی آن متهمین خارج از این سه

13- C.E. fr. 15 Oct. 1993, J.D.I., 1994, pp. 89-92. note J. Chappex; I.L.R., Vol. 106, pp. 233-255.

14- C.E. fr., Déc 1994, J.D.I., 1995, pp. 3695. et note Fr. Julien-La ferrière i. I.L.R, Vol. 106, pp. 256-273.

15- Chappex., loc. cit., pp. 96-98.

کشور توسط قضات کشور چهارم (اسکاتلند) محاکمه شدند.^(۱۶) انگلستان و هلند در ۱۸ سپتامبر ۱۹۹۸ راجع به موضوع توافق خاص امضا کردند و لیبی پس از کسب اطمینان خاطر با انتقال دو مظنون با هواپیمای ملل متحد در ۵ آوریل ۱۹۹۹ موافقت نمود.^(۱۷)

۱۶- نامه انگلستان و ایالات متحده آمریکا به دبیرکل ملل متحد در ۲۴ اوت ۱۹۹۸ و ضمایم آن، منقول در S/Rées، ۱۱۹۲، ۲۷ اوت ۱۹۹۸، بند ۲.
۱۷- اسناد مربوطه در I.L.M.، ۱۹۹۹، صص ۹۴۸-۹۲۴.