

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه پروتکل اصلاح موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت
فدراسیون روسیه جهت معاضدت در پرونده‌های مدنی و جزایی»

مخصوص سخن علنی

مقدمه

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۲۰

شماره چاپ:

۳۱۴

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های
سیاسی - حقوقی
دفتر مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۳۰۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۹/۲۴



کشورهایی که ارتباطات گسترده‌ای با یکدیگر دارند، به صورت معمول با انعقاد موافقتنامه‌های متعددی از قبیل اقتصادی، فرهنگی و غیره سطح همکاری‌های بین خود را ارتقا می‌دهند. یکی از موافقتنامه‌هایی که در این راستا قابل ذکر است معاهدات دوجانبه همکاری حقوقی^۱ است که به چند دست تقسیم می‌شوند که از جمله آنها می‌توان به معاهدات استرداد محکومین، انتقال محکومین و سازوکارهای همکاری حقوقی و قضایی مانند آموزش نیروهای انسانی اشاره کرد. این معاهدات وضعیت این مسئله را که آیا باید همکاری حقوقی و قضایی در میان دو کشور صورت گیرد و در صورت مثبت بودن پاسخ، این موضوع را که سطح همکاری باید تا چه میزان باشد تعیین می‌کنند. در واقع برای نیل به اهداف انعقاد این قبیل موافقتنامه‌ها، کشورهای طرف چنین معاهداتی باید بتوانند به قابل اتکا بودن، توانایی و کارکرد سیستم حقوقی یکدیگر اطمینان نمایند.

در ابتدا لازم به نظر می‌رسد که گونه‌شناسی موافقتنامه‌های همکاری حقوقی و قضایی را روشن کنیم تا جایگاه لایحه «لایحه پروتکل اصلاح موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه جهت معاضدت در پرونده‌های مدنی و جزایی» مشخص شود:

۱. **معاهدات راجع به استرداد مجرمین و متهمین:** در این گونه از معاهدات، شخصی، به واسطه رفتار مجرمانه‌ای که در یک کشور انجام داده است و یا متهم به ارتکاب آن است و در سرزمین کشور دیگری حضور دارد مورد تقاضای استرداد قرار می‌گیرد. در واقع در این نوع معاهدات، شخص مورد نظر در کشور محل ارتکاب، تحت تعقیب قرار گرفته است و یا حتی حکمی علیه وی صادر شده است اما به هر دلیل از حوزه صلاحیت این کشور خارج شده است. در این حالت، کشور محل ارتکاب رفتار مجرمانه، از کشور محل حضور مرتکب عمل یا متهم به ارتکاب آن، تقاضای استرداد این شخص را می‌نماید. در این نوع از معاهدات، کشور تقاضا شونده ارائه اسنادی مانند حکم بازداشت و یا حکم قطعی، اسناد مثبت جرم و اطلاعات دیگری را مطالبه می‌کند تا بتواند از ادعای مورد نظر اطمینان حاصل کند.

در واقع «استرداد یک فرایند رسمی است که طی آن دولتی از دولت دیگر می‌خواهد که شخص مورد تقاضای وی و یا فرد متهم و یا محکوم به ارتکاب یکی از جرائم ناقض قوانین کشور تقاضاکننده را به این کشور تحویل دهد. بازگرداندن شخص مورد

تقاضا، به این دلیل درخواست می‌شود که آن شخص به‌واسطه جرم و یا جرائمی که مرتکب شده است در کشور تقاضاکننده موضوع دادرسی و یا مجازات قرار گیرد.^۱ موافقتنامه‌های دوجانبه استرداد متهمین و محکومین از قدیمی‌ترین معاهدات در حقوق بین‌الملل هستند و تاریخ انعقاد برخی از آنها به سال‌های پایانی قرن نوزدهم می‌رسد.^۲

۲. معاهدات راجع به انتقال محکومین: در این نوع معاهدات، شخصی در سرزمین یک کشور مرتکب رفتار مجرمانه‌ای می‌شود. این شخص تبعه کشور محل ارتکاب رفتار مجرمانه نیست؛ این رفتار مجرمانه در آن کشور مورد رسیدگی قرار گرفته و در نتیجه مرتکب، به حبس محکوم می‌شود. کشور متبوع شخص محکوم، به‌واسطه داشتن علقه سیاسی-حقوقی با آن شخص، متقاضی تحویل وی به خود می‌باشد تا آن شخص مدت زمان محکومیت خود را در زندان‌های کشورش سپری کند.

بر این اساس، معمولاً در این‌گونه از موافقتنامه‌ها، محکوم می‌تواند در صورت وجود شروط دیگر رضایتش را برای انتقال به دولت متبوعش برای سپری کردن محکومیت حبسش اعلام کند. البته در صورت اعلام رضایت شخص محکوم، پذیرش انتقال وی همچنان منوط به اعلام رضایت کشور صادرکننده حکم و کشور اجراکننده حکم است. درواقع محکوم، حق ارائه درخواست را دارد، ولی کشورهای صادرکننده حکم و اجراکننده آن مکلف به پذیرش چنین درخواستی نیستند و اعلام رضایت آنها به‌عنوان عنصری ضروری از فرایند تحقق انتقال است.

براساس آنچه که بیان شد، تفاوت‌های اساسی بین دو نوع معاهده اول و دوم به‌چشم می‌خورد: اولاً در معاهدات نوع اول کسب رضایت مجرم یا متهم در امر استرداد شرط نیست درحالی که در معاهدات دسته دوم، رضایت شخص محکوم در امر انتقال تأثیرگذار است. ثانیاً تفاوت عمده دیگری که بین این دو معاهده وجود دارد مسئله نظم عمومی است. در معاهدات نوع اول، واقعیت آن است که نظم عمومی کشور متقاضی استرداد نقض شده است درحالی که در معاهدات نوع دوم نظم عمومی کشور صادرکننده حکم نقض شده است. ثالثاً هدف از معاهدات گونه اول تأمین نظم و امنیت کشور متقاضی استرداد است درحالی که در معاهدات نوع دوم بیشتر منافع و مصالح شخص محکوم مورد توجه است.

۳. معاهدات معاضدت‌های قضایی در امور کیفری: این نوع موافقتنامه‌ها برای ردیابی متهمان و یا محکومان، تبادل اطلاعات راجع به جرائم، مجرمین و یا مشارکت در تحقیقات مقدماتی رسیدگی‌های قضایی منعقد می‌شوند. برای مثال می‌توان به ماده (۹) کنوانسیون مبارزه با رشا و ارتشا مقامات عمومی خارجی در بازرگانی بین‌المللی اشاره کرد که عنوان می‌کند کشورها می‌توانند برای به‌دست آوردن اطلاعات و مدارک از طریق معاهدات همکاری قضایی دوجانبه وارد عمل شوند. درواقع هدف اصلی این نوع از معاهدات آن است که مقامات مجری قانون بتوانند مدارک و دیگر اقدامات شکلی لازم در خارج از کشور را به نوعی که در دادگاه‌های کشور تقاضاکننده قابل پذیرش است تدارک ببینند.^۳

۴. معاهدات معاضدت‌های قضایی در امور مدنی: این معاهدات بیشتر در قالب معاهدات آموزش نیروها، نگارش و تدوین پیش‌نویس قوانین، شناسایی آرای محاکم، ابلاغ اوراق قضایی، جلب‌نظر کارشناس و ... منعقد می‌شوند.

1. UNODC Manual on Mutual Legal Assistance and Extradition, Vienna September 2012, P.41.

۲. برای مثال موافقتنامه استرداد بین کانادا و اروگوئه به سال ۱۸۸۵ باز می‌گردد.

3. Typology on Mutual Legal Assistance in Foreign Bribery Cases, PP.3-13, available at: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/TypologyMLA2012.pdf>

حسب دیدگاه کلی که در زمان انعقاد این موافقتنامه حاکم بوده است موافقتنامه حاضر علاوه بر اینکه در خصوص معاضدت در امور مدنی و کیفری است؛ استرداد مجرمین را نیز در خود جای داده است. اینک جهت اصلاح برخی از مواد مندرج در موافقتنامه، پروتکل الحاقی حاضر جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. شایان ذکر است لایحه موافقتنامه انتقال محکومان بین جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه نیز در تاریخ ۱۳۹۸/۳/۱۹ به مجلس شورای اسلامی واصل شده است.

آثار تصویب معاهده

مطابق با مقدمه پروتکل اصلاحی، هدف از انعقاد موافقتنامه و ارائه پروتکل اصلاحی آن گسترش مناسبات دو کشور و ارتقای سطح همکاری دوجانبه و تحکیم مناسبات قضایی و حقوقی میان دو طرف در جهت پیشبرد همکاری دوجانبه در زمینه مهار جرائم و ارتقای ابزارهای حقوقی در راستای اجرای عدالت معرفی شده است.

اهمیت لوایح این چنینی علاوه بر تنظیم و هماهنگی مناسبات حقوقی و قضایی؛ به واسطه باز گرداندن مجرمینی است که توسط هریک از طرفها تحت تعقیب هستند و در سرزمین طرف دیگر حاضر می‌باشند.

از آنجایی که صرف انعقاد و تصویب چنین معاهداتی برای عملیاتی شدن آنها کافی نیست و اجرایی شدن آن مستلزم توجه و پیگیری مستمر طرف‌های آن نسبت به درخواست‌های معاضدت و استرداد است، لذا انتخاب دستگاهی دولتی برای این پیگیری‌ها لازم است. از این رو، مطابق با ماده (۴) موافقتنامه و پروتکل اصلاحی، وزارت دادگستری از جانب جمهوری اسلامی ایران مقام مرکزی اجرای موافقتنامه تعیین شده است. البته این نهاد در واقع به نوعی هماهنگ‌کننده و انجام‌دهنده اقدامات شکلی و نقطه تماس تلقی می‌شود و این امر مانع از صلاحیت‌های مراجع قضایی کشور نیست.

شایان ذکر است موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه جهت معاضدت در پرونده‌های مدنی و جزایی پس از تصویب در مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۷۸/۹/۲۰ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است. شورای محترم نگهبان در نظریه تفسیری، به شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۱ بیان می‌دارد: «هیچ‌یک از مراجع قانونگذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد، اما در صورتی که مصوبه مجمع تشخیص مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بوده، مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد، حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد». بنابراین حسب صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری به موجب اصل هفتادویکم قانون اساسی و با توجه به اینکه مرجع قانونی ذی صلاح در خصوص مغایرت مصوبه با قانون یا شرع و همچنین تشخیص سپری شدن مدت زمان معتدبه، شورای محترم نگهبان است مجلس شورای اسلامی صلاحیت ورود به «پروتکل اصلاحی موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه جهت معاضدت در پرونده‌های مدنی و جزایی» را دارد.

ارزیابی لایحه و پیشنهادها

لایحه فوق در تاریخ ۱۳۹۸/۵/۲۶ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول گردید و در تاریخ ۱۳۹۹/۸/۱۱ در کمیسیون قضایی مجلس شورای اسلامی با اصلاحاتی در متن به تصویب رسیده است. در خصوص این لایحه نکات زیر به استحضار می‌رسد:

۱. پروتکل اصلاحی در ماده (۱) با اصلاح ماده (۴) موافقتنامه بیان داشته است که مقام صلاحیت‌دار در خصوص جمهوری اسلامی ایران وزارت دادگستری است، اما در خصوص دولت فدراسیون روسیه قائل به تفکیک شده است. پروتکل بیان می‌دارد:

الف) مقام صلاحیت‌دار در خصوص درخواست‌های معاضدت قضایی در امور مدنی وزارت دادگستری روسیه است؛

ب) مقام صلاحیت‌دار در خصوص درخواست‌های معاضدت قضایی در امور کیفری، که مربوط به جریان رسیدگی‌های دادگاه‌های فدراسیون روسیه می‌باشند وزارت دادگستری و در سایر زمینه‌ها دادستانی کل فدراسیون روسیه خواهد بود؛

ج) مرجع صلاحیت‌دار در خصوص درخواست‌های استرداد نیز دادستانی کل فدراسیون روسیه معرفی شده است.

۲. ماده (۳) پروتکل به اضافه شدن یک ماده تحت عنوان ماده (۶) مکرر به موافقتنامه اختصاص یافته است. ماده (۶) مکرر در خصوص اصل محرمانگی و محدودیت در استفاده می‌باشد. در این ماده علاوه بر اینکه اصل محرمانگی دریافت درخواست، محتوای درخواست و یا اقدامات اتخاذ شده به واسطه درخواست توسط دولت درخواست‌شونده را بیان می‌دارد؛ مقرر می‌نماید که طرف درخواست‌کننده بدون اخذ اجازه کتبی طرف درخواست‌شونده از استفاده از محتوای ارائه شده در موارد دیگر بجز آنچه در درخواست آمده است خودداری می‌کند.

۳. ماده (۶) پروتکل اصلاحی با اصلاح ماده (۵۶) موافقتنامه؛ طیف وسیعی از دلایل امتناع از استرداد مجرم را بیان نموده است. ماده (۵۶) موافقتنامه قبلاً در طی چهار بند موانع استرداد را برشمرده بود که در پروتکل اصلاحی، موانع قطعی و احتمالی امتناع از استرداد به ۱۰ مورد گسترش پیدا کرده است.^۱ برای مثال، موارد ذیل به‌عنوان دلایل امتناع از استرداد در ماده (۶) پروتکل اصلاحی به ماده (۵۶) اضافه شده است:

۱. در صورتی که جرم سیاسی باشد؛

۲. اگر طرف درخواست‌شونده، استرداد شخص را مخل حاکمیت، امنیت، نظم عمومی و دیگر منافع اساسی خود تلقی نماید؛

۳. در صورتی که طرف درخواست‌شونده دلیل کافی داشته باشد که درخواست استرداد با هدف تعقیب یا مجازات شخص به‌دلایل نژادی، جنسیتی، باورهای دینی، ملیتی، ریشه‌های قومی و یا در ارتباط با باورهای سیاسی یا دیگر عقاید او صورت گرفته است؛

۴. جرمی که برای آن درخواست استرداد شده است به موجب حقوق کیفری نظامی جرم باشد، اما به موجب حقوق کیفری عادی جرم نباشد.

۴. علاوه بر موارد برشمرده شده در شماره فوق، اعدام نیز یکی دیگر از موانع استرداد است که در پروتکل اصلاحی به ماده (۵۶) موافقتنامه اضافه شده است. توضیح اینکه: در صورتی که مجازات جرمی که موضوع استرداد شخص است در کشور درخواست‌کننده

۱. متن ماده (۵۶) موافقتنامه بدین شرح است:

استرداد در موارد ذیل صورت نمی‌گیرد:

۱. شخصی که درخواست استرداد وی شده است تبعه طرف متعاقد مورد تقاضا بوده و یا در این کشور پناهنده شده باشد،

۲. پیگرد جزایی مطابق با قوانین طرفین متعاقد فقط براساس شکایت خصوصی شخص زیان‌دیده شروع می‌شود.

۳. درموقع دریافت درخواست، پیگرد جزایی مطابق با قوانین طرف متعاقد مورد تقاضا نمی‌تواند شروع شود و یا حکم نمی‌تواند در نتیجه مرور زمان یا دلیل قانونی دیگر اجرا شود.

۴. در خاک طرف متعاقد مورد تقاضا حکم دادگاه یا حکم ختم رسیدگی به پرونده همان جرم فرد مورد نظر که این حکم به‌موقع اجرا گذاشته شده، صادر گردیده باشد. اگر جرمی که درخواست استرداد در رابطه با آن به عمل آمده است، در خاک طرف متعاقد مورد تقاضا واقع شده باشد، ممکن است جواب رد به درخواست استرداد داده شود. طرف مورد تقاضا ضمن رد درخواست استرداد دلایل این تصمیم را به اطلاع طرف تقاضاکننده می‌رساند.

دارای مجازات اعدام باشد کشور درخواست‌شونده از استرداد خودداری خواهد نمود مگر اینکه کشور درخواست‌کننده به شکل شایسته‌ای به کشور درخواست‌شونده تضمین‌های لازم را نسبت به عدم اجرای حکم اعدام بر روی شخص مسترد ارائه نماید.

۵. مطابق با پروتکل اصلاحی، یکی از موانع استرداد، سیاسی تلقی شدن عنوان اتهامی جرم است. با این حال حسب پروتکل، جرائم مرتبط با تروریسم لزوماً یک جرم سیاسی تلقی نمی‌شود (بند «۶» ماده (۶) پروتکل اصلاحی). از آنجا که تعریف نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران از جرائم تروریستی یا جرائم مرتبط با آن الزاماً با تعاریف سایر کشورها یکسان نیست لازم است در نظر داشت که این امر می‌تواند در عمل و مصداق با موانعی از جمله تفسیر و برداشت متفاوت از موافقتنامه مواجه شود.

۶. در ماده (۶۳) موافقتنامه مقرر شده است که در صورتی که کشور درخواست‌شونده خواستار تکمیل اطلاعات ضروری مندرج در ماده (۶۱) گردد کشور درخواست‌کننده استرداد، یک ماه فرصت خواهد داشت اطلاعات مزبور را ارائه نماید و البته این فرصت یک بار به مدت ۱۵ روز قابل تمدید است. ماده (۶۳) در بند «۲» خود بیان داشته است که در صورتی که طرف درخواست‌کننده ظرف مهلت معین شده، اطلاعات را تکمیل نکند طرف درخواست‌شونده می‌تواند شخص بازداشت شده را آزاد نماید. ماده (۷) پروتکل اصلاحی یک جمله به بند «۲» ماده (۶۳) اضافه نموده و مقرر کرده است آزادی شخص، مانع از بازداشت مجدد وی به واسطه دریافت اطلاعات کافی تکمیلی و ارائه مجدد درخواست استرداد و یا درخواست استرداد در ارتباط با هر جرم دیگر نمی‌گردد.

۷. یکی از ایرادهای شورای نگهبان به این نوع موافقتنامه‌ها، خلاف شرع تلقی نمودن اطلاق برخی از مواد آنهاست که منجر به شناسایی احکام محاکم و مقررات قوانین آیین دادرسی مراجع غیرمسلمان می‌شود. از جمله این موارد می‌توان به ایراد مغایرت با شرع مصوبه «معاهده استرداد مجرمین بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری قبرس»^۱ و مورد راجع به مصوبه «معاهده بین دولت جمهوری اسلامی ایران و جمهوری خلق چین در زمینه استرداد مجرمین»^۲ اشاره کرد. در واقع از آنجا که صدور احکام در دادگاه‌های کشورهای خارجی تابع الزامات محتوایی و شکلی آن کشورهاست و از این رو ضرورتاً منطبق بر موازین شرعی نمی‌باشد، لذا براساس نظر شورای محترم نگهبان، در موارد مشابه، پذیرش این نوع موافقتنامه، مستلزم پذیرش احکام این دادگاه‌هاست که این مهم، مغایر با شرع است. این وضعیت در خصوص موافقتنامه حاضر نیز صادق می‌باشد.

۸. کمیسیون قضایی مجلس شورای اسلامی نیز تبصره ماده‌واحد الحاقی را به شرح زیر اصلاح کرده است: «رعایت اصول هفتادوهفتم، یکصدوبیست‌وپنجم و یکصدوسی‌ونهم قانون اساسی در اجرای این قانون، الزامی است.

نتیجه‌گیری

این‌گونه معاهدات می‌توانند موجب تحرک بخشیدن به دستگاه‌های اجرایی کشور شده و با بهرمندی از نگاهی تطبیقی به نظام‌های حقوقی کشورهای دیگر، خلأهای احتمالی نظام حقوقی ملی را پوشش دهند و در عین حال، موجبات تسهیل مراودات دو کشور و اتباع آنها را نیز فراهم می‌آورد. انعقاد چنین معاهداتی موجب پررنگ‌تر شدن همکاری‌های دوجانبه و کمک اساسی به اجرا و اعمال قوانین مدنی و کیفری می‌شود، لذا از این منظر مفید و مؤثر تلقی می‌شود. با این همه، نظر به ایراد احتمالی مغایر شرع بودن برخی مفاد این موافقتنامه‌ها، تصویب این موافقتنامه منوط به احراز تشخیص مصلحت و ضرورت در این خصوص است.

۱. نظریه شورای نگهبان به شماره ۹۴/۱۰۲/۵۰۴۶ مورخ ۹۴/۱۰/۲۳ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۳.

۲. نظریه شورای نگهبان به شماره ۹۲/۳۰/۵۲۲۲۴ مورخ ۹۲/۳۰/۱۰ مورخ ۱۳۹۴/۶/۱۰.