

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و جمهوری قزاقستان در زمینه معاضدت حقوقی متقابل در امور مدنی»



مقدمه

لایحه «موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و جمهوری قزاقستان در زمینه معاضدت حقوقی متقابل در امور مدنی» در تاریخ ۱۳۹۸/۴/۲۱ بین طرفین امضا شده است. 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 ارتقاء می‌دهند. یکی از موافقتنامه‌هایی که در این راستا قابل ذکر است معاهدات دوجانبه همکاری حقوقی^۱ است که به چند دسته 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 بگیرد 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 اتکاء بودن، توانایی و کارکرد سیستم حقوقی یکدیگر اطمینان نمایند.

گونه‌شناسی موافقتنامه‌های همکاری حقوقی و قضایی

در ابتدا لازم به نظر می‌رسد که گونه‌شناسی موافقتنامه‌های همکاری حقوقی و قضایی را روشن کنیم تا جایگاه لایحه «موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و جمهوری قزاقستان در زمینه معاضدت حقوقی متقابل در امور مدنی» مشخص گردد:

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.

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۳۰۹

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

معاونت مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۵۵۴

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۳/۱۸



در واقع «استرداد یک فرآیند 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 به واسطه 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، به واسطه 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. در واقع محکوم، حق ارائه درخواست را دارد ولی کشورهای صادرکننده حکم و اجراکننده آن مکلف به پذیرش چنین درخواستی نمی‌باشند و اعلام رضایت آنها به عنوان عنصری ضروری از فرآیند تحقق انتقال می‌باشد.

بر اساس آنچه که بیان شد، تفاوت‌های اساسی بین دو نوع معاهده اول و دوم به چشم 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 تاثیرگذار 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 در حالی که در معاهدات نوع دوم نظم عمومی کشور صادرکننده حکم نقض شده است. ثالثاً هدف از معاهدات گونه اول تامین نظم و امنیت کشور متقاضی استرداد است در حالی 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 جرایم، 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. در واقع 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

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

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

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

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، جلب نظر کارشناس و ... منعقد می‌شوند.

چنانچه از عنوان لایحه مورد بررسی در گزارش حاضر بر می‌آید، موضوع این موافقتنامه «معاضدت قضایی در امور مدنی» است و نه «انتقال محکومین به حبس» و یا «استرداد مجرمین» لذا آنچه در ذیل معاهدات نوع چهارم عنوان شد می‌بایست در خصوص این لایحه مورد توجه قرار گیرد. پیشتر لازم به ذکر است که این نوع از موافقتنامه نسبت به موارد دیگر کمتر منعقد شده است و موافقتنامه‌های معاضدت قضایی عمدتاً به صورت ترکیبی از امور کیفری و مدنی منعقد می‌شود. برخی از مصادیق موافقتنامه‌های معاضدت در امور مدنی بین جمهوری اسلامی ایران و سایر کشورها عبارت است از: «معاهده معاضدت قضایی در امور مدنی و تجاری بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری خلق چین» و «معاهده معاضدت قضایی تجاری و مدنی بین جمهوری اسلامی ایران و امارات متحده عربی» «معاهده معاضدت قضایی در امور مدنی بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال برزیل».

آثار تصویب معاهده

مطابق با مقدمه موافقتنامه، یکی از اهداف آن، تحکیم معاضدت حقوقی دو کشور و ارتقای سطح همکاری دوجانبه و تحکیم مناسبات میان دو طرف برای اثربخشی حمایت از منافع متقابل معرفی شده است. اهمیت لوایح این چنینی به واسطه فراهم ساختن مقدمات رسیدگی قضایی مدنی، به نتیجه رسیدن فرآیند قضایی و تسهیل اجرای احکام است. با این حال، فراوانی استناد به چنین موافقتنامه‌هایی یا به عبارت دیگر، اجرای آنها منوط به میزان تعاملات بین اتباع دو کشور است. در صورتی که چنین تعاملاتی به شکل گسترده انجام گیرد، طبیعتاً امکان اجرای آن نیز افزایش می‌یابد و هرچقدر این تعاملات کمتر باشد، مقدمات استناد به آن نیز کاهش می‌یابد. مطابق با فلسفه‌ای که برای انعقاد این موافقتنامه توسط دولت‌های طرف آن اعلام شده، فرض بر این است که دولت‌ها به یکدیگر کمک می‌نمایند تا یک طرف معاهده بتواند از طریق طرف دیگر، مقدمات لازم برای جریان رسیدگی را انجام دهد. از این رو ابلاغ اوراق قضایی، جمع‌آوری ادله و مواردی از این قبیل به عنوان یکی از مفاد اساسی معاهده در نظر گرفته شده است.

ارزیابی لایحه و پیشنهادات

۱. متن ماده واحده در جایی که به تعداد مواد موافقتنامه اشاره می‌کند، تعداد مواد را ۶ ماده دانسته و این در حالی است که موافقتنامه دارای ۳۰ ماده است. این مسئله مستلزم اصلاح است.
۲. باید متذکر شد که مطابق این معاهده، مفهوم امور مدنی بسیار موسع تلقی شده است و علاوه بر مسائل حقوق مدنی، حقوق تجاری، امور حسبی و حقوق کار نیز می‌شود (ماده ۱).
۳. انجام اقداماتی مانند ابلاغ اوراق قضایی، برگزاری جلسات استماع در کشور درخواست‌شونده، اقدامات اجرایی مانند ضبط اموال، استرداد اموال و ... که در ماده ۱ معاهده به آنها اشاره شده است در واقع مقامات دولت مجری درخواست را به نوعی کارگزار دولت درخواست‌کننده می‌نماید.

۴. تعارضی بین موادی از موافقتنامه به چشم می‌خورد. از یک طرف ماده ۳، زبان تعاملات را انگلیسی می‌داند و ترجمه مصدق به زبان طرف درخواست شونده یا زبان انگلیسی را لازم می‌داند و از طرف دیگر، ماده ۱۵ اسناد تبادل شده میان طرف‌ها را از تصدیق معاف نموده است. بند (الف) ماده ۲۲ نیز از تصویر مصدق تصمیم قضایی قطعی سخن به میان آورده است.
۵. برخلاف موافقتنامه‌های استرداد مجرمین یا انتقال محکومین که مبانی امتناع از همکاری در آنها نسبتاً زیاد است در معاهده مورد بررسی این مبانی متعدد نبوده و تنها محدود به حاکمیت، امنیت ملی یا نظم عمومی و اصول اساسی قانون داخلی شده است (ماده ۷). این موضوع به واسطه اهمیت و حساسیت کمتر موضوعات حقوق مدنی نسبت به مسائل کیفری است.
۶. همچون اغلب معاهدات دیگری که در این حوزه منعقد شده است، مرجع یا نهاد مرکزی از سوی جمهوری اسلامی ایران، وزارت دادگستری معرفی شده است که با وزرات دادگستری و دیوان عالی قزاقستان از طریق مجاری دیپلماتیک و در موارد خاص به صورت مستقیم در ارتباط خواهد بود. پر واضح است که وزارت دادگستری در اجرای این معاهده تنها به عنوان یک هماهنگ کننده باید عمل نماید چرا که مفاد این معاهده یا به عبارت دیگر تعهدات آن دارای ابعاد مختلف حقوقی بوده و مستلزم مداخله مراجع قضایی است (ماده ۲).
۷. معاهده دو طرف خود را ملزم می‌کند که به اتباع یکدیگر امکان مراجعه به مراجع قضایی خود را برای دادخواهی بدهند. به طور عمومی مرسوم است که کشورها از اتباع خارجی برخی از تامين‌ها را اخذ می‌کنند تا در صورت امکان بتوانند خسارات را از طریق آن تامين‌ها جبران نمایند. مطابق با معاهده مورد بررسی چنین امکانی دیگر برای دادگاه‌ها و مراجع قضایی وجود نخواهد داشت. یعنی نه تنها در امکان اقامه دعوی و شروع رسیدگی قضایی به آنها اختیار داده شده است بلکه موانع موجود دیگر نیز مانند اخذ تامين برداشته شده است. (ماده ۱۱)
۸. یکی از ایرادات پر تکرار شورای نگهبان به این نوع موافقتنامه‌ها، خلاف شرع تلقی نمودن اطلاق برخی از مواد آنها است 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 معاضدت قضایی در موضوعات مدنی و تجاری بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری خلق چین»^۱ اشاره کرد. در واقع از آنجا که صدور احکام در دادگاه‌های کشورهای خارجی تابع الزامات محتوایی و شکلی آن کشورها است و از این رو ضرورتاً منطبق بر موازین شرعی نمی‌باشد، لذا بر اساس نظر شورای محترم نگهبان، در موارد مشابه، پذیرش این نوع موافقتنامه، مستلزم پذیرش احکام این دادگاه‌ها است که این مهم مغایر با شرع می‌باشد. این وضعیت در خصوص موافقتنامه حاضر نیز صادق می‌باشد. این ایراد به صورت خاص در ارتباط با مواد ۲۰ تا ۲۲ معاهده که به شناسایی و اجرای آراء صادر شده در یکی از طرف‌های معاهده می‌پردازد مصداق دارد.
۹. لازم است تبصره ذیل ماده واحده به شکل زیر اصلاح گردد:
- «تبصره: رعایت اصول ۷۷ و ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این موافقتنامه به ویژه به ترتیب در خصوص مواد ۲۸ و ۲۷ الزامی می‌باشد».

۱ - نظریه شورای نگهبان به شماره ۹۵/۱۰۲/۲۲۲۴ مورخ ۹۵/۶/۲۰.

نتیجه‌گیری

با عنایت به مطالب مذکور لازم است تا در متن ماده واحده، تعداد مواد این موافقتنامه به صورت صحیح درج شود. مضافاً تعارض ظاهری که در خصوص مصدق بودن اسناد تبادلی در میان طرف‌ها در موافقتنامه به چشم می‌خورد می‌بایست تعیین تکلیف شود. ضمن اینکه لازم است تبصره ذیل ماده به شرحی که گذشت مورد اصلاح قرار گیرد.

این گونه معاهدات می‌توانند موجب تحرک بخشیدن به دستگاه‌های اجرایی کشور شده و با بهرمندی از نگاهی تطبیقی به نظام‌های حقوقی کشورهای دیگر بتوان خلاءهای احتمالی نظام حقوقی ملی را پوشش داد. 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 می‌شود لذا از این منظر مفید و موثر تلقی می‌گردد. 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 و احراز این امر بر عهده نمایندگان محترم است.