

مسئولیت دولتها منتقل می شود؟



■ سعید محبی
عضو هیأت علمی دانشکده
حقوق علوم و تحقیقات

۳

نسل کشی یکی از چهار جرمی
است که اصطلاحاً جنایات علیه
بشریت نامیده می شود و رسیدگی

به آن در صلاحیت دیوان کیفری بین المللی است، البته در صورتی که کشورهای ذی ربط (مدعی و متهم) اساسنامه دیوان را پذیرفته باشند. به علت حساسیت و احتیاط کشورها در پیوستن به اساسنامه دیوان بین المللی کیفری، صلاحیت دیوان مذکور پیش شرطهای گوناگونی دارد و حتی تعریف جرائم قابل رسیدگی در این دیوان مدتها مورد بحث بوده است. به عنوان مثال تا آخرین روز کنفرانس رم (۱۹۸۸) در مورد تصویب اساسنامه دیوان، توافقی در مورد اینکه جرم تجاوز در شمار جرائم قابل رسیدگی در دیوان باشد (ماده ۵ اساسنامه) حاصل نشد و فقط در آخرین لحظات بود که کشورهای حاضر در کنفرانس قبول کردند که جرم تجاوز هم در فهرست ماده ۵ قرار گیرد، منتهی مقرر شد تعریف جرم تجاوز و تعیین حدود و ثغور آن در کنفرانس دیگری (کنفرانس بازنگری) بررسی شود. منظور از کنفرانس بازنگری، در واقع کنفرانسی است که برای بررسی و تجدیدنظر و اصلاح اساسنامه دیوان، در خود اساسنامه پیش بینی شده است (ماده ۱۲۳ اساسنامه). این کنفرانس در ژوئن ۲۰۱۰ (خرداد ۱۳۸۹) در شهر کامپالا (اوگاندا) تشکیل شد و بیش از ۴۰۰۰ نفر از طرف دولتهای عضو دیوان، کشورهای ناظر و سازمانهای بین المللی غیردولتی و حقوق بشری در آن شرکت کردند (۸۴ کشور عضو ۲۵ کشور ناظر و تعداد زیادی سازمانهای مردم نهاد بین المللی هر کدام هیأتهای مفصلی به این کنفرانس اعزام کرده بودند). مهم ترین موضوع در این کنفرانس تعریف جرم تجاوز و نیز نحوه ارجاع آن به دیوان بود.

صلاحیت دیوان کیفری بین المللی، اصولاً صلاحیت تکمیلی است، به این معنی که در صورت وقوع هر یک از جرائم مذکور در ماده ۵ اساسنامه ابتدا محاکم و مراجع کشور محل وقوع جرم باید رسیدگی کند و در صورتی که نتواند یا نخواهد، آنگاه موضوع در صلاحیت دیوان کیفری بین المللی قرار میگیرد.

باری، صلاحیت دیوان بین المللی کیفری محدود است به چهار جرم که پس از تشکیل دیوان رخ داده باشد:

- ۱- نسل کشی/ ۲- جنایت علیه بشریت/ ۳- جنایات جنگی/ ۴- جنایات تجاوز
- منظور از نسل کشی همان طور که در کنوانسیون منع و مجازات نسل کشی (۱۹۴۸) تعریف شده عبارت است از قتل اعضای یک گروه انسانی، ایجاد وضعیت زندگی نامناسب که منجر به زوال یک گروه انسانی شود، جلوگیری از تولد و تناسل در یک گروه و بالاخره انتقال اطفال یک گروه انسانی به گروه دیگر (جابه جایی اطفال). ممنوعیت نسل کشی، امروزه از قواعد آمره حقوق بین الملل است و تحت هیچ عنوانی مجاز نیست و با هیچ معاهدی نمی توان آن را تجویز کرد.

منظور از گروه انسانی، گروههای ملی، نژادی، قومی یا مذهبی است (ماده ۶ اساسنامه دیوان کیفری). جرم نسل کشی ممکن است توسط افراد عادی یا مقامات دولتی انجام شود. اگر توسط افراد عادی انجام نشود، یک جرم داخلی است و متهم، به موجب مقررات حقوق جزای داخلی کشور محل جرم، به اتهام قتل گروهی محاکمه و مجازات می شود. بعضی کشورها هنوز نسل کشی را به عنوان یک جرم مستقل جرم انگاری نکرده و مرتکبین را مطابق مقررات مربوط به قتل، محاکمه و مجازات می کنند. اما اگر توسط مقامات دولتی انجام شود چنانچه دولت متبوع آنها صلاحیت دیوان کیفری بین المللی را پذیرفته باشد یا چنانچه مرجع خاصی توسط شورای امنیت ایجاد شده باشد (مانند دیوان یوگسلاوی و یا دیوان رواندا که با قطعنامه توسط شورای امنیت ایجاد شده) اتهام

آنها در همان مراجع بین المللی قابل رسیدگی است.

به هر حال مفهوم جرم نسل کشی و خصوصاً عناصر آن مدتها در ابهام بود، اما رویه قضایی که در دیوان کیفری یوگسلاوی و دیوان کیفری رواندا تولید شده، تا حدود زیادی از آن رفع ابهام کرده است و عنصر روانی این جرم را که باید با قصد خاص نابود کردن یک گروه انسانی (نژادی، قومی، مذهبی) همراه باشد، به خوبی تبیین کرده است.

همانطور که اشاره شد امروزه در حقوق بین الملل «نسل کشی» توسط اشخاص ومقامات دولتی، جرم انگاری شده و حسب مورد مرجع کیفری صلاحیت دار برای محاکمه و مجازات مرتکبین، پیش بینی شده است. تأسیس دیوان کیفری بین المللی در سال ۱۹۹۴ و پیوستن بسیاری از کشورها به آن، نشان دهنده این واقعیت است که جامعه بین المللی نسبت به این جرم و سایر جرائم علیه بشریت، حساسیت ویژه ای پیدا کرده است و مصونیت سران و مقامات دولتی کشورها را تا حدود زیادی از بین برده است. اما این ترتیبات، همگی راجع به آینده است. پرسش دشوار این است که آیا نسل کشی هایی که در سال های دور و توسط مقامات دولتی قبلی کشورها رخ داده، قابل محاکمه و مجازات است؟ و آیا دولتهای فعلی، در مقابل اعمال و اقدامات دولتهای قبلی مسئولیت کیفری دارند؟

پاسخ به این سوال در حقوق بین المللی سهل و ممتنع است. سهل است، زیرا طبق اصل جانشینی دولتها، حقوق و تکالیف دولتها به دولت بعدی منتقل می شود- خواه دولت بعدی در اثر انقلاب یا کودتا به وجود آمده باشد و خواه ناشی از فروپاشی یا تجزیه دولت (بزرگ) قبلی باشد. اصل جانشینی دولتها، ثمره شخصیت حقوقی دولت (کشور) است که با عوض شدن حکومت (قوه مجریه) همچنان به حیات خود ادامه می دهد و از بین نمی رود. اما مسأله جانشینی دولتها یکی از مباحث مهم و پیچیده حقوق بین الملل است و بخش ممتنع پاسخ به آن سوال در همین جا نهفته است. مثلاً آیا اگر دولت سابق با تجاوز از حدود اختیارات و به ضرر منافع ملی کشور، با تئانی با بیگانگان و برای حفظ قدرت خود، دیون و تعهداتی برای دولت ایجاد کرده باشد، باز هم طبق اصل جانشینی دولتها، دولت بعدی مأخوذ و متعهد به آن است؟ عده ای از حقوق دانان به ویژه در کشورهای جهان سوم که اغلب قربانی این نوع ترتیبات ضدملی و وابستگی دولتهای قبلی به خارج هستند، این نوع دیون و تعهدات دولتی را «دیون منقر» خوانده اند و استدلال کرده اند که دولت بعدی تعهدی در مقابل آن ندارد زیرا بر خلاف فلسفه استقلال و حاکمیت ملی است. به هر حال مسأله جانشینی دولتها در کمیسیون حقوق بین الملل مطرح شد و کمیسیون در سال ۱۹۷۸ کنوانسیون مخصوصی برای جانشینی دولتها در خصوص معاهدات تهیه کرده و حتی برای انتقال معاهدات به دولت بعدی شروط خاصی قائل شده است. بخش دشوارتر قضیه انتقال مسأله مسئولیت کیفری دولت به دولتهای بعدی است. سوال این است که آیا اولاً می توان برای دولت به عنوان یک شخص حقوقی مسئولیت کیفری قائل شد، و ثانیاً اگر آری آیا مسئولیت کیفری هم به دولتهای بعدی منتقل می شود؟

از نظر حقوق بین الملل معاصر گرچه دولت فعلی
ترکیه (به عنوان یک شخص حقوقی) در واقع
جانشین دولتهای خلف خود منجمه دولت
عثمانی است، اما از نظر کیفری نمی توان آن را
مسئول اقدامات و اعمال افسران و مقامات دولت
عثمانی در قضیه کشتار ارمنه دانست

مسأله مسئولیت کیفری دولت در طرح کمیسیون حقوق بین الملل در مورد مسئولیت دولتهای نیز مطرح شده بود و سالها مورد بحث و گفت و گو و اختلاف نظر شدید در کمیسیون و در محافل حقوقی بین المللی بود. اما زمانی که «جیمز کرافورد» گزارشگر کمیسیون در این طرح شد (۱۹۹۶) اصلاحاتی را در پیش نویس طرح مسئولیت دولتها اعمال کرد و از جمله آن

بخشی از طرح کمیسیون حقوق بین الملل را که از زمان پروفیسور «اگو» و پروفیسور «روئیز» در زمینه مسئولیت کیفری دولت تهیه شده بود به کلی حذف کرد و به اختلاف نظرهای پایان داد و طرح مسئولیت دولتها را برای تصویب آماده کرد تا اینکه بالاخره در سال ۲۰۰۱ به تصویب مجمع عمومی ملل متحد رسید.

علت اصلی حذف مسأله مسئولیت کیفری دولت از این طرح مهم آن بود که حقوق بین الملل (برخلاف حقوقی داخلی که مبتنی بر تبعیت از دولت مرکزی است) مبتنی بر همکاری و همبستگی دولتها در عرصه بین المللی است. چه، در جامعه بین المللی هیچ قدرت متمرکز یا برتر وجود ندارد که بتواند ضمانت اجرای مسئولیت کیفری دولتها را اعمال کند. حتی سپردن چنین ضمانت اجرایی به سازوکارهای بین المللی یا یک سازمان بین المللی خاص، هم مشکل را حل نمی کند زیرا همان سازمان بین المللی

۲۰۲

حقوق

نسل کشی
شماره ۱۸ دی ۹۰

هم لامحاله باید توسط یک یا گروهی از دولت‌ها اداره شود و همین امر منشأ درگیری و تعارض منافع دولت‌ها خواهد شد و عرصه همکاری را به درگیری بین دولت‌ها تبدیل خواهد کرد. به علاوه، حتی در حقوق داخلی هم قائل شدن مسوولیت کیفری برای اشخاص حقوقی، محل بحث و اشکال است، زیرا ثمره اصلی مسوولیت کیفری، جرم‌انگاری عمل خلاف قانون و سپس مجازات شخص مرتکب یا متخلف است در صورتی که شخص حقوقی قابل مجازات نیست. البته عده‌ای گفته‌اند نوع و کیفیت مجازات اشخاص حقوقی (مانند شرکت‌ها یا موسسات یا سازمان‌ها) با نوع و کیفیت مجازات اشخاص حقیقی متفاوت است. آری، مثلاً زندانی کردن شخص حقوقی بی‌معنی است اما می‌توان مجازات‌های دیگری - مانند ممنوعیت اشتغال به بعض امور یا فعالیت‌ها یا محرومیت از بعض امتیازات یا عضویت در گروه‌ها یا ... برای آن در نظر گرفت.

به هر حال، مسوولیت کیفری دولت‌ها به عنوان یک شخص حقوقی، هنوز سازوکار مطمئن و مناسبی در حقوق بین‌الملل ندارد و چنین مفهومی شناخته نشده است. معذالک فصل سوم طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل در مورد مسوولیت دولت‌ها راجع به مسوولیت بین‌المللی ناشی از نقض جدی تعهدات ناشی از قواعد آمره به حقوق بین‌الملل است. در بند ۲ ماده ۴۰ این فصل مقرر شده که نقض تعهدات ناشی از قاعده آمره، در صورتی که با قصور فاحش یا قصور سیستماتیک دولت در انجام تعهد همراه باشد، نقض جدی است. مفسرین نسل‌کشی ممنوعیت شکنجه، قواعد حقوق بین‌الملل بشردوستانه و حق تعیین سرنوشت را از مصادیق «نقض جدی تعهد ناشی از قاعده آمره حقوق بین‌الملل» دانسته‌اند. البته در ماده ۴۰ طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل در مورد مسوولیت دولت‌ها مقرراتی یا سازوکاری برای تشخیص اینکه «نقض جدی» رخ داده یا نه، پیش‌بینی نشده و مرجع خاصی هم برای رسیدگی به این نقض مقرر نکرده است. این وضع طبیعی است زیرا هدف طرح مسوولیت دولت‌ها صرفاً تدوین قواعد مسوولیت دولت است نه ساز و کار اجرای آن. به علاوه مراجعی مانند شورای امنیت و مجمع عمومی برای رسیدگی به این قبیل موارد وجود دارد. افزون بر این، بر حسب اینکه چه دولتی از این «نقض جدی» متضرر شده باشد و نیز بر حسب اینکه چه مرجعی صلاحیت داشته باشد، دولت زیان دیده می‌تواند به مسوولیت بین‌المللی دولت خاطی استناد و موضوع را پیگیری کند.

اما ماده ۴۱ طرح مسوولیت دولت‌ها تکالیف خاصی را برای دولت‌ها پیش‌بینی و مقرر کرده که اولاً دولت‌ها باید برای پایان بخشیدن به «نقض جدی» تعهد ناشی از «قاعده آمره» (مانند نسل‌کشی) همکاری کنند و ثانیاً نباید وضعیت حاصل از این نقض را به رسمیت بشناسند و ثالثاً نباید در حفظ آن کمک یا مساعدتی کنند (مانند وضعیت حاصل از تجاوز به کشور دیگری یا نقض حاکمیت ملی و ...)

به موضوع اصلی باز گردیم: اولاً باید بین جانشینی دولت‌ها نسبت به دولت سابق در حقوق و مسئولیت‌های حقوقی از یکسو و از حیث مسئولیت‌های کیفری از سوی دیگر، تمیز قائل شد. ثانیاً، از آنچه گفتیم به خوبی معلوم می‌شود که از نظر حقوق بین‌الملل معاصر گرچه دولت فعلی ترکیه (به عنوان یک شخص حقوقی) در واقع جانشین دولت‌های خلف خود منجمله دولت عثمانی است، اما از نظر کیفری نمی‌توان آن را مسوول اقدامات و اعمال افسران و مقامات دولت عثمانی در قضیه کشتار ارامنه دانست. البته پس از سقوط عثمانی، یک دادگاه نظامی توسط دولت‌های جانشین عثمانی بعد از جنگ اول جهانی، تشکیل شد تا عاملان و مرتکبین کشتار ارامنه را محاکمه کند، اما عملاً این دادگاه کاری پیش نبرد و منحل شد. معذک اگر شخص عاملان و مرتکبین کشتار ارامنه در دولت عثمانی هنوز در قید حیات باشند و به ایشان دسترسی باشد، به عنوان شخص حقیقی در مرجع صلاحیتدار قابل محاکمه و تعقیب هستند (البته اگر طبق عمل آنها مشمول مرور زمان نشده باشد). ثالثاً، همین قاعده در باره وضعیت‌های مشابه در سایر کشورها نیز صادق است. مثلاً دولت فعلی آلمان در خصوص اعمال و اقدامات دولت نازی در کشتار یهودیان مسوولیت کیفری ندارد. کما اینکه در جریان دادگاه نورنبرگ فقط افسران و اشخاصی که در کشتار یهودیان دست داشتند به عنوان شخص - و نه دولت آلمان - محاکمه شدند. در روزگار ما هم در دادگاه یوگسلاوی و رواندا یا در دیوان کیفری بین‌المللی به همین شیوه عمل می‌شود و مسئولیت کیفری دولت‌ها هنوز در حقوق بین‌الملل شناخته نیست.

باری، یک نکته مسلم است: وجدان بشری و تاریخ هرگز در برابر جنایات و کشتارها آرام نمی‌گیرد و این نارسائی‌های حقوقی به کار توجیه دولتهای قدار و خودکامه نمی‌آید. آنها تاوان کار خود را طور دیگری - گاه بسی گران تر و سخت تر - می‌دهند... حوصله تاریخ فراخ است. ■