

مطالعات حقوق تطبیقی

دوره ۷، شماره ۲

پاییز و زمستان ۱۳۹۵

صفحات ۴۶۱ تا ۴۹۱

بررسی تطبیقی قوانین مصونیت دولتی جمهوری اسلامی ایران با ایالات متحده آمریکا با توجه به دستبرد ۲ میلیارد دلاری ایالات متحده بر اموال ایران

عباس تدینی

استادیار بخش حقوق بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز

(فاکس: ۰۷۱۳۶۲۸۷۳۱۲، Email: tadayoni@shirazu.ac.ir)

سید مصطفی کازرونی*

کارشناس ارشد حقوق بین‌الملل و مدرس بخش الهیات و علوم اسلامی دانشگاه پیام نور شیراز

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۲/۱۹ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۷/۱۶)

چکیده

مصونیت دولت از جمله مباحث مهم حقوق بین‌الملل معاصر تلقی می‌شود. در گذر زمان، این نهاد با توجه به تحولات حقوقی بین‌المللی دچار دگرگونی شده و طی چند دهه اخیر به کانون توجه محافل دانشگاهی و محاکم داخلی و بین‌المللی تبدیل شده است. در این مقاله، نویسندگان در پی پاسخ به پرسش‌های چندی هستند؛ از جمله اینکه اصولاً چه وجوه تشابه و تفاوتی در زمینه قوانین مصونیتی دولت‌های جمهوری اسلامی ایران و ایالات متحده آمریکا وجود دارد؟ و دیگر اینکه دستبرد اخیر ۲ میلیارد دلاری اموال ایران از سوی ایالات متحده آمریکا در این راستا چگونه قابل توجیه است؟ نتیجه پژوهش حاضر به این صورت است که چند تفاوت اصلی میان قوانین مصونیتی جمهوری اسلامی ایران و ایالات متحده وجود دارد که عبارت‌اند از: تفاوت محدوده حمایتی از اشخاص مشمول؛ تفاوت منشأ قانون‌گذاری مصونیت در جمهوری اسلامی ایران و ایالات متحده آمریکا؛ امکان توقیف اموال دولت محکوم‌علیه در خارج از قلمرو صلاحیتی در قوانین مصونیت ایران و ایالات متحده؛ میزان تأثیر حضور قوه مجریه در دعاوی علیه دولت‌های خارجی در هریک از محاکم قضایی دولت‌های ایران و ایالات متحده؛ و تأثیر حضور دولت خوانده در روند رسیدگی در دادگاه. همچنین دستبرد اموال ایران از سوی دولت ایالات متحده آمریکا مغایر با تعهدات بین‌المللی این کشور بر اساس منشور ملل متحد و قواعد عرف بین‌المللی و عهدنامه مودت میان دولت‌های ایران و ایالات متحده می‌باشد.

واژگان کلیدی

قانون صلاحیت دادگستری جمهوری اسلامی ایران برای رسیدگی به دعاوی مدنی علیه دولت‌های خارجی، قانون مصونیت دولت‌های خارجی آمریکا، مصونیت دولت.

مقدمه

ایالات متحده آمریکا نخستین کشوری بود که در سال ۱۹۵۲م با صدور اعلامیه «تیت» (Tate) اعلان کرد که اگرچه سیاست دولت ایالات متحده به رسمیت شناختن مصونیت حاکمیت دولتها در اعمال حاکمیت می‌باشد، اما انجام اعمال تصدی‌گری را نمی‌توان مشمول اصل مصونیت حاکمیت دانست (کمیاستانی، ۱۳۷۱، ص ۱۴۵). قانون مصونیت دولتهای خارجی مصوب ۱۹۷۶م برای یکسان‌سازی الگوی برخورد با مصونیت دولتها و غیرسیاسی نمودن تصمیمات محاکم قضایی فدرال و ایالتی به تصویب رسید. این قانون در سال ۱۹۹۶م اصلاح شد و به‌موجب آن، محاکم ایالات متحده صلاحیت رسیدگی به چهار جنایت قتل غیرقانونی، گروگان‌گیری و هواپیماربایی و یا تدارک مالی این جرائم را یافتند؛ باین‌حال، ارتکاب این چهار جنایت، تنها از سوی دولتهایی موجب نقض مصونیت آنها در محاکم قضایی ایالات متحده می‌شد که در هنگام و پس از انجام این فعل یا ترک این‌گونه فعل‌ها در فهرست ادعایی دولتهای حامی تروریسم وزارت خارجه ایالات متحده قرار گرفته بودند (کدخدایی، ۱۳۸۹، ص ۱۶).

درمقابل، ج.ا.ایران نیز با وضع قوانینی از جمله قانون صلاحیت محاکم جمهوری اسلامی ایران برای رسیدگی به برخی دعاوی مدنی دولتهای خارجی مصوب ۱۸ آبان ۱۳۷۸ و اصلاحیه ۱۳۷۹ش آن و نیز قانون صلاحیت دادگستری جمهوری اسلامی ایران برای رسیدگی به دعاوی مدنی علیه دولتهای خارجی مصوب ۱۳۹۰ش به عرصه تدوین و توسعه نظم حقوقی در حوزه مصونیت دولتها ورود پیدا کرده است.

این مقاله در ۸ بخش، شامل مقدمه، قوانین ایران در باب مصونیت دولتهای خارجی، قانون صلاحیت دادگستری برای رسیدگی به دعاوی مدنی علیه دولتهای خارجی مصوب ۱۳۹۰ش، قوانین ایالات متحده آمریکا راجع به مصونیت، موارد مشابه و متفاوت قوانین مصونیتی ایران و ایالات متحده، تأثیر حضور قوه مجریه در دعاوی علیه دولتهای خارجی در محاکم دو کشور ایران و آمریکا، دستبرد اخیر ۲ میلیارد دلاری اموال ایران از سوی ایالات متحده آمریکا و نتیجه‌گیری تدوین شده است که نگارندگان به بررسی موضوع مقاله حاضر خواهند پرداخت.

قوانین جمهوری اسلامی ایران در باب مصونیت دولتهای خارجی

در بخش نخست این مقاله به بحث درباره قوانین ج.ا.ایران در باب مصونیت دولتهای خارجی

خواهیم پرداخت. قوانین ایران راجع به مصونیت دولت‌های خارجی خود شامل چند قانون می‌شود:

- قانون صلاحیت محاکم ج.ا.ایران برای رسیدگی به برخی دعاوی مدنی دولت‌های خارجی مصوب ۱۳۷۸ش و اصلاحیه ۱۳۷۹ش آن.
 - قانون صلاحیت دادگستری ج.ا.ایران برای رسیدگی به دعاوی مدنی علیه دولت‌های خارجی مصوب ۱۳۹۰ش.
- در این بخش به بحث راجع به موضع کلی نظام حقوقی ج.ا.ایران نسبت به مصونیت دولت‌ها و قوانین مصونیت ایران خواهیم پرداخت.

۱. موضع کلی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نسبت به مصونیت دولت‌ها

مصونیت دولت‌ها در نظام حقوقی ج.ا.ایران به‌عنوان یک اصل مهم به صورت کلی پذیرفته شده است. ایران با درنظر گرفتن استثنای معمول در اصل مصونیت دولت‌ها، همواره مخالفت خود را با وضع استثنای غیرمعمول نشان داده است. در واقع، ج.ا.ایران همواره مخالفت خود را با استفاده ابزاری از حقوق بشر و به‌نوعی سیاسی‌کاری دولت‌های غربی در اعمال قواعد آن اعلان کرده است. به تعبیر دیگر، می‌توان گفت که از دیدگاه ج.ا.ایران «رهیافت حقوق بشر و جهان‌شمول دانستن آن پیچیده بوده و هست؛ خصوصاً از این حیث که تحت‌الشعاع کشمکش‌های سیاسی قرار گرفته، بلکه فراتر از آن، درعمل از اقبال جهانی به‌عمل آمده نسبت به این روند مطلوب، چه‌بسا سوءاستفاده شده و از آن به‌عنوان پوششی برای انجام تخلفات بهره‌برداری می‌شود» (شریفی طرازکوهی، ۱۳۸۸، ص ۲۷۸).

تا پیش از تصویب قوانین خاص مصونیت در ج.ا.ایران، موضع قانون‌گذار راجع به اصل مصونیت به‌صورت کلی در اصل ۲۲ قانون اساسی ج.ا.ایران مقرر شده بود که بر مبنای آن «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص - از جمله دولت‌ها به‌عنوان اشخاص حقوقی حقوق عمومی - از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز نماید». همچنین در این زمینه «قوانین نسبی موجود نیز مانند مواد ۵۱۶ و ۵۱۷ فصل سوم قانون مجازات اسلامی (سابق) وجود داشتند که تنها مربوط به مقامات رسمی و نه دولت‌ها و آن هم در چهارچوب معامله متقابل قابل اجراء بود» (بیگدلی، ۱۳۸۰، ص ۹۷).

۲. قانون صلاحیت محاکم جمهوری اسلامی ایران برای رسیدگی به برخی دعاوی مدنی دولت‌های خارجی مصوب ۱۸ آبان ۱۳۷۸ و اصلاحیه ۱۳۷۹ش آن

۱. شرایط ماهوی استناد به قانون صلاحیت محاکم جمهوری اسلامی ایران برای رسیدگی به برخی دعاوی مدنی دولت‌های خارجی ۱۳۷۸ش

الف) ایرانی بودن

مهم‌ترین شرط در قابلیت استناد به قانون مصونیت ایران، تبعه ایران بودن خواهان است. به نظر می‌رسد که قانون پیش‌گفته از منظر تضمین حقوق شهروندی، به‌ویژه حقوق اقتصادی-اجتماعی ایرانیان، غیرقابل سلب بوده و محدود نمودن آن‌ها تنها به‌موجب قانون امکان‌پذیر است؛ چراکه حقوق مندرج در این قانون، خاص ایرانیان بوده، بیگانگان از آن برخوردار نیستند؛ اگرچه در اصلاحیه سال ۱۳۹۲ش به‌عنوان یک امتیاز به بیگانگان مستخدم دولت ایران نیز تعمیم یافته است. بررسی مشروح مذاکرات مجلس نیز این چنین ادعایی را اثبات می‌نماید؛ چراکه هدف از تصویب این قانون، از یک سو، پاسخی است به قانون «داماتو» و قوانین مشابهی که در آمریکا وجود دارد برای یک اقدام متقابل، و از سوی دیگر برای دفاع از حقوق ایرانیانی که از سوی کشورهای متجاوز به حقوق بشر تضییع شده است.

ب) وقوع خسارت

یکی دیگر از شروط ماهوی برای امکان استناد به قانون ۱۳۷۸ش، وقوع خسارت می‌باشد که اتباع ایرانی می‌توانند در صورت داشتن شرط زیر نسبت به طرح دعوی از آن دولت در محاکم قضایی جمهوری اسلامی اقدام نمایند: خسارات ناشی از هرگونه اقدام و فعالیت‌های دولت‌های خارجی که مغایر با حقوق بین‌المللی باشد؛ از جمله دخالت در امور داخلی کشور که به فوت، آسیب‌های بدنی و روانی و یا ضرر و زیان مالی اشخاص منجر شود. بدیهی است نمونه یادشده در این ماده، حالت تمثیلی داشته است، نه حصری؛ بنابراین هرگونه اقدام مغایر با حقوق بین‌المللی را که به فوت، آسیب‌های بدنی و روانی و یا ضرر و زیان مالی بینجامد، شامل می‌شود. ضمن آنکه تأکید آن بر ضرر و زیان مالی که می‌تواند هم از جنبه مادی و هم معنوی مورد توجه قرار گیرد، بسیار دارای اهمیت است (طاهری، ۱۳۸۱، ص ۱۱). از سوی دیگر، همچنان که در قانون یادشده تصریح شده است، این قانون حتی در خصوص دعاوی مشمول این قانون که منشأ آن قبل از تصویب قانون پیش‌گفته بوده است، عطف به ماسبق می‌شود که مقررهای برای حمایت از اتباع ایرانی است. موارد مطرح‌شده، خسارات ناشی از تعهدات قراردادی

نبوده است، بلکه الزامات غیر قراردادی یا ضمان قهری مانند دارا شدن بلاجهت، استیفای اموال غیر، اتلاف و تسبیب را بیان می‌دارد.

ج) اقدامات متقابل (Countermeasures)

یکی دیگر از شرایط ماهوی برای استناد به قانون ۱۳۷۸ش را باید شرط رفتار متقابل دانست. البته در اصلاحیه سال ۱۳۷۹ش، این عبارت به عمل متقابل (Counteraction) تغییر یافته است. معنای رفتار متقابل از نظر حقوق داخلی ایران چیست؟ از لحاظ حقوق داخلی معنای رفتار متقابل مشخص نشده است. اگرچه به نظر می‌رسد که از لحاظ بین‌المللی، رفتار متقابل به طور عمده در سایه نبود یک قوه اجرائی مؤثر در سطح جامعه بین‌المللی، یک مسئله صلاح‌دیدی و مبتنی بر بررسی تمامی جوانب امر از سوی یک دولت باشد، باین حال باید گفت که نمی‌تواند از حیطة حقوق و تعهدات یک کشور فراتر رود. اصولاً حقوق بین‌الملل به‌عنوان مجموعه‌ای از هنجارها است که به تنظیم رفتار متقابل دولت‌ها به‌عنوان تابعان فعال حقوق بین‌الملل می‌پردازد. معیارهای رفتار متقابل بر اساس حقوق و تعهدات دولت‌ها مشخص می‌شوند (Boas, 2012, p.10). بنابراین، یک معیار مهم برای تشخیص رفتار متقابل، حقوق و تعهدات دولت‌ها است و دولت‌ها نمی‌توانند فراتر از حقوق و تعهدات خود به انجام رفتار متقابل بپردازند (Vital, 2001, p.43).

۳. شرایط شکلی برای استناد به قانون صلاحیت محاکم جمهوری اسلامی ایران

برای رسیدگی به برخی دعاوی مدنی دولت‌های خارجی

شرایط شکلی برای استناد به قانون صلاحیت محاکم ج.ا.ایران برای رسیدگی به برخی دعاوی مدنی دولت‌های خارجی در کنار شرایط ماهوی مهم می‌آید. در خصوص شرایط شکلی عمدتاً باید به آیین‌نامه قانون ۱۳۷۹ش توجه نمود. با توجه به ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی قانون یادشده که تشریفات، طرح دعوا، رسیدگی صدور حکم و اجرای آن را مطابق قانون آیین دادرسی مدنی و سایر قوانین و مقررات جمهوری اسلامی می‌داند، باید قانون آیین دادرسی مدنی را در چنین دادگاه‌هایی حاکم دانست. صلاحیت رسیدگی به دعاوی مشمول قانون صلاحیت محاکم ج.ا.ایران برای رسیدگی به برخی دعاوی مدنی دولت‌های خارجی در صلاحیت انحصاری دادگاه عمومی تهران است که عموماً در تاریخ این قانون، شعبه سوم دادگاه عمومی تهران به این دعوی رسیدگی می‌نمود (طاهری، ۱۳۸۱، ص ۱۲). افزون بر شرایط عمومی شکلی، شرایط اختصاصی شکلی نیز برای طرح دعوا و رسیدگی دادگاه ایرانی در دعاوی علیه دولت‌های

خارجی دارای اهمیت است؛ از جمله اینکه همان گونه که دولت امریکا در اعتراض به رأی قاضی ایلینوی در قضیه «روبن در برابر ج.ا.ایران» اعلان نمود که خواهان ملزم بوده است تا مسئولیت اثبات اینکه یکی از استثنای قانونی بر مصونیت دولت‌ها صرف نظر از حضور دولت خارجی در محکمه قضایی را برعهده بگیرد، این امر در خصوص خواهان ایرانی نیز صدق می‌کند. بنابراین در زمینه استثنای وارد بر قانون مصونیت دولت‌های خارجی این وظیفه خواهان ایرانی است که بار اثبات دعوی را برعهده بگیرد. همچنین، همان گونه که در مواد ۲ و ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون صلاحیت دادگستری ج.ا.ایران برای رسیدگی به دعاوی مدنی علیه دولت‌های خارجی مقرر شده است، دو وظیفه مهم برعهده وزارت امور خارجه ج.ا.ایران گذارده شده است که می‌تواند در روند شکلی رسیدگی به این قضایا مهم باشد:

- فهرست کشورهایی را که مصونیت دولت ج.ا.ایران یا مقامات رسمی آن را نقض نموده یا در اجرای احکام ناقض این مصونیت‌ها مساعدت کرده‌اند یا در آینده مبادرت به نقض آن می‌نمایند و یا در اجرای آن مساعدت می‌کنند، اعلام کند.
- فهرست دولت‌های حامی اشخاص یا گروه‌های تروریستی را اعلام کند. بدیهی است که دادگاه ایرانی می‌بایست بر مبنای فهرستی که وزارت امور خارجه مشخص می‌کند، مبادرت به رسیدگی نماید؛ بنابراین اگر دولت خواننده در هیچ یک از فهرست‌های ارائه شده از سوی وزارت امور خارجه نباشد، دادگاه ایرانی مکلف به صدور قرار امتناع از رسیدگی خواهد بود

قانون صلاحیت دادگستری جمهوری اسلامی ایران برای رسیدگی به

دعاوی مدنی علیه دولت‌های خارجی مصوب ۱۳۹۰ش

قانون سال ۱۳۹۰ش^۱، جدیدترین قانون جامع و خاص در باب مصونیت دولت‌ها در ج.ا.ایران است که علت تصویب آن «با توجه به قوانین جدید برخی دولت‌ها نظیر دولت ایالات متحده که با قانون بودجه دفاع ملی سال ۲۰۰۸ و با ذکر استثنایات مصونیت دولت‌های خارجی، دایره مصونیت از رسیدگی قضایی و اجرای حکم علیه دولت‌های خارجی را بسیار محدود کرده است و لزوم اصلاح قوانین مربوطه در ایران جهت پیگیری حقوق تضییع شده کشور و اتباع ایرانی توسط دولت امریکا و برخی دولت‌های همسو با سیاست‌های آن قدرت»^۲ بیان شده است.

۱. از این به بعد برای اختصار عنوان به جای قانون صلاحیت دادگستری ج.ا.ایران برای رسیدگی به دعاوی مدنی

علیه دولت‌های خارجی مصوب ۱۳۹۰ش از قانون سال ۱۳۹۰ش نام برده خواهد شد.

۲. ر.ک. صحبت‌های آقای فلاح پیشه، نماینده اسلام‌آباد غرب در مجلس شورای اسلامی در چهارشنبه اول

با توجه به ملغی شدن قانون سال ۱۳۷۸ش، استثنای قانون مصونیت ایران اکنون مطابق قانون سال ۱۳۹۰ش می‌باشد. در این راستا می‌توان دو استثنای عمده تروریسم و شبه جرم را مطرح نمود. یکی از نکات مهم در قانون سال ۱۳۹۰ش، توجه به موارد نداشتن مصونیت اموال دولتی بیگانه است. بر این اساس، عدم مصونیت اموال دولتی در سه مورد است:

- عوایدی که از اجاره، رهن، فروش اموال دولت خارجی حاصل می‌شود. این بند را باید در راستای عمل متقابل توصیف نمود، چراکه برای نمونه، برابر ماده ۲۳ کنوانسیون ۱۹۶۱م روابط دیپلماتیک، مأموران دیپلماتیک دولت فرستنده در کشور میزبان از پرداخت مالیات‌های ملی، محلی و داخلی معاف هستند؛ مگر در صورتی که برابر قوانین کشور پذیرنده، پرداخت مالیات‌ها و عوارض برعهده شخصی باشد که با کشور پذیرنده معامله می‌کند. دولت فرستنده و رئیس مأموریت بابت اماکنی که در مالکیت یا اجاره خود دارد، از پرداخت هر نوع مالیات و عوارض ملی منطقه ای یا شهری معاف خواهد بود؛ مگر اینکه دریافت این مالیات‌ها یا عوارض در برابر خدمات خاص انجام شده باشد.
- اموال دولت خارجی که به قصد فرار از اعمال این قانون به غیر منتقل گردد.
- اموال مصونیت یافته بر اساس مقررات بین‌المللی که در دولت خارجی مشمول این قانون، موضوع اقدامات اجرایی گردد. در اینکه دامنه اموال مصونیت یافته دولت‌ها بر اساس مقررات بین‌المللی چگونه تعریف می‌شود، اتفاق نظر وجود ندارد؛ با این حال، می‌توان تشریح این اموال را در ماده ۲۱ قانون کنوانسیون بین‌المللی مصونیت‌های قضایی دولت‌ها و اموال آن‌ها مشاهده کرد که افزون بر اموال مورد استفاده مأموریت دیپلماتیک یا مناصب کنسولی و مأموریت‌های ویژه، اموالی را که از ماهیت نظامی برخوردارند، اموال بانک مرکزی یا دیگر مرجع مالی دولت، اموالی که بخشی از میراث فرهنگی یک دولت یا بخشی از بایگانی آن دولت به‌شمار می‌روند و به‌فروش گذاشته نشده و اموالی که بخشی از نمایشگاه اشیای علمی، فرهنگی یا تاریخی را تشکیل داده و به فروش گذاشته نشده باشد یا قصدی در این زمینه وجود نداشته باشد، شامل می‌شود. اگرچه بند ۳ ماده ۹ قانون ۱۳۹۰ ایران ممکن است در اجرا با تردید روبرو باشد، ولی در چارچوب اصل عمل متقابل قابل توجیه است که مصداق بارز آن می‌تواند اموال دیپلماتیک و کنسولی باشد که در اسناد بین‌المللی همچون کنوانسیون‌های ۱۹۶۱م مأموریت دیپلماتیک، و ۱۹۶۳م روابط کنسولی نیز تأکید شده است؛ ازجمله اینکه در ماده ۴۷ کنوانسیون ۱۹۶۱م، ضمن ممنوع نمودن تبعیض در اجرای مقررات این

کنوانسیون، نسبت به یک کشور معین در بند یک ماده یادشده مقرر می‌دارد: «اینکه کشور پذیرنده، یکی از مقررات این قرارداد را به علت آنکه در خاک کشور فرستنده نسبت به مأموریت او در این مورد محدودیت قائل شده‌اند، به طور محدود اجرا کند». بنابراین، توقیف اموال مصونیت‌یافته دیپلماتیک و کنسولی بر اساس اصل اقدام متقابل در ایران، علاوه بر ماده قانون صلاحیت دادگستری ج.ا.ایران برای رسیدگی به برخی دعاوی مدنی علیه دولت‌های خارجی در اسناد بین‌المللی نیز تصریح شده است و تزییق‌کننده ماده ۲۱ قانون کنوانسیون بین‌المللی مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آن‌ها با نام «دسته‌های خاصی از اموال» است.

۱. شبه جرم

نخستین استثنای وارد بر اصل مصونیت دولت‌ها را بر طبق قانون ۱۳۹۰ ش، می‌توان وقوع شبه جرم دانست. در این باره بند ۱ ماده ۱ مقرر می‌دارد: «خسارت ناشی از هرگونه اقدام و فعالیت دولت‌های خارجی در داخل یا خارج از ایران که مغایر با حقوق بین‌الملل است و منجر به فوت یا صدمات بدنی یا روانی یا ضرر و زیان مالی اشخاص می‌گردد». درواقع، شبه جرم یا خطای مدنی را باید اعمال نامشروعی دانست که شخص در اثر بی‌احتیاطی یا بی‌مبالاتی مرتکب آن شده است.

اگرچه در باب وقوع شبه جرم به‌عنوان یکی از استثنای حاکم بر مصونیت دولت‌ها در قوانین ایران ابهام وجود دارد، اما می‌توان با توجه به رویه قضایی داخلی و بین‌المللی سایر کشورها، حدودی از آن را بیان نمود؛ از جمله با توجه به رأی دیوان عالی یونان در «اداره ویوتیا در برابر جمهوری فدرال آلمان»^۱ در سال ۲۰۰۰م که در آن، ضمن تلقی شبه جرم به‌عنوان یک قاعده عرفی بین‌المللی، امکان وقوع آن در هنگام درگیری‌های مسلحانه را غیرممکن می‌داند، باید یکی از شرایط شبه جرم را به‌عنوان نقض مصونیت دولت‌ها، عدم وقوع آن در هنگام وقوع درگیری‌های مسلحانه دانست (Kloth, 2010, p.82). این موضع در رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه «آلمان در برابر ایتالیا» نیز تکرار شده است که دیوان نتیجه گرفت که یک دولت در اقدامات قضایی برای ادعای شبه جرم‌هایی که از سوی نیروهای مسلح و سایر ارکان آن کشور در جریان یک درگیری مسلحانه در قلمرو دولت دیگر رخ داده است، از مصونیت برخوردار خواهد بود.

1. Prefecture of Voiotia Vs Federal Republic of Germany, Case No.137/1997.

۲. اعمال تروریستی

دومین موردی که در قانون سال ۱۳۹۰م در باب استثناهای وارد بر قانون مصونیت دولت‌های خارجی آمده است، اعمال تروریستی است. در این مورد در بند ب ماده یک قانون در باب موارد مشمول این قانون آمده است: «خسارات ناشی از اقدام و یا فعالیت اشخاص یا گروه‌های وحشت‌افکن (تروریستی) در داخل یا خارج از ایران که دولت‌های خارجی آنها را تشویق یا از آنها حمایت می‌نمایند و یا اجازه اقامت یا تردد و یا فعالیت در قلمرو حاکمیت خود را به آنها می‌دهند و اقدامات مذکور منجر به فوت یا صدمات بدنی یا روانی یا ضرر و زیان مالی می‌شود». باین حال به نظر می‌رسد نوعی تقسیم وظایف میان وزارت اطلاعات و وزارت امور خارجه در این خصوص صورت گرفته است؛ به گونه‌ای که بر مبنای تبصره ماده ۱ قانون، فهرست اشخاص یا گروه‌های وحشت‌افکن (تروریستی) از سوی وزارت اطلاعات، و فهرست دولت‌های حامی این اشخاص یا گروه‌های وحشت‌افکن (تروریستی) بر مبنای بند ب ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی این قانون از طرف وزارت امور خارجه تهیه و به قوه قضائیه اعلام می‌شود.

در خصوص مفهوم تروریسم، تاکنون لوایحی به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. نخستین لایحه آن، لایحه‌ای با عنوان «مبارزه با تروریسم» است که از طرف دولت در سال ۱۳۸۲ش به مجلس تقدیم، و در آن برای اولین بار جرم تروریستی تعریف شده است که بر پایه آن، تهدید به ارتکاب جرائم و اقدامات خشونت‌آمیز از راه به‌وحشت افکندن مردم برای تأثیرگذاری بر خطمشی تصمیم‌ها و اقدامات ج.ا.ایران، سایر کشورها و سازمان‌های بین‌المللی، جرم تروریستی شمرده می‌شد. بر اساس این لایحه مقرر شده بود که کمیته‌ای موسوم به کمیته ملی ضدتروریسم متشکل از دستگاه‌های مختلف دولتی تشکیل شود تا به مقابله مؤثر با تروریسم پرداخته شود؛ باین حال، این لایحه تا تاریخ نگارش مقاله، در مجلس شورای اسلامی مسکوت مانده است.^۱ اقدام دوم از طرف دولت برای تقنین مبارزه ج.ا.ایران در مقابله با تروریسم و یک تعریف جامع‌تر از تروریسم و شرایط وقوع آن در سال ۱۳۸۹ش با عنوان لایحه مبارزه با تأمین مالی تروریسم از سوی دولت تقدیم مجلس شد و در ۲۹ تیر ۱۳۸۹ یک فوریت آن نیز در مجلس شورای اسلامی تأیید گردید. این لایحه در نهایت در سال ۱۳۹۴ش به تصویب رسید و در کنار کنوانسیون‌های سازمان ملل متحد در مقابله با تروریسم که ج.ا.ایران به آن پیوسته است، می‌توان قوانین داخلی مناسبی را در زمینه تبیین مواضع ج.ا.ایران در مقابله با تروریسم یافت. بدیهی است که تصویب هر دو لایحه دولت در باب تروریسم در مجلس شورای اسلامی

1. <http://hvm.ir/print.asp?id=35077,p3>. (last visit 11/10/2014)

توانسته است سهم بزرگی در نقض مصونیت دولت‌های حامی تروریسم در محاکم قضایی ج.ا.ایران و احقاق حق خواهان ایرانی داشته باشد.

قوانین امریکا در خصوص مصونیت دولت

با توجه به موضوع مقاله حاضر، یکی از قوانین دیگری که در این مقاله در صدد پرداختن به آن هستیم، قوانین دولت امریکا در خصوص مصونیت دولت‌ها است. موضع قانون ایالات متحده امریکا راجع به مصونیت دولت‌ها، اولین بار در قضیه «اسکونر اکسچنج علیه مک فادن» در سال ۱۸۱۲م بر مبنای لطف و نزاکت از سوی کشور و نه به‌عنوان یک حق بنیادین به دولت‌های خارجی اعطا گردید. از آن زمان، آرای محاکم امریکا در خصوص قضایای یادشده مربوط به مصونیت دولت خارجی متأثر از تصمیمات وزارت امور خارجه بوده است (حبیب‌زاده و تاجانی، ۱۳۹۱، ص ۲۵۹). اولین سند ایالات متحده راجع به مصونیت دولت خارجی به نامه تیت (Tate Letter) در ۱۹۵۲م باز می‌گردد (Fox and Webb, 2013, p.145).

۱. قانون مصونیت دولت‌های خارجی در قوانین ایالات متحده (1976 Foreign State Immunity Act).

قانون سال ۱۹۷۶م مصونیت دولت‌های خارجی، یک نوع تحول عمده در زمینه موضع قوانین امریکا در قبال مصونیت دولت‌های خارجی شمرده می‌شود؛ چراکه همان‌گونه که در قضیه «ورلیندن در مقابل بانک مرکزی نیجریه» تأکید شده است، هدف اصلی از تصویب این قانون رها کردن محاکم قضایی امریکا از قید و بند فشارهای دیپلماتیک از سوی مقامات وزارت امور خارجه ایالات متحده، شفافیت بخشی به معیارهای قانونی حاکم در حوزه یادشده و اتخاذ تصمیماتی که مبتنی بر دلایل حقوقی باشد و تحت شرایطی عملی شود که فرایند مقتضی دادرسی را تضمین نماید.^۱ این قانون نیز سه استثنای عمده بر مصونیت قرار می‌دهد که عبارت‌اند از: نخست، انجام فعالیت‌های تجاری در ایالات متحده یا فعالیت‌های تجاری که به صورت مستقیم بر منافع ایالات متحده تأثیر بگذارد؛ دوم، شبه جرم؛ و سوم، اعمالی که دولت‌های خارجی به صورت صریح یا ضمنی از مصونیت خود که در زمینه وجود موافقت‌نامه‌های داوری بین‌المللی روی می‌دهد، انصراف می‌دهند.

در ادامه به استثناهای مصونیت دولت‌های خارجی امریکا بر اساس قانون سال ۱۹۷۶م خواهیم پرداخت که نخستین موضوع آن، فعالیت‌های تجاری است. در شق یک بند ۲ ماده

1. Verlinden v. Central Bank of Nigeria, 461 U.S. 480, 488

۱۶۰۵ قانون مصونیت‌های دولت‌های خارجی، سه وضعیت در خصوص نقض مصونیت دولت‌های خارجی در قبال فعالیت‌های تجاری مقرر شده است:

- نخستین شرط مربوط به موقعیت است؛ یعنی فعالیت تجاری دولت خارجی باید در قلمرو ایالات متحده صورت گرفته باشد.
- دومی، عملی را دربر می‌گیرد که در ایالات متحده انجام شده است، اما با فعالیت تجاری دولت خارجی در کشور ثالث ارتباط دارد.
- سومی، شامل وضعیتی است که در آن فعالیت تجاری یک دولت خارجی تأثیر مستقیم یا غیرمستقیم در ایالات متحده آمریکا داشته باشد (Bankas, 2005, p.81). باین‌حال، قراردادهای اشتغال از تعریف مبادلات تجاری مستثنا شده، در این زمینه مصونیت دولت‌ها را به رسمیت نمی‌شناسد (Crawford, 2012, p.497). با توجه به رویه قضایی ایالات متحده باید بر نقض مصونیت دولت‌های خارجی در قبال فعالیت‌های تجاری آن‌ها قائل به دو نوع محدودیت شد. اول آنکه همان‌گونه که ارزیابی قضایی «جمهوری آرژانتین در برابر ولتور (۱۹۹۲م) و عربستان سعودی در برابر نلسون (۱۹۹۳م)» نشان می‌دهد، این فعالیت تجاری باید از نوعی باشد که اشخاص خصوصی نیز توان فعالیت در آن را داشته باشند؛ بنابراین اگر فعالیت‌های تجاری از نوعی باشد که ماهیتاً دولتی تلقی شود و نه خصوصی، استثنای نقض مصونیت دولت‌ها اعمال نمی‌شود. استثنای دوم، توجه به ماهیت اعمال تجاری است؛ به این معنا که همان‌گونه که قانون ۱۹۷۶م و قضایای آرژانتین در برابر ولتور (۱۹۹۲م)، و عربستان سعودی در برابر نلسون (۱۹۹۳م) نشان می‌دهد، قضات امریکایی باید با خودداری از پذیرش دعاوی خلف صدق راجع به فعالیت‌های تجاری دولت‌ها، صرفاً به طبیعت آن اعمال توجه کنند. این عامل به خوبی در رأی صادره دادگاه بخش در قضیه «مک کیسون کورپ در مقابل ج.ایران» در سال ۲۰۰۹م راجع به مصادره اموال این شرکت از سوی دولت ایران در ابتدای انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ش / ۱۹۷۹م توسعه داده شده است که دادگاه حکم داد که با توجه به موافقت‌نامه مودت میان دولت‌های ایران و ایالات متحده (۱۹۵۵م)، خواهان باید یک دلیل قانونی برای اقدام دولت ایران به سه وجه قانون داخلی ایران، حقوق عرفی بین‌المللی و قانون ایالات متحده اقامه نماید. بنابراین، به نظر می‌رسد که در باب تعیین ماهیت یک فعالیت تجاری و استناد به قانون مصونیت دولت‌های خارجی باید هر سه این معیارها، یعنی قانون تجارت دولت خارجی و سایر قوانین مرتبط با آن در باب فعالیت‌های تجاری، قانون ایالات متحده در این باره و حقوق عرفی بین‌المللی باید مد نظر قرار گیرد.

سومین مورد از استثناهای مصونیت دولت‌های خارجی با توجه به قانون ۱۹۷۶م آمریکا، وقوع شبه جرم است. در همین خصوص، خسارات تنبیهی در قبال اعمال دولت‌های خارجی قرار داده شده است و معمول‌ترین مورد استناد به نقض مصونیت دول خارجی نیز شمرده می‌شود. موضع قانون مصونیت دولت‌های خارجی در قبال شبه جرم در بند ۵ ماده ۱۶۰۵ قانون مصونیت دولت‌های خارجی مقرر شده است. قصد اولیه کنگره آمریکا از اعمال چنین استثنایی بر قانون مصونیت دولت‌های خارجی، عدم مصونیت دولت‌ها در قبال حوادث ترافیکی و سایر شبه جرم‌هایی بوده است که در قلمرو صلاحیتی ایالات متحده رخ می‌دهد، چه در حیطه وظایف رسمی یک نماینده دولت انجام گیرد و چه نه (Newton, 2010, p.103)؛ به همین دلیل، محدوده اعمال آن گسترده نیست. قانون سال ۱۹۷۶م برای نقض مصونیت دولت به سبب شبه جرم، دو ملاک را معین کرده بود: نخست اینکه مأمور، عامل یا واسطه دولت خارجی باشد. برای این امر، قانون یادشده (بند الف ماده ۱۶۰۳) سه ملاک را برای تشخیص عاملیت یا واسطه بودن مأموران رسمی مشخص نموده است:

- موجودیتی که دارای شخصیت حقوقی مستقل باشد؛ خواه شرکتی یا غیر آن.
 - یک نهاد دولت خارجی یا زیرمجموعه سیاسی دارای اکثریتی از سهم یا سایر منافع مالکیتی که تحت مالکیت یک دولت یا زیرمجموعه سیاسی آن باشد.
 - تبعه یکی از ایالت‌های کشور آمریکا آن چنان که در بندهای c و e ماده ۱۳۳۲ قانون مصونیت دولت‌های خارجی معین شده است، نباشد.
- دومین ملاک همان‌گونه که در قضیه «سامانتار در برابر یوسف» مشخص شده است، در صورتی که یک مقام رسمی در حیطه مقام یا مسئولیتش مرتکب اعمالی گردد که به آسیب یا مرگ شخصی یا خسارت به اموال منجر شود، در آن صورت این قانون مصونیت دولت‌های خارجی است که اجرا می‌شود. اما در صورتی که خارج از حیطه وظایفش به این اعمال مبادرت ورزد، تابع کامن‌لا، مانند قانون شبه جرم بیگانگان و قانون حفاظت از قربانیان شکنجه خواهد بود (Wuerth, 2011, p.915). نمونه بارز چنین رویکردی را می‌توان در قضیه «فردیناند مارکوس»^۱ که متهم به جرائم شکنجه، اعدام و ناپدیدسازی اجباری بود و قضیه «کلاین در مقابل کانکو»^۲ دید (Goldsmith and Goodman, 2014, p.111).
- باین حال در این مورد نیز قانون یادشده سه استثنا را بر شبه جرم وضع نموده است:
- هرگونه ادعایی که مبتنی بر اعمال یا اجرا یا عدم اعمال یا اجرای عملکردی

1. In re Estate of Ferdinand Marcos, Human Right Litigation, 25 F.3d 1467, 1472 (9th Cir. 1994)

2. Kline v Kaneko, 685 F.Supp. 386, 289 (S.D.N.Y. 1988)

صلاحیدیدی باشد؛ صرف نظر از اینکه این عملکرد مورد سوءاستفاده قرار گرفته است یا نه.

- هرگونه ادعایی که ناشی از تعقیب عنادورزانه، سوءاستفاده از فرایند قضایی، افتراء، تهمت، قلب واقعیت، فریب یا تداخل با حقوق قراردادی باشد. در خصوص استثنای دوم نیز میان محاکم داخلی امریکا موضع واحدی وجود ندارد؛ باین حال در بیشتر مواقع مانند قضیه «کبیری در مقابل دولت جمهوری غنا»^۱ برای تعیین مصادیق آن به قانون شبه جرم فدرال ایالات متحده توجه می شود. نکته قابل توجه دیگر در حقوق امریکا، تشتت رویه میان ایالات مختلف امریکا است؛ به گونه ای که در ایالت واشنگتن صدور حکم به پرداخت خسارت تنبیهی ممنوع است و در کالیفرنیا صدور این آرا بسیار شایع است (عبداللهی، ۱۳۸۳، ص ۹۰)، درحالی که در برخی دیگر مانند کالیفرنیا و تگزاس خسارت تنبیهی بر اساس قانون مشخص می شود. این قوانین اغلب ناظر بر صنعت بیمه است؛ درحالی که در بیشتر ایالات امریکا این گونه نیست و حکم به پرداخت خسارت تنبیهی به صورت موردی صادر می شود:

سومین استثنا در خصوص وجود موافقتنامه داوری بین المللی است. همان طور که می دانیم داوری همواره ابزاری برای ایجاد تعادل قضایی میان منافع متعارض و خواست های متفاوت اشخاص خصوصی تلقی می شده است. در رسیدن به این هدف، داور ناگزیر است صرفاً به خواست مشترک طرفین توجه نموده، مسیری را که آنها ترسیم کرده اند، دنبال نماید (طباطبایی نژاد، ۱۳۹۴، ص ۲۷۸). داور قاضی ای است که طرفین دعوی به موجب قرارداد وظیفه ای قضایی را به وی واگذار می نمایند؛ بنابراین، بحث بر سر یک قاضی قراردادی است. به عبارت دیگر، همواره یک رابطه قراردادی میان داور و طرفین دعوی، حتی در صورتی که داور را دادگاه به دلیل عدم توافق طرفین انتخاب کند، وجود دارد (تقی پور، ۱۳۹۳، ص ۶۴). بر مبنای بخش ۱۶۰۵ قانون مصونیت دولت های خارجی ۱۹۷۶م، یکی از موارد صریح نقض مصونیت یک دولت در محاکم قضایی ایالات متحده، اجرای یک موافقتنامه داوری در ایالات متحده است یا موافقتنامه ای که تابع یک معاهده باشد، مانند کنوانسیون نیویورک (Chernick et al, 2012, p.112). در این خصوص تاکنون دعاوی چندی در محاکم امریکا اقامه شده است که از جمله می توان به قضایای «لیامکو و ایپی ترید» راجع به قبول شرط داوری اشاره کرد (خزاعی، ۱۳۸۵، ص ۳۰-۲۹)؛ باین حال در این زمینه، قانون مصونیت های خارجی قائل به وجود دو شرط شده است تا آنکه مصونیت دولت خارجی به دلیل وجود موافقتنامه داوری نقض شود؛ نخست اینکه موافقتنامه داوری یادشده تصریح داشته باشد که محل حل و فصل اختلافات طرفین، ایالات

1. Cabiri v. Gov't of the Republic of Ghana, 165 F.3d 193, 200 n.4 (2d Cir. 1999)

متحده باشد یا اینکه آن دولت خارجی با انصراف از مصونیت قضایی خود، اعلان کرده باشد که این محل ایالات متحده آمریکا است (Chamlongrasdr, 2007, p.109).

۲. قانون ضد تروریسم و مرگ مؤثر جزایی سال ۱۹۹۶م (The Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996 ("AEDPA"))

اگرچه وقایع ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، به شدت جهان را از خطر تروریسم بین‌المللی علیه اتباع آمریکایی آگاه نمود، اما تروریسم یک مسئله جدید برای سیاستمداران آمریکایی نبود؛ چراکه دست کم از یک دهه پیش از آن با تصویب قانون ضد تروریسم و مرگ مؤثر جزایی ۱۹۹۶م، بحث‌های فراگیری راجع به محدودیت‌ها و استثنای نقض مصونیت دولت خارجی حامی تروریسم در آمریکا به وجود آمده بود (Kim, 2004, p.513). با پایان جنگ سرد و افزایش حملات تروریستی علیه منافع ایالات متحده در اقصا نقاط جهان، محاکم این کشور بارها با استناد به مقررۀ موجود در قانون مصونیت، حکم به فقدان صلاحیت در دعاوی ای دادند که در آن‌ها خواهان آمریکایی خواستار جبران خسارت مالی از دولت خارجی برای شبه جرم‌هایی بود که در خارج از ایالات متحده رخ داده بود (عبداللهی، ۱۳۹۲، ص ۶۴۵). ایالات متحده در سال ۱۹۹۶م با اصلاح قانون مصونیت‌های دولت‌های خارجی، محاکم داخلی این کشور را صالح دانست تا به واسطه حمایت ج.ا.ایران از گروه‌های جهادی حزب‌الله و حماس (لبنانی و فلسطینی) به دعاوی خواهان آمریکایی در این باب رسیدگی نماید. همچنین، با تصویب شق ۷ بند ۱ ماده ۱۶۰۵، بخش جدیدی به قانون مصونیت ایالات متحده آمریکا افزوده شد که به موجب آن در مواردی دولتی جزء دولت‌های حامی تروریسم شناخته می‌شود که در شکنجه، قتل غیرقانونی، گروگان‌گیری و هواپیمارمایی و یا تدارک مالی و منابع این موارد مشارکت داشته باشد؛ حتی اگر این جرائم در خارج از خاک ایالات متحده ارتکاب یافته باشد و نیز این دو شرط را دارا باشد:

- نخست اینکه از سوی یک مقام یا کارمند یا کارگزار دولتی در حیطة وظایف محوله به او ارتکاب یافته باشد.
- دوم آنکه دولت خوانده در زمان وقوع یکی از جرائم پیش‌گفته و پس از آن در فهرست دولت‌های حامی تروریسم قرار گرفته باشد. دولت‌های حامی تروریسم (designated State sponsors of terrorism (DSST)) بر مبنای بند ۷ بخش ۱۶۰۵، دولت‌هایی هستند که به موجب قانون اداره صادرات سال ۱۹۷۹م یا قانون کمک‌های خارجی ۱۹۶۱م جزء دولت‌های حامی تروریسم شمرده می‌شوند.
- سوم اینکه خواهان دعوا یا قربانی نیز می‌بایست در زمان وقوع خسارت به او، تبعۀ

ایالات متحده بوده و درخواست خسارت‌های مالی ناشی از فوت یا آسیب بدنی ناشی از چهار جرم پیش‌گفته باشد.

در مواردی که عمل ادعایی در قلمرو کشور خوانده دعوا رخ داده باشد، باید فرصت داوری دعوا به آن دولت داده شود. قانون سال ۱۹۹۶م (البته پیش از سال ۲۰۰۸م) یک‌بار در سال ۱۹۹۷م اصلاح شد که به اصلاحیه فلاتو معروف است که در بخش بعدی بررسی خواهد شد. در پایان باید گفت که این قانون به دادگاه‌ها امکان صدور رأی به خسارات ترمیمی و تنبیهی را می‌داد (خلف رضایی، ۱۳۹۲، ص ۱۵۹). همچنین، این خسارت افزون بر جنبه مادی، جنبه معنوی نیز دارد. بنابراین، تفاوت عمده میان این قانون با قانون ۱۹۷۶م را افزون بر ورود تروریسم، می‌توان امکان تعقیب و محاکمه نامشروع فراسرزمینی شبه جرم‌های ادعایی علیه اتباع ایالات متحده دانست و این امر به یک بدعت در این حوزه بدل شد؛ چراکه تا پیش از آن، رسیدگی محاکم قضایی داخلی کشورها صرفاً در خصوص شبه جرم‌هایی صورت می‌پذیرفت که در قلمرو صلاحیتی آن‌ها رخ می‌داد.

۳. اصلاحیه فلاتو ۱۹۹۷م

با توجه به اینکه قانون سال ۱۹۹۶م، نقض مصونیت‌های دولت‌های خارجی حامی تروریسم را که در چهار جرم شکنجه، قتل غیرقانونی، گروگان‌گیری و هواپیماربابی و یا تدارک مالی و منابع این موارد مشارکت داشتند، مقرر نموده بود، باین حال، خواهان امریکایی این قضایا حداقل در مورد سه دولت ج.ا.ایران، عراق و کره شمالی باوجود تلاش کنگره امریکا برای آزادسازی اموال مسدودشده در امریکا برای در دسترس قرار دادن آن‌ها در قبال این احکام، با مشکلات عمده‌ای روبرو شده بود. بنابراین، پنج ماه پس از تصویب قانون ۱۹۹۶م، کنگره دوباره قانون مصونیت دولت‌های خارجی را راجع به شرط مسئولیت مدنی دولت‌های حامی تروریسم (Civil Liability for Acts of State Sponsored Terrorism) تغییر داد که عموماً از آن به‌عنوان اصلاحیه فلاتو (the Flatow Amendment) یاد می‌شود. اصلاحیه فلاتو پس از آن صورت گرفت که آلیسا فلاتو، دانشجوی دانشگاه برن دیس، در یک بمب‌گذاری در نوار غزه که به ادعای ایالات متحده امریکا تروریستی بود، کشته شد. پدر آلیسا، استفان فلاتو، با رایزنی‌های متعدد با کنگره ایالات متحده موفق به تصویب قانونی شد که بر مبنای آن خسارت تنبیهی مقرر می‌شد؛ عنصری که طبق قانون ۱۹۹۶م برای خواهان امریکایی غیرقابل دسترس بود. به‌موجب این قانون «یک مقام رسمی، کارمند یا عامل یک دولت خارجی که به‌عنوان دولت حامی تروریسم شناخته می‌شود، در صورتی که در حیطة وظایف خود عمل نماید، باید در برابر یک تبعه امریکایی یا نماینده قانونی وی به خاطر ورود آسیب جانی یا فوتی که ناشی از عمل

آن مقام رسمی، کارمند یا عامل دولت خارجی بوده مسئول تلقی شود و در صورتی که عمل انجام شده تحت بند ۷ ماده ۱۶۰۵ قانون مصونیت‌های خارجی قرار بگیرد، دادگاه‌های ایالات متحده می‌توانند برای خسارات پولی شامل خسارت‌های اقتصادی، غرامت، خسارت مادی و معنوی و خسارات تنبیهی تصمیم‌گیری نمایند». با این حال، پس از تصویب این قانون باز هم تشتت آرا میان محاکم قضایی ایالات متحده ادامه داشت؛ به گونه‌ای که برخی به نقض مصونیت دولت‌های خارجی و برخی نیز صرفاً به نقض مصونیت مقامات رسمی دولت‌ها معتقد بودند.

در این فاصله تا تصویب قانون سال ۲۰۰۸م، اصلاحاتی دیگر نیز در سایر قوانین آمریکا راجع به مصونیت دولت‌های خارجی صورت پذیرفت. برای نمونه تا پیش از سال ۱۹۹۹م تنها امکان مصادره اموال مسدودشده دولت‌های حامی تروریسم برای خواهان آمریکایی زبان‌دیده از اقدامات چنین دولت‌هایی فراهم بود؛ با این حال در سال ۱۹۹۹م، کنگره با اصلاح بخش ۱۱۷ قانون خزانه‌داری و تملیکات عمومی دولتی (the Treasury and General Government Appropriations Act for Fiscal Year 1999)، مقرر نمود که خواهان آمریکایی زبان‌دیده از فعل یا ترک فعل دولت‌های حامی تروریسم می‌تواند در صورت تصمیم محاکم قضایی آمریکا، افزون بر اموال مسدودشده دولت‌های خارجی، به اموال دیپلماتیک و کنسولی آن‌ها نیز دسترسی داشته باشد. با این حال، این حق برای رئیس‌جمهوری ایالات متحده محفوظ است تا بتواند به دلایل مرتبط با امنیت ملی از اجرای احکام محاکم قضایی ایالات متحده مبتنی بر بخش ۱۱۷ قانون پیش‌گفته جلوگیری به عمل آورد (Elsa, 2005, p.3). به دنبال این امر، کنگره آمریکا در سال ۲۰۰۰م دوباره به یک اصلاح دیگر در باب نحوه پرداخت غرامت به قربانیان ناشی از اعمال دولت‌های خارجی - و نه لزوماً دولت‌های حامی تروریسم - پرداخت؛ به گونه‌ای که با اصلاح بخش ۲۰۰۲ قانون حمایت از قربانیان قاچاق و خشونت مصوب سال ۲۰۰۰م (The Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000 (VTVPA))، وزیر خزانه‌داری ایالات متحده را ملزم نمود تا در یک مورد دعوا بر علیه کوبا، دستور آزادسازی بخشی از دارایی‌های بلوکه‌شده آن کشور را بدهد. کنگره آمریکا سپس بر مبنای این قانون، وزیر خزانه‌داری آمریکا را ملزم نمود تا از محل دارایی‌های عمومی ایالات متحده، خسارت ده دعوای خاص بر علیه جمهوری اسلامی ایران را بپردازد و سپس الزام داشته باشد تا ایران را به بازپرداخت آن مبالغ به خود وادار نماید. بر مبنای بخش ۲۰۰۲ قانون یادشده، همچنین خواهان می‌توانست میزانی برابر با ۱۱۰ درصد خسارت‌های خود را دریافت کند و ملزم باشد تا از حق خود برای اجرای احکامشان در دادگاه اعراض نماید و نیز خواهان می‌توانست میزانی برابر ۱۰۰ درصد خسارت‌های خود دریافت دارد که در این وضعیت خواهان دعوا می‌توانست اجرای خسارات تنبیهی را تعقیب نماید؛ مشروط بر اینکه خواستار مصادره برخی از اموال دولت‌های

حامی تروریسم از جمله دارایی‌های ضبط شده و اموال دیپلماتیک نشود. بدون شک این قوانین مخالف با تعهدات بین‌المللی ایالات متحده به‌ویژه در خصوص اجرای باحسن‌نیت معاهدات و حتی قطعنامه‌های شورای امنیت است و مسئولیت بین‌المللی آن دولت را در پی خواهد داشت. حتی استثنای مسائل مالی به‌عنوان مبنایی که بتوان به نقض مصونیت دولت‌های خارجی در محاکم قضایی داخلی پرداخت، به‌صراحت از سوی کمیسیون حقوق بین‌الملل در جریان تصویب طرح نهایی کنوانسیون بین‌المللی مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آن‌ها رد شد تا جایی که در جریان مذاکرات کمیسیون آمده است: «مصونیت دولت به جز در مواردی که بین دو دولت توافق حاصل شده باشد، نمی‌تواند بر مبنای قانون دولت مقرر دادگاهی - در نزد دادگاه آن دولت در فرایندی که مرتبط با تعهدات مالی است - که ذی‌صلاح شناخته شده است، مورد استناد قرار گیرد» (O'Keefe et al, 2013, p.163). کمیسیون، حتی مسائل مالی از جمله پرداخت غرامت را در فرض وجود امنیت ملی، ناقض مصونیت یک دولت خارجی در محاکم داخلی کشور دیگر نمی‌داند (Ibid, p.164).

۴. قانون بیمهٔ ریسک‌های تروریستی ۲۰۰۲ م (Terrorism Risk Insurance Act of 2002) و بازنگری‌های پس از آن

با توجه به اینکه تصویب اصلاحیهٔ فلاتو نیز نتوانست موجبات تشفی خاطر قربانیان حملات تروریستی را فراهم آورد، کنگره در سال ۲۰۰۲ م با تصویب قانون بیمهٔ ریسک‌های تروریستی، ضمن محدود کردن امکان اعراض رئیس‌جمهوری ایالات متحده از مخالفت با اجرای احکام محاکم قضایی علیه دولت‌های خارجی، دارایی‌های مسدودشدهٔ بیشتری را در اختیار قربانیان حملات تروریستی دولت‌های به‌اصطلاح حامی تروریسم قرار داد. قانون بیمهٔ ریسک‌های تروریستی ۲۰۰۲ م، یکی از پیامدهای دیگر قانونی واقعهٔ حملهٔ تروریستی ۲۰۰۱ م به برج‌های تجارت جهانی نیویورک بوده است. کمی پس از وقوع این فاجعه، بیمه‌گران در ایالات متحده با ابراز نگرانی از آیندهٔ عملیات تروریستی در ایالات متحده، از فقدان دسترسی پذیری بیمهٔ اموال در مقابل عملیات تروریستی به‌شدت انتقاد کردند و از دولت امریکا خواستار تحت پوشش قرار گرفتن بیمهٔ اموال و کسب و کارها شدند. از جمله، دفتر حسابرسی دولت ایالات متحده در سال ۲۰۰۲ م گزارش داد که شرکت‌های فعال در حوزهٔ ساختمان و املاک مدعی شده‌اند که دسترسی نداشتن به پوشش بیمهٔ تروریسم، سرمایه‌گذاران و بانک‌های وام‌دهنده را از سرمایه‌گذاری و اعطای وام در چندین پروژه به دلیل نگرانی‌های تروریستی بازداشته است (U.S House of Representative Committee of Financial Services, 2007, p.149). در واکنش به

چنین نگرانی‌هایی بود که قانون بیمه ریسک‌های تروریستی ۲۰۰۲م از سوی کنگره تصویب و در ۲۶ نوامبر ۲۰۰۲ از سوی جورج دبلیو بوش، رئیس‌جمهور وقت امریکا، امضا گردید. این قانون در بردارنده اقدامات موقت برای افزایش دسترسی به پوشش ریسک اقدامات تروریستی می‌باشد. در واقع، می‌توان قانون یادشده را یک نوع تشریک ریسک و خطر میان صنعت بیمه و دولت فدرال دانست. با این حال، در اینکه این قانون بتواند پوشش‌های بلندمدت ریسک اقدامات تروریستی را تحت شمول قرار دهد، تردیدهای اساسی وجود دارد. این قانون تنها گروه مشخصی از خسارت‌های تروریستی را دربر می‌گیرد.

هنگامی یک اقدام تروریستی از سوی وزیر خزانه‌داری ایالات متحده تأیید می‌شود که در بردارنده شرایط زیر باشد:

- باید اقدامی خشونت‌آمیز یا اقدامی باشد که برای حیات بشری، اموال یا زیرساخت‌های ایالات متحده خطرناک باشد.
- باید در قلمرو ایالات متحده به خسارت منجر شده، یا علیه مأموریت‌های دولت ایالات متحده در خارج انجام یافته باشد.
- باید از جانب فردی انجام شده باشد که از سوی یک شخص خارجی یا به نفع دولت خارجی به عنوان بخشی از یک تلاش به منظور وادار کردن جمعیت غیرنظامی ایالات متحده یا تحت تأثیر قرار دادن سیاست یا رفتار دولت ایالات متحده از طریق توسل به اقدامات قهری ارتکاب یافته باشد.
- باید خسارت به اموال و تلفات بیش از ۵ میلیون دلار باشد.

بنابراین، خسارات تروریستی کمتر از این مقدار تحت شمول قانون بیمه ریسک‌های تروریستی قرار نخواهند گرفت. همچنین شایان توجه است که خطر سلاح‌های شیمیایی، بیولوژیکی و رادیولوژیکی از شمول این قانون مستثنا است. هر اقدام تروریستی که واجد شرایط پیش‌گفته باشد، اما در جریان یک درگیری مسلحانه اعلان شده ارتکاب یابد، نمی‌تواند به‌عنوان یک اقدام تروریستی بر مبنای قانون اخیر قرار گیرد؛ به‌جز در خصوص ادعاهای پرداخت غرامت کارگران (Federal Emergency Management U. s. Department of Homeland Security Agency, 2013, p.12).

قانون بیمه ریسک‌های تروریستی ۲۰۰۲م به‌وسیله قانون گسترش بیمه ریسک تروریستی در سال ۲۰۰۵م ((The Terrorism Risk Insurance Extension Act (Extension Act)) ملغی گردید. قانون تازه تصویب برای اعطای خسارت‌های اعمال تروریستی محدودیت‌های بیشتری قرار می‌داد؛ به‌گونه‌ای که خسارات تروریستی می‌بایست از ۱۰۰ میلیون دلار در سال ۲۰۰۷م بیشتر باشد تا مشمول این قانون شود. همچنین، کسورات بیمه بیمه‌گران افزایش یافته و سهم

خسارات تروریستی قابل پرداخت دولت ایالات متحده کم شده است (, Arnholz and Gainor , 2011, p.57). این قانون نیز در سال‌های بعدی جایگزین قانون مجوز مجدد برنامه بیمه ریسک تروریستی شد (The Terrorism Risk Insurance Program Reauthorization Act) که در ۳۱ دسامبر ۲۰۱۴ مدت اعتبارش پایان می‌یافت. جدیدترین قانون در حوزه بیمه ریسک‌های تروریستی، قانون مجوز مجدد برنامه بیمه ریسک تروریستی ۲۰۱۵م است که از سوی مجلس نمایندگان امریکا تصویب شد و مدت اجرای قانون بیمه ریسک‌های تروریستی را تا سال ۲۰۲۰م تمدید کرد.

۵. قانون مجوز دفاع ملی برای سال مالی ۲۰۰۸م (the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008)

با تصویب و امضای قانون مجوز دفاع ملی سال ۲۰۰۸م، قربانیان حملات تروریسم حمایت‌شده از سوی دولت‌ها فرصت بیشتری یافتند تا به نحو گسترده‌تری به دریافت غرامت بابت این حملات بپردازند. یکی از مشکلات تصویب این قانون، دشواری دسترسی به اموال دولت‌های مظنون به اعمال تروریستی بود. از این رو، کنگره در سال ۲۰۰۸م با افزودن الحاقیه‌ای به قانون سال ۱۹۹۶م با عنوان قانون مجوز دفاع ملی (the National Defense Authorization Act for FY2008)، به تسهیل روند اجرای نقض مصونیت دولت‌های حامی تروریسم کمک کرد و همچنین به رئیس‌جمهور اختیار اعراض از این مقرر را برای عراق داد. در پی آن، کنگره لایحه اس. ۳۳۷۰^۱ را درباره لیبی تصویب کرد که به موجب آن در صورتی که لیبی با معلق شدن دعاوی علیه آن از سوی ایالات متحده با پرداخت غرامت به قربانیان فاجعه لاکربی موافقت نماید، از این قانون مستثنا می‌شود (Elsa, 2008, p.1).

هدف از تصویب این قانون، کمک به اعضای خانواده قربانیان بمب‌گذاری سال ۱۹۸۳م در محل استقرار نیروهای دریایی ایالات متحده در بیروت اعلان شد که به کشته شدن ۲۴۱ نیروی امریکایی منجر گردید که برای خدمت در مأموریت حفظ صلح به لبنان اعزام شده بودند. یک رویکرد متمایز مهم در قانون سال ۲۰۰۸م نسبت به قوانین پیشین، اصل قرار گرفتن تروریسم و مستثنا شدن مصونیت است؛ چراکه در قوانین پیشین با محدود نمودن تروریسم به چهار جنایت، عملاً این تروریسم بود که مستثنا شده بود که از این لحاظ توسعه قابل ملاحظه‌ای شمرده می‌شود. بر پایه این قانون، دولتی حامی تروریسم به حساب می‌آید که این دو ویژگی را دارا باشد:

1. S. 3370

- در زمانی که عمل تروریستی رخ می‌دهد یا نتیجه این چنین اقدامی مشخص می‌شود، به‌عنوان یک دولت حامی تروریسم انتخاب شده باشد.
 - شش ماه پیش از آنکه دعوا اقامه شود، در فهرست دولت‌های حامی تروریسم قرار گرفته باشد.
- باین حال، با توجه به نگرانی‌های موجود در زمینه امکان طرح دعاوی متعدد علیه عراق با پذیرفته شدن این قانون، به صورت اختصاصی در مورد عراق قائل به تفکیک شده است؛ به‌نوعی که رئیس‌جمهور امریکا می‌تواند تحت شرایط زیر از اختیار اعراض خود استفاده کند:
- در صورتی که این اعراض در زمینه موضوعات مرتبط با امنیت ملی در ایالات متحده باشد.
 - در صورتی که این عمل به بازسازی و تحکیم دموکراسی در روابط ایالات متحده با عراق کمک کند.
 - اگر عراق به این روش که متحد معتمدی برای ایالات متحده در مبارزه با تروریسم است، ادامه دهد (U.S. General Services Administration, 2009, p.18).

دیوان عالی ایالات متحده تاکنون مستقیماً در آرای خود به تروریسم به‌عنوان یکی از موارد استثنای نقض مصونیت دولت‌ها استناد نکرده است؛ با این حال در سال ۲۰۰۶م، یک دادگاه بدوی ایالات متحده ضمن ابرام بر این اماره قضایی، مبنی بر اینکه وزارت دفاع ایران به جای آنکه خود بخشی از دولت باشد، یک عامل یا واسطه دولت ایران است، در خصوص اینکه آیا بر اساس قانون بیمه ریسک‌های تروریستی ۲۰۰۲م، اموالی از دولت ایران در دسترس دولت امریکا باشد یا نه، تصمیم‌گیری نمود. در واقع، قانون سال ۲۰۰۸م، با اصلاح رویه قضایی موسوم به «دکترین بانسس» (Bancec Doctrine) - که در قضیه «فرست نشنال سیتی بانک در برابر بانک پارا ال کمرسیو اکستریور دی کوبا» (First National City Bank v. Banco Para El Comercio Exterior de Cuba) مورد استناد قرار گرفته بود از دارایی‌های دولت‌های خارجی در مقابل ضبط یا توقیف از سوی بستانکاران آرای قضایی علیه دولت‌ها حفاظت می‌کرد؛ مگر آنکه اثبات می‌شد که دولت خارجی خواننده یک کنترل روزآمد و دائم مدیریتی بر آن اموال دارد و یک تحول جدید را در زمینه اقدامات اجرایی در راستای اجرای احکام مصونیت به‌وجود آورده است. قانون سال ۲۰۰۸م با اصلاح این دکترین، اثبات «مالکیت صرف» (Simple Ownership) دولت خواننده بر اموال ضبط‌شده را کافی می‌دانست. باین حال، این قانون نیز به‌مانند قوانین پیشین هرگونه اقدام برای نقض مصونیت دولت‌های خارجی به دلیل اعمال تروریستی را مبتنی بر فهرست

دولت‌های حامی تروریسم وزارت امور خارجه ایالات متحده، هنگام و پس از حمله تروریستی می‌داند.

افزون بر موضوع چالش برانگیز تروریسم، قانون سال ۲۰۰۸م نسبت به قانون سال ۱۹۹۶م متضمن توسعه‌هایی در سایر زمینه‌ها نیز بود که یکی مربوط به توسعه صلاحیت شخصی محاکم قضایی ایالات متحده است؛ به گونه‌ای که شرط تابعیت در دعاوی مربوط به کارکنان دولت آمریکا، اعضای نیروهای مسلح و افرادی که طرف قرارداد با دولت آمریکا بودند، ولی تابعیت امریکایی نداشتند، گسترش یافته است. از سوی دیگر، کارکنان سفارت آمریکا در تهران نیز به موجب این قانون صلاحیت طرح دعوی علیه ایران را پیدا کردند. از نظر موضوعی رسیدگی به سه فرض زیر در صلاحیت محاکم ایالات متحده قرار گرفته است:

- آسیب جسمی یا مرگ ناشی از شکنجه، قتل غیرقانونی، خرابکاری در هواپیما و گروگان‌گیری.
- عملی که به صورت مستقیم از سوی دولت خارجی یا یک عامل غیردولتی که حمایت مادی یا منابع خود را از دولت خارجی خوانده دریافت می‌کند، ارتکاب یافته باشد.
- فعل زیان‌بار با ارائه حمایت مادی یا منابع از سوی نماینده، مقام یا کارمند دولت خارجی صورت گرفته باشد و این افراد در چارچوب مقام، کارگزاری یا اشتغال خود اقدام کرده باشند.

۶. قانون اصلاحی کاهش تهدید ایران و حقوق بشر سوریه (The 2012 Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act)

برای تشریح اهمیت اصلاح قانون کاهش تهدید ایران و حقوق بشر سوریه، نخست باید به فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ باراک اوباما اشاره نمود. در یک اقدام بی‌سابقه علیه نظام مالی ج.ا.ایران، باراک اوباما، رئیس‌جمهور ایالات متحده، فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ را در ۵ فوریه ۲۰۱۲ صادر کرد که بر مبنای آن تمامی دارایی‌های بانک مرکزی ج.ا.ایران در ایالات متحده یا تحت اختیار هر شخص امریکایی مسدود می‌شد. مسدود کردن دارایی‌های متعلق به بانک مرکزی ایران، راه را برای دریافت غرامت خواهان امریکایی قربانی تروریسم که پیش از آن احکام قضایی را علیه ج.ا.ایران به صورت ظالمانه از محاکم قضایی امریکایی دریافت کرده بود، باز کرد. خرسندی این خواهان امریکایی در ۱۰ آگوست ۲۰۱۲ به حد اعلا رسید. زمانی که اوباما با تصویب بخش جدید ۵۰۲ قانون کاهش تهدید ایران و حقوق بشر سوریه به‌عنوان جدیدترین بخش تحریم‌های علیه ایران با عنوان «منافع در برخی اموال ایران» (Interests in Certain Financial Assets of Iran)، نقض گسترده‌تر مصونیت دولت ایران را رقم زد؛ به گونه‌ای که برخلاف گذشته که امکان توقیف

اموال بانک مرکزی ج.ا.ایران در قلمرو ایالات متحده یا تحت اختیار اشخاص امریکایی فراهم نبود، هم‌اکنون این امکان برای قربانیان امریکایی حملات ادعایی تروریستی منتسب به ج.ا.ایران فراهم شد تا با طرح دعوا در محاکم قضایی امریکا و اثبات آن ادعا «بدون حضور نمایندگان دولت ایران»، به ضبط و توقیف اموال بانک مرکزی ایران در خاک امریکا پردازند (Norton Moore, 2013, p.44).

نخستین پرونده‌ای که بر اساس این قانون به صدور رأی منجر شد، قضیه «پترسون علیه بانک مرکزی ایران» (Peterson V Bank Markazi Iran) بود. البته طرح قضیه پترسون به سال‌های پیش از صدور فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ و اصلاح قانون کاهش تهدید ایران و حقوق بشر سوریه باز می‌گردد؛ چراکه همچنان که در بخش مربوط به دستبرد بین‌المللی ۲ میلیارد دلاری از اموال ج.ا.ایران از سوی ایالات متحده و طرح دعوی ایران علیه امریکا در دیوان بین‌المللی دادگستری خواهیم گفت، در سال ۲۰۰۸م تقریباً ۱/۹ میلیارد دلار از دارایی‌های بانک مرکزی ایران در یکی از حساب‌های بانک سیتی گروپ امریکا با رأی دادگاه فدرالی در منهتن امریکا به نفع خواهان در دعوی پترسون که ادعا داشتند که ج.ا.ایران حامی حزب‌الله لبنان در حملات علیه پایگاه نظامی شیخ عبدالله در لبنان بوده است که در اثر آن شماری از نظامیان امریکایی کشته شدند، ضبط شد (Kittrie, 2016, p.78). این رأی بزرگ‌ترین اقدام در جهت ضبط غیرقانونی خارجی اموال دولت ایران از زمان پیروزی انقلاب اسلامی حتی تا به امروز تلقی می‌شود. اطلاعات راجع به محل دارایی‌های ایران در یک حساب خاص بانک سیتی گروپ از سوی دفتر دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری امریکا (اوفک (OFAC)) در اختیار دادگاه امریکایی قرار گرفت. باین‌حال، وزارت خزانه‌داری امریکا در آن زمان از اختیار قانونی برای مسدود کردن چنین دارایی‌هایی برخوردار نبود. باین‌حال، تصویب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ و اصلاح قانون کاهش تهدید ایران و حقوق بشر سوریه، موجب شد که وزارت خزانه‌داری امریکا از چنین اختیار قانونی برای ضبط اموال بانک مرکزی ایران در بانک سیتی گروپ بهره‌مند گردد. با توجه به اینکه نظام حقوقی ایالات متحده از نوع کامن‌لا است و رویه قضایی در توسعه حقوقی آن نقش عمده‌ای ایفا می‌کند، رأی در قضیه «پترسون» هم‌اینک از سوی تعدادی دیگر از شاکیان امریکایی برای توقیف اموال بانک مرکزی ج.ا.ایران مورد استناد قرار گرفته است که اقامه دعوی ج.ا.ایران در دیوان بین‌المللی دادگستری و طرح استدلال‌های متقن می‌تواند از بسیاری از این زیاده‌خواهی‌های غیرقانونی جلوگیری نماید.

بررسی نقاط اختلافی قوانین مصونیت در ج.ا.ایران و ایالات متحده

امریکا

۱. تفاوت منشأ قانون‌گذاری مصونیت در ایران و ایالات متحده

اولین سند ایالات متحده راجع به مصونیت دولت خارجی به «نامه تیت» در ۱۹۵۲م باز می‌گردد که بر مبنای آن یک نظریه محدودکننده مصونیت حاکمیتی به رسمیت شناخته شده است که بر مبنای آن با تقسیم‌بندی بین اعمال حاکمیتی و تصدی‌گری دولت، تنها اعمال حاکمیتی دولت‌ها را موجب مصونیت از تعقیب در محاکم قضایی امریکا می‌داند و به این لحاظ صلاحیت این محاکم را گسترش می‌دهد. این درحالی است که قوانین ج.ا.ایران در باب مصونیت در پاسخ به تحریم‌های یک‌جانبه و چندجانبه بین‌المللی وضع شده است. از سوی دیگر، برخلاف قانون صلاحیت دادگستری جمهوری اسلامی برای رسیدگی به دعاوی مدنی علیه دولت‌های خارجی مصوب ۱۳۹۱ش که افزون بر دولت‌ها بر مقامات رسمی خارجی نیز قابل اعمال است، این چنین وضعیتی بر قانون مصونیت دولت‌های خارجی امریکا حاکم نیست. همچنان که بر مبنای رأی دیوان عالی ایالات متحده در ۱ ژوئن ۲۰۱۰ در قضیه «سامانتار در برابر یوسف»، قانون مصونیت دولت‌های خارجی که بر مصونیت دولت‌های خارجی در ایالات متحده حاکمیت دارد، نسبت به دعاوی علیه مقامات رسمی خارجی چه حاضر و چه سابق، اعمال نمی‌شود؛ مگر آنکه دولت متبوع آن مقامات به‌عنوان یک طرف عینی، در این قضیه ذی‌نفع باشد.

در کنار تفاوت منشأگذاری، ضعف‌هایی هم بر نحوه قانون‌گذاری ایرانی بر مصونیت دولت‌ها وجود دارد؛ از جمله ضعف‌های اصلی قانون سال ۱۳۹۰ش، امکان بروز تعارض با سایر قوانین مرتبط، به‌ویژه قانون کنوانسیون مصونیت‌های دولت‌های خارجی ج.ا.ایران، است. مهم‌ترین مصداق در این باب را می‌توان در خصوص اعمال تروریستی دانست؛ چراکه یکی از مسائل بسیار مهم در باب قانون کنوانسیون بین‌المللی مصونیت‌های قضایی دولت‌ها و اموال آن‌ها، این است که با وجود درج استثنای تروریسم در قانون صلاحیت دادگستری جمهوری اسلامی برای رسیدگی به دعاوی مدنی علیه دولت‌های خارجی ۱۳۹۰ش، این چنین استثنایی در زمینه کنوانسیون یادشده پذیرفته است و در نتیجه در صورت تصویب این کنوانسیون در آینده‌ای نزدیک، این شبهه به‌وجود می‌آید که آیا میان تعهدات بین‌المللی ج.ا.ایران با قوانین داخلی آن تعارض ایجاد نمی‌شود.

یکی دیگر از مواردی که در قانون کنوانسیون مصونیت دولت‌های خارجی ایران مورد توجه قرار گرفته، اما در قانون سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۹۰ش مغفول مانده است، بحث خسارت‌های

تنبیهی است. با تصویب قانون صلاحیت محاکم ج.ا.ایران برای رسیدگی به برخی دعاوی مدنی دولت‌های خارجی، این عبارت وارد نظام قانون‌گذاری ایران شده است. خسارات تنبیهی خساراتی هستند که دارای ماهیت ترمیمی نبوده، برای تنبیه و جلوگیری از رفتار قابل سرزنش خوانده مورد حکم قرار می‌گیرند. خاستگاه اصلی این خسارات، حقوق کامن‌لا است (عبداللهی، ۱۳۸۳، ص ۸۵). در حقوق ایران، اصل بر ترمیمی بودن خسارات و اعاده وضع زیان‌دیده به حالت سابق است؛ بنابراین تنبیهی بودن خسارت به یک حالت استثنایی تبدیل می‌شود (قاسمی و دیگران، ۱۳۹۲، ص ۱۶۱) و خسارت تنبیهی از نظر داخلی، خسارتی تبیین شده است که علاوه بر خسارت ترمیمی به دلیل وقوع عمد یا سوء رفتار خوانده، به نفع خواهان رأی داده می‌شود. به عبارت دیگر، جایی که رفتار خوانده، عمدی، خودسر، جسورانه و یا از روی بدخواهی باشد، دادگاه مقرر می‌کند که او مبلغی را افزون بر خسارات ترمیمی بپردازد (همان، ص ۱۶۲). از دیگر ویژگی‌های خسارت‌های تنبیهی آن است که به خسارت‌دیده پرداخت می‌شود و دولت در آن سهمی ندارد. این‌گونه خسارت‌ها جنبه بازدارندگی داشته، اختیار محاکم قضایی در تعیین آن بسیار زیاد است؛ به‌گونه‌ای که ممکن است میزان این خسارات از زیان‌های وارده بر فرد نیز تجاوز کند (عالی‌پناه، ۱۳۸۷، ص ۴۷).

۲. امکان توقیف اموال دولت محکوم‌علیه در خارج از قلمرو صلاحیتی در

قوانین مصونیت ایران و ایالات متحده

یکی از تفاوت‌های بارز میان دو قانون مصونیت ایران و ایالات متحده در امکان توقیف اموال دولت محکوم‌علیه در خارج از قلمرو صلاحیتی ایالات متحده است و نمود آن در دعاوی متعدد ایالات متحده دست‌کم علیه جمهوری اسلامی ایران مشهود است؛ چنان‌که فشارهایی برای توقیف اموال دولت ایران در بلژیک و ایتالیا وجود داشته است، درحالی که در قانون ایران اصولاً این چنین رویکردی پذیرفته نشده است. افزون بر این، موارد دیگری نیز برای توقیف اموال دولت‌های خارجی در رویه قضایی ایالات متحده پذیرفته شده است؛ برای نمونه، قضیه «وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح ایران علیه الهی»، یکی از مواردی بود که در آن بر مبنای حمایت ایران از تروریسم، حکم به نحو خوانده داده شد.

میزان تأثیر حضور قوه مجریه در دعاوی علیه دولت‌های خارجی در

هریک از محاکم قضایی دولت‌های ایران و ایالات متحده

قطعا یکی دیگر از تفاوت‌های عمده میان دو قانون مصونیت ایران و ایالات متحده، در باب تأثیر

حضور قوه مجریه در دعاوی می‌باشد. برابر قوانین ایران می‌توان نهادهای مختلفی را در باب پیشنهاد به قوه قضائیه معرفی نمود. از یک طرف، وزارت امور خارجه و وزارت اطلاعات هستند؛ به این معنا که وزارت امور خارجه اسامی دولت‌های مشمول عمل متقابل و دولت‌های حامی تروریسم را منتشر می‌نماید، در حالی که وزارت اطلاعات فهرست اشخاص و گروه‌های تروریست (وحشت‌افکن) را منتشر می‌کند. این در شرایطی است که بر طبق قانون سال ۱۹۹۶ و ۲۰۰۸، این وزارت خارجه ایالات متحده است که در زمینه ارائه گزارش به محاکم قضایی فعال است که از آن به وضعیت «دوست دادگاه» (Amicus Curie) تعبیر می‌شود؛ به این معنا که وزارت خارجه ایالات متحده در چنین قضایایی نه به‌عنوان یک طرف دعوی یا طرف ثالث که از سوی هر کدام از طرفین دعوی در دعوی متنازع‌فیه دعوت شده شرکت می‌جوید، بلکه صرفاً به ارائه اطلاعاتی راجع به موضوع دعوی می‌پردازد. با این حال جایگاه قانونی حضور دستگاه‌های دولتی ایران در قضایای مربوط به مصونیت دولت‌ها مشخص نشده است. در قوانین مصونیتی ایران و آیین‌نامه‌های آن بدون آنکه برای دولت (قوه مجریه) در دعاوی نقش مؤثری قائل شده باشند، صرفاً بر نقش کلیدی وزارتخانه‌های اطلاعات، امور خارجه، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح در روند عمدتاً پیش از آغاز دادرسی برای در اختیار قرار دادن فهرست دولت‌های حامی تروریسم یا اطلاعات مربوط به اموال دولت خارجی در ایران تأکید شده است. این در حالی است که با تهیه آیین‌نامه‌های خاص از سوی وزارتخانه‌ها و تصویب قوانین ذی‌ربط می‌توان به‌ویژه نقش وزارت امور خارجه را در جریان رسیدگی به دعاوی علیه دولت‌های خارجی بیشتر جلوه‌گر دانست. برای نمونه، بر طبق قوانین، اگر خواهان هنگام تقدیم دادخواست یا پس از آن، صدور قرار تأمین خواسته را از محکمه ایرانی درخواست نماید، باید اطلاعات کافی را راجع به اموال و دارایی دولت خوانده داشته باشد. این در حالی است که با آنکه نقش وزارت امور خارجه ایالات متحده در روند دادرسی قضایی علیه دولت‌ها از زمان تصویب قانون مصونیت دولت‌های خارجی به‌شدت تضعیف شده است، با این حال، همان‌گونه که در قضیه «دالیبرتی در مقابل عراق»^۱ (۲۰۰۰) از سوی دادگاه امریکایی تأکید گردید، وزارت امور خارجه ایالات متحده «یک نقش ماهوی و متناسب در تأثیرگذاری بر احکام قضایی در زمانی که یک دولت خارجی از مصونیت در دادگاه‌های ایالات متحده بهره‌مند می‌شود، دارد» (Murphy, 2003, p.79). همچنین برخلاف قوانین مصونیت ایالات متحده که به رئیس‌جمهور تحت شرایط خاصی اختیار جلوگیری از اجرای احکام قضایی محاکم ایالات متحده علیه دولت‌های خارجی را داده، برای رئیس قوه مجریه ایران در این موارد نقش خاصی در نظر گرفته نشده است. این امر می‌تواند با توجه به اینکه رئیس‌جمهور، رئیس اجرایی روابط دولت ایران با کشورهای بیگانه است و نیز

1. Daliberti v Iraq, 97 F.Supp.2d 38,45-46(D.D.C 2000)

شورای عالی امنیت ملی را در دست دارد، در موارد چندی می‌تواند موجب خدشه به روابط ایران در جامعه بین‌المللی شود.

مسدود شدن ۲ میلیارد دلار از دارایی‌های ج.ا.ایران در بانک‌های

امریکا

تازه‌ترین تحول در حوزه نقض مصونیت ج.ا.ایران در ایالات متحده آمریکا به مسدود شدن ۲ میلیارد دلار از دارایی‌های ج.ا.ایران در بانک‌های آمریکا باز می‌گردد. در بانک مرکزی ایران از میان سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۷، بخشی از دارایی‌های ارزی خود به ارزش ۲ میلیارد دلار را به صورت اوراق قرضه دلاری نزد شرکت «کلیر استریم» (Clear stream) که شرکت امین اوراق ثبت شده در لوکزامبورگ بوده، سرمایه‌گذاری کرده است. این شرکت نیز اقدام به سرمایه‌گذاری این وجوه در بانک سیتی گروپ ایالات متحده آمریکا نموده است. از این مقدار معادل ۱/۷۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۸۷ و به دنبال تصویب قوانین و دستورالعمل‌های اجرایی سختگیرانه و ظالمانه ایالات متحده علیه ایران در باب ممنوعیت انتقال پول بانک‌های ایرانی از سوی بانک‌های بین‌المللی از جمله UBS سوئیس، HSBC انگلستان، و Commerz bank آلمان، مسدود و سپس ضبط شده است. با این حال، کنگره ایالات متحده با تصویب قانون کاهش تهدید ایران و حقوق بشر سوریه به صراحت بیان نمود که برای جبران خسارات خواهان زیان‌دیده آمریکایی از اعمال ادعایی تروریستی ج.ا.ایران، باید وجوه سرمایه‌گذاری شده ج.ا.ایران از سوی شرکت کلیر استریم در نزد بانک سیتی گروپ ایالات متحده، مسدود و به زیان‌دیدگان پرداخت گردد. گسترش مفهوم تروریسم در این قانون و قوانین پیشین به نحوی که افزون بر نظامیان آمریکایی به پیمانکاران ارتش آمریکا نیز اجازه داد تا علیه دولت‌های حامی تروریسم در محاکم داخلی ایالات متحده طرح دعوی کنند، باعث موسع شدن بیش از حد تروریسم از یک استثنا به یک اصل نسبت به مصونیت دولت‌ها شده است. این امر مخالف با قواعد عرفی بین‌المللی راجع به مصونیت دولت‌ها بوده که در مواد ۱ و ۵ کنوانسیون بین‌المللی مصونیت دولت‌ها و اموال آن‌ها به‌عنوان یک اصل بین‌المللی پذیرفته شده است. همچنین سازمان‌های بین‌المللی نیز به این اقدام ناقض حقوق بین‌الملل حاکم بر مصونیت دولت‌های ایالات متحده واکنش نشان دادند که مهم‌ترین آن‌ها صدور بیانیه اعتراضی جنبش عدم تعهد بود که در آن، تلاش دولت، کنگره و دادگاه‌های داخلی ایالات متحده برای مصادره اموال بانک مرکزی ایران را مردود دانسته و بر اصل مصونیت دولت‌ها به‌عنوان یکی از قواعد آمره بین‌المللی تأکید کرده است. دولت ایران بی‌درنگ پس از این دستبرد به اموال ملت ایران، دستور تشکیل کمیته ویژه‌ای

تحت نظارت وزیر امور اقتصاد و دارایی و متشکل از وزرای امور خارجه، اطلاعات، دادگستری و رئیس کل بانک مرکزی ایران برای پیگیری اقدامات ضروری حقوقی و سیاسی به منظور رفع توقیف غیرقانونی ۲ میلیارد دلاری ملت ایران را داد. در بیانیه صادره این کمیته ویژه پس از پایان بررسی‌هایش، ضمن تأکید بر دستبرد ۲ میلیارد دلاری «که صرفاً یک مورد خاص حقوقی یا سیاسی یا بانکی نبوده و با موضوع امنیت ملی مرتبط است»، پیشنهاد شده است که شورای عالی امنیت ملی و قوه قضائیه مسئول پیگیری و اقدام در خصوص اموال دستبرد زده شده ملت ایران باشند. پس از این گزارش، دولت ایران در ۱۵ ژوئن ۲۰۱۶ به دلیل نقض موافقت‌نامه مودت ۱۹۵۵ م فیما بین و این ادعا که برای دهه‌های متمادی بدون هیچ‌گونه دلیل روشن به‌عنوان دولت حامی تروریسم معرفی شده و بر این اساس، دعاوی متعدد داخلی علیه آن در محاکم قضایی آمریکایی اقامه و به صدور احکام قضایی ظالمانه‌ای منجر شده که در نهایت موجبات نقض مصونیت دولت ایران را برخلاف قواعد آمره بین‌المللی فراهم آورده است، دعوایی را نزد دفتر دیوان بین‌المللی دادگستری بر مبنای بند ۲ ماده ۲۱ موافقت‌نامه مودت به‌ثبت رساند. این ماده تاکنون مبنای صلاحیتی دیوان در دو قضیه بازداشت کارکنان دیپلماتیک و کنسولی ایالات متحده در تهران در ۱۹۷۹ م و قضیه سکوهای نفتی در سال ۱۹۹۲ م بوده است که از این رو، به استناد ج.ا.ایران یک مبنای قانونی و مشروع نسبت به ارجاع به صلاحیت دیوان می‌دهد. با این حال، مشکل عمده‌ای که در این استناد وجود دارد، آن است که صرفاً در صورت اختلاف در تفسیر و اجرای عهدنامه مودت است که دیوان بین‌المللی دادگستری از صلاحیت اجباری برخوردار خواهد بود و نه در موارد نقض آن. بنابراین، بر اساس اصل تفسیر مضیق بایستی تا آنجا که امکان پذیر است، دامنه شمول موارد نقض برای ارجاع به دیوان را محدود نمود. در این دادخواست، اعلان شده است که تا زمان طرح این دادخواست، ایالات متحده آمریکا با ادعای واهی حمایت ایران از تروریسم، مبلغی بالغ بر ۵۶ میلیارد دلار به ج.ا.ایران خسارت وارد آورده است.

البته از منظر داخلی، بر مبنای قانون اساسی ج.ا.ایران که طرح دعوی بین‌المللی از سوی دولت ایران علیه سایر دولت‌ها باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، مجلس دست به ابتکار مهمی زد و در این زمینه «قانون الزام دولت به پیگیری جبران خسارت ناشی از اقدامات و جنایات آمریکا علیه ایران و اتباع ایرانی» مصوب ۲۸ اردیبهشت ۱۳۹۵ را به تصویب رساند که به تأیید شورای نگهبان قانون اساسی هم رسید. در این قانون برابر ماده ۲: «دولت موظف است در مواردی که ایالات متحده تعهدات خود در قبال جمهوری اسلامی ایران، به‌ویژه در حوزه مصونیت دولت و اموال متعلق به دولت و مقامات جمهوری اسلامی ایران را نقض می‌نماید، در راستای اقدام متقابل، کلیه اقدامات از جمله اقدامات حقوقی مقتضی را به‌عمل آورد». نکته‌ای که

در این قانون در پیگیری اقدامات حقوقی شایان توجه است، تمرکز بر اقدامات متقابل می‌باشد؛ به طوری که هر اقدام دولت ج.ا.ایران باید «در چارچوب واکنش به نقض تعهد داخلی آن دولت بوده، محدود به حدود اقدامات متقابل بر اساس حقوق بین‌الملل باشد». از سوی دیگر، استناد به عهدنامه مودت در دادخواست صورت گرفته به نظر جالب می‌رسد، زیرا که سند یادشده هم در رأی دیوان بین‌الملل دادگستری در قضیه کارکنان دیپلماتیک و کنسولی امریکا در تهران و هم در رأی سکوه‌های نفتی به‌عنوان یک سند لازم‌الاجرا پذیرفته شده است.

نتیجه

نتیجه پژوهش حاضر به این صورت است که تفاوت‌های عمده‌ای میان قوانین مصونیت دولت‌های جمهوری اسلامی ایران و ایالات متحده وجود دارد. این تفاوت‌ها در زمینه‌های مختلف همچون تفاوت در نقش نهادهای گزارش‌دهنده به محاکم قضایی، تأثیر حضور دولت خوانده در روند رسیدگی در دادگاه، امکان توقیف اموال دولت محکوم‌علیه در خارج از قلمرو صلاحیتی در قوانین مصونیت ایران و ایالات متحده، نبود رویه قضایی مناسب در باب قوانین مصونیت ایران، تفاوت محدوده حمایتی از اشخاص مشمول و نیز نقش قوه مجریه در جریان رسیدگی‌های قضایی آشکار است. در خصوص تأثیر تحولات بین‌المللی معاصر بر قواعد مصونیت ایران و ایالات متحده، در دو بخش قانونی و قضایی می‌توان این بحث را مطرح نمود. با توجه به عضویت نداشتن ایالات متحده در این کنوانسیون و عضویت جمهوری اسلامی ایران در آن، تأثیر این کنوانسیون بر قوانین مصونیتی ایران بسیار جالب توجه می‌نماید. این توجه از آن روست که در قانون صلاحیت دادگستری جمهوری اسلامی ایران برای رسیدگی به برخی دعاوی مدنی مصوب ۱۳۷۸ و اصلاحیه ۱۳۷۹ ش آن و همچنین قانون صلاحیت دادگستری جمهوری اسلامی ایران برای رسیدگی به دعاوی مدنی ۱۳۹۱ ش و آیین‌نامه‌های آن به دو موضوع فعالیت‌های تجاری و موافقت‌نامه‌های داوری بین‌المللی به‌عنوان دو استثنا بر قواعد مصونیتی دولت‌ها توجه نشده است. این در حالی است که در این کنوانسیون به تفصیل به آن پرداخته شده است و این امر می‌تواند در زمینه توسعه قواعد مصونیتی دولتی ایران بسیار مؤثر باشد؛ چراکه از یک طرف در قوانین ۱۳۷۸، ۱۳۷۹ و ۱۳۹۱ ش به بحث تروریسم و شبه جرم پرداخته شده و از سوی دیگر در قانون سال ۱۳۹۱ ش، موافقت‌نامه‌های داوری بین‌المللی و فعالیت‌های تجاری بررسی شده است که می‌تواند در کنار هم مکمل خوبی برای ایجاد و توسعه یک رژیم بین‌المللی مصونیت دولت‌ها در ایران باشد.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. بیگدلی، محمدرضا (۱۳۸۰)، «مصونیت کشورها و مقامات حکومتی از دیدگاه حقوق بین‌الملل»، پژوهشنامه حقوق و سیاست، شماره ۴، صص ۹۳-۱۱۴.
۲. تقی‌پور، بهرام (۱۳۹۳)، «مسئولیت داور در حقوق ایران و برخی کشورها»، فصلنامه مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۵، شماره ۱، صص ۵۷-۸۵.
۳. خزاعی، حسین (۱۳۸۵)، «مصونیت اجرایی دولت و سازمان مستقل بین‌المللی در مقابل آرای داوری (تفسیر یک رأی داوری)»، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۳۴، صص ۹-۳۲.
۴. شریفی طرازکوهی، حسین (۱۳۸۸)، «روندهای سیاسی و فرهنگی در فرآیندهای جهانی شدن حقوق بشر»، فصلنامه حقوق دانشگاه تهران، دوره ۳۹، شماره ۴، صص ۲۷۷-۲۹۵.
۵. طاهری، ناصر (۱۳۸۱)، «بخش اجتماعی: قانون و حقوق شهروندی (قانون صلاحیت دادگستری جمهوری اسلامی ایران برای رسیدگی به دعاوی مدنی علیه دولت‌های خارجی)»، مجله فردوسی، شماره ۲، صص ۱۱-۱۲.
۶. طباطبایی‌نژاد، سید محمد (۱۳۹۴)، «داوری تجاری بین‌المللی و چالش اعمال قواعد آمره؛ مطالعه موردی داوری در حقوق رقابت»، فصلنامه مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۶، شماره ۱، صص ۲۷۷-۳۰۰.
۷. عبداللهی، محسن (۱۳۸۳)، «خسارات تنبیهی در حقوق بین‌الملل»، مجله حقوق بین‌المللی، شماره ۳۰، صص ۸۵-۱۱۸.
۸. قاسمی حامد و دیگران (۱۳۹۲)، «خسارت‌های تنبیهی در حقوق ایران»، مجله حقوق دادگستری، سال هفتاد و هفتم، شماره ۸۱، صص ۱۶۱-۱۸۷.
۹. کدخدایی، عباسعلی و داعی، علی (۱۳۸۹)، «سلب مصونیت دولت ایران در محاکم آمریکا»، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۴۳، صص ۱۳-۳۸.

ب) انگلیسی

- کتاب‌ها

10. Arnholz, John and Gainor, Edward, (2011) "Offerings of Asset Backed Securities", Aspen Publishers Online.
11. Bankas, Ernest K. (2005), "The State Immunity Controversy in International Law: Private Suits Against Sovereign States in Domestic Courts", Springer Science & Business Media.

12. Boas, Gideon,(2012)'' Public International Law: Contemporary Principles and Perspectives'', Edward Elgar Publishing.
13. Chamlongradsr, Dhisadee,(2007)'' Foreign State Immunity and Arbitration'', Cameron May.
14. Chernick, Richard; Kolkey, Daniel M. and Reeves Neal, Barbara,(2012)'' Practitioner's Handbook on International Arbitration and Mediation - Third Edition'', Juris Publishing, Inc
15. Crawford, James,(2012)'' Brownlie's Principles of Public International Law'', Oxford University Press
16. Elsea, Jennifer K.(2005); Lawsuits Against State Supporters of Terrorism: An Overview'', CRS Report for Congress
17. Fox, Hazel; Webb, Philippa ,(2013)'' The Law of State Immunity'', Oxford University Press.
18. Kittrie, Orde F.,(2016)'' Lawfare: Law as a Weapon of War'', Oxford University Press.
19. Kloth, Matthias,(2010)'' Immunities and the Right of Access to Court Under Article 6 of the European Convention on Human Rights'', BRILL.
20. Murphy, Sean D,(2003)'' United States Practice in International Law: Volume 1, 1999-2001'', Cambridge University Press,.
21. Newton, Michael A.(2010),'' Terrorism: International Case Law Reporter 2008, Volume 2'', Oxford University Press,
22. Norton Moore, John(2013),'' Foreign Affairs Litigation in United States Courts'', Martinus Nijhoff Publishers.
23. O'Keefe, Roger; ams, Christian J,(2013)'' The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property: A Commentary'', Oxford University Press.
24. U.S House of Representative Committee of Financial Services,(2007)'' The Need to Extend the Terrorism Risk Insurance Act : field hearing'', DIANE Publishing,March5, 2007
25. U. s. Department of Homeland Security, Federal Emergency Management Agency,(2013)" Insurance, Finance, and Regulation Primer for Terrorism Risk Management in Buildings'',
26. Vital, David,(2001)'' Global Politics: Essays in Honour of David Vital'', Psychology Press.

مقاله ها

27. Elsea, Jennifer K.,'' Samantar v. Yousef: The Foreign Sovereign Immunities Act (FSIA) and Foreign Officials'', Congressional Research Service, December 16, 2013,summary.also available on: <http://fas.org/sgp/crs/misc/R41379.pdf>,pp 1-17.
28. Goldsmith,Jackl;Goodman,Ryan, ''U.S .Civil Litigation and International Terrorism'',
http://www.law.harvard.edu/faculty/rgoodman/pdfs/US_Civil_Litigation_n_International_Terrorism.pdf ,pp 109- 151.
29. Kim, Jeewon,(2004)'' Making State Sponsors of Terrorism Pay: A

- Separation of Powers Discourse Under the Foreign Sovereign Immunities Act", Berkeley Journal of International Law, Volume 22 ,Issue 3,pp 513-540.
30. Wuerth, Ingrid,(2011)" Foreign Official Immunity Determinations in U.S. Courts: The Case Against the State Department",Virginia Journal of International Law,volume 51,Number 4,pp 915-867.

Archive of SID