

اعمال قانون مصونیت دولتهای خارجی امریکا: حاکمیت قانون یا تمکین محاکم از قوه مجریه؟

توکل حبیبزاده*

شهرام بهمن تاجانی**

چکیده

براساس حقوق بین‌الملل عرفی، دولتهای خارجی در برابر محاکم داخلی سایر کشورها از مصونیت قضایی برخوردارند. در ایالات متحده امریکا، چنین مصونیتی اولین بار در قضیه اسکونر اکسچیج علیه مک فادن بر مبنای لطف و نزاکت از سوی این کشور و نه به عنوان یک حق بنیادین، به دولتهای خارجی اعطا گردید. از آن زمان، آرای محاکم امریکا در ارتباط با قضایای مربوط به مصونیت دولت خارجی متأثر از تصمیمات وزارت امور خارجه بوده است. از اوایل قرن بیستم و آغاز دخالت روزافزون دولت‌ها در بازار و اقتصاد، علی‌رغم پذیرش تئوری مصونیت محدود دولت خارجی از سوی ایالات متحده، هنوز محاکم این کشور از تصمیمات وزارت امور خارجه در اعمال یا عدم اعمال صلاحیت بر دولت خارجی تمکین می‌کردند. در سال ۱۹۷۶ کنگره با تصویب قانون مصونیت دولتهای خارجی درصدد تقویت محاکم در رسیدگی به پرونده‌های مربوط به مصونیت دولتهای خارجی بدون توسل به قوه اجرایی برآمد. براساس این قانون دولتهای خارجی در قبال صلاحیت قضایی محاکم فدرال و ایالتی ایالات متحده از مصونیت مطلق برخوردارند، مگر آنکه قضیه‌ای مشمول یکی از استثناهای مندرج در قانون مصونیت گردد. با این حال، تمکین محاکم از وزارت امور خارجه ادامه یافت. این مقاله به روش تحلیل محتوی، درصدد بررسی تمکین محاکم و قانونگذار از قوه مجریه است؛ نظامی که مستعد اعمال فشارهای سیاسی است تا اعمال حاکمیت قانون.

واژگان کلیدی

مصونیت قضایی، مصونیت دولتها، صلاحیت قضایی، تروریسم، تمکین محاکم از قوه مجریه، قانون مصونیت دولتهای خارجی امریکا

Email: habibzadeh@isu.ac.ir

*استادیار و مدیر گروه حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)

Email: shahram_bahmantajani@yahoo.com

** دکترای حقوق بین‌الملل عمومی دانشگاه پیام نور

تاریخ پذیرش: ۹۱/۰۷/۳۰

تاریخ ارسال: ۹۰/۰۹/۲۳

فصلنامه راهبرد / سال بیست و یکم / شماره ۶۵ / زمستان ۱۳۹۱ / صص ۲۹۰-۲۵۹

مقدمه

به موجب قواعد حقوق بین‌الملل عرفی، دولت‌های خارجی در برابر محاکم داخلی دیگر کشورها از مصونیت قضایی برخوردارند. در ایالات متحده نیز از حدود دو قرن پیش این مصونیت به رسمیت شناخته شده است. در واقع، از زمانی که قضیه اسکونر اکسچنج^(۱) در سال ۱۸۱۲ در ایالات متحده مطرح شد، محاکم این کشور عموماً از اعمال صلاحیت بر دولت‌های خارجی امتناع کرده‌اند. از آنجایی که در این قضیه عنوان شد که «مصونیت دولت‌های خارجی از باب لطف و نزاکت^۱ از سوی ایالات متحده پذیرفته شده است و هیچ الزام یا محدودیت قانون اساسی برای اعطا یا عدم اعطای مصونیت وجود ندارد» (Bankas, 2005, p.399)، محاکم فدرال به هنگام اعمال صلاحیت بر دولت‌های خارجی، دیدگاه‌های وزارت امور خارجه را در اعطا یا عدم اعطای مصونیت استعلام و مطابق آن عمل می‌کردند.

دکترین مصونیت دولت از تعارض بین دو اصل برابری دولت‌ها و اصل صلاحیت سرزمینی پدید آمد. دو دیدگاه عمده، منشأ حقوقی این دکترین را تبیین می‌کند. مطابق

با دیدگاه اول، مصونیت دولت‌ها به مثابه یک حق بنیادین است که از اصل برابری حاکمیت دولت‌ها ناشی می‌شود. به موجب دیدگاه دوم، مصونیت دولت‌ها به مثابه شکل‌گیری و ایجاد یک استثنا بر اصل صلاحیت سرزمینی دولت مطرح است؛ یعنی وقتی کشور مقرر دادگاه، حق اعمال صلاحیت قضایی خود را به عنوان نزاکت به منظور تسهیل روابط با سایر کشورها به حالت تعلیق در می‌آورد، در واقع به دولت خارجی مصونیت اعطا می‌کند. مطابق با این دیدگاه، مصونیت دولت ناشی از یک حق بنیادین نیست، بلکه بیشتر به عنوان استثنایی بر اصل صلاحیت سرزمینی دولت و نیز یک ضرورت عملی و مبتنی بر تمایل دولت‌ها به ارتقای نزاکت بین‌المللی و فراهم‌نمودن تسهیلات لازم در روابط بین‌المللی است. دیوان عالی فدرال آمریکا در قضیه اسکونر اکسچنج تلویحاً عنوان کرد که بهتر است تعیین مصونیت دولت‌های خارجی به بخش‌هایی از حکومت که با سیاست مرتبط هستند، واگذار شود. از آن پس، محاکم فدرال تنها در مواردی بر دولت‌های خارجی اعمال صلاحیت می‌کردند که به طور صریح از سوی وزارت امور خارجه اجازه چنین اقدامی داده می‌شد.

مواردی که امکان اعطای مصونیت نسبی به دولت خارجی بر اساس نظریه پذیرفته شده در نظام سیاسی امریکا وجود نداشت، اعطای مصونیت را تجویز و توصیه می نمود. گاهی کشورهای خارجی از محاکم امریکایی اجرای تصمیمات پیشین وزارت امور خارجه در مورد اعطای مصونیت را مطالبه می نمودند. در واقع معیار مشخصی برای تعیین مصونیت دولت های خارجی وجود نداشت و رویه واحدی اعمال نمی شد.

با توجه به این نارسایی، کنگره در سال ۱۹۷۶ قانون مصونیت دولت های خارجی را تصویب کرد تا با سامان دهی آیین اعطای مصونیت به دولت های خارجی، تمکین محاکم از وزارت امور خارجه را کمرنگ نماید. کنگره از تدوین قانون مصونیت دو هدف عمده را تعقیب می کرد: از یک طرف کنگره به دنبال غیرسیاسی کردن آرای بود که از سوی محاکم صادر می شد و از طرف دیگر به دنبال یکنواختی و قابل پیش بینی بودن آرای صادره بود. در واقع، کنگره قصد داشت اتخاذ تصمیم در خصوص مصونیت دولت های خارجی را به قوه قضاییه محول کند و اساساً به دنبال تدوین نظریه مصونیت محدود و تقویت محاکم بدون توسل و تمکین از قوه اجرایی در حل اختلافات مربوط به مصونیت

در سال ۱۹۵۲، وقتی وزارت امور خارجه نامه ای موسوم به «نامه تیت»^۲ را صادر کرد، صلاحیت محاکم ایالات متحده در قبال دعاوی علیه دولت های خارجی و کارگزاری های آنها به طور قابل ملاحظه ای افزایش یافت. در این نامه، وزارت امور خارجه به طور رسمی اعلام کرد که ایالات متحده، تئوری مصونیت محدود دولت های خارجی را پذیرفته است^(۲) و بدین وسیله رهنمودی برای محاکم جهت اعمال صلاحیت بر دولت های خارجی ارائه شد. مطابق نامه تیت دولت های خارجی کماکان در خصوص اعمال حاکمیتی از مصونیت قضایی برخوردار بودند، اما اعمال تجاری و نیز اعمالی که در مقام تصدی گری و یا در سمت شخصی انجام می گرفت، در برابر محاکم ایالات متحده حمایت نمی شد. با این همه، هنوز محاکم در خصوص امکان اعمال صلاحیت بر دولت های خارجی، مورد به مورد، به دنبال رهنمودهای وزارت امور خارجه بودند (Portnoy et al, 2008, p.3).

با وجود خط مشی روشن در نامه تیت برای اعمال تئوری مصونیت نسبی، دشواری هایی در عمل بروز کرد. وزارت امور خارجه با برخی ملاحظات سیاسی حتی در

2. The Tate Letter

دولت‌های خارجی بود. اما با تصویب قانون مصونیت به دخالت وزارت امور خارجه در تعیین مصونیت دولت‌های خارجی پایان داده نشد و در اصلاحیه‌هایی که در این قانون به منظور کمک به خواهان‌ها جهت اقامه دعوی و اجرای احکام صادره علیه دولت‌هایی که به حمایت از تروریسم متهم شده‌اند، انجام گرفت، رد پای وزارت امور خارجه کماکان نمایان است. این مقاله در صدد پاسخ به این پرسش اساسی است که آیا محاکم ایالات متحده می‌توانند بر مبنای قانون مصونیت دولت‌های خارجی و در چارچوب یک نظام قضایی مبتنی بر حاکمیت قانون در مورد مصونیت دولت‌های خارجی اعمال صلاحیت کنند؟

۱- تمکین محاکم از قوه مجریه

۱-۱- تئوری مصونیت محدود و نامه تیت

در سال ۱۸۱۲ که قضیه اسکونر اکسچنج در محاکم ایالات متحده مطرح شد، دیوان عالی فدرال بیان داشت که محاکم این کشور در مورد کشتی جنگی متعلق به دولت خارجی که در بنادر ایالات متحده لنگر انداخته است، صلاحیت رسیدگی ندارد. قاضی پرونده در این قضیه اظهار داشت که

مصونیت دولت‌های خارجی ناشی از اصول برابری و استقلال دولت‌های حاکم بوده و حفظ روابط دوستانه حائز اهمیت است. وی عنوان کرد که اگرچه هر دولتی صلاحیت کامل و مطلق در قلمرو سرزمینی خویش دارد، اما این صلاحیت با توجه به رضایت عام دولت سرزمینی، به دولت‌های خارجی سرایت نمی‌کند (Bankas, 2005, p.399). در واقع کشور مقرر دادگاه، حق اعمال صلاحیت قضایی خود را جهت بهبود روابط دوستانه، به حالت تعلیق در می‌آورد و بدین ترتیب به دولت خارجی در برابر محاکم خود مصونیت اعطا می‌کند.

دیوان عالی در قضیه اسکونر اکسچنج تلویحاً تعیین مصونیت دولت‌های خارجی را به عهده بخش‌هایی از حکومت که با سیاست در ارتباط هستند، واگذار کرد. از آن پس، محاکم فدرال برای اعمال صلاحیت بر دولت‌های خارجی، از دیدگاه‌های وزارت امور خارجه تمکین می‌کردند. آرای بعدی نظرات ارائه‌شده در این قضیه را تفسیر و گستره مصونیت مطلق را به دولت‌های خارجی کشاندند^(۳) (Lipe and Omar, 2004, p.1).

از این رو، پیش از جنگ جهانی دوم و پس از آن، مصونیت دولت‌های خارجی در ایالات متحده به مثابه یک مسئله سیاسی

منکر مصونیتی شوند که دولت یعنی وزارت امور خارجه اعطای آن را مناسب تشخیص می‌دهد و آنها با توجه به دلایل جدیدی که دولت آنها را مناسب تشخیص نمی‌دهد، نمی‌توانند به اعطای مصونیت بپردازند. توقیف قضایی اموال کشور دوست ممکن است توهین به کرامت آن کشور تلقی گردد و بر روابط ما با آن کشور تأثیر ناگواری داشته باشد. این یک قاعده پذیرفته‌شده حقوق ماهوی است که بر اعمال صلاحیت قضایی محاکم ما حاکم است و آن اینکه محاکم باید از تصمیم قوه اجرایی در مورد اینکه کشتی دارای مصونیت است، تبعیت نمایند. اما اگر محاکم بر اساس اصولی که بخش سیاسی دولت آن را مجاز نمی‌داند، مصونیت دولت خارجی را به رسمیت بشناسند، این اقدام ممکن است به منافع ملی آسیب برساند» (Mexico v. Haffman, 324 US 30,35-36[1945])

رأی صادره در قضایای هافمن و اکسپارت وزارت امور خارجه را وادار کرد تا با صدور نامه تیت، معیاری برای اعطای مصونیت به دولت‌های خارجی تنظیم و ارائه کند. بی‌تردید یکی از اثرات این نامه آن بود که به متابعت از دکترین مصونیت مطلق پایان داد و از آن پس، محاکم امریکا از نظریه

تلقی می‌شد و اعطا یا عدم اعطای مصونیت به یک کشور مبتنی بر توصیه‌های وزارت امور خارجه بود، نه از طریق آیین دادرسی قضایی که توسط محاکم اعمال می‌گردد. البته این امر بدان معنا نیست که کارکرد قوه قضاییه در این موارد کاهش یافته است؛ بلکه به دولت‌های خارجی اختیار داده می‌شد پیش از آنکه پرونده مربوط به آنها در محاکم فدرال مورد رسیدگی قرار گیرد، در وهله اول ادعای مصونیت خود را نزد وزارت امور خارجه مطرح کنند. اما در مواردی هم محاکم از این رویه عدول می‌کردند. در قضیه اکسپارت، وزارت امور خارجه به دادگاه بخش پیشنهاد کرد که به دولت خارجی مصونیت اعطا نموده و خواننده را از رسیدگی قضایی معاف نماید، اما دادگاه بخش تنها به این دلیل که دولت پرو انصراف خود را از ادعای مصونیت اعلام کرده بود، چنین پیشنهادی را نپذیرفت. در رسیدگی استینافی، دیوان عالی فدرال با استناد به اینکه پیشنهاد ارائه‌شده توسط وزارت امور خارجه قطعی و نهایی است، رأی دادگاه بخش را ابطال کرد. (Exparte v. Republic of Peru [1943]318 US,pp.588-589)

در قضیه هافمن، قاضی استون بیان داشت: «... دادگاه‌ها در مقامی نیستند که

مصونیت محدود تبعیت کردند (Bankas, 2005, p.61)

نامه تیت، وزارت امور خارجه را قادر ساخت تا تئوری مصونیت محدود را در مورد کلیه دادوستدهای تجاری اعمال کند. البته در این نامه اشاره‌ای به نظریه مصونیت محدود دولت نشده بود و همچنین هیچ‌گونه معیاری برای تمایز دادوستدهای تجاری از دادوستدهای دولتی ارائه نگردیده بود. اعمال چنین تمایزی بیشتر به ملاحظات سیاسی بستگی داشت، تا به کار بستن اصول حقوقی (Fox, 2008, p.220)

۱-۲- نقد تحلیلی تمکین محاکم از قوه مجریه

در هر صورت، مسئولیت اولیه تصمیم‌گیری راجع به مصونیت دولت‌ها کماکان به عهده وزارت امور خارجه بود. وزارت امور خارجه در نتیجه ملاحظات سیاسی، مجبور می‌شد در مواردی اعطای مصونیت را تجویز و توصیه نماید که بر اساس تئوری مصونیت محدود قابل انجام نبود. به علاوه، در مواردی نیز کشورهای خارجی تقاضای مصونیت خود را به وزارت امور خارجه ارجاع نمی‌دادند و بلکه انتظار داشتند محاکم با عنایت به تصمیمات و رهنمودهای پیشین قوه اجرایی به مصونیت

آنها رأی بدهند. بنابراین تعیین مصونیت دولت خارجی، زمانی توسط وزارت امور خارجه و زمانی هم توسط محاکم انجام می‌گرفت و تابع عوامل مختلفی از قبیل ملاحظات سیاسی بود. در واقع معیار مشخصی برای تعیین مصونیت دولت‌های خارجی وجود نداشت و رویه واحدی اعمال نمی‌شد (Lipe and Omar, 2004, p.2).

روش وزارت امور خارجه در اجرای خط مشی جدید آماج انتقادهای جدی قرار گرفت. این وزارتخانه برای یافتن راهکاری جهت اعمال معیارهای حقوقی در مورد اختلافاتی که پیش از این در صلاحیت محاکم بود، در موضع دشواری قرار گرفت، زیرا وزارت امور خارجه برای انجام دادرسی‌های شبه‌حقوقی^۳، بدون برخورداری از بخش‌های تخصصی دریافت اسناد و مدارک، استماع شهود و تدارک سایر تمهیدات دادرسی با چالش‌های فراوانی روبه‌رو گردید. ابتکار عمل در درخواست مصونیت و نیز انتخاب مرجع قانونی مورد نظر یعنی محاکم قضایی یا وزارت امور خارجه در دست دولت‌های خارجی بود. لذا خواننده خصوصی در مورد اینکه آیا ادعای حقوقی او با ملاحظات غیرحقوقی و از طریق وساطت

3. Quasi- Judicial Proceedings

دولت خارجی با وزارت امور خارجه تصمیم‌گیری خواهد شد یا نه، سرگردان بود (Fox, 2008, p.221).

متعاقب این نابسامانی‌ها، عقیده عمومی به طور فزاینده‌ای به نفع این ایده که مصونیت دولت‌ها در ایالات متحده باید از طریق آرای محاکم تعیین شود و نه توسط کارگزاری‌های امور خارجه تقویت گردید. بازخورد این اقدام تصویب قانون مصونیت دولت‌های خارجی بود که رویکرد مصونیت محدود را مقرر کرد.

۱-۳- تصویب قانون مصونیت دولت‌های خارجی

در نیمه دوم قرن بیستم، در واکنش به ظهور کمونیسم و رشد فزاینده فعالیت‌های دولت در بازار، تئوری مصونیت محدود پدیدار شد. هدف از تصویب «قانون مصونیت دولت‌های خارجی»^(۴) در سال ۱۹۷۶ رسمیت بخشیدن به تئوری بود که پس از صدور نامه تیت از سوی وزارت امور خارجه ایالات متحده دنبال می‌شد. این قانون در صدد آن بود که از آشفتگی‌های مربوط به اجرای تئوری مصونیت محدود دولت‌های خارجی بکاهد و قوه قضاییه را قادر سازد تا بدون تمکین به پیشنهادات و توصیه‌های قوه مجریه، موضوعات مربوط به مصونیت

دولت‌های خارجی را مورد رسیدگی قرار دهد (Gryta, 2008, p.252).

به طور کلی، کنگره قصد داشت آرای صادره از سوی محاکم را غیرسیاسی کرده و در آنها یکنواختی و قابلیت پیش‌بینی به وجود آورد (Granne, 2008, p.12). کنگره با تصویب این قانون اساساً به دنبال تقویت محاکم و انتقال تصمیم‌گیری در مورد مصونیت دولت‌های خارجی از قوه مجریه به قوه قضاییه بود.

در قضیه آمرادا^(۵) عنوان شد وقتی که خواننده یک دولت خارجی است، قانون مصونیت دولت‌های خارجی تنها مبنای اعمال صلاحیت بر دولت‌های خارجی در ایالات متحده امریکا می‌شود. (Goldsmith, 2007, p.109).

این قانون در بردارنده یک قاعده عام است که به موجب آن دولت‌های خارجی باید در برابر محاکم فدرال و ایالتی مصونیت داشته باشند. البته به مانند هر قانون کلی، قانون مصونیت نیز برخی از استثناهای این قاعده را بر می‌شمارد (U.S.C. §1605-1607). در واقع، استثنای احصاء شده در این قانون تنها مبنای مجاز برای احراز صلاحیت‌های موضوعی و شخصی در هر دعوایی است که در محاکم ایالات متحده

علیه دولت خارجی اقامه می‌شود (Hoye, 2001, p.115). عمده‌ترین استثناهای مصونیت دولت‌های خارجی عبارت‌اند از: انجام فعالیت‌های تجاری در ایالات متحده و یا فعالیت‌های تجاری که به طور مستقیم بر منافع ایالات متحده تأثیر می‌گذارد و نیز اعمالی که دولت خارجی در قبال آنها به صورت صریح و یا ضمنی از مصونیت خود انصراف می‌ورزد (28 U.S. §§130,1602-11).

۲- مداخله قوه اجرایی در فرایند قانونگذاری

۲-۱- اقامه دعوی مدنی علیه دولت‌های متهم به حمایت از تروریسم

در سال ۱۹۹۶، کنگره استثنای دیگری را به قانون مصونیت وارد کرد و به موجب آن به محاکم ایالتی اجازه داد در مورد اقدامات تروریستی دولت‌های خارجی و کارگزاری‌ها و سازمان‌های تابعه آنها علیه اتباع امریکایی، اعمال صلاحیت کنند. قانون ضد تروریسم و مرگ مؤثر جزایی ۱۹۹۶^(۶)، قانون مصونیت را اصلاح کرد. با تصویب بند (7)(a) 1605 § آن قانون، سلاح اقتصادی مهمی در اختیار اتباع امریکایی علیه دولت‌هایی قرار گرفت که از نظر ایالات متحده با تأمین پناهگاه، سرمایه،

تجهیزات نظامی و آموزشی به تروریست‌ها کمک می‌کنند. مدت‌ها بود که ایجاد چنین استثنایی بر مصونیت دولت‌های خارجی از سوی برخی اتباع امریکایی دنبال می‌شد، اما همواره با مقاومت قوه مجریه همراه بود (Murphy, 1999p.35). وزارت امور خارجه از این بیم داشت که چنین رفتاری کشورهای دیگر را وادار کند تا علیه ایالات متحده به اقدامات متقابل مبادرت ورزند. در واقع، احتمال اقامه دعوی علیه امریکا در محاکم کشورهای دیگر برای اقداماتی که ایالات متحده علیه آنها انجام داده است، وجود داشت (Portnoy et al, 2008, p.21).

پس از آنکه دادگاه در قضیه فلاتو^(۷) احراز کرد که استثنای ارتکاب تروریسم به خودی خود هیچ‌گونه مبنا و حق قانونی برای طرح دعوی علیه دولت‌های خارجی ایجاد نمی‌کند^(۸)، کنگره اصلاحیه «مسئولیت مدنی ناشی از اقدامات دولت‌های حامی تروریسم»^(۹) (مشهور به اصلاحیه فلاتو) را تصویب کرد تا حق قانونی اقامه دعوی علیه مقامات، کارمندان و کارگزاران دولت خارجی را که مصونیت حاکمیتی آنها متعاقب استثنای تروریسم لغو گردیده است، ایجاد کند. اصلاحیه فلاتو، به آسیب‌دیدگان و یا

4. Civil Liability for Acts of State Sponsored Terrorism

آسیب‌ها و صدمات روحی و جسمی وارده به خود و خانواده‌هایشان کردند (Hoye, 2001, p.118). هیچ کدام از این دولت‌ها، صلاحیت محاکم ایالات متحده را در چنین دعاوی نپذیرفتند و در واقع از حضور در دادگاه خودداری کردند (Elsa, 2008, p.7). برخی از محاکم بدوی فدرال بر مبنای یک سری فرضیات و اسناد ادعایی، احکام غیابی علیه ایران و کوبا صادر کرده و این کشورها را به ارتکاب اعمال خاص تروریستی محکوم نمودند و به نفع خواهان‌ها مبالغ قابل توجهی تحت عنوان خسارت‌های ترمیمی و تنبیهی حکم نمودند. در نتیجه، خواهان‌ها و وکلای آنها برای توقیف بخشی از اموال و دارایی‌های تحت تملک دولت‌های خوانده که در قلمرو ایالات متحده قرار دارد، به منظور اجرای آرای صادره تلاش می‌کنند.

در قضیه فلاتو، خواهان‌ها در صدد توقیف اموال سفارت و برخی از اموال دیپلماتیک^(۹) ایران مستقر در واشنگتن دی سی و همچنین عایدات حاصل از اجاره این اماکن بودند که پس از قطع روابط دیپلماتیک ایران و آمریکا در سال ۱۹۷۹ به اشخاص ثالث اجاره داده شده و نیز مبالغ مربوط به حکمی بودند که توسط دیوان داوری دعاوی ایران و آمریکا به نفع ایران

کشته‌شدگان اقدامات تروریستی یا نمایندگان قانونی آنها حق قانونی طرح دعوی تحت پوشش استثنای تروریسم قانون مصونیت برای پیگرد قضایی یک مأمور، کارمند یا کارگزار دولت خارجی حامی تروریسم اعطا می‌کند، مشروط به اینکه چنین اعمالی به وسیله مأمور، کارمند یا کارگزاری که در حدود مأموریت یا وظایف کارگزاری و اداری خود به عنوان مأمور، کارمند یا کارگزار عمل می‌کند، ارتکاب یافته باشد. این اقدام به عنوان بخشی از قانون اعتبارات تخصیصی جامع برای سال مالی ۱۹۹۷ به تصویب رسید (Elsa, 2008, p.7).

به عنوان پیامد قانون ضد تروریسم و اصلاحیه فلاتو، از این پس دولت‌هایی که توسط وزارت امور خارجه به عنوان دولت‌های حامی تروریسم شناخته شده باشند و متهم به اعمال تروریستی علیه اتباع ایالات متحده در خارج از این کشور شوند، در محاکم فدرال ایالات متحده جهت رسیدگی مدنی مصونیت نخواهند داشت. از وقتی که این قانون به مرحله اجرا درآمد، شماری از اتباع آمریکایی که مدعی بودند قربانی اقدامات تروریستی شده‌اند، علیه دولت‌های ایران، لیبی و کوبا اقامه دعوی نمودند و تقاضای جبران خسارت مالی و دیگر انواع خسارت‌های ناشی از

صادر شده، اما هنوز تأدیه نگردیده است (Elsea, 2008, p.8).

هم در قضیه فلاتو و هم در قضیه آلزاندرا^(۱۰) تلاش‌هایی نیز به منظور توقیف اموال ایران و کوبا در ایالات متحده که توسط این کشور پیرو اعمال مجازات‌ها و مقررات تنظیمی بلوکه شده بود، شدت گرفت. اموال ایران در ایالات متحده بر اساس «قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌المللی»^(۱۱) در زمان بحران گروگانگیری در سال ۱۹۷۹ ضبط گردیده است. (اموال کوبا در ایالات متحده از دهه ۱۹۶۰ به موجب قانون تجارت با دشمن بلوکه شده است (Elsea, 2008, p.8).

دولت کلینتون با چنین اقداماتی مخالفت کرده و استدلال نمود که اموال دیپلماتیک و عایدات ناشی از اجاره این اموال اساساً اموال حاکمیتی غیر تجاری است که بر اساس قانون مصونیت در برابر هرگونه تعرض و توقیف از مصونیت برخوردار می‌باشد.^(۱۲) افزون بر این، دولت کلینتون استدلال می‌کرد که ایالات متحده به موجب کنوانسیون وین راجع به روابط دیپلماتیک و نیز کنوانسیون وین راجع به روابط کنسولی متعهد به حمایت از اموال دیپلماتیک و کنسولی ایران است و استفاده از چنین اموالی جهت اجرای

احکام صادره، اموال دیپلماتیک و کنسولی ایالات متحده در خارج را نیز مشمول اقدامات متقابل کشورهای دیگر قرار خواهد داد و مصونیت این‌گونه اموال به خطر خواهد افتاد^(۱۳) (Elsea, 2008, p.8). از نظر دولت کلینتون، با توقیف اموال دیپلماتیک از طریق رسیدگی قضایی، دستگاه سیاست خارجی آمریکا از یک ضمانت اجرایی یعنی در اختیار داشتن اموال دولت خارجی، علیه آن دولت در سایر موارد تخطی آن از تعهدات بین‌المللی محروم می‌شود.

به علاوه، دولت کلینتون استدلال می‌کرد که وجوه مورد نظر برای تأدیه مبالغ مربوط به آرای صادره به نفع ایران از طریق دیوان دعاوی ایران و آمریکا، در زمره اموالی است که به ایالات متحده تعلق دارد و از آنجایی که ایالات متحده به عنوان یک دولت حاکم است، اموال مورد نظر از هرگونه توقیف مصونیت دارد. دادگاه این استدلال را پذیرفت و قرار توقیف را لغو کرد (Elsea, 2008, p.8).

۲-۲- اختیار انصراف از مصونیت در راستای منافع امنیت ملی

مخالفت و مقاومت قوه مجریه در موارد بسیاری مانع پیگیری دعاوی و اجرای احکام صادره از سوی خواهان‌های امریکایی

می‌شد.^(۱۴) به عنوان یک موضوع مربوط به سیاست خارجی، رییس جمهور امریکا اموال ضبط‌شده دولت‌های خارجی را به عنوان یک ابزار چانه‌زنی قدرتمند برای متقاعدکردن و ترغیب آنها به تغییر رفتار نسبت به ایالات متحده مد نظر داشت. در نتیجه با اجازه دادن به خواهان‌های خصوصی برای ثبت دعای مدنی و بهره‌برداری از اموال ضبط‌شده مستقر در ایالات متحده، ممکن بود چنین موقعیت‌های چانه‌زنی با کشورهای مورد نظر تضعیف گردد. به همین دلیل رؤسای جمهور ایالات متحده همواره با اعطای حق دسترسی خواهان‌ها به این وجوه مخالف کرده‌اند.

قانون اعتبارات تخصیصی وزارت خزانه‌داری برای سال مالی ۱۹۹۹ به وی اعطا شده بود، آن دسته از احکام غیابی را که علیه کوبا و ایران نسبت به توقیف اموال دیپلماتیک و اموال بلوکه‌شده آن دولت‌ها صادره شده بود، متوقف کرد. در مقابل، کنگره عموماً در صدد بود تا با تصویب قوانین از خواسته‌های خواهان‌ها حمایت کند. در واکنش به این اقدام دولت، شماری از اعضای کنگره در جریان یکصد و ششمین نشست کنگره در مورد اصلاحیه دیگری موسوم به «عدالت برای قربانیان اعمال تروریستی»^۵ پافشاری کردند که اختیار انصراف رییس جمهور در بخش ۱۱۷ را لغو کنند تا احکام صادره علیه دولت‌های به اصطلاح حامی تروریسم از طریق «اموال ضبط‌شده» این دولت‌ها اجرا گردد (Elsea, 2008, p.11).

قانون اعتبارات تخصیصی وزارت خزانه‌داری برای سال مالی ۱۹۹۹ جهت حمایت از قربانیان تروریسم در دستور کار قرار گرفت. بخش ۱۱۷ این قانون مقرر می‌کرد که وزارت خزانه‌داری باید با دارندگان حکم و با محاکم قضایی همکاری کامل، فوری و مؤثری جهت صدور حکم علیه دولت‌های حامی تروریسم و نیز شناسایی اموال آنها، محل استقرار اموال و اقدامات اجرایی علیه چنین اموالی انجام دهند. اما به دلیل اعتراضات مداوم و مستمر دولت، بخش ۱۱۷ این قانون در راستای تأمین منافع امنیت ملی ایالات متحده به رییس جمهور

قانون عدالت برای قربانیان تروریسم همانند بخش ۱۱۷ قانون اعتبارات تخصیصی وزارت خزانه‌داری برای سال مالی ۱۹۹۹، قانون مصونیت دولت‌های خارجی ایالات متحده را اصلاح کرد. این قانون اجازه می‌داد که همه اموال دولت‌های متهم به حمایت از تروریسم از جمله اموال بلوکه‌شده و اموال دیپلماتیک و کنسولی آنها و پول‌هایی که باید از سوی ایالات متحده به دولت‌های خارجی جهت اجرای حکم پرداخت می‌شد، توقیف شود. برای دستیابی به این مقصود، این اصلاحیه اختیار انصرافی را که در بخش ۱۱۷ به رییس جمهور داده شده بود، لغو کرد و صرفاً به وی اجازه داد تا درمورد توقیف اموال اماکن دیپلماتیک و کنسولی از اختیارات صلاحیددی خود استفاده کند (Elsea, 2008, pp.12-13).

در جریان بررسی این مباحث، دولت کلینتون به طور مکرر مخالفت خود را نسبت به تلاش‌های خواهان‌های مدعی قربانی اقدامات تروریستی جهت وصول مبالغ احکام صادره ابراز داشت. در مقابل، در مجلس سنا هم تلاش‌های زیادی در حمایت از قانون عدالت برای قربانیان تروریسم انجام گرفت^(۱۶) (Elsea, 2008, p.13).

علی‌رغم این مجادلات، کمیته‌های حقوقی سنا و مجلس نمایندگان گزارش خود را ارائه دادند و مجلس نمایندگان نسخه اصلاح‌شده قانون عدالت برای قربانیان را تصویب کرد. این لایحه در سنا بدون حضور کمیته گزارش‌دهنده ارائه گردید. کمیته حقوقی مجلس نمایندگان در گزارش خود بیان داشت که:

«رییس جمهور بی‌وقفه از اختیار انصراف خود استفاده کرده و با این اقدام، حقوق مشروع قربانیان تروریسم را نادیده گرفته؛ لذا تصویب چنین قانونی ضروری است». هرچند این قانون به رییس جمهور اختیار می‌دهد تا از توقیف اموال سفارت و اموال عملیاتی ضروری^۶ جلوگیری کند؛ اما این قانون به نحو چشمگیری اجازه می‌دهد اموال و عواید ناشی از اموالی که برای هرگونه اهداف غیر دیپلماتیک مورد استفاده قرار می‌گیرد و نیز عواید ناشی از اموالی که به دولت ثالث فروخته شده است، به نفع قربانیان توقیف شود» (H. Report, 106, 733, at 4 [2000]).

دولت کلینتون به مخالفت خود با این لایحه پافشاری کرد و سرانجام یک طرح محدود جبران خسارت جایگزین تصویب شد. بخش ۲۰۰۲ این طرح با عنوان «قانون

6. Necessary Operating Assets

و اموال دیپلماتیک کماکان از اقدامات اجرایی مصونیت داشتند (Elsea, 2008, p.18).

۲-۳- قانون بیمه خطرات ناشی از تروریسم

تا پیش از تصویب «قانون بیمه خطرات ناشی از تروریسم ۲۰۰۲»^(۱۹) (Pub.L.No.106, 114 Stat, 1464 U S C) محاکم ایالات متحده براساس استثنای تروریسم قانون مصونیت علیه دولت‌های متهم به حمایت از تروریسم بالغ بر ۱۰ میلیارد دلار حکم صادر کرده بودند که عمدتاً به موجب بند ۲۰۰۲، قانون حمایت از قربانیان قاچاق و خشونت سال ۲۰۰۰ «تحت رسیدگی قرار گرفته بود. در مواردی که خواهان‌ها به وسیله «قانون حمایت از قربانیان قاچاق و خشونت سال ۲۰۰۰» پوشش داده نمی‌شدند، به منظور دستیابی به اموال بلوکه شده دولت‌های مورد نظر و به منظور جبران خسارت‌های ترمیمی احکامشان به موجب بند ۲۰۱ «قانون بیمه خطرات ناشی از تروریسم ۲۰۰۲» با یکدیگر رقابت می‌کردند (Strauss, 2009, p.323).

کنگره که به دنبال افزایش قابلیت دسترسی این افراد به جبران خسارت بود، با تصویب این قانون به خواهان‌ها اجازه داد تا

حمایت از قربانیان قاچاق و خشونت سال ۲۰۰۰ « به وزارت خزانه‌داری دستور می‌داد تا بخشی از احکامی که علیه کوبا و ایران تا ۲۰ ژوئیه ۲۰۰۰ صادر شده بود و یا احکام دعاوی که در یکی از زمان‌های مشخص شده پنجگانه و یا پیش از ۲۷ ژوئیه ۲۰۰۰ ثبت شده باشد^(۱۷)، پرداخت نماید.^(۱۸) این قانون در بندهای بعدی مقرر می‌کرد که رییس جمهور می‌تواند در راستای منافع ملی از توقیف یا اجرای اموال دولت‌های حامی تروریسم واقع در ایالات متحده که تابع قوانین بلوکه‌کننده امریکا هستند، جلوگیری کند (Elsea, 2008, p.17).

بلافاصله پس از امضای این قانون در ۲۸ اکتبر ۲۰۰۰، کلینتون از اختیار انصراف خود استفاده کرد و از بند فرعی (۱)(f) بخش ۱۶۱۰ قانون مصونیت دولت‌های خارجی امریکا در راستای منافع امنیت ملی انصراف ورزید. بنابر این، به‌جز تا حدودی که بخش ۲۰۰۲ اجازه می‌داد تا بخشی از حکم ال‌ژاندراز طریق اموال بلوکه شده کوبا ایفا گردد، این مقرر موانع توقیف اموال دیپلماتیک و اموال بلوکه‌شده دولت‌های متهم به حمایت از تروریسم را جهت اجرای احکام صادره علیه آن دولت‌ها را از بین نبرد

احکام صادره علیه دولت‌های خارجی یا کارگزاری‌ها و سازمان‌های تابعه آنها را از طریق توقیف اموال ضبط‌شده، به اجرا بگذارند. «قانون بیمه خطرات ناشی از تروریسم ۲۰۰۲» اختیار صلاحیدی رییس جمهور به موجب اصلاحیه ۱۹۹۸ را برای انصراف از اجرای احکام در مورد اموال بلوکه شده محدود کرد؛ به گونه‌ای که رییس جمهور از این پس می‌بایست دارایی به دارایی^۸ تعیین می‌کرد که انصراف از قانون در مورد آن ضروری دارد یا خیر. این قانون علی‌رغم مخالفت وزارت امور خارجه آمریکا در نهایت به تصویب رسید (Gryta, 2008, pp.260-61).

۲-۴ برنامه مزایا برای قربانیان تروریسم بین‌المللی

در طی یک صد و هشتاد و نهمین جلسه کنگره، به منظور تأمین و تدارک جبران خسارت برای قربانیان تروریسم بین‌المللی لایحه‌ای از سوی دولت^۹ به عنوان روش جایگزین جبران خسارت در خصوص دعاوی اقامه‌شده علیه دولت‌های متهم به اقدامات تروریستی ارائه شد. لایحه S.1275 مقرر ۲۰۰۱ «قانون بیمه خطرات ناشی از تروریسم» را اصلاح

کرد. در جریان استماع و بررسی این لایحه از سوی کمیته روابط خارجی سنا در ۱۷ ژوئیه ۲۰۰۳، مشاور حقوقی^{۱۰} وزارت امور خارجه بیان داشت که نظام قضا محور^{۱۱} جاری جبران خسارت غیرمنصفانه، غیر قابل پیش‌بینی و در مواردی برای مالیات‌دهندگان امریکایی پرهزینه است، ضمن آنکه برای دستگاه سیاست خارجی و اهداف امنیت ملی این کشور مضر می‌باشد (Elsea, 2008, p.23).

به موجب این لایحه خواهان‌هایی که بعد از تاریخ لازم‌الاجرا شدن آن، احکامی علیه دولت‌های متهم به حمایت از تروریسم از دادگاه گرفتند، نمی‌توانند از محل اموال بلوکه‌شده این دولت‌ها خسارت‌های ترمیمی دریافت کنند. به عنوان یک مقرر جایگزین، این لایحه شیوه جدید جبران خسارت را با عنوان برنامه مزایا برای قربانیان تروریسم بین‌المللی^{۱۲} ایجاد کرد که توسط وزارت امور خارجه اداره می‌شود. بر اساس این برنامه افرادی که در یک عملیات تروریستی بین‌المللی کشته، مجروح یا به گروگان گرفته‌شده بودند، بالغ بر ۲۶۲۰۰۰ دلار خسارت دریافت کردند. اشخاصی که این

10. William Taft
11. Litigation-Based System
12. Benefits for Victims of International Terrorism Program

8. Asset-by-Asset
9. Administration Proposal

درد و رنج و خسارت‌های تنبیهی را مقرر می‌کند. پیش از این، برخی از محاکم گستره خسارت‌های قابل دسترس را محدود کرده بودند و به خصوص خسارت‌های تنبیهی علیه دولت‌های خارجی را استثنا نموده بودند. اما از این پس خسارت‌های تنبیهی نیز تحت این قانون جدید مجاز شمرده می‌شود. (28.U.S.C.

A. §1605 A(c).

قابل ذکر است که این قانون نیز کماکان متأثر از این سیاست خارجی ایالات متحده در معرفی برخی از دولت‌های خارجی به عنوان دولت‌های حامی تروریسم است. این امر امتزاج حقوق و سیاست در ایالات متحده و ارتباط بین حق اقامه دعوی افراد و تصمیم دولت در تعیین یک دولت خارجی به عنوان دولت حامی تروریسم را به خوبی نشان می‌دهد (Strauss, 2009, p.330).

بوش، رئیس جمهور وقت امریکا نسخه اولیه این قانون را وتو کرد و بیان داشت که بند ۱۰۸۳ این قانون، توسعه اقتصادی و امنیت در عراق را به مخاطره می‌اندازد. در واکنش به این اقدام، کنگره لایحه H.R.4986 را تصویب کرد که از هر نظر با لایحه وتوشده رئیس جمهور شباهت داشت (Elsea, 2008, p.40). این لایحه به رئیس جمهور اجازه می‌داد تا دولت عراق را از هر یک از مقررات

شیوه جبران خسارت را بپذیرند، از اقامه دعوی علیه دولت‌های مورد نظر برای همان عمل محروم می‌شوند (Elsea, 2008, p.23).

۲-۵- قوانین جدید تسهیل‌کننده اقامه دعاوی مدنی

در سال ۲۰۰۷ میلادی، کنگره ایالات متحده قانون جدیدی با عنوان «قانون عدالت برای قربانیان تروریسم»^(۲۰) به عنوان بخشی از قانون مجوز دفاع ملی برای سال مالی ۲۰۰۸ تصویب کرد. قانون جدید، اصلاحیه فلاتو را اصلاح کرد (Pub.L.No110-110). [2008] 181, §1083, 122 Stat, 3, 338-44 این قانون بند جدید A 1605 را به بخش 28 U. § 1605 S. C. (a) (7) قانون مصونیت دولت‌های خارجی افزود که به طور صریح، حق شخصی اقامه دعوی^{۱۳} برای مطالبه خسارت‌های مالی در محاکم ایالات متحده علیه دولت‌های خارجی که توسط این کشور در حال حاضر یا در گذشته به عنوان دولت‌های حامی تروریسم شناخته شده‌اند، ایجاد کرد. این قانون به طور مؤثری رأی دادگاه بخش در قضیه سی سی پیو-پولو^(۲۱) را نقض کرده است^(۲۲) و گستره وسیعی از خسارت‌ها از جمله خسارت‌های اقتصادی، خسارت‌های معنوی، خسارت‌های ناشی از

13. Private Right of Action

این قانون مستثنی نماید در صورتی که وی احراز کند که :

(الف) مستثنی کردن عراق در راستای منافع امنیت ملی ایالات متحده است؛

(ب) این امر به بازسازی و تثبیت دموکراسی در عراق کمک خواهد کرد و روابط ایالات متحده با این کشور را تقویت خواهد نمود؛

(ج) عراق به عنوان یک هم پیمان قابل اعتماد نسبت به ایالات متحده باقی خواهد ماند و در پیکار با تروریسم بین‌المللی همکاری خواهد کرد (Strauss, 2009, p.334).

در این لایحه مقرر شد که این استثنا می تواند به صورت عطف به ماسبق اعمال شود و بر دعاوی که پیش از این ثبت شده تأثیر بگذارد، بدون آنکه محدوده اعمال این اختیار مشخص شود (P.L.110-181 January, 28, 2008).

۳- تمکین محاکم از قوه مجریه پس از تصویب قانون مصونیت

۳-۱- دعاوی علیه ایران به دلیل قضیه سفارت ایالات متحده در تهران

تعداد ۵۲ تن از کارکنان سفارت ایالات متحده که بین سال‌های ۸۱-۱۹۷۹ در ایران

بازداشت شده بودند و نیز خانواده‌های آنها در اواخر سال ۲۰۰۰ در دادگاه بخش فدرال، دعوایی علیه ایران اقامه کردند. در قضیه رودر^(۲۳) خواهان‌ها در صدد دریافت خسارت های ترمیمی و تنبیهی از ایران بودند (1:00C V0 3110 CESG, [D.D.C, Filed 2000]. در اوت ۲۰۰۱، دادگاه بدوی ضمن احراز صلاحیت خود پذیرفت که با توجه به عدم حضور خوانده به شکل غیابی رسیدگی و رأی صادر کند؛ لذا موعدی را برای رسیدگی تعیین کرد. در اکتبر همان سال، یعنی چند روز قبل از جلسه رسیدگی، دولت ایالات متحده در این رسیدگی مداخله و خواستار مختومه شدن پرونده شد. دولت ادعا کرد که در این دادرسی، شرایط و الزامات استثنای دولت‌های حامی تروریسم مندرج در قانون مصونیت تأمین نشده است؛ زیرا زمانی که اتباع امریکایی به گروگان گرفته شدند، ایران از سوی وزارت امور خارجه به عنوان دولت حامی تروریسم شناخته نشده بود. ضمن آنکه با توجه به مقررات صریح بیانیه های الجزایر که منجر به آزادی گروگان‌ها گردید، رسیدگی قضایی به این پرونده و جاهد قانونی ندارد (Elsea, 2008, pp.26-27).

هنگامی که دعوی در دادگاه بلاتکلیف بود، کنگره به عنوان بخشی از لایحه اعتبارات

توافقنامه الجزایر است، ادامه داد و این مسئله باعث شد تا قاضی پرونده در جریان رسیدگی درخواست دولت، ضمن مبهم خواندن قانون و ایراد به آن، به وضوح نگرانی خود را راجع به فقدان مصوبه روشن از سوی کنگره در این زمینه تشریح نماید. یک هفته بعد، در جریان رسیدگی به قانون اعتبارات تخصیصی سال مالی ۲۰۰۲ برای وزارت دفاع، در جلسه ۱۰۷ کنگره، مقررهای تصویب شد که در مورد قضیه رودر اصلاح حقوقی اندکی ایجاد می‌کرد. در گزارش ارائه شده به کنگره و در پاسخ به ابهام قاضی پرونده، بر این نکته تأکید شد که هدف این قانون قرار دادن دعوی قضیه رودر تحت شمول استثنای تروریسم است. بنابراین خواهان‌های قضیه رودر کماکان می‌توانستند دعوای خود را در دادگاه منطقه‌ای کلمبیا اقامه نمایند (P.L.107-117, Title II § 208[January 10, 2002])

با این حال، بوش در جریان توشیح این قانون مخالفت خود را به منظور مختومه اعلام شدن دعوی مزبور ادامه داد. پس از دو جلسه رسیدگی، قاضی پرونده در ۱۸ آوریل ۲۰۰۲ نظر دولت را در مورد ابطال حکم غیابی علیه ایران و مختومه اعلام کردن دعوی پذیرفت^(۲۴) (Elsa, 2008, 29) به

تخصیصی سال مالی ۲۰۰۲، اصلاحیه‌ای تصویب کرد و به طور مشخص بیان داشت که قضیه رودر باید تحت شمول استثنای دولت‌های حامی تروریسم قانون مصونیت قرارگیرد. بند فرعی (c) این لایحه، پیشنهاد وزارت امور خارجه در ابطال حکم صادره در قضیه رودر را بی اثر می‌کرد (Elsa, 2008, p.27). در جریان امضای این قانون در ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱، بوش، رییس جمهور امریکا بیان داشت:

«بخش فرعی (c) ... قصد دارد مصونیت دولت ایران را در پرونده‌هایی که توسط گروهان‌های امریکایی سال ۱۹۷۹ در تهران، در دادگاه بخش فدرال کلمبیا اقامه شده است، از بین ببرد. حداکثر اقدامی که با توجه به قوانین قابل اعمال مجاز شمرده می‌شود، این است که قوه مجریه مطابق با بخش فرعی (c) 626 به روشی منطبق با تعهدات ایالات متحده بر اساس بیانیه‌های الجزایر که منجر به آزادی گروهان‌های امریکایی در سال ۱۹۸۱ شد، عمل نماید؛ لذا دولت وی، محاکم را به انجام چنین روشی تشویق خواهد کرد» (H.Report.107-278(2001)).

علی‌رغم تصویب این قانون، دولت به مطالبات خود در رد دادخواست قضیه رودر با این استدلال که دعوی علیه خواننده مغایر

علاوه، دادگاه در اظهار نظر جنبی^{۱۴} بیان داشت که مصوبه کنگره راجع به قضیه رودر ممکن است در وظایف قوای مختلف تداخل ایجاد کرده و نگرانی‌هایی در مورد اصل تفکیک قوا و در نهایت مخدوش شدن روند دادرسی قضایی در محاکم ایجاد گردد. همچنین دادگاه از وکلای خواهان‌ها در مورد آنچه که دادگاه آن را نقض مسئولیت‌های حرفه‌ای و حقوقی خواند، انتقاد کرد^(۲۵).

(Elsea, 2008, p.30).

متعاقب آن، دادگاه بخش استیناف کلمبیا رأی دادگاه تالی را تأیید و ابرام نمود و دادگاه بخش را برای رسیدگی به پرونده واجد صلاحیت لازم تشخیص داد. به دنبال این اقدام، تلاش کنگره جهت تصویب قانونی برای فسخ موافقتنامه الجزایر و امکان طرح دعوی از سوی خواهان‌های قضیه رودر افزایش یافت؛ اما هر بار با مخالفت دولت مواجه گردید. اصلاحیه سال ۲۰۰۸ موسوم به «قانون مجوز دفاع ملی» آخرین تلاش کنگره در اعطای حق قانونی به کارکنان سابق سفارت آمریکا در ایران است. در قسمت ب بند (۲) این قانون در مورد صلاحیت شخصی مقرر گردید:

«دادگاه صلاحیت رسیدگی به دعاوی زیر را دارد. ب) دعاوی مربوط به پرونده شماره (1:00C V0 3110) نزد دادگاه کلمبیا» (§ 1605A(a)(2)(B))

خواهان‌های پرونده رودر با توجه به این مقرر به بار دیگر در سال ۲۰۰۸، علیه جمهوری اسلامی ایران اقامه دعوی کردند، ولی قاضی پرونده از استماع دعوی خودداری کرد. مطابق استدلال قاضی پرونده حتی قانون سال ۲۰۰۸ هم موجبات فسخ توافقنامه الجزایر را فراهم نیاورده است (کدخدایی، ۱۳۹۰، ص ۱۲۶). بنابراین می‌توان گفت تمکین محاکم و قوه مقننه به رهنمودهای دولت کماکان ادامه داشته است.

۳-۲- دعاوی علیه عراق

بر خلاف قضیه ایران، در دعوایی^(۲۶) که علیه دولت عراق و کارگزاری‌های آن اقامه شد، خواننده‌ها در محکمه حاضر شدند و استدلال کردند که استثنای دولت‌های حامی تروریسم مندرج در قانون مصونیت مغایر با قانون اساسی امریکاست، زیرا تعیین صلاحیت محاکم فدرال را در مغایرت با قانون اساسی به قوه مجریه واگذار کرده است. همچنین استدلال شد که به اقتضای دکترین عمل دولت، دعوایی که بر مبنای استثنائات قانون مصونیت اقامه شده است، مختومه

موجب استثنای جدید قانون مصونیت است. در حقیقت، زمانی که کنگره قانون جدید را وضع کرد، صرف نظر از اینکه وزارت امور خارجه در آینده چگونه عمل خواهد کرد، می‌دانست که استثنای دولت‌های حامی تروریسم نسبت به گروه مشخصی از دولت‌های حاکم که عراق هم پیش از این در زمره این کشورها به شمار می‌رفت، اعمال خواهد شد. بنابراین، هیچ‌گونه نیازی به تصمیم وزارت امور خارجه برای اعمال صلاحیت بر عراق وجود نداشت و چنین صلاحیتی از زمانی پدید آمد که اصلاحیه «قانون عدالت برای قربانیان تروریسم» به قانون تبدیل شد» (97 F Supp . 2d [D.D.C.2000] 38,53).

دادگاه در ادامه به منظور رد استدلال دولت عراق در مورد دکترین عمل دولت عنوان کرد که در مواردی که قوه مجریه نظر خود را در خصوص رسیدگی قضایی به دعوی مطروحه علیه دولت خارجی صریحاً بیان می‌کند، دیوان عالی فدرال از پذیرش کورکورانه دکترین عمل دولت خودداری خواهد کرد. دادگاه عنوان داشت:

«هرچند دکترین عمل دولت درصدد جلوگیری از مداخله محاکم در مسایل مربوط به امور خارجی است که به رییس جمهور

اعلام شود؛ لذا درخواستی را به منظور مختومه اعلام‌شدن شکایت خواهان‌ها، به دلیل فقدان صلاحیت‌های شخصی و موضوعی دادگاه و همچنین به دلیل ناتوانی خواهان‌ها در اثبات حق قانونی اقامه دعوی براساس مقررات (۶) و (۲) و (۱)(b) ۱۲ قواعد آیین دادرسی فدرال ارائه دادند. دولت عراق تأکید کرد که این کشور به موجب قانون مصونیت از پیگرد قضایی مصون بوده و هیچ یک از استثنای این قانون در مورد این قضیه اعمال نمی‌شود. (Daliberti v. Republic of Iraq, 97 F Supp.2d 38,41, [D.C.2000]) دادگاه استدلال دولت عراق مبنی بر اینکه استثنای دولت‌های حامی تروریسم در قانون مصونیت مغایر با قانون اساسی است، زیرا که در مغایرت با این سند بالادست، اختیار قانونی تعیین صلاحیت محاکم فدرال را به قوه مجریه واگذار کرده است، نپذیرفت (Peed, 2005). در مورد موضوع تفکیک قوا دادگاه اظهار داشت که:

«عراق پیش از این و در زمانی که «قانون عدالت برای قربانیان تروریسم» تصویب شد، در فهرست دولت‌های اعلام‌شده به عنوان دولت‌های حامی تروریسم قرار داشت. در واقع کنگره و نه قوه مجریه، تعیین کرد که عراق مشمول اقدامات قضایی به

واگذار شده، اما این دکترین وزارت امور خارجه را از به کارگیری دعوای حقوقی در محاکم به عنوان ابزار سیاست خارجی منع نکرده است. شناسایی دولت عراق به عنوان یک دولت حامی تروریسم از سوی وزارت امور خارجه با مجوز صریح کنگره انجام گرفته است. از نظر دادگاه، مختومه اعلام کردن دعوی و پذیرش درخواست خواننده‌ها به رد شکایت خواهان‌ها بر مبنای دکترین عمل دولت، بیشتر باعث دخالت بخش قضایی در مسایل مربوط به سیاست خارجی است. در واقع این نوع دخالت، از تجویز اقامه دعوی جهت رسیدگی براساس اجازه صریح کنگره بیشتر است» (97 F SUPP.2d [D.D.C.2000] 38,55).

یک نکته کماکان مبهم باقی می‌ماند و آن این است که در مواقعی که وزارت امور خارجه و کنگره با هم توافق نداشته باشند، آیا دکترین عمل دولت می‌تواند در مورد اعمال استثنای دولت‌های متهم به تروریسم قانون مصونیت، مورد استناد قرار گیرد. به عنوان مثال، آیا زمانی که رییس جمهور ایالات متحده تلاش می‌کند تا روابط دیپلماتیک این کشور را با دولت خارجی بهبود بخشد، یک خواهان آمریکایی می‌تواند پیرو قانون (۷)(a) ۱۶۰۵ نسبت به اجرای

حکمی که به نفع وی صادر شده است، علیه اموال دولت متهم به حمایت از تروریسم اقدام نماید. به نظر نمی‌رسد محاکم ایالات متحده بتوانند تحت چنین شرایطی به دکترین عمل دولت استناد نمایند و دلیل آن پرهیز از مداخله در سیاست خارجی در راستای منافع ملی و همچنین صلاحیت بخش اجرایی برای اداره امور خارجی است. در واقع در چنین مواردی محاکم نباید به گونه‌ای عمل کنند که منافع حیاتی ایالات متحده به خطر افتد (Hoye, 2002, p.141).

۳-۳ - توقیف اموال بلوکه‌شده عراق جهت بازسازی این کشور

بلافاصله پس از آغاز تهاجم نظامی ایالات متحده و متحدین آن علیه عراق در ۲۰ مارس ۲۰۰۳، بوش، رییس جمهور وقت آمریکا یک فرمان اجرایی صادر کرد که به موجب آن اموال ضبط‌شده عراق در ایالات متحده، مصادره و به منظور بازسازی این کشور پس از جنگ در صندوق توسعه عراق قرار گرفت^(۲۷) (E.D.132 90,68 Fed [march 24, 2003] Reg.14,305-08). حکم اجرایی رییس جمهور، اموال دیپلماتیک و کنسولی عراق را از توقیف و مصادره معاف کرد؛ ضمن آنکه اموالی را که پیش از ۲۰ مارس ۲۰۰۳ برای اجرای احکام صادره علیه

داشت که شماری از مقررات مربوط به دولت‌های حامی تروریسم از جمله استثنای تروریسم قانون مصونیت و بخشی از قانون بیمه خطرات ناشی از تروریسم که اموال بلوکه‌شده را برای قربانیان تروریسم قابل دسترس می‌نماید، در مورد عراق غیر قابل اعمال است. در ۲۲ مه ۲۰۰۳، او فرمان اجرایی دیگری صادر کرد که بر مبنای آن صندوق توسعه عراق نمی‌توانست مشمول توقیف و یا هرگونه اقدامات قضایی دیگر قرار گیرد (Presidential Determination No 2003-23[may 7,2003]..)

اختیار قانونی رییس جمهور برای اعاده مصونیت حاکمیتی عراق در قضیه اکری^(۲۸) مورد تردید قرار گرفت (276 F.supp.2d). [D.D.C.2003] 95 در این قضیه، دادگاه بخش فدرال پس از رسیدگی به پرونده، به نفع خواهان‌ها حکم داد. قاضی پرونده پس از صدور قرار منع توقیف اموال، دولت را ملزم کرد که حداقل مبلغ ۶۵۳ میلیون دلار از اموال دولت عراق در ایالات متحده را از طریق حکم اجرایی ریاستی پرداخت کند. وزارت دادگستری در این قضیه معتقد بود که متعاقب اختیاری که کنگره به رییس جمهور داده، مصونیت حاکمیتی عراق از طریق حکم ریاستی اعاده شده است (Elsa,2008,p.34).

عراق متعاقب مقرر استثنای تروریسم قانون مصونیت و بند ۲۰۱ قانون بیمه خطرات ناشی از تروریسم در نظر گرفته شده بود، مستثنی نمود. رییس جمهور بیان داشت که اموال باقیمانده باید برای کمک به مردم عراق مورد استفاده قرار گیرد. بنابراین، علی‌رغم تصویب بند ۲۰۱ «قانون بیمه خطرات ناشی از تروریسم»، اموال ضبط‌شده عراق برای خواهان‌هایی که بعد از ۲۰ مارس ۲۰۰۳ احکامی علیه این کشور به دلیل حمایت و همدستی در اعمال تروریستی از محاکم امریکا گرفته بودند، غیر قابل دسترس می‌شد (Elsa,2008,p.33).

متعاقباً، رییس جمهور به منظور تکمیل و تقویت فرمان اجرایی خود اقدامات دیگری انجام داد. کنگره به موجب قانون اعتبارات تخصیصی ضروری زمان جنگ تکمیلی برای سال مالی ۲۰۰۳^{۱۵} مقرر کرده بود که رییس جمهور ممکن است در مورد عراق، بخش 620A قانون کمک خارجی ۱۹۶۱ یا هر مقرر قانونی دیگری را که نسبت به کشورهای حامی تروریست اعمال می‌شود، غیر قابل اجرا کند (P.L.108- [April 16,2003]§1503,11 بوش در ۷ مه ۲۰۰۳ بر مبنای این اختیار ریاستی بیان

15. Emergency Wartime Supplemental Appropriations Act for Fiscal 2003

دادگاه اقدام دولت را در این قضیه به عنوان مداخله نابجا و بی‌مورد نپذیرفت. دادگاه حکم کرد که منافع دولت در پشتیبانی و حمایت از یک دولت جدید و دموکرات در عراق نمی‌تواند دخالت دولت در این پرونده را به عنوان یک حق قانونی توجیه کند؛ خصوصاً مدارکی در دست نیست که نشان دهد صدور حکم غیابی چنین منفعی را تضعیف می‌کند. دادگاه همچنین حکم کرد که تنها دولت عراق می‌تواند از مصونیت حاکمیتی خود دفاع نماید. از نظر دادگاه کنگره و یا رییس جمهور نمی‌توانند به طور عطف به ماسبق، مصونیت دولت عراق را که خود با انجام عمل تروریستی از آن چشم‌پوشی و انصراف ورزیده است، اعاده نمایند [D 95 (276 F.supp.2d [D.C.2003].

وزارت دادگستری به دلیل آنکه پیشنهاد آن از سوی دادگاه با عنوان دخالت در امور محاکم رد شده بود، نسبت به حکم صادره تقاضای رسیدگی استینافی کرد؛ دادگاه استیناف واشینگتن D.C حکم کرد که دادگاه بخش با عدم پذیرش پیشنهاد دولت، از صلاحدید و اختیار خود سوء استفاده کرده است (Elsa, 2008, pp.34-35). دادگاه استیناف، حکم ریاستی را تا جایی که مقررات «قانون مصونیت دولت‌های خارجی

امریکا» را در مورد عراق بی‌اثر می‌کرد، ابطال کرد و آن را مغایر با قصد گنگره دانست. با وجود این، دادگاه استیناف بر مبنای قصور و ناتوانی خواهان‌ها در ارائه دلایل و مدارک مثبت‌ه علیه عراق حکم صادره به نفع آنها را نقض کرد و در عین حال بیان داشت که مصونیت صدام حسین به دلیل اعمال وی در سمت رسمی، کماکان حفظ می‌شود. دادگاه از رویه سابق خود در قضیه سی‌سی‌سی پیو - پولو پیروی کرد (353 F. 3D 1024 [D.C.Cir,2004] و عنوان داشت که استثنای تروریسم قانون مصونیت دولت‌های خارجی آمریکا همراه با اصلاحیه فلاتو حق اقامه دعوی علیه مأموران، کارمندان و کارگزاران یک دولت خارجی برای رفتار شخصی‌شان ایجاد کرده است، نه علیه خود دولت خارجی و کارگزاری‌ها و سازمان‌های تابعه یا مأموران در سمت رسمی‌شان (370 F.3d 41[D.C.Cir.2004].

۳-۴- دعاوی علیه لیبی

در سال ۲۰۰۸، قوه مجریه تلاش کرد تا همه دعاوی که بر مبنای قانون ضد تروریسم علیه لیبی اقامه شده بودند، حل و فصل نماید. این اقدام به عنوان بخشی از توافق جامع ایالات متحده با کشورهای آفریقایی در راستای حل و فصل دعاوی

علیه لیبی تأثیری نداشت؛ این دعاوی به اعمال تروریستی مربوط می‌شد که از نظر ایالات متحده در زمانی انجام گرفته بود که لیبی در فهرست دولت‌های حامی تروریسم قرار داشت (Portnoy et al, 2008, p.24).

۳-۵- قضیه سودان و چالش قانون اساسی

در قضیه اونز^(۳۰)، دولت سودان استدلال کرد که استثنای دولت‌های متهم به حمایت از تروریسم مندرج در قانون مصونیت به قوه مجریه در تعیین این دولت‌ها اختیاری اعطا کرده که مغایر با قانون اساسی ایالات متحده است؛ زیرا این استثنا به وزارت امور خارجه اجازه می‌دهد با تعیین دولت‌های حامی تروریسم و پیگرد قضایی آنها در محاکم، صلاحیت محاکم فدرال را تعیین و احراز نماید ([531 F.3D 884[D.C.Cir,2008]).

دادگاه بخش واشینگتن دی سی استدلال سودان را رد کرد و بیان داشت کنگره به قوه مجریه اختیار نداده است که صلاحیت محاکم را تعیین نماید، بلکه احراز صلاحیت محاکم تنها متکی برحقیقت‌یابی از سوی بخش اجرایی است که با قانونگذاری از سوی کنگره تجویز شده است. دادگاه حکم کرد از آنجایی که مطابق با قانون اساسی، مسایل مربوط به روابط خارجی صرفاً به قوه مجریه

معوقه و هموار کردن راه برای ارتقای پیوندها و ارتباطات اقتصادی با این کشورها بود (Portnoy and others, 2008, p.21). این تصمیم، پیرو رأی دادگاه بخش فدرال کلمبیا در قضیه پاک^(۳۹) اتخاذ شد که در این پرونده مبلغ ۶ میلیارد دلار به عنوان خسارت برای خانواده‌های هفت تن از اتباع ایالات متحده، علیه دولت لیبی و ۶ مأمور لیبیایی به دلیل اتهام به دخالت در بمب‌گذاری خطوط هوایی فرانسه در سال ۱۹۸۹ حکم صادر شده بود. (530 F. Supp. 2d 216[2008]).

این حکم در نوع خود اولین رأی علیه یک دولت خارجی به اتهام حمایت از تروریسم بود. به دلیل وجود اموال دولت لیبی در ایالت متحده امریکا و احتمال توقیف آنها جهت اجرای رأی صادره و به منظور حل و فصل همه دعاوی مطروحه، دولت لیبی مذاکراتی را با ایالات متحده انجام داد و در اکتبر ۲۰۰۸، مبلغ یک و نیم میلیارد دلار در حسابی به منظور تأدیه مطالبات قربانیان اعمال تروریستی در عوض احترام به مصونیت این کشور در برابر محاکم ایالات متحده کارسازی کرد. البته در سال ۲۰۰۶ لیبی از فهرست دولت‌های حامی تروریسم وزارت امور خارجه ایالات متحده حذف شده بود، اما این موضوع بر دعاوی اقامه‌شده پیش از آن

واگذار شده است، دخالت آن قوه در این زمینه اقدام مناسبی می‌باشد. دادگاه همچنین خاطرنشان ساخت که تمکین محاکم از قوه مجریه به حقیقت‌یابی بخش اجرایی در مورد استثنای تروریسم محدود نمی‌شود. اصولاً قانون مصونیت وابسته به تصمیم رییس جمهور در شناسایی یک نهاد به عنوان کشور خارجی است، زیرا این قانون صرفاً نسبت به کشورهایی قابل اعمال است که از سوی ایالات متحده مورد شناسایی قرار گرفته باشد (531 F.3D,892 [d.c.cir,2008]).

۳-۶- تداوم تعامل قوه مجریه و محاکم

قضیه‌ای ویکسم علیه اکسلی^(۳۱) نشان‌دهنده تداوم تعامل^{۱۶} بخش‌های اجرایی و قضایی در موضوعات مربوط به قانون مصونیت است (568 F.Supp 2d [D.C.C,2008]). در این قضیه، دادگاه بخش فدرال کلمبیا حکم کرد که ابلاغی که خواهان نسبت به مأمور کابینه چین انجام داده، بی‌اعتبار است؛ هرچند که وی در جریان یک سفر دیپلماتیک در واشنگتن به سر می‌برد. رأی دادگاه بر مبنای یک دلیل حقوقی صادر نشده بود، بلکه دادگاه نامه‌ای

به وزارت امور خارجه ارسال کرده بود و طی آن به دنبال رهنمود این وزارت در مورد این موضوع بود که آیا باید اعمال صلاحیت کند یا خیر. وزارت امور خارجه در پاسخ پیشنهاد مصونیت دولت و موضوع منافع ملی را مطرح کرده و از دادگاه خواسته بود تا آن مأمور به عنوان یک عضو نمایندگی دیپلماتیک باید از ابلاغ رأی قضایی مصونیت داشته باشد؛ لذا مشمول صلاحیت دادگاه نخواهد بود (Portnoy et al, 2008, p.30). دادگاه با دخالت قوه مجریه موافقت کرد و در ادامه بیان داشت که پیشنهاد مصونیت از سوی وزارت امور خارجه برای محاکم فدرال الزام‌آور است و باید به عنوان امری قطعی و مسلم مورد پذیرش قرار گیرد (568 F.Supp [D.D.C.2008]. 2d . 36).

فرجام

پرونده اکسچنج علیه مک فادن اولین پرونده‌ای است که در ایالات متحده علیه یک دولت خارجی مطرح شده است. در این پرونده دیوان عالی فدرال ایالات متحده اعطای مصونیت به دولت‌های خارجی را نه به عنوان حقی بنیادین برای آنها، بلکه به عنوان عملی بر مبنای لطف و نزاکت مورد شناسایی قرار داد. اما دیوان عالی فدرال بر این نکته نیز تأکید ورزید که تعیین مصادیق

نمی‌توانند با اعمال یکجانبه و وضع قوانین داخلی این اصول و موازین پذیرفته شده را نقض نمایند، گو آنکه ایالات متحده حتی قوانین داخلی خود را در این زمینه به طور یکنواخت اجرا نکرده و بلکه متأثر از سیاست خارجی خود به صورت گزینشی عمل می‌کند و محاکم قضایی را وادار نموده تا بر اساس توصیه‌های وزارت امور خارجه در مورد دولت‌های دیگر رسیدگی و حکم صادر نمایند.

پانوشتها

1. Exchange Schooner v. M. Foddon
۲. ایالات متحده، ابتدا اصل مصونیت نسبی دولت را با یک اقدام اداری و آنه از طریق فرایند قانونگذاری] در سال ۱۹۵۲ پذیرفت و وزارت امور خارجه بر مبنای ماهیت دعوی، مورد به مورد در رابطه با اینکه آیا دولت خارجی در محاکم ایالات متحده باید از مصونیت برخوردار باشد یا خیر، به محاکم مشاوره می‌داد.
۳. مثل قضیه Berizzi Brothers v. Steamship Pesaro
4. Foreign Sovereign Immunities Act (FSIA)
5. Argentine Republic v. Amerada Hess Shipping.(488U.S.C,1989).

مصونیت دولت‌های خارجی باید به قوه مجریه سپرده شود. تحولات بعدی قوانین و رویه قضایی همچنان این روند را مورد تأکید قرار داده است.

دخالت قوه مجریه در روند رسیدگی قضایی و اجرای آرای محاکم که گمان می‌رفت با تصویب قانون مصونیت دولت‌های خارجی کاهش یابد، به طور حیرت‌انگیزی افزایش یافته است. این تأثیرپذیری محاکم از قوه مجریه در مواردی که رسیدگی قضایی در محاکم داخلی و با تأسی از قوانین ملی مصونیت دولت و با توجه به استثناهای فزاینده این قانون در مورد یک عنصر خارجی انجام می‌گیرد، رسیدگی قضایی منصفانه را در حاله‌ای از ابهام فرو برده است و اصل قابلیت پیش‌بینی را که عنصر اساسی در هرگونه رسیدگی قضایی است، با خطر جدی مواجه ساخته است. وجود این محدودیت‌ها در رویه قضایی ایالات متحده در خصوص مصونیت دولت و عدم انطباق چنین رویه‌ای با قواعد حقوق بین‌الملل، بازنگری در قانون مصونیت دولت‌های خارجی ایالات متحده را ضروری ساخته است.

مصونیت دولت‌های خارجی مبتنی بر اصول و قواعد به رسمیت شناخته شده در سطح بین‌المللی است و هیچ یک از دولت‌ها

۶. (AEDPA) این قانون مقرر می‌کند در مواردی که «دعوی خسارت مالی علیه یک دولت خارجی به دلیل صدمه و آسیب به شخص یا کشته شدن وی که به وسیله شکنجه، خرابکاری در هواپیما یا گروگانگیری ایجاد شده و یا اینکه چنین دعوایی معطوف به تأمین منابع و حمایت‌های مادی از سوی دولت خارجی باشد، مشروط به اینکه چنین اعمالی به وسیله یک مأمور، کارمند یا کارگزار چنین دولتی ارتکاب یافته باشد، در حالی که در حدود مأموریت یا وظایف کارگزاری و اداری خود به عنوان مأمور، کارمند یا کارگزار عمل می‌کنند، دولت‌های خارجی از صلاحیت محاکم ایالات متحده یا محاکم ایالت‌ها مصونیت ندارند. §1605, 28 U.S.C. (7)(a)

7. Flatow v. Islamic Republic of Iran, (999 F.Supp.1[D.D.C.1998])

۸. یکی از اولین و شناخته‌شده‌ترین پرونده‌هایی که راجع به استثنای تروریسم علیه ایران در محاکم ایالات متحده مورد رسیدگی قرار گرفت، پرونده فلاتو است. در این پرونده خانواده فلاتو به دلیل مرگ آلیرا فلاتو، دانشجوی ۲۲ ساله دانشگاه Brandeis در اسرائیل در سال ۹۹۵، علیه دولت ایران اقامه دعوی نمود. بنا به ادعای دولت آمریکا، گروه شقاقی جهاد اسلامی فلسطین که تنها منابع تأمین مالی آن ایران بود، مسئولیت این بمب‌گذاری را بر عهده گرفته بود. دادگاه بخش حکم کرد که حمایت مالی ایران از این سازمان تروریستی، این کشور را مشمول رسیدگی قضایی تحت استثنای تروریسم در محاکم ایالات متحده قرار می‌دهد و در نهایت دادگاه، مبلغ

۲۴۰۷۰۵ میلیون دلار به نفع خواهان‌ها، شامل ۲۲۵ میلیون دلار به عنوان خسارت تنبیهی حکم صادر کرد.

۹. اماکن دیپلماتیک و کنسولی و نیز اموال مرتبط دیگر که برای کارکردهای دیپلماتیک و کنسولی به کار می‌رود، به عنوان اموال مصون در نظر گرفته می‌شود و مشمول اقدامات اجرایی قرار نمی‌گیرد. برخورداری اموال دیپلماتیک از مصونیت از اقدامات اجرایی، نتیجه اصل غیرقابل تعرض بودن به موجب حقوق دیپلماتیک و کنسولی است که قصد حمایت از این اموال در برابر هرگونه تعرض را دارد. ماده ۲۲ کنوانسیون وین راجع به روابط دیپلماتیک مقرر می‌کند که اماکن هیات نمایندگی نباید مورد تعرض قرار بگیرد. تجهیزات اماکن هیات دیپلماتیک و دیگر اموال موجود در آن و وسایل حمل و نقل هیات نمایندگی باید از هرگونه توقیف و اقدامات اجرایی مصونیت داشته باشد. برخی از قوانین مصونیت دولت‌های خارجی از جمله بخش (۴)(a) ۱۶۱۰ چنین موضعی را تأیید کرده است.

10. Alejandro v. Republic of Cuba, 50 U.S.C. §§ 1701.

۱۱. در ایالات متحده، ضبط و بلوکه کردن اموال به موجب قانون (International Emergency Economic Powers Act IEEPA) «قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌المللی» اجازه داده شده است. در صورت تهدیدهای خارجی غیرعادی و فوق‌العاده به امنیت ملی، سیاست خارجی و یا اقتصاد ایالات متحده، به رییس جمهور اجازه داده می‌شود در

کشورهای دیگر هم تلافی خواهند کرد و سفارتخانه‌ها و شهروندان ما در خارج، در معرض خطر جدی قرار خواهند گرفت و نیز مسئولیت ما در راستای استفاده از اموال خارجی به عنوان وسیله نفوذ و اعمال قدرت در سیاست خارجی تضعیف خواهد شد.»

۱۴. برای آن دسته از خواهان‌هایی که احکامی علیه دولت‌های حامی تروریسم به دست آورده بودند، دریافت خسارت تقریباً غیرممکن بود. بانکاس (Bancas)، اجرای چنین احکامی را یک کار شاق و طاقت‌فرسا (Herculean task) قلمداد کرده است. در بسیاری از پرونده‌ها، دولت‌های به اصطلاح حامی تروریسم، از هرگونه واکنش نسبت به اقامه دعوی خودداری می‌کردند و دادگاه‌ها مجبور بودند حکم غیابی صادر کنند. با پیدا نکردن اموال غیرتجاری به منظور توقیف، خواهان‌ها به طور ابتکاری از طریق توقیف اموال کنسولی و اموال ضبط‌شده اقدام به ایفای احکامشان می‌نمودند تا اینکه دولت کلینتون به منظور توقف این توقیف‌ها مداخله کرد.

۱۵. رییس جمهور در زمان امضای لایحه بیان داشت: «من در مورد بخش ۱۱۷ قانون اعتبارات تخصیصی دولتی عام خزانهداری که قانون مصونیت دولت‌های خارجی را اصلاح می‌کند، نگران هستم. در صورتی که این قانون به توقیف و اقدامات اجرایی علیه اموال سفارت خارجی منجر گردد، به اقتداری که به من مطابق با قانون اساسی در راستای پذیرش سفرا و دیگر مقامات دولت خارجی اعطا شده است، لطمه خواهد زد. به علاوه، چنانچه بخش ۱۱۷ این اصلاحیه نسبت به اموال دیپلماتیک و کنسولی خارجی اعمال

مواردی که اموال دولت خارجی یا تبعه آن که دولت مربوطه منافعی در آن داشته و آن اموال درحوزه صلاحیت ایالات متحده قرار دارد، در میان سایر موارد به ایجاد مقررات تنظیمی بپردازد و یا دادوستد آنها را ممنوع کند. این قانون به رییس جمهور اختیار صلاحیددی وسیعی در کنترل و اداره معاملات مالی بین‌المللی اعطا می‌کند، از جمله ضبط اموال دولت‌های خارجی که در بانک‌های ایالات متحده یا در شعب خارجی بانک‌های ایالات متحده نگهداری می‌شود. این اختیارات وسیع مکرراً از سوی محاکم مورد تأکید و تأیید قرار گرفته است. با استفاده از این قانون رؤسای جمهور ایالات متحده، از اقدامات اقتصادی علیه دولت‌ها به عنوان ابزاری برای اجرای سیاست خارجی استفاده می‌کنند.

۱۲. در مورد قانون مصونیت دولت خارجی امریکا، تنها استثنا بر مصونیت از اقدامات اجرایی در مورد اموال دیپلماتیک، در بخش (A)(1)(f) ۱۶۱۰ مقرر شده است. این بخش به قربانیان حملات تروریستی اجازه می‌دهد تا خسارت پولی را از طریق تأمین یا انجام اقدامات اجرایی علیه اموال دولت خارجی، از جمله اموال دیپلماتیک و کنسولی دولت خارجی حامی فعالیت‌های تروریستی مطالبه کنند. اعمال این بخش تابع بخش (۳)(f) ۱۶۱۰ است که به رییس جمهور اختیار می‌دهد تا در مورد هر مقررره مربوط به اقدامات اجرایی یا توقف، در راستای منافع امنیت ملی انصراف ورزد و از اجرای آن خودداری نماید.

۱۳. کلینتون بیان داشت: «در صورتی که ایالات متحده اجازه دهد اموال دیپلماتیک توقیف گردد،

شود، ایالات متحده در معرض نقص تعهدات قراردادی بین‌المللی قرار خواهد گرفت و حمایتی را که ما در رابطه با سفارتخانه‌ها و کنسولگری‌های خود در سرتاسر دنیا از آن برخوردار هستیم، با تباہ کردن اصل مصونیت این اموال دیپلماتیک، در معرض خطر جدی قرار خواهد گرفت. همچنین، فقدان اختیارات من نسبت به انصراف از مقررہ توقیف بخش ۱۱۷، به طور موثری، استفاده از این اموال بلوکه‌شده دولت‌های خارجی را در راستای منافع ملی ایالات متحده دشوار خواهد ساخت و از جمله باعث از بین رفتن یک منبع بسیار مهم اعمال فشار بر این دولت‌ها خواهد شد. مضافاً اینکه بخش ۱۱۷ می‌تواند به طور جدی بر توانایی و صلاحیت ما در وارد شدن به حل و فصل دعاوی جهانی آسیب برساند. تا حد ممکن، من باید بخش ۱۱۷ را به روشی مطابق با اختیار مطابق با قانون اساسی خود و نیز مطابق با تعهدات حقوقی ایالات متحده تفسیر کنم و به دلایل بالا، من از اختیار انصراف خود در راستای منافع امنیت ملی ایالات متحده استفاده می‌کنم».

۱۶. سناتور Mack یکی از حامیان قانون عدالت برای قربانیان تروریسم در مجلس سنا بیان داشت: «... آقای رییس، رییس جمهور به خانواده‌ها وعده داده و آنها را ترغیب کرده است تا به دنبال عدالت باشند و تلاش‌های آنها را اقدامی شجاعانه و متهورانه خوانده است. او تعهد کرده تا با تروریسم پیکار کند و چندین قانون در حمایت از حقوق قربانیان تروریسم و کشاندن تروریست‌ها به پای میز محاکمه تصویب کرده است، اما در نهایت، او حمایت از اموال تروریست‌ها را

برحقوق اتباع امریکایی که به دنبال عدالت هستند، ترجیح می‌دهد. این آن چیزی نیست که امریکا از آن جانبداری می‌کند. خانواده‌های قربانیان باید بدانند که دولت امریکا در هر حال با آنهاست».

۱۷. احکامی که تا ۲۰ ژوئیه ۲۰۰۰ صادر شدند عبارت‌اند از: آلزاندرا، فلاتو، سی سی پی یو، آندرسن و ایزنفلد؛ شش دعوی علیه ایران در پنج زمان مشخص در این قانون یعنی؛ ۱۷ فوریه ۱۹۹۹، ۷ ژوئن ۱۹۹۹، ۲۸ ژانویه ۲۰۰۰، ۱۵ مارس ۲۰۰۰ و ۲۷ ژوئیه ۲۰۰۰ ثبت شده بود و حکم همه این پرونده‌ها متعاقباً صادر شد.

۱۸. بخش ۲۰۰۲ این قانون به خواهان‌ها در این یازده دعوی اقامه شده، سه نوع انتخاب می‌داد: اول اینکه آنها می‌توانستند از وزارت خزانه‌داری معادل ۱۱۰ درصد از خسارت‌های ترمیمی برآورده شده در احکامشان به علاوه بهره آن را دریافت کنند، در صورتی که توافق می‌کردند که از همه حقوق خود برای وصول جبران خسارت ترمیمی و تنبیهی بیشتر چشم‌پوشی کنند. دوم اینکه آنها می‌توانستند ۱۰۰ درصد از خسارت‌های ترمیمی برآورده شده در احکامشان، به علاوه بهره آن را دریافت کنند، در صورتی که توافق می‌کردند که الف) از همه حقوق خود برای جبران خسارت ترمیمی بیشتر که توسط محاکم ایالات متحده صادر می‌شد، چشم‌پوشی کنند. ب) از همه حقوق خود برای توقیف برخی از اموال در راستای ایفای احکامشان برای جبران خسارت تنبیهی از جمله اموال دیپلماتیک و کنسولی ایران و نیز اموالی که موضوع دعاوی علیه ایالات متحده در دادگاه

تروریسم به طور روزمره عملیات بانک را در کنترل دارند و اثبات چنین کاری تقریباً غیرممکن بود. قانون جدید قربانیان را قادر می‌سازد تا زمانی که ارتباط و پیوند با کشور خارجی اثبات شود، از این اموال پنهان تجاری، بهره‌برداری کنند. این تغییر در قانون جدید، به قربانیان و خانواده‌های آنها کمک بزرگی خواهد کرد و از آنها در اقامه دعوی در مواجهه با تروریسم حمایت بیشتری به عمل خواهد آورد.

21. Cicippio – Puleo v. Islamic Republic of Iran, (28.U.S.C .A.§1605 A(c))

۲۲. در این رأی بخش ۱۶۰۵ صرفاً به عنوان ابزار صلاحیتی تفسیر شده بود و هیچ‌گونه حق شخصی اقامه دعوی علیه دولت خارجی مقرر نمی‌کرد. اصلاحیه فلاتو صرفاً به عنوان مبنای اقامه دعوی علیه مأموران، کارکنان و کارگزاران دولت خارجی که در سمت شخصی خودشان عمل می‌کنند، نه به عنوان مبنای دعوی علیه خود دولت خارجی محدود شده بود. به علاوه، قانون جدید بر آن بود که دولت خارجی نیابتاً و به طور غیرمستقیم، مسئول اقدامات مأموران، کارمندان و کارگزار خود باشد.

23. Roeder v. Islamic Republic of Iran, (1:00C V0 3110 CESG,[D.D.C,Filed 2000])

۲۴. در یک نقطه نظر طولانی دادگاه نتیجه‌گیری کرد که:

بین المللی است، چشم‌پوشی نمایند. اموال دسته اخیر شامل صندوق امانی فروش نظامی خارجی ایران (FMS) می‌شد که موضوع بحث دیوان دعاوی ایران و امریکا بود. سوم اینکه، خواهان‌ها و شکات می‌توانستند از اخذ محکوم به از سوی وزارت خزانه‌داری امتناع کنند و اجرای احکام صادره به نفع خود را جهت ایفای احکامشان به بهترین شکل ممکن ادامه دهند.

۱۹. (TRIA) این قانون اموال ضبط‌شده دولت‌های تروریستی، کارگزاری‌ها و سازمان‌های تابعه آنها را برای اقدامات اجرایی یا توقیف برای ایفای حکم علیه آنها برای هرگونه دعوای مبتنی بر یک عمل تروریستی، تحت شمول قرار می‌دهد. بخش (a) 202 این قانون مقرر می‌کند شخصی که حکمی علیه دولت خارجی مشخص شده به عنوان دولت حامی تروریسم به‌دست آورد، می‌تواند توقیف اموال ضبط‌شده آن دولت را جهت ایفای خسارت‌های ترمیمی مبتنی بر عمل تروریستی مطالبه کند.

۲۰. این قانون به قربانیان دولت‌های حامی تروریسم اجازه می‌دهد تا کشورهایی را که از تروریسم حمایت کرده و آن را توسعه و ترویج می‌دهند، تحت پیگرد قضایی قرار دهد. این قانون پیگردهای قانونی و اقدامات لازم برای وصول موفقیت‌آمیز احکام را تسهیل می‌کند. تاکنون، خواهان‌ها در راستای وصول اموال بانک‌های مستقر در ایالات متحده که وابسته به ایران بوده یا علقه‌ای با کشورهایی داشتند که به عنوان دولت‌های حامی تروریسم شناخته می‌شدند، مشکلاتی داشتند. پیش از این، خواهان‌ها مجبور بودند به منظور وصول احکام خود، نشان دهند که کشورهای حامی

- در زمان ثبت حکم غیابی به نفع خواهان‌ها در ۱۷ اوت ۲۰۰۱، این دادگاه بر این قضیه صلاحیت قضایی نداشته، لذا نباید حکم صادر می‌کرد.

- حق قانونی طرح دعوی که کنگره در اواخر سال ۱۹۹۶ تصویب کرده است، پیگرد قضایی علیه دولت‌های تروریستی را شامل نمی‌شود، بلکه این قانون صرفاً علیه مأموران، کارکنان و کارگزاران آن دولت‌ها که مرتکب اعمال تروریستی شده‌اند، اعمال می‌شود.

- توافقنامه الجزایر، ایالات متحده را متعهد کرده است تا در مورد واقعه‌ای که قانون ماهوی پرونده را تشکیل می‌دهد، اقامه دعوی علیه ایران را رها کند و نیز دو اصلاحیه کنگره که به این قضیه‌ای مربوط می‌شود، آنچنان مبهم است که نمی‌توان از آنها نتیجه‌گیری کرد که کنگره قصد داشته است تا این تعهدات بین‌المللی را نقض نماید.

۲۵. دادگاه بخش استیناف کلمبیا افزود: «توافقنامه‌های اجرایی اساساً قراردادهای منعقد شده بین کشورهاست و شبیه قراردادهای بین اشخاص، انتظار می‌رود که قراردادهای توافقنامه‌های اجرایی از سوی متعاهدین قابل احترام باشد. کنگره (یا رییس جمهور به تنهایی) ممکن است با اعمال یک‌جانبه، یک توافقنامه اجرایی را فسخ و باطل کند؛ اما قانون باید روشن و صریح باشد تا تضمین کند که کنگره و رییس جمهور نتایج و عواقب آن را مورد توجه قرار داده‌اند».

۲۶. در قضیه (Dalibrti V. Republic of Iraq) قربانیان و همسرانشان بر اساس استثنای دولت‌های حامی تروریسم، دعوایی علیه دولت عراق، در دادگاه

فدرال بخش ایالتی کلمبیا اقامه کردند. در این قضیه، خواهان‌ها به دنبال خسارت‌های ناشی از آدم‌ربایی، شکنجه، شرایط بد زندان، درد و رنج و از دست رفتن منافع اقتصادی بودند.

۲۷. بر اساس «گزارش اموال تروریستی سال ۲۰۰۲» Terrorist Assets Report که به وسیله اداره کنترل اموال خارجی منتشر گردید، اموال بلوکه‌شده عراق تا پایان ۲۰۰۲ بالغ بر ۱/۷۳ میلیارد دلار برآورد می‌شد.

۲۸. (Acree V. Republic of Iraq) در این قضیه، دادگاه بخش فدرال در ۷ ژوئیه ۲۰۰۳، یعنی دو ماه و نیم پس از صدور حکم ریاستی، به دلیل زندانی شدن و شکنجه ۱۷ آمریکایی اسیر جنگ اول خلیج فارس (POWS) در سال ۱۹۹۱، یک رأی غیابی علیه عراق صادر کرد. بعد از بررسی جزئیات رفتارهای انجام‌گرفته نسبت به خواهان‌ها، دادگاه برای آنها و خانواده‌هایشان مبلغ ۶۵۳ میلیون دلار به عنوان خسارت ترمیمی و مبلغ ۳۰۶ میلیون دلار به عنوان خسارت تنبیهی علیه صدام حسین و سازمان امنیت عراق حکم صادر کرد. بنا به درخواست خواهان‌ها، قاضی Roberts قرار منع موقت صادر کرد و دولت را ملزم نمود حداقل مبلغ ۶۵۳ میلیون دلار از اموال دولت عراق در ایالت متحده را از طریق حکم اجرایی ریاستی پرداخت کند.

29. Pugh, v. Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya

30. Owens v. Republic of Sudan

31. Weixum v. Xilai

International Law, 109-156. available at: www.law.harvard.edu/faculty/goodman/pdf

8. Gryta Anneliese,(2008), "A Herculean Task for Judge Hercules: Analytical Avoidance in Iran V. Elahi" review 12/11/2010, *Akron Law Review*, Vol.41, 249-290, www.law.duke.edu/sheel/citepl/.
9. Granne Michel A.,(2008), *Defining Organ of a Foreign State Under the Foreign Sovereign Immunities Act of 1976* UC DAVIS, Vol. 42, No,1,1-56.
10. Lip D. Guy Amin Omar. S,(2004), "*Litigation, Against "Foreign States" in the United States Courts: An Overview of the American Foreign Sovereign Immunities Act*", review 8/1/2011. available at: www.abanet.org/.../disputes/litigation/FSIAoverview.pdf
11. Hoye,William P., (2002),"Gighting Fire with... Mire? Civil Remedies and the New War on State- Sponsord Terrorism" *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 12, 05-152.
12. Murphy John F.(1999),"Civil Liability for the Commission of international Crimes as an Alternative to Criminal Prosecution", review 3/1/2011, *Harvard Human Rights Journal*, available at: www.law.harvard.edu/students/orgs/hrj/iss12/.
13. Peed Mattew J,(2005) "Blacklisting as Foreign Policy: The Politics and Law of

منابع فارسی

۱. کدخدایی عباسعلی و علی داعی، (۱۳۹۰) *سلب مصونیت دولت*، تهران: اداره چاپ و انتشار

منابع لاتین

2. Bankas Ernest k, (2005), *The State Immunity Controversy in International law*, United Kingdon, by Lightning Source UK Ltd.
3. Chamlongrasdr Dhisadee, (2007), *Foreign State Immunity and Arbitration*, Cameron May Ltd.
4. Fox Cmg Hazel Qc (2008), *The Law of State Immunity, Oxford*, Oxford University Press, Second edition .
5. Elsea Jennifer K. (2008), "*Suits against Terrorist States by Victims of Terrorism, CRS Report for Congress*", Order Code 31258,review at 10/5/2010, Congressional Research Service,1-75, available at :www.fpc.state.gov/documents/organizations/108307.pdf.
6. Gartenstein -Ross Daveed,(2002), *Resolving Outstanding Judgments under the Terrorism Exception to the Foreign Sovereign Immunities act*, review at 2/1/2011,NewYork University Law Review.Vol. 77(2002), available at www.law.nyu/journals.
7. Goldsmith Jack, (2007), "U.S. Civil Litigation and International Terrorism" Review 11/9/2010, *Harvard Journal of*

21. Daliberti v. Republic of Iraq . available at www.scotusblog.com/.../uploads/2008/05/07-1090_ob.pdf.
22. Flatow v. Islamic Republic of Iran. available at <http://www.perleslaw.com/pdf/flatow.pdf>.
23. Owens v. Republic of Sudan available at <http://www.uscourts.gov/opinion.pdf/052003.P.pdf>.
24. Pugh, v. Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya. available at http://www.news.findlaw.com/hdocs/docs/terrorism/pughlibya_101602_cmp.
25. Roeder v. Islamic Republic of Iran . available at www.justice.gov/osg/briefs/2003/0responses/2003-1147.
26. Verlinden B.V.v Central Bank on Nigeria available at: <http://www.461,U.S.480,1983,supreme.justia/us/461/case.html>.
27. Weixum v. Xilai . available at www.humanrightsusa.org/index_option=com_docman&task.
- Listing Terror States”, *Duke Law Journal*, Vol. 54.
14. Strauss M. Debra,(2009) “Reaching out to the International Community: Civil Lawsuits as the Common Ground in the Battle against Terrorism“, *Duje Journal of Comparative & International Law*, 19.
15. ”*The Foreign Sovereign Immunities Act 2008 Year in Review*”,(2008), by Crowell & Moring attorneys Portnoy Aryeh and Others, review 12/1/2011,Crowell & Moring LLP,1-36, available at: [www.Crowell.com/documents/Foreign Sovereign Immunities](http://www.Crowell.com/documents/Foreign_Sovereign_Immunities).
- پرونده‌ها**
16. Acree v. Republic of Iraq. available at www.abanet.org/.../briefs/pdfs/07-08/07-1090_Petitioner.pdf.
17. Alejandro V. Republic of Cuba . available at <http://www.temple.edu/.../drwiltext/docs/>
18. Argentine Republic v. Amerada Hess Shipping,488U.S.,1989. available at http://www.scribd.com/doc/384_7717.
19. 20-Berizzi Brothers v. Steamship Pesaro, available at <http://www.supreme.justia.com/us/271/562/case.html>
20. 21-Cicippio – Puleo v. Islamic Republic of Iran . available at <http://www.vlex.com/vid/cicippio-puleo-Islamic-iran-iranian-18764771>.