

## به نام خدا

### اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «طرح اصلاح قانون صلاحیت دادگستری جمهوری اسلامی ایران برای رسیدگی

### به دعاوی مدنی علیه دولتهای خارجی مصوب ۱۳۷۸ و اصلاحیه ۱۳۷۹»

#### مقدمه

نظام کنونی حقوق بین‌الملل مبتنی بر برابری حقوقی حاکمیت‌هاست و از آنجا که اعمال صلاحیت جلوه‌ای از حاکمیت است؛ دولتهای خارجی از بسط صلاحیت قضایی و دادرسی خود نسبت به دولتهای خارجی - در امور حاکمیتی - باز داشته شده‌اند از نظر تاریخی مبنای این مسئله بر این اصل استوار شده است که دو چیز برابر بر یکدیگر سلطه و حکومتی ندارند.<sup>۱</sup> با این حال، صلاحیت دولتها مطلق نبوده و حقوق بین‌الملل نقش تحدیدی صلاحیت دولتها را به عهده دارد. از این رو، دیوان دائمی دادگستری در قضیه لوتوس بیان داشته است که امکان بسط صلاحیت قضایی تا دامنه‌ای امکانپذیر است که مغایر با تعهدات حقوق بین‌الملل نباشد. از طرفی دیگر دیوان دادگستری در قضیه یرویدا مقرر داشته است که « [وجود] صلاحیت بر نبود مصونیت دلالت ندارد؛ در عین حال نبود مصونیت به معنای [وجود] صلاحیت نیست. بنابراین گرچه کنوانسیون‌های بین‌المللی مختلف در مورد جلوگیری و مجازات برخی جنایات شدید تکلیف به تعقیب قضایی یا استرداد را به دولتها تحمیل می‌کنند، [اما] این توسعه صلاحیت به هیچ وجه بر مصونیت‌های حقوق بین‌الملل عرفی از جمله مصونیت وزرای امور خارجه تأثیر نمی‌گذارد. این مصونیت‌ها نزد محاکم دولت خارجی قابل دفاع هستند حتی اگر محاکم صلاحیت خود را به موجب آن کنوانسیون‌ها اعمال نمایند».<sup>۲</sup>

همچنین، عمل متقابل (reciprocity) در اصطلاح رفتاری قانونی است که در صورت انجام عملی متناظر و مشابه از دولتی دیگر امکان اجرا می‌یابد. به عبارت دیگر تدارک واکنش قانونی نسبت به اقدامی پیش‌بینی شده است. هرچند عموماً عمل متقابل ناظر به امتیازات و ایجاد وضعیت‌های خاص فی‌مابینی است اما می‌توان آن را اعم از داشتن امتیازی مشابه و یا پاسخ به اقدامی خصمانه قلمداد کرد. حال آنکه اقدام متقابل (counter measure) اصطلاحی خاص و ناظر به واکنش نسبت به اقدام ضرورتاً متخلفانه و مغایر با تعهدات بین‌المللی دولتی دیگر است. در حقوق بین‌الملل، حق توسل و دست‌یازی به اقداماتی با رعایت شرایطی چند - داده شده است که هرچند ابتدائاً مجاز نیستند اما در پاسخ به اقدام متخلفانه بین‌المللی دولتی دیگر توجیه گشته و وصف متخلفانه خود را از دست می‌دهند و از اینجاست که اقدام متقابل را در زمره معاذیر رافع مسئولیت به‌شمار آورده‌اند.<sup>۳</sup> شایان ذکر است که اقدام دولت می‌تواند در عرصه‌های اجرایی، تقنینی و یا قضایی صورت بپذیرد فلذا می‌توان در راستای اقدام متقابل به عمل متقابل قانونی متوسل شد.

#### سابقه تقنینی موجود

قانون صلاحیت دادگستری جمهوری اسلامی ایران برای رسیدگی به دعاوی مدنی علیه دولتهای خارجی: دولت جمهوری اسلامی ایران برای اولین بار در سال ۱۳۷۸ و در چارچوب قانون «قانون صلاحیت دادگستری جمهوری اسلامی ایران برای رسیدگی به دعاوی مدنی علیه دولتهای خارجی» به موضوع پرداخت و دولتهای خارجی را در موارد زیر مصون از صلاحیت دادگاه‌های جمهوری اسلامی ایران ندانست:

۱. خسارات ناشی از هرگونه اقدام و فعالیت دولتهای خارجی که مغایر با حقوق بین‌المللی باشد از جمله دخالت در امور داخلی کشور که منجر به فوت، صدمات بدنی و روانی و یا ضرر و زیان مالی اشخاص گردد.
۲. خسارات ناشی از اقدام و یا فعالیت اشخاص یا گروه‌های تروریستی که دولت خارجی از آنها حمایت نموده و

1. maxim par in parem non habet imperium

2. Case Concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000, (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), I.C.J. Reports, 14 February 2002, Paras. 58-59.

3. Report of the International Law Commission, Fifty-third session, Supplement No. 10 (A/56/10), article 22.

یا اجازه اقامت یا تردد و یا فعالیت در قلمرو حاکمیت خود به آنان داده باشد و اقدامات مذکور منجر به فوت یا صدمات بدنی و روانی و یا ضرر و زیان مالی اتباع ایران گردد».

در این قانون مقرر گردید که این صلاحیت از دریچه عمل متقابل اعطا شده است، لذا وزارت خارجه را مکلف نمود که لیست کشورهایی که مصونیت جمهوری اسلامی ایران را نقض نموده‌اند را تهیه نماید. علاوه بر این عدم مصونیت به دولت‌های دیگری در اجرای احکام ناقض مصونیت جمهوری اسلامی ایران و یا مقامات رسمی آن مساعدت و همکاری نمایند نیز تسری پیدا نمود.

**قانون اصلاح قانون صلاحیت دادگستری جمهوری اسلامی ایران برای رسیدگی به دعاوی مدنی علیه دولت‌های خارجی:** پس از آنکه آرای صادر شده علیه دولت ایران به ارقام نجومی نزدیک گردید، مجلس شورای اسلامی با جلوگیری از اتخاذ اقدامات خودسر توسط دادگاه‌ها (که البته در آمریکا این‌گونه بود) با اصلاح قانون با توجه به اصل عمل متقابل میزان در تقویم خسارات مادی و معنوی زیان‌دیدگان و در صورت لزوم خسارات تنبیهی احکام مشابه صادره از دادگاه‌های خارجی دانست. علاوه بر این، برای اینکه خسارات سنگین دادرسی یا سایر هزینه‌ها مانعی در احقاق حق از افراد نباشد، مقرر گردید که هزینه دادرسی و مالیات وکلای خواهان این نوع دعاوی پس از اجرای حکم به حساب خزانه‌داری کل واریز شود.

**قانون تصویب کنوانسیون سازمان ملل متحد در خصوص مصونیت‌های قضایی دولت‌ها و اموال آنها از طرف دیگر:** جمهوری اسلامی ایران کنوانسیون سازمان ملل متحد در خصوص مصونیت‌های قضایی دولت‌ها و اموال آنها مصوب سال ۲۰۰۵ میلادی که در سال ۱۳۸۷ پذیرفته است. قانون تصویب کنوانسیون سازمان ملل متحد در خصوص مصونیت‌های قضایی دولت‌ها و اموال آنان در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۹ در مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۷/۳/۸ به تأیید شورای نگهبان رسید و در روزنامه رسمی ۱۳۸۷/۴/۳ منتشر شد. این کنوانسیون هنوز لازم‌الاجرا نشده است و تنها شش کشور به عضویت آن درآمده‌اند.

## آثار تصویب طرح

پیگیری حقوق اتباع ایران در خارج نیاز به افزایش صلاحیت دادگاه‌های ایران ندارد. قوانین موجود برای پیگیری حقوق تضییع شده ایران و اتباع کافی است، اما مشکل ما در اجرای این قوانین است. به نظر نمی‌رسد افزایش صلاحیت دادگاه‌های جمهوری اسلامی ایران بتواند باعث جلوگیری یا پیگیری حقوق ضایع شده اتباع ایران باشد. زیرا در هر مورد، قوانین ایران به میزان لازم کافی است و افزایش قانون به هیچ‌وجه مناسب به نظر نمی‌رسد. طرح حاضر نیز با توجه به قانون صلاحیت دادگستری جمهوری اسلامی برای رسیدگی به دعاوی مدنی علیه دولت‌های خارجی مصوب سال ۱۳۷۸ و اصلاحیه سال ۱۳۷۹ آن ارائه گردیده است و سه بند ابتدای آن با اعمال تغییرات اندکی بازگوکننده مواد قانونی حاضر می‌باشد. سایر بندها نیز اقتباسی از قوانین مربوطه دولت ایالات متحده آمریکا است که در دنیا مورد ایراد واقع شده است.

طرح حاضر با هدف عمل متقابل ارائه گردیده است، خود شرایط عمل متقابل را که در بالا بیان شد نقض نموده است و از این حیث می‌تواند مورد ایراد واقع شود. از این حیث تصویب و اجرای این قانون نه تنها به جلوگیری از نقض مقررات و موازین حقوق بین‌الملل و احقاق حق از افراد کمی نمی‌نماید، بلکه این امکان را فراهم می‌آورد که سایر دولت‌ها به استناد عمل متقابل مصونیت جمهوری اسلامی ایران را بیش از پیش نقض نمایند. ضمن آنکه تصویب این طرح می‌تواند در مواردی مغایر تعهداتی باشد که جمهوری اسلامی ایران به موجب کنوانسیون سال ۲۰۰۴ - هرچند هنوز لازم‌الاجرا نشده است - برعهده گرفته است.

## بررسی طرح پیشنهادی

۱. در ماده واحده آمده است: «برای مقابله و جلوگیری از نقض مقررات و موازین حقوق بین‌الملل» اولاً این مطلب به میزانی کلی است که نمی‌توان بحث مصونیت را از آن دریافت کرد. بلکه باید به صراحت ذکر شود که در مورد نقض مصونیت قرار است طرحی ارائه گردد.

۲. به نظر می‌رسد در صدر ماده، تعبیر نمایندگان دولت جامع‌تر از «مقامات رسمی»<sup>۱</sup> باشد چه اینکه مقامات رسمی می‌تواند در مصونیت شخصی که مربوط به سران کشورها و حکومت‌ها و وزرای خارجه است متعین گردیده و لذا برای رفع هرگونه شائبه بهتر است از نمایندگان دولت که شامل کلیه افرادی است که اعمال دولتی و عمومی را اجرا می‌کنند - اعم از مقامات ارشد، مأموران و نمایندگان رسمی و

---

۱. بایستی میان مصونیت قضایی یا صلاحیتی دولت‌های خارجی با مصونیت سران دولت‌ها از یکسو و مصونیت کارگزاران و نمایندگان دولت ازسوی دیگر، تمایز قائل شد. مصونیت قضایی دولت، مصونیتی مقید به اعمال حاکمیتی است، حال آنکه سران دولت‌ها و حکومت‌ها و وزرای خارجه در حال خدمت از صلاحیت محاکم ملی مصونیت مطلق دارند. همچنین ماهیت مصونیت دولت کاملاً مدنی است درحالی که سران دولت توأمان از مصونیت کیفری و مدنی بهره‌مند می‌باشند.

ارگان‌ها و اشخاص حقیقی یا حقوقی که اقتدارات عمومی را اعمال می‌کنند و به عبارت دیگر در بردارنده مصونیت شخصی (به جهت شخص و سمت) و موضوعی (به جهت موضوع و کارکرد) است - استفاده گردد.

۳. از نظر اصول نگارشی بهتر است قسمت اخیر از ماده واحده بدین گونه تقریر گردد: «در این صورت دادگاه مرجوع‌الیه مکلف است به عنوان عمل متقابل به دعاوی مذکور رسیدگی کرده و طبق قانون حکم مقتضی را صادر نماید».

۴. این طرح به بیان صلاحیت محاکم پرداخته و تکلیف قانون صالح را معین ننموده است. صرفاً در صدر ماده اشاره می‌دارد: «... در این صورت دادگاه مرجوع‌الیه مکلف است به عنوان عمل متقابل به دعوی مذکور رسیدگی و طبق قانون حکم صادر نماید...» منظور از قانون کدام قانون است؟ قانون ماهوی ایران؟ و یا قانون ایران به عنوان مجموعه‌ای منسجم و همبسته متشکل از قواعد ماهوی و قواعد حل تعارض؟

۵. در بند «۱» هرگونه اقدام و فعالیت‌های دولت‌های خارجی که منجر به فوت یا صدمات بدنی یا روانی یا ضرر و زیان مالی گردد، قابل تعقیب دانسته شده است. این بند با ایراد مواجه است زیرا اگر به عمل متقابل استناد می‌شود باید شرایط آن مد نظر قرار گیرد. در قوانین ایالات متحده صرف وقوع خسارت برای رسیدگی کفایت نمی‌کند بلکه این خسارات باید در راستای اعمال خاصی باشد که مدعی‌اند در حقوق بین‌الملل استثنای قاعده مصونیت است. مهمترین جلوه این اعمال، اعمال تروریستی است که در بند «۲» آمده است. همین بند عیناً در قانون سال ۱۳۷۸ آمده است. اما در آنجا نیز قید مغایر حقوق بین‌الملل وجود داشت که با وجود ایراد تا حدی قابل توجیه بود در این قانون هیچگونه قید و شرطی نیامده است که محل ایراد است. قابل توجه است که آنچه در دنیا مورد اختلاف است و موضوع دعاوی آلمان علیه ایتالیا در پرونده مطروحه در دیوان دادگستری بین‌المللی است نقض قواعد آمره می‌باشد که خود دسته خاص و استثنایی از قواعد حقوق بین‌الملل است.

۶. ماده (۱۲) کنوانسیون سازمان ملل متحد در خصوص مصونیت‌های قضایی دولت‌ها و اموال آنها مصوب سال ۲۰۰۵ میلادی که در سال ۱۳۸۷ نیز جمهوری اسلامی ایران به آن پیوسته است، بحث «صدمات شخصی و خسارت وارده به اموال» را مطرح نموده و در آن قیودی را جهت مطالبه خسارت مطرح کرده است. قید مذکور اشعار می‌دارد: «...چنانچه آن فعل یا ترک فعل کلاً یا بخشی از آن در قلمرو آن دولت دیگر رخ داده باشد و چنانچه عامل فعل یا ترک فعل در زمان ارتکاب فعل یا ترک فعل در آن قلمرو حضور داشته باشد...» این در حالی است که بند حاضر مغایر با ماده (۱۲) کنوانسیون از حیث عدم پیش‌بینی شرایط مذکور پیشنهاد گردیده است.

۷. در بند «۲» به گروه‌های تروریستی اشاره شده اما تعریفی از آن نشده است. این بند با ایراد مواجه است که به اقدام تروریستی اشاره نشده است که ممکن است در قالب گروه و گروه‌های تروریستی یا غیر آن باشد. از طرف دیگر تبصره «۳» مرجع تشخیص این اشخاص و گروه‌ها را وزارتخانه تشخیص داده است که این سؤال را ایجاد می‌نماید آیا قاضی باید تشخیص دهد یک گروه براساس تعریفی که در قانون آمده است، تروریستی است یا یک دستگاه دیگر باید بجای قاضی حکم دهد؟ در این دعاوی مهمترین موضوع تشخیص تروریستی بودن یا نبودن گروه است. لذا تشخیص با یک دستگاه و حکم با قاضی، مخالف اصل استقلال قضات و قانون اساسی است.

۸. در همین بند «۲» مقرر گردیده که «دولت خارجی آنها (گروه‌های تروریستی) را تشویق یا از آنها حمایت نموده...» سؤال این است که معیار در تشخیص تشویق یا حمایت منجر به بروز مسئولیت چیست؟ آیا ضوابط حقوق بین‌الملل مورد توجه است یا خیر؟ عدم تعیین این معیار می‌تواند انتقاداتی را متوجه ما سازد که امروز علیه دولت ایالات متحده مطرح است. این ایراد بر عناوین «اجازه اقامت یا تردد و یا فعالیت» وارد است.

۹. در مورد بند «۳» این سؤال مطرح است که آیا می‌توان علیه کشوری که احکام را شناسایی و اجرا می‌نماید نیز اقدام نمود؟ شکی نیست که می‌توان علیه کشوری که حکم صادر کرده، متوسل به عمل متقابل شد و علیه آن کشور اقدام نمود. حال اگر کشوری حکمی را شناسایی و اجرا نماید، آیا می‌توان به استناد عمل متقابل، علیه آن کشور نیز اقدام نمود؟ به نظر نمی‌رسد بتوان اقدامی علیه دولت شناسایی‌کننده کرد. زیرا سایر کشورهای دنیا نیز مانند جمهوری اسلامی ایران براساس موافقتنامه شناسایی و اجرای احکام تعهدات بین‌المللی در این خصوص دارند عمل می‌نمایند و اصولاً در این اجرای احکام خارجی شرط قابلیت اجرا در کشور محل صدور رأی در نظر گرفته می‌شود و رعایت مصونیت کشور ثالث از موارد عدم شناسایی و اجرا نمی‌باشد. به عبارت دیگر این کشورها مطابق تعهدات بین‌المللی خود عمل کرده‌اند. هرچند که اقدام این کشورها مغرضانه و با اهدافی دیگر صورت می‌گیرد.

۱۰. بند «۳» از این حیث که میزان تقویم خسارات را احکام مشابه دادگاه‌های خارجی دانسته قابل انتقاد است زیرا چنانکه اشاره شد نقض مصونیت صرفاً در دادگاه‌ها اتفاق نمی‌افتد و انحصار اقدام متقابل و امکان مطالبه خسارت به تبع احکام محاکم خارجی تضییق دامنه اقدام متقابل و تضییع حقوق زیان دیدگان است. به علاوه در اقدام متقابل یکسانی ضرورت نداشته بلکه تناسب ملاک عمل خواهد بود. انبهایه

می‌توان در بند «۳» بدین گونه مقرر داشت که در تقویم خسارات... به احکام مشابه صادره از دادگاه‌های خارجی توجه خواهد شد. همچنین ضرورت قید «میزان طلای معادل» در تبصره «۱» از این بند روشن نیست. ضمن اینکه مستند و مجوز شرعی صدور احکامی بیش از دیات برای قتل و صدمات جانی مورد ابهام است.

۱۱. بند «۵» که اقامه دعوا علیه نمایندگان و نهادهای دولت بیگانه را ممکن دانسته با منطق عمل متقابل ناسازگار می‌نماید زیرا عمل این افراد برطبق تئوری عمل دولت قابل انتساب به دولت بوده و دولت متبوع آنان را مسئول می‌دارد البته مسئولیت فردی این اشخاص به‌خصوص در مواردی از قبیل جنایات بین‌المللی - منتفی نمی‌گردد اما علاوه بر اینکه در پرتو موضوع این ماده نمی‌گنجد هم براساس حقوق بین‌الملل عرفی و هم براساس معاهدات بین‌المللی مصونیت افراد باید حفظ شود که در رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه شکایت کنگو علیه بلژیک نیز مشهود است.<sup>۱</sup> از طرف دیگر موضوع ماده واحده طرح دعوی علیه دولت‌ها بوده و لذا طرح امکان دادخواهی از افراد نامبرده چندان موجه به‌نظر نمی‌رسد.

۱۲. انتقاد فوق بر بند «۶» نیز وارد است که اموال «نمایندگان یا مقامات» را در کنار اموال دولتی مصون از اقدامات اجرایی ندانسته است. در واقع بدون اظهارنظر در مورد امکان و نحوه اقدامات اجرایی علیه اموال بیگانگان، این مسئله موضوعاً از اقدامات متقابل خارج است.

### نتیجه‌گیری

اگر بناست برای جلوگیری از نقض مصونیت جمهوری اسلامی ایران اقدامی صورت گیرد، همین قوانین فعلی کفایت می‌کند و نیاز به تصویب قانون جدید که آثار آن می‌تواند در آینده گریبانگیر جمهوری اسلامی گردد نیست. با این وجود ایرادات فراوان در قوانین فعلی لزوم اصلاح آنها را نمایان می‌کند. اما این اصلاحات باید بر مبنای رعایت منافع ملی از طریق رعایت مقررات حقوق بین‌الملل باشد و نه اتخاذ اقدامی که ممکن است نقض مصونیت جمهوری اسلامی ایران را در آینده شدت بخشد. ضمن آنکه دغدغه حمایت از حقوق اتباع ایرانی و سایر منافع جمهوری اسلامی ایران نیز مطرح است که اقداماتی کنشی و نه واکنشی را می‌طلبد. در حال حاضر درک بلند نمایندگان محترم در لزوم اصلاح قوانین فعلی و کارآمدی نظام حقوقی در برخورد با نقض حقوق اتباع و دولت جمهوری اسلامی ایران مورد تقدیر است. اما اقدامات مورد نظر باید در چارچوب نظم بین‌المللی باشد و در این دوره گذار در حقوق بین‌الملل در مورد برتری قواعد آمره بر مصونیت دولت‌ها نباید دست به اقداماتی زد که آینده‌ای مبهم را ترسیم می‌نماید. در حال حاضر اقدام مورد پذیرش این است که در چارچوب نقض قواعد آمره در حقوق بین‌الملل نسبت به عدم مصونیت دولت‌های خارجی در دادگاه‌های جمهوری اسلامی ایران اقدام گردد، امری که در آینده‌ای نه چندان دور در حقوق بین‌الملل کاملاً پذیرفته شده می‌نماید و می‌تواند به بهترین وجه منافع اتباع و دولت جمهوری اسلامی ایران را برآورده سازد.

---

1. Arrest warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), judgment 14 February 2002, Para. (s) 1, 17, 21, 25, 38, 39, 41, 47 and many others.