

## تحریم وزیر امور خارجه ایران توسط ایالات متحده از منظر حقوق بین‌الملل

عبدالله عابدینی

DOI: [10.22066/cilamag.2021.114343.1792](https://doi.org/10.22066/cilamag.2021.114343.1792)

DOR: [20.1001.1.2251614.1400.38.64.11.6](https://doi.org/20.1001.1.2251614.1400.38.64.11.6)

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۲۹

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۶/۲۵

### چکیده

در تاریخ ۳۱ ژوئیه ۲۰۱۹ وزارت خزانهداری ایالات متحده اعلام کرد که وزیر امور خارجه ایران بر اساس فرمان اجرایی ۱۳۸۷۶ مورخ ۲۴ ژوئن ۲۰۱۹ در فهرست تحریمی این کشور قرار گرفته است. دلیل این امر، کمک به پیشبرد مقاصد رهبر ایران در سیاست خارجی عنوان شده است. بر اساس حقوق بین‌الملل عرفی، وزیر خارجه در کنار رئیس دولت و رئیس حکومت در زمره مقامات عالی‌رتبه دولتی محسوب می‌شود که در حقوق بین‌الملل از مصونیت برخوردارند. مبنای اعطای مصونیت به رئیس دولت، احترام به حاکمیت بر اساس اصل برابری کشورها و همچنین، مبنای اعطای مصونیت به رئیس حکومت و وزیر امور خارجه، انجام هرچه بهتر و مؤثرتر وظایف محوله است. در این خصوص می‌توان به‌طور خاص به مصونیت از تعقیب و رسیدگی کیفری و حقوقی و مصونیت از اجرای تصمیمات محاکم کشور خارجی اشاره کرد. ایالات متحده در عمل مدعی است که مصونیت وزیر خارجه ایران را نقض نکرده و حتی پس از درج نام وزیر خارجه در فهرست تحریمی، اجازه حضور وی را به‌رغم اعمال برخی محدودیت‌های مجاز، به مقر سازمان ملل متحد ارائه کرده است. بنابراین، تحریم هدفمند مورد بحث، منجر به نقض تعهد بین‌المللی ایالات متحده در چارچوب مصونیت وزیر خارجه نشده است. این نوشتار ضمن مروری بر قلمرو تعهد مصونیت مقامات دولتی، نسبت میان تحریم هدفمند و مصونیت وزیر خارجه ایران را در پرتو اقدام اخیر ایالات متحده بررسی می‌کند.

### واژگان کلیدی

مصونیت، ایالات متحده، ایران، تحریم، حقوق بین‌الملل عرفی

## مقدمه

دولت ایالات متحده در راستای اجرای سیاست فشار حداکثری خود بر ایران،<sup>۱</sup> در ۳۱ ژوئیه ۲۰۱۹ وزیر خارجه ایران، محمدجواد ظریف را تحریم کرد.<sup>۲</sup> مبنای قانونی این اقدام، استناد وزیر خزانه‌داری این کشور به فرمان اجرایی ۱۳۸۷۶ مورخ ۲۴ ژوئن ۲۰۱۹ دونالد ترامپ، رئیس‌جمهور ایالات متحده است. در واقع، وزیر خزانه‌داری بر اساس اختیار ناشی از این فرمان اقدام کرده است. این اقدام ایالات متحده اگرچه بی‌سابقه نبوده است، از منظر رعایت نزاکت بین‌المللی و رعایت مصونیت وزیر خارجه، ابهامات فراوانی را دامن زد، ازجمله اینکه در این صورت چه آینده‌ای بر سر راه مذاکره با ایران درباره برنامه هسته‌ای وجود خواهد داشت یا اینکه آیا این اقدام، مغایر با قاعده عرفی مصونیت مقامات عالی‌رتبه دولتی از جمله وزیر خارجه خواهد بود یا خیر.

شایان ذکر است این اقدام ایالات متحده در ادامه اقداماتی است که پس از روی کار آمدن دولت دونالد ترامپ در ۲۰۱۷ و به‌طور خاص، خروج از برجام در ۸ مه ۲۰۱۸ در پیش گرفته شد. پس از انعقاد «برنامه جامع اقدام مشترک» (برجام) در ۱۴ ژوئیه ۲۰۱۵، دولت اوباما در ایالات متحده سعی داشت تا حد امکان به اجرای این توافق چندجانبه پایبند باشد. هرچند در این دوران نیز کنگره ایالات متحده با تصویب قوانینی چون «قانون لغو ویزا»<sup>۳</sup> در مسیر اجرای برجام اختلال ایجاد کرد، این سند به هر ترتیب در حال اجرا بود. از زمان کارزار انتخاباتی، دونالد ترامپ اعلام کرده بود که برجام توافق بدی است که به توانایی هسته‌ای ایران کمک خواهد کرد.<sup>۴</sup> بر همین اساس، یکی از وعده‌های انتخاباتی وی، انعقاد توافقی بهتر با ایران عنوان شد. از زمانی که وی از ۲۰ ژانویه ۲۰۱۷ به‌طور رسمی روی کار آمد، یکی از موضوعات سیاست خارجی، بحث تعدیل برجام بود به نحوی که پس از چندین بار تهدید به خروج از برجام در صورت عدم مذاکره مجدد، در نهایت، وی در ۸ مه ۲۰۱۸ خروج رسمی ایالات متحده از برجام را اعلام کرد.<sup>۵</sup> از آن زمان تحریم‌های این کشور که پس از انعقاد برجام تا حد بسیاری رفع شده بود، در فرایند طراحی شده ۱۸۰ روزه به زمان قبل از برجام بازگشت.<sup>۶</sup> ترامپ تنها به بازگشت تحریم‌های قبلی اکتفا نکرد و طی دو سال، سه فرمان اجرایی را علیه مقامات و اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی

1. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-cutting-off-funds-iranian-regime-support-destructive-activities-around-world/>

2. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20190731.aspx>

3. <https://travel.state.gov/content/travel/en/us-visas/tourism-visit/visa-waiver-program.html>

4. <https://thehill.com/blogs/ballot-box/gop-primaries/264598-trump-iran-deal-was-so-bad-its-suspicious>

5. <https://www.nytimes.com/2018/05/08/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html>

6. برای مطالعه بیشتر درباره تحریم در نظام حقوقی ایالات متحده، ن.ک: حسین سادات میدانی و مهدی خلیلی طریقه؛ *بایسته‌های حقوقی نظام تحریم ایالات متحده: تحریم‌های ایران، شهر دانش، ۱۳۹۷.*

صادر کرد.<sup>۷</sup> فرمان اجرایی ۱۳۸۷۶ مورخ ۲۴ ژوئن ۲۰۱۹ نمونه‌ای از این اقدامات است که در راستای سیاست فشار حداکثری مبادرت به تحریم رهبر ایران، بیت رهبری و تمام منصوبان ایشان نمود.

## ۱. وقایع

### ۱-۱. فرمان اجرایی ۱۳۸۷۶

همان‌طور که گفته شد، دونالد ترامپ در ۲۴ ژوئن ۲۰۱۹، فرمان اجرایی ۱۳۸۷۶ را صادر کرد.<sup>۸</sup> بر اساس این فرمان، رهبر ایران، دفتر رهبری و تمام اشخاص حقیقی و حقوقی منصوب از طرف وی در فهرست تحریمی ایالات متحده قرار می‌گیرند.

این فرمان دارای ۱۱ بخش و ۴ صفحه است. در مقدمه، دلیل صدور این فرمان، احراز وضعیت فوق‌العاده به دلیل عملکرد دولت ایران عنوان شده است. بر این اساس، دونالد ترامپ در راستای وضعیت فوق‌العاده ملی که از ۱۹۹۵ نسبت به فعالیت‌های ایران اعلام شده بود، فرمان اجرایی ۱۳۸۷۶ را صادر کرد. مقدمه این فرمان، موارد زیر را به‌عنوان توجیه تداوم وضعیت فوق‌العاده ملی نسبت به ایران و ضرورت صدور فرمان اجرایی مزبور بیان می‌کند: اقدامات ایران و نیروهای مورد حمایت ایران، بخصوص نیروهایی که موجب بی‌ثباتی خاورمیانه شده‌اند، ترویج تروریسم، توسعه برنامه موشک بالستیک، اقدامات غیرمسئولانه و تحریک‌آمیز ایران در آب‌های بین‌المللی از جمله علیه اموال نظامی و کشتی‌های غیرنظامی امریکایی.<sup>۹</sup>

در بخش نخست این فرمان، چنین گفته شده که اموال و منافع اشخاص ذیل بلوکه می‌شود و هرگونه نقل و انتقال و معامله بر سر آن‌ها ممنوع است. این اموال یا در ایالات متحده هستند یا وارد آن خواهند شد یا تحت مالکیت یا کنترل اشخاص امریکایی هستند یا درخواهند آمد.<sup>۱۰</sup> این اشخاص عبارت‌اند از:

رهبر و دفتر رهبری ایران؛<sup>۱۱</sup>

اشخاصی که توسط وزارت خزانه‌داری (پس از مشورت با وزارت خارجه) تعیین می‌شوند<sup>۱۲</sup> که خود شامل موارد زیر خواهند بود:

اشخاص منصوب رهبر یا بیت رهبری به سمت‌های دولتی یا ریاست نهادهای داخلی یا

7. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/programs/pages/iran.aspx>

8. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20190624.aspx>

9. Executive Order 13876 of June 24, 2019 Imposing Sanctions with Respect to Iran, Preamble. (hereinafter, EO 13876).

10. EO 13876, Section 1 (a).

11. *Ibid.*, Section 1 (a) (i).

12. *Ibid.*, Section 1 (a) (ii).

## خارج از ایران؛

اشخاص منصوب اشخاص منصوب شده توسط رهبر یا بیت رهبری به سمت‌های دولتی یا ریاست نهادهای داخلی یا خارج از ایران.<sup>۱۳</sup>

بنابراین ممکن است اشخاصی که به‌طور مستقیم یا با یک واسطه، به‌طور غیرمستقیم توسط رهبری یا بیت رهبری به سمت دولتی یا نهاد داخلی یا خارج از ایران منصوب می‌شوند، در فهرست تحریمی مزبور قرار گیرند. در ادامه این بخش گفته شده که هرگونه کمک به اشخاصی که اموال و منافع اموال‌شان به‌واسطه این بخش بلوکه شده، ممنوع است. همچنین، اشخاصی که تحت کنترل و مالکیت رهبر یا دفتر رهبری هستند یا هرگونه اقدامی را به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم از طرف اشخاصی که اموال و منافع اموال‌شان به‌واسطه این بخش بلوکه شده انجام می‌دهند، در فهرست تحریمی قرار می‌گیرند.<sup>۱۴</sup> در بیانیه‌ای که پیرامون تحریم وزیر خارجه ایران توسط وزارت خزانه‌داری ایالات متحده منتشر شده، دلیل تحریم وزیر خارجه ایران، اقدام مستقیم یا غیرمستقیم وزیر خارجه ایران از طرف یا برای رهبر ایران عنوان شده است.<sup>۱۵</sup>

در ادامه بخش نخست گفته شده، اشخاصی که به‌عنوان عضو هیئت مدیره یا مقام ارشد اجرایی تحت دستور یا اختیار اشخاصی باشند که اموال و منافع اموال‌شان به‌واسطه این بخش بلوکه شده نیز در فهرست تحریمی مزبور جای خواهند گرفت.<sup>۱۶</sup> قید استثنای این تحریم، قراردادهای منعقدشده و مجوزهای صادره قبل از تاریخ این فرمان هستند. همچنین این استثنائات مشمول مواردی می‌شوند که جداگانه از طریق قوانین، مقررات، فرمان‌ها، دستورالعمل‌ها و مجوزها صادر می‌شوند.<sup>۱۷</sup>

بخش دوم، سطح دیگری از تحریم‌ها را در برمی‌گیرد. بر اساس این بخش، نهادهای مالی خارجی که عالمانه تراکنش‌های مالی مهمی را برای یا از طرف اشخاص تحریمی در بخش نخست انجام می‌دهند یا تسهیل می‌کنند تحریم می‌شوند. نحوه تحریم نهادهای مالی خارجی به این شکل است: جلوگیری از افتتاح حساب در ایالات متحده یا سخت‌گیری برای کارکردن با حساب بانکی متناظری که در ایالات متحده دارند. قید استثنای این بخش نیز مشابه بخش نخست است.<sup>۱۸</sup>

در بخش سوم گفته شده، هرگونه کمک مالی و پرداخت به شکل هدیه به هر ترتیب ممکن،

13. *Ibid.*, Section 1 (A, B).

14. *Ibid.*, Section 1 (C, D).

15. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/pages/20190624.aspx>

16. *Ibid.*, Section 1 (E).

17. *Ibid.*, Section 1 (b).

18. *Ibid.*, Section 2.

به اشخاص تحریم شده در بخش نخست، ممنوع است. بنابراین، هرگونه امکان پرداخت بدون عوض نیز ممنوع شده است.<sup>۱۹</sup>

در بخش چهارم، ممنوعیت‌های مندرج در بخش نخست برشمرده شده که شامل این موارد است:

ارائه پول، اعتبار و خدمت، به هر ترتیبی به اشخاص تحریم شده در بخش نخست؛ دریافت پول، اعتبار، خدمت به هر ترتیبی به اشخاص تحریم شده در بخش نخست.<sup>۲۰</sup> در بخش پنجم، ورود نامحدود اشخاص تحریم شده در بخش نخست به خاک ایالات متحده به حالت تعلیق درمی آید. بنابراین، امکان ورود اشخاصی که به واسطه این فرمان تحریم می‌شوند به صورت مهاجر و غیرمهاجر به ایالات متحده، مشمول محدودیت‌های قانونی این کشور خواهد شد.<sup>۲۱</sup>

وزارت خزانه‌داری برای دستیابی به اهداف مورد نظر این فرمان می‌تواند اقدامات لازم را اتخاذ و در صورت لزوم، اختیار خود را به ارگان‌های دیگر وزارت خزانه‌داری تفویض کند. همه دستگاه‌های دولتی ایالات متحده نیز باید اقدامات لازم را برای اجرای این فرمان به عمل آورند. این نکات در بخش ششم فرمان آمده است.<sup>۲۲</sup>

در بخش هفتم گفته شده، هرگونه معامله برای فرار یا به قصد فرار یا به هر ترتیب ممکن، عدم اجرا یا نقض ممنوعیت‌های مندرج در این فرمان، ممنوع است. همچنین، تبانی برای نقض مفاد این فرمان ممنوع شده است.<sup>۲۳</sup>

در بخش هشتم، به تعاریف اصطلاحات مندرج در این فرمان پرداخته شده است. «شخص»،<sup>۲۴</sup> «موجودیت»،<sup>۲۵</sup> «نهاد مالی خارجی»<sup>۲۶</sup> که در اینجا نهادهای مالی بین‌المللی مستثنا شده‌اند، «عالمانه بودن عمل»،<sup>۲۷</sup> «شخص امریکایی»<sup>۲۸</sup> که شامل موجودیت‌های تابع قوانین ایالات متحده نیز می‌شود در این بند تعریف شده‌اند. نکته مهم این است که به نظر می‌رسد نهادهای ایرانی چون بنیاد علوی که بر اساس قوانین ایالات متحده تأسیس شده‌اند در زمره اشخاص امریکایی تلقی می‌شوند و مشمول محدودیت‌های درج شده در این فرمان قرار

19. *Ibid.*, Section 3.

20. *Ibid.*, Section 4.

21. *Ibid.*, Section 5.

22. *Ibid.*, Section 6.

23. *Ibid.*, Section 7.

24. Person

25. Entity

26. Foreign financial institution

27. Knowingly

28. United States person

می‌گیرند.<sup>۲۹</sup>

از آنجا که به دلیل امکان فرار یا غیرمؤثر شدن اقدامات این فرمان در اثر ابلاغ پیش از اجرا، ممکن است شخص تحریم‌شده، اموال خود را به غیر منتقل یا به نحوی از ایالات متحده خارج کند، در بخش نهم گفته شده که نیازی به ابلاغ، پیش از اقدام علیه اموال اشخاص تحریم‌شده نیست.<sup>۳۰</sup>

نکته مهم در بخش دهم این است که این فرمان هیچ‌گونه حق شکلی یا ماهوی را در ایالات متحده برای اشخاص تحریمی جهت طرح دعوا علیه دولت یا ارکان دولتی ایالات متحده فراهم نمی‌کند.<sup>۳۱</sup> در واقع، بر اساس این بند، دعاوی اشخاص تحریمی در محاکم ذی‌صلاح امریکایی مسموع نخواهد بود.<sup>۳۲</sup>

در بخش یازدهم نکته جالبی مطرح شده است. این بند اشعار می‌دارد، اقدامات ناشی از این فرمان صرفاً به منظور پاسخ به اقدامات ایران پس از انعقاد بیانیه‌های الجزایر ۱۹۸۱ است.<sup>۳۳</sup> به نظر می‌رسد که این اقدام به منظور جلوگیری از احتمال افزودن این تحریم به فهرست ادعاهای دولت ایران در پرونده الف ۳۰ در دیوان دعاوی ایران و ایالات متحده باشد. بر اساس ماده ۱ بیانیه کلی الجزایر، دولت ایالات متحده متعهد شده است که از زمان انعقاد بیانیه‌های الجزایر در ۱۹ ژانویه ۱۹۸۱ به بعد، هیچ مداخله نظامی و سیاسی مستقیم و غیرمستقیمی در امور داخلی ایران انجام ندهد.

نکته پایانی در خصوص فرمان اجرایی مزبور این است که در بیشتر فرمان‌های اجرایی که در دولت ترامپ و حتی اوباما علیه ایران صادر شده‌اند، بندهای مشترکی وجود دارد از جمله: «اقدامات ناشی از این فرمان صرفاً به منظور پاسخ به اقدامات ایران پس از انعقاد بیانیه‌های الجزایر ۱۹۸۱ است»؛ «این فرمان هیچ‌گونه حق شکلی یا ماهوی را در ایالات متحده برای اشخاص تحریمی جهت طرح دعوا علیه دولت یا ارکان دولتی ایالات متحده فراهم نمی‌کند»؛ «نیازی به ابلاغ، پیش از اقدام علیه اموال اشخاص تحریم‌شده نیست»؛ «تعاریف اصطلاحات مشترک»؛ «ورود نامحدود اشخاص تحریم‌شده به خاک ایالات متحده به حالت تعلیق درمی‌آید»؛ «هرگونه معامله برای فرار یا به قصد فرار یا به هر ترتیب ممکن، عدم اجرا یا نقض ممنوعیت‌های مندرج در این فرمان و همچنین، تبانی برای نقض مفاد این فرمان‌ها ممنوع شده است»؛ «ارائه یا دریافت پول،

29. *Ibid.*, Section 8.

30. *Ibid.*, Section 9.

31. *Ibid.*, Section 10.

32. فرمان مزبور در ادامه بخش دهم اشعار می‌دارد که مقررات این فرمان به موارد زیر خدش‌های وارد نمی‌کند: اختیارات قانونی دستگاه‌های دولتی ایالات متحده، کارکرد مدیر دفتر مدیریت و بودجه در مورد امور بودجه‌ای، اداری و قانونگذاری.

33. *Ibid.*, Section 11.

اعتبار و خدمت، به هر ترتیبی و هرگونه کمک مالی و پرداخت به شکل هدیه به هر ترتیب ممکن، به اشخاص تحریم شده ممنوع است» و اینکه «نهادهای مالی خارجی که عالمانه تراکنشهای مالی مهمی را برای یا از طرف اشخاص تحریمی در بخش نخست انجام می دهند یا تسهیل می کنند، تحریم می شوند». در واقع، تمام این موارد به عنوان ترجیع بند مشترک بسیاری از فرمانهای اجرایی تحریمی ایالات متحده محسوب می شوند.<sup>۳۴</sup>

### ۲-۱. تحریم وزیر خارجه ایران توسط وزارت خزانه داری ایالات متحده

در ۳۱ ژوئیه ۲۰۱۹ دفتر کنترل اموال خارجی وزارت خزانه داری ایالات متحده ریال موسوم به اوفک<sup>۳۵</sup> اعلام کرد که وزیر خارجه ایران متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۸۷۶ تحریم می شود.<sup>۳۶</sup> دلیل این امر، اقدام مستقیم یا غیرمستقیم برای یا از طرف رهبر جمهوری اسلامی ایران عنوان شده است. بر اساس اظهارات وزیر خزانه داری، «جواد ظریف برنامه غیرمسئولانه رهبر ایران را اجرا می کند و سخنگوی جلودار این رژیم در جهان است. ایالات متحده پیام روشنی به رژیم ایران ارسال می کند: رفتار اخیر ایران کاملاً غیرقابل قبول است. در حالی که رژیم ایران اجازه دسترسی به رسانه های اجتماعی را به شهروندان ایرانی نمی دهد، وزیر خارجه ایران برنامه های رژیم را از طریق همین رسانه ها به پیش می برد. وی با ضرورت ترین موجودیت دولت ایران یعنی شاخه برون مرزی سپاه، موسوم به سپاه قدس هماهنگی و همکاری دارد که پیش تر به دلیل تروریسم و نقض حقوق بشر در فهرست تحریمی جای گرفته است. وزارت خارجه [تحت هدایت] ظریف و مقامات ارشد آن در انتخابات اثرگذار بوده اند و برخی از این مقامات ارشد، جزء سپاه قدس هستند؛ ضمن اینکه مقامات ارشد وزارت خارجه، موجبات آزادی دو نفر از اعضای سپاه قدس را از یک کشور خارجی در ازای پرداخت پول به مقامات قضایی آن فراهم کرده اند».<sup>۳۷</sup>

متعاقباً در واکنش به این اقدام، بیانیه ای از سوی وزارت امور خارجه ایران در خصوص محکومیت و غیرقانونی خواندن تحریم وزیر امور خارجه جمهوری اسلامی ایران منتشر شد.<sup>۳۸</sup>

۳۴. برای مثال، درباره فرمانهای اجرایی تحریمی اخیر علیه ایران در این خصوص، ن.ک:

Executive Order 13871 of May 8, 2019 on Imposing Sanctions with Respect to the Iron, Steel, Aluminum, and Copper Sectors of Iran; Executive Order 13846 of August 6, 2018 on Re-imposing Certain Sanctions with Respect to Iran; Executive Order 13608 of May 1, 2012 on Prohibiting Certain Transactions with and Suspending Entry into the United States of Foreign Sanctions Evaders with Respect to Iran and Syria.

35. Office of Foreign Assets Control (OFAC)

36. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20190731.aspx>

37. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm749>

۳۸. متن نامه به این شرح است: «وزارت امور خارجه جمهوری اسلامی ایران با محکومیت اقدام دولت ایالات متحده آمریکا در تحریم دکتر محمدجواد ظریف، وزیر امور خارجه و رئیس دیپلماسی کشور، این اقدام را نشانه روشن استیصال و درماندگی دولت آمریکا می داند. تحریم جدید آمریکا، ترس و ضعف این دولت در برابر دیپلماسی هوشمندانه و مبتنی بر منطق جمهوری اسلامی

سخنگوی اتحادیه اروپا نیز تحریم وزیر امور خارجه ایران توسط ایالات متحده را چندان مهم قلمداد نکرد. وی اعلام کرد که اتحادیه خواهان حفظ برجام است. او از تصمیم ایالات متحده برای تحریم وزیر خارجه ایران ابراز تأسف کرد. وی در ادامه اظهار داشت که ما همکاری مان را با ظریف به عنوان عالی‌رتبه‌ترین دیپلمات ایران و با هدف اهمیت حفظ کانال دیپلماتیک ادامه خواهیم داد.<sup>۳۹</sup> سخنگویان دولت‌های آلمان، فرانسه، بریتانیا و چین نیز این اقدام ایالات متحده را غیرقابل قبول خواندند.<sup>۴۰</sup>

### ۱-۳. نامه نماینده ایران در سازمان ملل به مجمع عمومی، مورخ ۵ اوت ۲۰۱۹

پنج روز پس از این اقدام، نماینده دائم ایران در سازمان ملل، نامه‌ای به دبیرکل ملل متحد ارائه نمود<sup>۴۱</sup> و طی آن، این اقدام ایالات متحده را نوعی تحمیل تحریم غیرقانونی و نقض فاحش هنجارهای بنیادین و اصول حقوق بین‌الملل قلمداد کرد؛ از جمله: حقوق دیپلماتیک، بخصوص غیرقابل تعرض بودن و مصونیت مقامات عالی‌رتبه از جمله وزیر امور خارجه که به عنوان هنجار پذیرفته شده جهانی و بخشی از حقوق بین‌الملل عرفی تلقی می‌شود؛

بند ۲ ماده ۱۰۵ منشور ملل متحد؛ کنوانسیون مصونیت‌ها و مزایای ملل متحد؛

≠ کنوانسیون وین در مورد روابط دیپلماتیک؛

موافقت‌نامه مقرر ملل متحد ۱۹۴۷؛

و قطعنامه‌های مرتبط مجمع عمومی.<sup>۴۲</sup>

این نامه در پایان، ضمن لزوم محکومیت این اقدام توسط جامعه بین‌المللی، از ملل متحد، دول عضو و نهادهای آن خواست تا برای دفاع از اصول تثبیت شده حقوق بین‌الملل اقدام کنند. به نظر می‌رسد این نامه، در زمره معدود مکاتبات ایران با ملل متحد باشد که مشحون از عبارت‌پردازی‌های حقوقی و استناد به موازین مختلف حقوقی بین‌المللی است.<sup>۴۳</sup> در واقع، این نامه

ایران را آشکار می‌کند. وزارت امور خارجه تأکید می‌کند اعمال تحریم اخیر بر وزیر امور خارجه هیچ تأثیری بر تلاش‌ها و اقدامات مجموعه وزارت امور خارجه و شخص وزیر امور خارجه به عنوان مسئول سیاست خارجی کشور در اثبات حقانیت ملت ایران، دفاع از منافع ملی و مبارزه با تروریسم اقتصادی دولت امریکا نخواهد داشت و همچنان با تمام توان و باور قلبی، به انجام مأموریت و رسالت خود ادامه خواهد داد». برای مشاهده این بیانیه به نشانی تارنمای وزارت خارجه ایران، ن.ک: <https://www.mfa.gov.ir>

39. <https://www.politico.eu/article/eu-mohammad-javad-zarif-us-sanctions/>

40. <https://financialtribune.com/articles/national/99241/us-allies-criticize-sanctions-on-zarif-vow-to-keep-working-with-him>

41. Letter dated 5 August 2019 from the Permanent Representative of the Islamic Republic of Iran to the United Nations addressed to the Secretary-General, A/3/976, 8 August 2019, at: <https://undocs.org/en/A/73/976>

42. *Ibid.*, pp. 1-2.

43. *Ibid.*, p. 2.



ایران به نوعی بیان موضع دولت ایران مبنی بر برخورداری وزیر خارجه ایران از مصونیت است تا از این طریق، سابقه لازم برای اقدامات بعدی حقوقی و سیاسی را فراهم کرده باشد. دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه «برخی موضوعات در مورد همکاری متقابل در امور کیفری» اعلام کرد که «دولتی که در صدد استناد به مصونیت یکی از ارگان‌های دولتی خویش است انتظار می‌رود تا این موضوع را به مقامات دولت دیگر [که در حال نقض مصونیت هستند] ابلاغ و اعلام کند».<sup>۴۴</sup>

## ۲. حقوق قابل اعمال

اساساً وزرای امور خارجه در کنار رئیس دولت و رئیس حکومت، جزء مقامات عالی‌رتبه کشورها محسوب می‌شوند و از این جهت دارای مصونیت هستند.<sup>۴۵</sup> این مصونیت، ریشه در حقوق بین‌الملل عرفی دارد.<sup>۴۶</sup>

وزرای امور خارجه کشورها دارای دو نوع مصونیت هستند: «مصونیت شخصی»<sup>۴۷</sup> که شامل اعمال مرتبط با انجام وظایف شغلی و حتی فعالیت‌های خصوصی آنها می‌شود. پس از اتمام دوره مأموریت وزیر خارجه، این مصونیت نیز پایان می‌یابد. «مصونیت ناشی از انجام وظایف محوله»<sup>۴۸</sup> شامل فعالیت‌های وزیر خارجه در چارچوب شرح وظایف وی در دوره تصدی خدمت و حتی پس از تمام دوره مأموریت‌اش می‌شود.

فلسفه اعطای مصونیت به وزیر خارجه، انجام هرچه بهتر فعالیت‌ها و کارکردهای وی در چارچوب موازین حقوق داخلی و بین‌المللی است.<sup>۴۹</sup> با این حال، مبنا و محدوده مصونیت رئیس دولت با رئیس حکومت و وزیر خارجه تا حدودی متفاوت است. در حالی که مبنای مصونیت رئیس دولت، حقوق و تکالیف بین‌المللی ناشی از خود دولت است و رئیس دولت نمایانگر شخصیت دولت در عرصه بین‌المللی است، مصونیت رئیس حکومت و وزیر خارجه مبتنی بر ماهیت انجام کارکردها و خدماتی است که برای دولت متبوع‌شان انجام می‌دهند.<sup>۵۰</sup> این نکته در

44. Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (*Djibouti v. France*), ICJ Reports, 2008, para. 196.

45. Joanne Foakes, *The Position of Heads of State and Senior Officials in International Law*, Oxford University Press, 2014, p. 7.

46. Arthur Watts, "Heads of Governments and Other Senior Officials", *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Online Version, paras. 4, 11, at: [www.opil-ouplaw.com](http://www.opil-ouplaw.com) (Last access: 11 Sep. 2019)

47. *Immunity ratione personae*

48. *Immunity ratione materiae*

49. Case Concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000 (*Democratic Republic of the Congo v. Belgium*), ICJ Reports 2002, para. 53.

50. Arthur Watts, "Heads of State", *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Online Version, para. 5, at: [www.opil-ouplaw.com](http://www.opil-ouplaw.com) (Last access: 11 Sep. 2019)

رأی مشهور «قرار بازداشت سال ۲۰۰۰» در پرونده‌ای میان کنگو و بلژیک در دیوان بین‌المللی دادگستری مطرح شد. در واقع، اگر تا پیش از این رأی، در خصوص مبنا و قلمرو اعطای مصونیت به وزیر خارجه، تردیدی در میان دولت‌ها و دکتین وجود داشت، این رأی تردیدها را به نفع مصونیت وزیر خارجه از اقدامات کیفری و مدنی نزد محاکم دولت خارجی زدود.<sup>۵۱</sup> همچنین دیوان در رأی دیگری در دعوی میان جیبوتی و فرانسه اعلام کرد که احضار رئیس‌جمهور جیبوتی در یکی از محاکم فرانسه به‌عنوان مطلع، به این شرط که رئیس‌جمهور، اختیار حضور یا عدم حضور در دادگاه را داشته باشد و به‌واسطه عدم حضور وی اقدامات قانونی بعدی مانند جلب صورت نگیرد، به قاعده مصونیت خدشه وارد نمی‌کند.<sup>۵۲</sup>

با این حال باید توجه داشت که قلمرو مصونیت وزیر خارجه به‌عنوان یکی از عالی‌رتبه‌ترین مقامات دولتی، صرفاً منحصر به رسیدگی‌های قضایی کیفری<sup>۵۳</sup> و مدنی و مصونیت از اقدامات اجرایی ناشی از این رسیدگی‌ها نیست.<sup>۵۴</sup> این مصونیت به رسیدگی‌های اداری و اقدامات اجرایی ناشی از آن نیز تسری می‌یابد. همچنین این مصونیت، دایره بسیار وسیعی جهت اجرای معمول و مطلوب کارکردهای وزیر خارجه دارد که با توجه به ماهیت و شرح وظایف عادی هر وزیر خارجه‌ای قابل تصور است. جدای از مصونیت از رسیدگی‌های قضایی و اداری، برخی از این مصونیت‌ها و حقوق عبارت‌اند از: آزادی جابه‌جایی، مصونیت از تعرض به شخص، مکاتبات و اوراق، ارتباطات، محل کار، محل اقامت و استراحت وزیر خارجه. بر اساس حقوق بین‌الملل عرفی و معاهده‌ای، این مصونیت‌ها شامل اعضای خانواده و هیئت همراه وزیر خارجه در مأموریت‌های خارجی نیز می‌شود.<sup>۵۵</sup>

در ادامه به برخی از اسناد بین‌المللی پرداخته می‌شود که قاعده عرفی از قبل موجود را تدوین

51. *Case Concerning the Arrest Warrant, op.cit.*, paras. 54-55.

52. *Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters, op.cit.*, para. 171.

۵۳. در مورد مصونیت کیفری مقامات دولتی، ن.ک: مهین سبحانی؛ «تأملی بر مصونیت کیفری مقام‌های عالی‌رتبه دولتی در جرایم بین‌المللی»، پژوهشنامه حقوق کیفری، دوره ۱، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۳۸۹؛ سیده ندا میرفلاح نصیری؛ «بررسی سیر تکامل قاعده عرفی لغو مصونیت کیفری مقامات عالی‌رتبه دولتها در حقوق بین‌الملل» در *حقوق بین‌الملل*، انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل متحد، گنج دانش، ۱۳۹۴؛ هیلدا رضایی؛ *مصونیت کیفری مقامات عالی‌رتبه دولتها در پرتو اسناد و آرای بین‌المللی در حقوق بین‌الملل*، انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل متحد، گنج دانش، ۱۳۹۴؛ علیرضا دهبیم، «مصونیت قضایی و مسئولیت بین‌المللی مقامات مهم دولتها»، راهبرد، سال بیست‌و‌چهارم، شماره ۷۶، پاییز ۱۳۹۴.

۵۴. در خصوص مصونیت وزیر خارجه در حقوق بین‌الملل، ن.ک:

Muriel Ubéda-Saillard, "Foreign Officials Entitled to (Absolute) Personal Immunity During Their Time in Office", in, Tom Ruys, Nicolas Angelet and Luca Ferro (eds.), *Cambridge Handbook of Immunities and International Law*, 2019; Dapo Akande and Sangeeta Shah, "Immunities of State Officials, International Crimes, and Foreign Domestic Courts", *European Journal of International Law*, Vol. 21, 2011.

55. Foakes, *op.cit.*, pp. 114-127.

کرده یا به مرور زمان، خود تبدیل به قاعده عرفی شده‌اند. در کنوانسیون‌های زیر نسبت به اختیارات قابل توجه و همین طور، قلمرو مصونیت وزیر خارجه به طور صریح یا ضمنی اشاره شده است. لازم به ذکر است که ترتیب اسناد به لحاظ ترتیب تاریخی درج شده تا فرایند اعطای مصونیت به وزیر خارجه به شکل بهتری تبیین شود.

۱. بند ۲ ماده ۱۰۵ منشور ملل متحد ۱۹۴۵:<sup>۵۶</sup> بر اساس این بند، نمایندگان دولت‌های عضو ملل متحد و مقامات سازمان باید از مصونیت‌ها و مزایای مشابهی که برای انجام خدمات‌شان در ارتباط با سازمان لازم است برخوردار باشند.

۲. کنوانسیون مصونیت‌ها و مزایای ملل متحد ۱۹۴۶:<sup>۵۷</sup> این معاهده حاوی مقررات صریحی در خصوص نمایندگان دولت‌های عضو است که نزد ملل متحد یا برای انجام مأموریت نزد این سازمان حضور دارند. بر اساس بخش یازدهم کنوانسیون، نمایندگان دولت‌های عضو، نزد ارگان‌های اصلی و فرعی ملل متحد و در کنفرانس‌های تحت لوای ملل متحد باید جهت اعمال کارکردهای خود و در طول دوره سفر به یا از مکان ملاقات، از مزایا و مصونیت‌های زیر برخوردار شوند: الف) مصونیت از دستگیری و بازداشت و توقیف کیف‌های شخصی‌شان و همچنین در ارتباط با سخنانی که بر زبان می‌آورند یا می‌نویسند و همه اقداماتی که در ظرفیت نمایندگی خود انجام می‌دهند، و مصونیت از رسیدگی حقوقی از هر نوعی؛ ب) مصون بودن از تعرض در قبال اسناد و اوراق؛ ج) حق بر استفاده از [مکاتبات] رمزدار و دریافت اوراق و مکاتبات؛ د) معافیت خود و خانواده‌شان از محدودیت‌های مهاجرتی، ثبت نام بیگانگان یا تعهدات مربوط به خدمات ملی در کشوری که برای انجام خدمت در آن حضور دارند یا از آن عبور می‌کنند. طبق بخش دوازدهم، حتی زمانی که یک شخص، دیگر در سمت نماینده دولت نزد ملل متحد حضور ندارد، نسبت به سخنان و اقدامی که در دوران مأموریت‌اش انجام داده، همچنان از مصونیت برخوردار است. بخش چهاردهم کنوانسیون نیز به صراحت اشعار می‌دارد که مصونیت‌ها و مزایای اعطایی برای منفعت شخص ذی‌ربط نیست بلکه جهت حمایت از اعمال مستقل کارکرد آن‌ها در ارتباط با ملل متحد است. از این رو دولت‌های عضو متعهدند تا در صورتی که مصونیت نماینده‌شان منجر به اختلاف در فرایند اجرای عدالت شود، مصونیت وی را لغو کنند. بر اساس بخش شانزدهم نیز اصطلاح «نماینده»<sup>۵۸</sup> عبارت است از همه نمایندگان، نائبان آن‌ها، مشاوران، متخصصان فنی و منشی‌های نمایندگان. بر اساس این تعریف موسع، وزیر خارجه نیز در زمره این تعریف قرار می‌گیرد و از تمامی مصونیت‌های برشمرده در کنوانسیون برخوردار می‌شود. شایان ذکر اینکه با

56. Charter of the United Nations, (San Francisco, 26 June 1945).

57. Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations Adopted by the General Assembly of the United Nations on 13 February, 1946.

58. Representative

توجه به تاریخ انعقاد این معاهده در ۱۹۴۶، به نظر می‌رسد که این سند، بنیاد سایر اسناد مرتبط با اعطای مصونیت به مقامات عالی‌رتبه و مأموریت‌های دیپلماتیک است که در سال‌های ۱۹۶۱ در کنوانسیون وین روابط کنسولی و ۱۹۶۹ کنوانسیون مأموریت‌های ویژه درج شده است.

۳. موافقت‌نامه مقرر ملل متحد ۱۹۴۷:<sup>۵۹</sup> نکته‌ای که در ابتدا باید خاطر نشان کرد، رابطه این موافقت‌نامه و کنوانسیون مصونیت‌های ۱۹۴۶ ملل متحد است. بر اساس مقرره بخش ۲۶، این موافقت‌نامه، مکمل مقررات کنوانسیون مصونیت‌ها و مزایای ۱۹۴۶ است که از آن با عنوان «کنوانسیون کلی»<sup>۶۰</sup> در این سند یاد شده است. تا جایی که امکان اجرای مقررات مشابه این سند فراهم باشد، هر دو به صورت هم‌زمان اجرا می‌شوند اما زمانی که به دلیل تعارض و اختلاف در مقررات این دو سند، امکان اجرای هم‌زمان آن‌ها میسر نبود، مقررات موافقت‌نامه مقرر، اولویت اجرایی خواهد داشت. با این حال، بخش ۲۷ مقرر می‌دارد که موافقت‌نامه مقرر باید به نحوی تفسیر شود که موجبات ایفای کامل و مؤثر کارکردهای ملل متحد و دفتر آن در ایالات متحده را فراهم کند. در خصوص مصونیت وزیر خارجه در موافقت‌نامه مقرر، مقرره صریحی وجود ندارد و صرفاً در بخش ۱۵ به نمایندگان مقیم در ملل متحد اشاره شده که می‌توانند از مصونیت‌ها و مزایایی که برای مأموریت‌های دیپلماتیک توسط ایالات متحده در نظر گرفته می‌شود استفاده کنند.

۴. کنوانسیون وین در مورد روابط دیپلماتیک ۱۹۶۱:<sup>۶۱</sup> در این کنوانسیون به صراحت نامی از مصونیت وزیر خارجه نیامده اما بیان کنوانسیون به نحوی است که نشان می‌دهد وزیر خارجه در مقامی است که (به پیشنهاد وی یا شخصاً) استوارنامه سفرای کشور خود و سفرای کشور خارجی را صادر و دریافت می‌کند.<sup>۶۲</sup> از طرفی، به لحاظ ساختاری نیز هیئت‌های دیپلماتیک عموماً زیر نظر وزارت خارجه کشورها کار می‌کنند.<sup>۶۳</sup> بنابراین به نظر می‌رسد که به قیاس اولویت، وزیر خارجه، هم به لحاظ کارکرد و هم به لحاظ رتبه دیپلماتیک، از هیئت دیپلماتیکی که در کشور خارجی فعالیت می‌کند، دست‌کم، دایره مشابه و گاه وسیع‌تری دارد.

۵. کنوانسیون وین در مورد حقوق معاهدات ۱۹۶۹: بند ۲ از ماده ۷ این سند اشعار می‌دارد که

59. Agreement regarding the Headquarters of the United Nations, (Lake Success, New York, 26 June 1947), Resident Representatives to the United Nations, Section 15.

60. General Convention

61. Vienna Convention on Diplomatic Relations, (Vienna, 18 April 1961).

۶۲. در خصوص نقش وزیر خارجه در مأموریت‌های دیپلماتیک به مواد مرتبط کنوانسیون، از جمله ن. ک: مواد ۱۰، ۱۳، ۱۴، ۱۷، ۱۹، ۳۹ و ۴۱. در این خصوص، اصل ۱۲۸ قانون اساسی ایران اشعار می‌دارد: «سفیران به پیشنهاد وزیر امور خارجه و تصویب رئیس جمهور تعیین می‌شوند. رئیس جمهور استوارنامه سفیران را امضا می‌کند و استوارنامه سفیران کشورهای دیگر را می‌پذیرد».

۶۳. صدر، محمدجواد؛ حقوق دیپلماتیک و کنسولی، چاپ شانزدهم، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۸، صص ۳۹-۳۸.

به دلیل کارکرد ذاتی شان و بدون ارائه هیچ گونه اعتبارنامه‌ای، رئیس دولت، رئیس حکومت و وزرای خارجه به منظور انجام هر اقدامی جهت انعقاد معاهده، نماینده دولت متبوع شان تلقی می‌شوند. همین طور، طبق بند ۲ ماده ۶۷ همین سند، امضای رئیس دولت، رئیس حکومت یا وزیر خارجه می‌تواند به معنای بی اعتبار قلمداد کردن، اختتام، تعلیق یا کناره‌گیری از معاهده تلقی شود.<sup>۶۴</sup>

۶. کنوانسیون مأموریت‌های ویژه<sup>۶۵</sup>: ۱۹۶۹ به نظر می‌رسد که این معاهده، مهم‌ترین سند مورد بحث حاضر باشد. مواد مختلفی از این معاهده به موضوع مصونیت مقامات عالی‌رتبه دولتی که در مأموریت به سر می‌برند، از جمله وزیر خارجه می‌پردازد. ماده ۲۱ به وضعیت کلی رئیس دولت و اشخاص عالی‌رتبه می‌پردازد. مطابق این ماده، رئیس حکومت و وزیر خارجه علاوه بر مصونیت‌های مندرج در این کنوانسیون، از سایر مصونیت‌های موجود در حقوق بین‌الملل بهره‌مند خواهند شد. مواد مرتبط دیگر عبارت‌اند از: عدم تعرض نسبت به اماکن (ماده ۲۵)، عدم تعرض به آرشيو و اسناد (ماده ۲۶)، آزادی جابه‌جایی (ماده ۲۷)، آزادی برقراری ارتباط (ماده ۲۸)، عدم تعرض به شخص (ماده ۲۹)، عدم تعرض به محل استقرار شخصی (ماده ۳۰) و مصونیت از صلاحیت دولت پذیرنده از جمله مصونیت کیفری و مدنی (جز در مواردی که شخص وزیر خارجه در ظرفیت شخصی خویش، به خرید و فروش و معامله به‌عنوان تجارت و حرفه بپردازد) (ماده ۳۱). طبق ماده ۱۲ این سند، کشور پذیرنده می‌تواند بدون بیان دلیل در هر لحظه از زمان مأموریت، حتی پیش از شروع آن، نسبت به اعلام عنصر نامطلوب یا غیرقابل پذیرش در قبال شخص یا اشخاصی از هیئت مأموریت اقدام و از ورودشان به کشورش جلوگیری کند. این ماده به‌صورت عام نوشته شده و ظاهراً شامل مقامات عالی‌رتبه نیز می‌شود.

۷. کنوانسیون پیشگیری و مجازات جرائم علیه اشخاص حمایت‌شده بین‌المللی از جمله مأموران دیپلماتیک<sup>۶۶</sup>: ۱۹۷۳ این کنوانسیون به ممنوعیت تعرض و حمله به اشخاص حمایت‌شده بین‌المللی می‌پردازد و از کشورها می‌خواهد تا نسبت به جرم‌انگاری و مجازات اشخاص مرتکب اقدام کنند. این کنوانسیون در زمره کنوانسیون‌های مقابله با تروریسم نیز طبقه‌بندی شده است. بر اساس ماده ۱، از جمله اشخاص حمایت‌شده بین‌المللی عبارت‌اند از رئیس دولت، رئیس حکومت و وزیر خارجه که در سرزمین دولت دیگر حضور دارند؛ همچنین اعضای خانواده‌شان که همراه‌شان هستند.

۸. قطعنامه‌های مرتبط مجمع عمومی ملل متحد: در این خصوص باید خاطر نشان کرد که به

64. Vienna Convention on the Law of Treaties, (Vienna, 23 May 1969), Art. 7 (2), 67 (2).

65. Convention on Special Missions, (New York, 8 December 1969).

66. Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, (New York, 14 December 1973).

علت اعمال برخی محدودیت‌ها از سوی ایالات متحده به‌عنوان دولت میزبان ملل متحد بر مأموریت‌ها و نسبت به اشخاصی که به‌عنوان نماینده دولت عضو در جلسات ملل متحد شرکت می‌کنند، مجمع عمومی تصمیم گرفت در نشست بیست‌وششم خود در ۱۹۷۱، کمیته‌ای را تحت عنوان «کمیته روابط با دولت میزبان» تأسیس کند و تصمیم گرفت این موضوع را به‌عنوان دستور کار در برنامه موقت خود قرار دهد. از آن زمان تا کنون این کمیته در حال فعالیت و مشورت با دولت ایالات متحده به‌عنوان یکی از اعضای این کمیته است و هدف آن کاهش مشکلات و محدودیت‌هایی است که ایالات متحده برای هیئت‌های نمایندگی جهت حضور در خاک این کشور ایجاد می‌کند.<sup>۶۷</sup> دولت ایران در زمان اعتراض به اقدام ایالات متحده در تحریم وزیر خارجه نیز نامه خود را ذیل دستور کار مجمع عمومی در مورد روابط با دولت میزبان به دبیرکل ارائه کرد. ایران در یکی از آخرین جلسات این کمیته اعلام کرد «اگر دولت میزبان به نحو مناسب تعهدات خود را ذیل موافقت‌نامه مقرر و بر اساس قطعنامه ۱۹۷۱ مجمع عمومی انجام دهد، بیشتر مسائل مورد بررسی در این کمیته حل‌وفصل خواهد شد. نماینده ایران در این جلسه بر ماهیت بنیادین قاعده مصونیت مأموریت‌های دیپلماتیک بر اساس حقوق بین‌الملل دیپلماتیک اشاره کرد. او معتقد است کمیته باید از دولت میزبان بخواهد تا تعهدات خود را اجرا کند. در این راستا، دبیرکل به‌عنوان نگهبان مقرر ملل متحد، مسئولیت اجرای دقیق موافقت‌نامه مقرر را از سوی دولت میزبان بر عهده دارد».<sup>۶۸</sup>

در مجموع، از آنجا که مصونیت وزرای خارجه منبعث از تحولات حقوق بین‌الملل عرفی است، برای تعیین قلمرو این مصونیت باید به عملکرد دولت‌ها و اعتقاد حقوقی آن‌ها مراجعه کرد. قلمرو مصونیت مقامات عالی‌رتبه از جمله وزیر خارجه، طیف وسیعی از اقدامات را در برمی‌گیرد تا هدف نهایی مصونیت را تأمین کند یعنی انجام هرچه بهتر وظایف محوله. در این راستا، آزادی جابه‌جایی، آزادی برقراری ارتباط و مکاتبات، مصونیت اوراق، اسناد و مکاتبات، مصونیت از تعرض به شخص، محل سکونت، محل کار و اعضای خانواده، لازمه انجام وظایف محوله به وزیر خارجه است. با این حال، در کارهای تحقیقاتی اخیر و رویه قضایی مرتبط، بیشتر به مقوله مصونیت از صلاحیت کیفری محاکم خارجی پرداخته شده است. به‌عنوان مثال، انستیتوی حقوق بین‌الملل و کمیسیون حقوق بین‌الملل در سال‌های اخیر نسبت به بررسی مصونیت از رسیدگی‌های کیفری و حقوقی مقامات عالی‌رتبه دولتی از جمله رئیس دولت، رئیس حکومت و وزیر خارجه پرداخته‌اند. در اجلاس ۲۰۰۱ انستیتو در ونکوور کانادا، موضوع مصونیت قضایی و اقدامات اجرایی رئیس دولت

۶۷. برای مشاهده تاریخچه و فعالیت‌های این کمیته و همچنین مشاهده بسیاری از قطعنامه‌های مجمع عمومی در خصوص روابط با دولت میزبان، ن.ک:

[https://www.un.org/en/ga/sixth/71/host\\_country.shtml](https://www.un.org/en/ga/sixth/71/host_country.shtml)

68. Report of the Committee on Relations with the Host Country, A/73/26, 22 October 2018, para. 10.

و رئیس حکومت در حقوق بین الملل بررسی شد. مصونیت مطلق از رسیدگی کیفری، مصونیت نسبی در قبال امور مدنی و اداری تا جایی که برای یا در راستای انجام خدمت ضروری باشد و مصونیت در دوران پایان مأموریت به خاطر اقداماتی که در راستای انجام وظایفشان در دوره تصدی سمت ریاست دولت یا حکومت انجام داده‌اند، از جمله مواردی است که در این قطعنامه<sup>۶۹</sup> انستیتو به آن اشاره شده اما نامی از وزیر خارجه در آن برده نشده است.

در هفتمین گزارش گزارشگر کمیسیون حقوق بین الملل در آوریل ۲۰۱۹ پیرامون موضوع «مصونیت مأموران دولتی از صلاحیت کیفری دولت خارجی»، مقام دولتی به شخصی اطلاق شده که نماینده یک دولت تلقی می‌شود و کارکردهای دولتی را اعمال می‌کند. در قسمتی دیگر از مواد پیش‌نویس این گزارش آمده که مصونیت رئیس دولت، رئیس حکومت و وزیر خارجه، چه به لحاظ صلاحیت شخصی و چه به لحاظ صلاحیت موضوعی یا کارکردی، شامل تمام اقدامات این مقامات خواهد شد. با این حال، در ادامه تأکید شده که این مقامات در راستای اجرای صلاحیت‌های کارکردی خود نباید مرتکب جرایم شناخته‌شده در حقوق بین الملل شوند از جمله ژنوسید، جرایم علیه بشریت، جرایم جنگی، آپارتاید، شکنجه و ناپدیدسازی اجباری.<sup>۷۰</sup>

### ۳. تحلیل

#### ۳-۱. قلمرو مصونیت و نسبت آن با وضع و اجرای تحریم

طبق ماده ۵ کنوانسیون ۲۰۰۴ ملل متحد در مورد مصونیت‌های صلاحیتی دولت و اموال آن‌ها، یک دولت در رابطه با خود و اموالش نسبت به صلاحیت محاکم دولت دیگر مصونیت دارد.<sup>۷۱</sup> بر اساس ماده ۲ این کنوانسیون، دولت عبارت است از... (بند ۴) نمایندگان دولت که در ظرفیت مزبور از طرف دولت خود فعالیت می‌کنند. بنابراین می‌توان وزیر خارجه را در این گروه جای داد؛ هرچند در این کنوانسیون صراحتاً از مصونیت وزیر خارجه، صحبتی به میان نیامده است. از مجموع دو ماده مزبور این نتیجه به دست می‌آید که وزیر خارجه به‌عنوان نماینده دولت، بخشی از دولت محسوب می‌شود که در برابر محاکم دولت خارجی از مصونیت برخوردار است.<sup>۷۲</sup> این

69. Institut de Droit International, Resolution on the Immunities from Jurisdiction and Execution of Heads of State and of Government in International Law, Session of Vancouver, 2001.

70. Seventh report on immunity of State officials from foreign criminal jurisdiction, by Concepción Escobar Hernández, Special Rapporteur, A/CN.4/729, 18 April 2019, pp. 69-70.

برای مشاهده مباحث تفصیلی در مورد مصونیت کیفری مقامات عالی‌رتبه از جمله وزیر خارجه، ن.ک:

Rosanne Van Alebeek, *The Immunity of States and Their Officials in International Criminal Law and International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2008.

71. UN Convention on the Jurisdictional Immunities of States and Their Property, (New York, 2 December 2004).

72. Thomas D Grant, Part I Introduction, Article 2(1)(a) and (b), in, Roger O'Keefe, Christian J. Tams and Antonios Tzanakopoulos (eds.), *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property: A Commentary*, Oxford University Press, 2013, pp. 52-53.

مصونیت شامل رسیدگی‌های کیفری (به صورت مطلق)، حقوقی و اداری (به صورت نسبی) می‌شود که در محاکم مختلف کشور خارجی قابل اعمال است.<sup>۷۳</sup>

حال سؤال این است که آیا وضع تحریم توسط قانونگذار دولت خارجی نیز در قلمرو مفهوم مصونیت جای می‌گیرد؟ توضیح اینکه رئیس‌جمهور ایالات متحده بر اساس ماده ۲ قانون اساسی این کشور می‌تواند در قالب صدور فرمان اجرایی قانونگذاری کند.<sup>۷۴</sup> فرمان اجرایی ۱۳۸۷۶ نیز در این دسته جای می‌گیرد. آیا اقدام ترامپ مشمول مفهوم مصونیت به معنای معافیت از رسیدگی در محاکم کشور خارجی و اجرای احکام ناشی از آن می‌شود؟ در ظاهر امر، پاسخ منفی است. بر همین اساس می‌توان گفت از آنجا که علیه وزیر خارجه ایران طرح دعوی کیفری یا حقوقی صورت نگرفته و اساساً تحریم به مثابه اعمال صلاحیت کیفری یا حقوقی نیست، به نظر می‌رسد که اعمال تحریم علیه وزیر خارجه ایران، نقض مصونیت وی تلقی نخواهد شد.

از دیگر سو می‌توان به شکل دیگری به این موضوع نگاه کرد: نخست اینکه تحریم وضع‌شده باید در هر صورت اجرا شود و این اجرا موجب نقض مصونیت وزیر خارجه ایران می‌شود. دوم اینکه فلسفه اعطای مصونیت در صورت دوزدن قاعده مصونیت وزیر خارجه از طریق اعمال تحریم زیر سؤال می‌رود زیرا هدف اعطای مصونیت، انجام هرچه بهتر و مؤثرتر خدمت وزیر خارجه است اما اعمال تحریم می‌تواند جلوی این اثرگذاری را بگیرد و مانع از انجام مطلوب خدمت توسط وزیر خارجه شود. دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی معروف قرار بازداشت در ۲۰۰۲ اعلام کرد که «مصونیت و غیرقابل‌تعرض بودن، از شخص دارای مصونیت در برابر هرگونه اقدام دولت دیگر حمایت می‌کند که ممکن است مانع از اجرای انجام وظایف وی شود. در این خصوص میان اقدامات رسمی و شخصی وزیر خارجه و همچنین میان اقداماتی که شخص وزیر پیش از دوران وزارت انجام داده یا در طول دوران خدمت وزارت خود انجام می‌دهد، هیچ تفکیکی وجود این مانع بر سر اجرای کارکرد رسمی نیز جدی و قابل توجه است چه اینکه وزیر خارجه در زمان دستگیری در سرزمین دولت دستگیرکننده، در حال دیدار رسمی یا خصوصی

۷۳. برای مطالعه در مورد مفهوم کلی مصونیت قضایی دولت، ن.ک: محسن عبدالهی و میرشهبیز شافع؛ مصونیت قضایی دولت در حقوق بین‌الملل، چاپ دوم، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۶.

۷۴. قانونگذاری رئیس‌جمهور ایالات متحده از طریق صدور فرمان اجرایی به معنای قانون مصوب کنگره نبوده و از این رو جهت اجرا نیازمند تأیید کنگره نیست. ضمن اینکه کنگره به‌سادگی نمی‌تواند اثر فرمان اجرایی را خنثی کند و در صورت مخالفت کنگره با فرمان اجرایی رئیس‌جمهور، تنها می‌تواند نحوه اجرای آن را دشوار یا غیرممکن کند. تنها رئیس‌جمهور می‌تواند فرمان اجرایی را با فرمان اجرایی بعدی لغو کند. این موضوع در مورد برداشته شدن تحریم‌ها با انعقاد برجام در دوران اوباما و بازگشتن آن‌ها در دوران ترامپ قابل مشاهده است. در این خصوص، ن.ک:

<https://constitutionus.com/>; [https://www.americanbar.org/groups/public\\_education/publications/teaching-legal-docs/what-is-an-executive-order-/](https://www.americanbar.org/groups/public_education/publications/teaching-legal-docs/what-is-an-executive-order-/);  
<http://law2.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/prespowers.html>



باشد، چه اینکه این دستگیری ارتباطی به اقدامات پیش از زمان تصدی وزارت یا در زمان تصدی وزارت داشته یا نداشته باشد و چه اینکه این اقدامات در سمت رسمی یا سمت شخصی وزیر خارجه انجام شده باشد. به علاوه حتی صرف وجود این ریسک که با سفر به یا جابه‌جایی از طریق سرزمین دولتی دیگر، این امکان وجود داشته باشد که وزیر خارجه در معرض رسیدگی قضایی قرار بگیرد، می‌تواند موجب ایجاد بیم در شخص مزبور شده و مانع از سفر بین‌المللی وی شود، در حالی که برای انجام وظایف محوله لازم بود چنین سفری را انجام دهد.<sup>۷۵</sup>

در هر صورت، وضع و اجرای تحریم در وهله اول، مقوله‌ای است که توسط محاکم دولت خارجی انجام نمی‌شود اما ممکن است آثار اجرای تحریم، منجر به طرح دعوا علیه وزیر خارجه در یک دادگاه خارجی شود. در این حالت، دادگاه خارجی می‌تواند اعلام کند که وزیر خارجه دارای مصونیت کیفری، حقوقی و اداری است و امکان رسیدگی علیه وی وجود ندارد. بر این اساس، دادگاه صرفاً به مصونیت از رسیدگی حقوقی در دادگاه رسیدگی می‌کند و ممکن است در مورد اقدام قوه مجریه یا قوه مقننه (در فرض دادگاه ایالات متحده) یا دولت دیگر (در فرض دادگاهی خارج از صلاحیت ایالات متحده) صلاحیتی نداشته باشد. بنابراین، نتیجه نهایی می‌تواند پابرجا بودن تحریم وزیر خارجه باشد چرا که دادگاه داخلی می‌تواند بر اساس دکترین «عمل دولت»،<sup>۷۶</sup> نسبت به رسیدگی به اقدام دولت، خود را واجد صلاحیت تشخیص ندهد.<sup>۷۷</sup>

در این حالت می‌توان تحریم را محدودهای میانه مصونیت قضایی و مصونیت در مفهوم کلی تلقی کرد. در واقع، وضع و اجرای تحریم، لزوماً مصونیت قضایی و اجرایی وزیر خارجه را نقض

75. Case Concerning the Arrest Warrant, *op.cit.*, paras. 54-55.

پس از صدور رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه قرار بازداشت، دادگاهی در سوئیس، وزیر انرژی اتمی یک کشور خارجی را واجد مصونیت شخصی (*ratione personae*) تلقی کرد. در نظام حقوقی بریتانیا نیز دو پرونده در این زمینه مطرح شد. یکی قرار بازداشت وزیر دفاع اسرائیل و دیگری وزیر تجارت چین. در این دو رأی بر ضرورت مسافرت به‌عنوان بخشی از ایفای وظایف این دو وزیر تأکید شده است. در رأی دیگری از محاکم بریتانیا، رئیس دفتر اجرایی شورای عالی امنیت مغولستان واجد مصونیت شخصی قلمداد نشد. نکته جالب توجه دیگر در نوشته برخی نویسندگان این است که اگر رتبه وزیر خارجه تنزل یابد مانند مورد *یورودیا* در پرونده قرار بازداشت که از وزارت خارجه به وزارت آموزش و پرورش منتقل شد، دیگر از مصونیت شخصی برخوردار نخواهد بود اما مصونیت موضوعی وی در چارچوب وظایف همچنان به قوت خود باقی است. ن.ک:

Hazel Fox and Philippa Webb, *The Law of State Immunity*, (3rd edition), Oxford University Press, 2013, pp. 537-538.

76. Act of State

۷۷. با این حال، در فرض رسیدگی دادگاه امریکایی به موضوع مصونیت وزیر خارجه ایران باید توجه داشت که اساساً دولت ایران طبق قانون مصونیت ایالات متحده به ادعای حمایت از تروریسم، از مصونیت برخوردار نیست. وزیر خارجه به‌عنوان رکن دولت ایران، بخشی از بدنه دولت تلقی می‌شود که در صورت مصون نبودن دولت ایران، وزیر خارجه نیز فاقد مصونیت خواهد بود. برای مطالعه بیشتر در مورد نقض مصونیت دولت ایران در محاکم ایالات متحده، ن.ک: عباسعلی کدخدایی و علی داعی؛ *سلب مصونیت دولت ایران در محاکم ایالات متحده*، انتشارات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۰.

نمی‌کند اما امکان انجام فعالیت‌های او را مختل می‌کند.

### ۲-۳. نقدی بر یک نوشته

استیون راتنر، استاد دانشکده حقوق دانشگاه میشیگان، در تحلیلی بر تحریم وزیر خارجه ایران، ضمن برشمردن مواضع حقوقی موافق و مخالف تحریم وزیر خارجه، به رویه دولت‌هایی چون ایالات متحده و اتحادیه اروپا در تحریم وزیر خارجه سوریه و ونزوئلا اشاره می‌کند و آن را دارای سابقه می‌داند.<sup>۷۸</sup> از نظر وی، تحریم ظریف می‌تواند در عمل مشکلاتی برای او ایجاد کند:

«حتی اگر ظریف نسبت به این تحریم‌ها بی‌توجه باشد، تصور اینکه این تحریم‌ها چه اثری بر روند کاری او دارند چندان دشوار نیست. تصور کنید که وی به وین رفته و لازم است در هتل اقامت کند یا قصد دارد در رستوران غذا میل کند. اگر مالک هتل یا رستوران امریکایی باشد، وی در ازای اتاقی که به ظریف ارائه یا غذایی که برای وی تهیه می‌کند یا در ازای دریافت پول از وی مشمول تحریم ایالات متحده خواهد شد. اگر ظریف از کارت اعتباری استفاده کند، بانک اتریشی که فرایند مالی کارت مزبور را انجام می‌دهد یا دستگاه خودپردازی که به وی پول می‌دهد ممکن است با بسته‌شدن حساب بانکی متناظرش در ایالات متحده مواجه شود. ظریف می‌تواند برای عبور از این موانع، راه‌هایی پیدا کند از جمله اینکه پول نقد بپردازد یا مطمئن شود که مالک محل اقامتش امریکایی نیست یا اینکه اساساً در محل سفارت ایران در کشور مزبور اقامت کند؛ اقدامی که در دیدار با وزیر خارجه فرانسه در قالب اجلاس گروه G7 انجام شد. در هر صورت، این انسداد اموال می‌تواند بر کارکرد وی به‌عنوان وزیر خارجه اثرگذار باشد زیرا وی در این سمت نیاز دارد تا به مسافرت‌های خارجی خود ادامه دهد».<sup>۷۹</sup>

از نظر وی از آنجا که دولت‌ها در مقام موضع‌گیری نسبت به تحریم وزرای خارجه این سه کشور سکوت کرده‌اند، ممکن است تغییراتی در قلمرو قاعده عرفی مصونیت وزیر خارجه به وجود آید زیرا دولت‌ها با سکوت خود شاید این عقیده را دارند که تحریم‌های هدفمند لزوماً با مصونیت وزیر خارجه مغایرتی ندارد. از نظر وی، یک راه‌حل کوتاه‌مدت این است که دولت‌ها در زمان اجرای تحریم علیه وزیر خارجه به نحوی عمل کنند که در فعالیت‌های وی خللی وارد نشود. با این حال، وی اذعان دارد که هدف تحریم ایالات متحده، اختلال در فعالیت‌های وزیر خارجه

۷۸. شایان ذکر است که اتحادیه اروپا و ایالات متحده پس از بحران‌های جاری در سوریه و ونزوئلا در سال‌های جاری، مقامات بلندپایه این دو کشور از جمله وزرای خارجه آن‌ها را تحریم کردند. وزیر خارجه سوریه در ۲۰۱۱ و وزیر خارجه ونزوئلا در ۲۰۱۹ با اندکی فاصله، توسط اتحادیه اروپا و ایالات متحده تحریم شدند. ن.ک:

<https://www.wsj.com/articles/SB10001424053111903352704576540623693640518>

<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm670>

79. Steven Ratner, "U.S. Sanctions Against Iran's Foreign Minister and International Law", 28 August 2019, at: <https://www.justsecurity.org/65996/u-s-sanctions-against-irans-foreign-minister-and-international-law/>

ایران است که در این حالت باید واکنش سایر دولت‌ها و بازیگرانی چون بانک‌ها را مشاهده کرد.<sup>۸۰</sup>

چند نقد به دیدگاه این نویسنده وارد است:

نخست اینکه وی سکوت دولت‌ها را درباره واکنش به تحریم وزیر خارجه ایران مفروض تلقی کرده است در حالی که اتحادیه اروپا دقیقاً فردای روز اعلام تحریم، اراده خود را مبنی بر برقراری ارتباط با وزیر خارجه ایران به‌عنوان دیپلمات ارشد دولت ایران اعلام کرد؛ ضمن اینکه در یک ماهه اخیر، وزیر خارجه ایران نیز سفرهای بسیاری به کشورهای اروپایی، عربی، افریقایی و آسیایی داشته است که این خود نشان از عملکرد دولت‌ها در عدم پیروی از تحریم مزبور دارد.<sup>۸۱</sup> بنابراین، رویه متشدد اتحادیه در تحریم وزیر خارجه سوریه و ونزوئلا و در عین حال، مخالفت با تحریم وزیر خارجه ایران نشان می‌دهد که در این چند مورد، «انسجام و یکپارچگی»<sup>۸۲</sup> در رویه تحریم وزرای خارجه وجود ندارد؛ در حالی که بر اساس موازین حقوق بین‌الملل عرفی که در مطالعه اخیر کمیسیون حقوق بین‌الملل نیز بدان اشاره شده است، رویه مورد بحث در قاعده عرفی باید جدای از عمومیت، از یکپارچگی لازم نیز برخوردار باشد.<sup>۸۳</sup>

دوم اینکه نویسنده مزبور معتقد است که مصونیت وزیر خارجه لزوماً کامل نیست زیرا ممکن است در برخی مواقع از جمله مقررات راهنمایی و رانندگی از مصونیت لازم برخوردار نباشد؛ در حالی که به نظر می‌رسد اصولاً نمی‌توان تحریم و آثار ناشی از آن را با مقررات راهنمایی و رانندگی یا حتی مقررات گمرکی مقایسه کرد چون وزن همسانی ندارند؛ ضمن اینکه اعمال برخی مقررات داخلی بر وزیر خارجه از جمله قوانین راهنمایی و رانندگی دارای ابعاد محدودی است چرا که موضوع عدم مصونیت در این قبیل مقررات صرفاً محدود به فعالیت‌های شخصی (مصونیت شخصی) و نه حرفه‌ای وزیر خارجه (مصونیت کارکردی) است.

سوم، مصادیقی که نویسنده مزبور به‌عنوان ایجاد اختلال در فعالیت و عملکرد وزیر خارجه ایران مطرح کرده بر اساس نص فرمان اجرایی قابل قبول نیست زیرا بخش دوم از فرمان مزبور، زمانی نهادهای مالی خارجی را مستلزم تحریم می‌داند که عالمانه تراکنش مالی «مهم» را برای شخص تحریم‌شده انجام دهد یا تسهیل کند؛<sup>۸۴</sup> در حالی که به نظر می‌رسد تراکنش‌های مالی

80. *Ibid.*

۸۱. پس از تحریم وزیر خارجه، وی به کشورهای حوزه اسکانندیناوی، آسیای شرقی و عربی حوزه خلیج فارس جهت ملاقات با مقامات کشورهای مزبور سفر کرد. ن.ک: [www.mfa.ir](http://www.mfa.ir)

82. Consistency

83. "Draft Conclusions on Identification of Customary International Law, with Commentaries", *Yearbook of th International Law Commission*, Vol. II, Part Two, 2018, Conclusion 8, p. 135.

84. Sec. 2. (a) The Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State, is hereby authorized to impose on a foreign financial institution the sanctions described in subsection (b) of this section upon determining that the foreign financial institution has *knowingly* conducted or facilitated any

که در مثال نویسنده مزبور درج شده، فاقد اهمیت لازم در معنای «مهم» تلقی شود و منظور از این قبیل تراکنش‌ها، مواردی است که شامل جابه‌جایی‌های مالی قابل توجه باشد.

چهارم اینکه نویسنده معتقد است اگر اجرای تحریم ظریف به گونه‌ای باشد که خدش‌های به فعالیت و عملکرد وی در مقام وزیر خارجه وارد نکند، تحریم وی غیرقانونی نخواهد بود. به نظر می‌رسد صرف صدور فرمان اجرایی و تهدید به عملی کردن تحریم نهادهای مالی خارجی چنان فضای روانی را ایجاد می‌کند که مقصود مورد نظر دولت ایالات متحده را برآورده سازد. اثر عملی بازگرداندن تحریم ایالات متحده در دوران پسابرجام یا تصویب قانون لغو ویزا در دوران دولت اوباما از این نمونه‌اند. توضیح اینکه بر اساس قانون لغو ویزا، اشخاصی که پس از ژانویه ۲۰۱۱ در ایران حضور داشته باشند از حق دریافت ویزای ۹۰ روزه ایالات متحده محروم می‌شوند. با اینکه وزیر خارجه وقت ایالات متحده، تعهدی کتبی مبنی بر معافیت تجار و دانشجویان از این قانون ارائه نمود، فضای روانی قانون مزبور، اثرات نامطلوبی بر تجارت ایران داشت.<sup>۸۵</sup>

ممکن است این پرسش مطرح شود که آیا صرف قانونگذاری مغایر با تعهد بین‌المللی دولت، منجر به مسئولیت خواهد شد یا خیر؟ شرح و تفسیر طرح مسئولیت دولت در ماده ۱۲ خود به این نکته می‌پردازد که «ممکن است گاه صرف تصویب یک قانون، منجر به نقض تعهد دولت شود». به‌عنوان مثال، اخیراً ایالات متحده، بلندی‌های جولان را به‌عنوان بخشی از سرزمین اسرائیل به رسمیت شناخت. گاهی نیز صرف وضع قانون به معنای نقض تعهد نیست بخصوص زمانی که یک دولت بتواند به نحوی قانون مزبور را به مرحله اجرا درآورد که در نهایت منجر به نقض تعهد بین‌المللی‌اش نشود. به نظر می‌رسد که در اینجا صرف تصویب قانونی که منجر به ایراد خدشه به مصونیت وزیر خارجه در انجام وظایف محوله‌اش شود، می‌تواند نقض تعهد دولت ذی‌ربط باشد هرچند در نقطه مقابل نیز می‌توان این ملاحظه را مطرح کرد که ایالات متحده با تحریم وزیر خارجه ایران صرفاً قصد داشته امکان نقل و انتقال یا هرگونه معامله با وی را محدود کند و خواهان اختلال در روابط کاری و حرفه‌ای وی نبوده است؛ هرچند این دیدگاه به‌صراحت از سوی وزارت خزانه‌داری یا دیگر ارکان دولت ایالات متحده مطرح نشده و هدف بیان‌شده از سوی دولت ایالات متحده، ممنوع کردن هرگونه مراوده مالی با شخص وزیر خارجه است. به نظر، صرف وضع قانون در این خصوص و اجرای مؤثر آن می‌تواند در اثر مخدوش کردن مصونیت وزیر خارجه ایران، منجر به نقض تعهد بین‌المللی ایالات متحده شود. این خدشه، هم به وضعیت شخصی وی که شامل فعالیت‌های شخصی تجاری خواهد شد، قابل تسری است و هم ممکن

*significant financial transaction* for or on behalf of any person whose property and interests in property are blocked pursuant to section 1 of this order. (emphasis added)

85. Abdollah Abedini, "The Recent Letter of John Kerry and its Impact on the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)", available at: <http://opiniojuris.org>

است در عملکرد حرفه‌ای وی به‌عنوان وزیر خارجه اثرگذار باشد.

### ۳-۳. ضرورت اصلاح قانون صلاحیت دادگستری جمهوری اسلامی ایران برای

#### رسیدگی به دعاوی مدنی علیه دولت‌های خارجی

نکته پایانی که در اینجا باید بدان اشاره کرد، ضرورت اصلاح قانون صلاحیت دادگستری جمهوری اسلامی ایران برای رسیدگی به دعاوی مدنی علیه دولت‌های خارجی، مصوب ۱۳۹۱ است. ماده ۱ این قانون اشعار می‌دارد: «به‌موجب این قانون، اتباع ایرانی می‌توانند در موارد ذیل از اقدامات دولت‌های خارجی که مصونیت قضایی ناشی از مصونیت سیاسی دولت جمهوری اسلامی ایران و یا مقامات رسمی آن را نقض نموده باشند در دادگستری تهران اقامه دعوا کنند. در این صورت دادگاه مرجوع‌الیه مکلف است به‌عنوان عمل متقابل به دعاوی مذکور رسیدگی و طبق قانون، حکم مقتضی صادر نماید».

اگر مصونیت صرفاً محدود به مصونیت قضایی یعنی مصونیت از رسیدگی در دادگاه‌های داخلی دولتی دیگر باشد، ممکن است تحریم منجر به نقض مصونیت مقام رسمی کشور نشود یا اینکه اساساً عمل متقابل مورد نظر در این ماده، در دادگاه ذی‌صلاح ایرانی قابل طرح نباشد، به شرطی که عمل متقابل، عمل مشابه و متناظر دولت خارجی باشد.<sup>۸۶</sup> ماده ۷ در این خصوص اشعار می‌دارد: «دعاوی علیه نمایندگان یا مقامات یا نهادهای وابسته یا تحت کنترل دولت خارجی با رعایت اصل عمل متقابل، در صورتی قابل رسیدگی است که خسارات، ناشی از اقدامات موضوع این قانون باشد». در واقع، شرط طرح دعوا علیه دولت دیگر این است که آن‌ها پیش‌تر علیه مقامات ایرانی طرح دعوا کرده باشند.

اگر منظور از عمل متقابل در اینجا اقدام متقابل باشد باید اذعان کرد که تحریم وزیر خارجه لزوماً منجر به لغو مصونیت قضایی وی نخواهد شد و این چالش مطرح خواهد شد که آیا وزیر خارجه ایران به‌عنوان رکن دولت ایران می‌تواند در خصوص خسارات وارده احتمالی اعم از مادی یا غیرمادی علیه دولت ایالات متحده طرح دعوا کند؟ بخصوص اینکه ماده ۴ اشعار می‌دارد: «با توجه به اصل عمل متقابل، میزان در تقویم خسارات مادی، معنوی و تنبیهی زیان‌دیدگان، مشابه احکام صادره از دادگاه خارجی است».

بنابراین به نظر می‌رسد برای فراگیربودن موضوع اقامه دعوا علیه نتایج زیان‌بار تحریم از سوی کشورهای که مصونیت دولت ایران، ارکان و نهادها و مقامات ایرانی را سلب می‌کنند، واژه «قضایی» می‌تواند از عبارت «مصونیت قضایی ناشی از مصونیت سیاسی دولت جمهوری

۸۶. برای تحلیل این قانون، ن.ک: محسن عبدالهی، زوبین نصیری محلاتی و علی نواری؛ «دستبرد قانونی: تاراج اموال ایران در امریکا»، همشهری، ۱۳۹۵.

اسلامی ایران و یا مقامات رسمی آن را نقض نموده باشند» حذف شود تا گستره نقض مصونیت، فراتر از نقض مصونیت قضایی و مصونیت از اقدامات اجرایی باشد.

### نتیجه

مصونیت مقامات عالی‌رتبه دولتی از جمله وزیر امور خارجه، ریشه در حقوق بین‌الملل عرفی دارد. قلمرو این قاعده نیز بر اساس تحولات حقوق بین‌الملل عرفی در پرتو عملکرد و اعتقاد حقوقی دولت‌ها دچار تحول می‌شود. نکته مهم این است که مصونیت وزیر خارجه صرفاً محدود به رسیدگی کیفری که در آثار دکترین و رویه قضایی بسیار بر آن تأکید شده نیست. وزیر خارجه به‌عنوان مسئول وزارت خارجه، مقدمات پیاده‌سازی سیاست‌های دولت به‌عنوان زبان سیاست خارجی را در کشورها و سازمان‌های مختلف بر عهده دارد. از این‌رو قلمرو مصونیت وزیر خارجه، ارتباط مستقیمی با شرح وظایف و کارکرد وی دارد.

اقدام اخیر ایالات متحده در تحریم وزیر خارجه ایران، سوریه و ونزوئلا نشان می‌دهد که این کشور همچنان پیشتاز بدعت‌گذاری در عملکرد دولتی و تلاش برای ایجاد قواعد جدید است. اگرچه این کشور مدعی است که تحریم وزرای خارجه به نحوی اعمال می‌شود که مانع از فعالیت حرفه‌ای آن‌ها نشود، اثر عملی تحریم وزیر خارجه، در قالب بلوکه‌شدن اموال و دارایی‌های وی در ایالات متحده یا ممنوعیت نهادهای مالی غیرامریکایی در انجام یا تسهیل تراکنش مالی به نام وزیر خارجه، مانعی است که به نظر می‌رسد بر عناصر موجود در قلمرو قاعده مصونیت وزیر خارجه مؤثر است. کافی است به این نکته توجه شود که در زمان حضور وزیر خارجه و هیئت همراه در مأموریت‌های خارج از کشور، انجام تمام تراکنش‌های مالی جهت تسهیل مأموریت مزبور نیازمند همکاری نهادهای مالی خارجی است.

**منابع:****الف. فارسی****- کتاب**

- کدخدایی، عباسعلی و علی داعی؛ *سلب مصونیت دولت ایران در محاکم ایالات متحده*، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۰.
- صدر، محمدجواد؛ *حقوق دیپلماتیک و کنسولی*، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۸.
- عبدلهی، محسن و میرشهبیز شافع؛ *مصونیت قضایی دولت در حقوق بین الملل*، چاپ دوم، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۶.

**- مقاله**

- عبدلهی، محسن، زوبین نصیری محلاتی و علی نواری؛ «دستبرد قانونی: تاراج اموال ایران در امریکا»، همشهری، ۱۳۹۵.

**ب. انگلیسی****- Books**

- Foakes, Joanne, *The Position of Heads of State and Senior Officials in International Law*, Oxford University Press, 2014.
- Fox, Hazel and Philippa Webb, *The Law of State Immunity*, (3rd edition), Oxford University Press, 2013.
- O'Keefe, Roger, Christian J. Tams and Antonios Tzanakopoulos (eds.), *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property: A Commentary*, Oxford University Press, 2013.
- Ruys, Tom, Nicolas Angelet and Luca Ferro (eds.), *Cambridge Handbook of Immunities and International Law*, 2019.
- Van Alebeek, Rosanne, *The Immunity of States and Their Officials in International Criminal Law and International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2008.

**- Articles**

- Abedini, Abdollah, "The Recent Letter of John Kerry and its Impact on the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)", available at: <http://opiniojuris.org>.
- Akande, Dapo and Sangeeta Shah, "Immunities of State Officials, International Crimes, and Foreign Domestic Courts", *European Journal of International Law*, Vol. 21, 2011.

Ratner, Steven, "U.S. Sanctions Against Iran's Foreign Minister and International Law", 28 August 2019, at: <https://www.justsecurity.org/65996/u-s-sanctions-against-irans-foreign-minister-and-international-law/>

Watts, Arthur, "Heads of Governments and Other Senior Officials", Max Planck Encyclopedias of International Law, Online Version, at: [www.opil-ouplaw.com](http://www.opil-ouplaw.com) (Last access: 11 Sep. 2019)

Watts, Arthur, "Heads of State, Max Planck Encyclopedias of International Law", Online Version, at: [www.opil-ouplaw.com](http://www.opil-ouplaw.com) (Last access: 11 Sep. 2019)

#### - Cases and Materials

Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France), ICJ Reports, 2008.

UN Convention on the Jurisdictional Immunities of States and Their Property, (New York, 2 December 2004).

Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations Adopted by the General Assembly of the United Nations on 13 February 1946.

Agreement regarding the Headquarters of the United Nations, (Lake Success, New York, 26 June 1947).

Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, (New York, 14 December 1973).

Report of the Committee on Relations with the Host Country, A/73/26, 22 October 2018.

Institut de Droit International, Resolution on the Immunities from Jurisdiction and Execution of Heads of State and of Government in International Law, Session of Vancouver, 2001.

Seventh Report on Immunity of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction, by Concepción Escobar Hernández, Special Rapporteur, A/CN.4/729, 18 April 2019.

Charter of the United Nations, (San Francisco, 26 June 1945).

Vienna Convention on Diplomatic Relations, (Vienna, 18 April 1961).

Vienna Convention on the Law of Treaties, (Vienna, 23 May 1969), Art. 7 (2), 67 (2).

Convention on Special Missions, (New York, 8 December 1969).

Case Concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), ICJ Reports 2002.

Executive Order 13608 of May 1, 2012 on Prohibiting Certain Transactions with and Suspending Entry into the United States of Foreign Sanctions Evaders with Respect to Iran and Syria.

Executive Order 13846 of August 6, 2018 on Re-imposing Certain Sanctions with Respect to Iran.



Executive Order 13871 of May 8, 2019 on Imposing Sanctions with Respect to the Iron, Steel, Aluminum, and Copper Sectors of Iran.

Executive Order 13876 of June 24, 2019 Imposing Sanctions with Respect to Iran.

Letter dated 5 August 2019 from the Permanent Representative of the Islamic Republic of Iran to the United Nations addressed to the Secretary-General, A/3/976, 8 August 2019, at: <https://undocs.org/en/A/73/976>.

#### - Website

<http://law2.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/prespowers.html>

<https://constitutionus.com/>

<https://financialtribune.com/articles/national/99241/us-allies-criticize-sanctions-on-zarif-vow-to-keep-working-with-him>

<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm670>

<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm749>

<https://thehill.com/blogs/ballot-box/gop-primaries/264598-trump-iran-deal-was-so-bad-its-suspicious>

<https://travel.state.gov/content/travel/en/us-visas/tourism-visit/visa-waiver-program.html>

[https://www.americanbar.org/groups/public\\_education/publications/teaching-legal-docs/what-is-an-executive-order-/](https://www.americanbar.org/groups/public_education/publications/teaching-legal-docs/what-is-an-executive-order-/)

<https://www.mfa.gov.ir>

<https://www.nytimes.com/2018/05/08/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html>

<https://www.politico.eu/article/eu-mohammad-javad-zarif-us-sanctions/>

<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20190731.aspx>

<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20190624.aspx>

<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20190624.aspx>

<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20190731.aspx>

<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/iran.aspx>

[https://www.un.org/en/ga/sixth/71/host\\_country.shtml](https://www.un.org/en/ga/sixth/71/host_country.shtml)

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-cutting-off-funds-iranian-regime-uses-support-destructive-activities-around-world/>

<https://www.wsj.com/articles/SB10001424053111903352704576540623693640518>