

مطالعات حقوق تطبیقی

دوره ۹، شماره ۱

بهار و تابستان ۱۳۹۷

صفحات ۳۵۱ تا ۳۷۹

صدور و اجرای آرای دادگاه‌های امریکا علیه اموال بانک

مرکزی ایران از منظر حقوق بین‌الملل و حقوق امریکا

سیامک کرمزاده*

استادیار گروه حقوق دانشکده علوم انسانی دانشگاه شاهد

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۹/۲۳، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۱/۱۴)

چکیده

در تاریخ ۲۰ آوریل ۲۰۱۶، دیوان عالی امریکا اجرای آرای صادره از سوی دادگاه‌های امریکا در پرونده «پیترسون و دیگران علیه اموال بانک مرکزی ایران» را تأیید نمود. به نظر دیوان عالی امریکا آرای صادره علیه اموال بانک مرکزی مغایر با اصل تفکیک قوا مندرج در قانون اساسی امریکا نیست. این رأی که موضع دیوان عالی امریکا را در خصوص مصونیت بانک مرکزی و اموال آن نشان می‌دهد بر تصمیمات دادگاه‌های امریکا در موضوع مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آن‌ها تأثیرگذار خواهد بود. تا سال ۲۰۱۲ م اموال بانک مرکزی بر اساس قوانین امریکا از مصونیت برخوردار بود. در همین سال کنگره امریکا با تصویب قانون کاهش تهدید ایران و حقوق بشر سوریه ضمن اعلام انسداد اموال بانک مرکزی، اجرای آرای صادره علیه دولت ایران را در خصوص اموال بانک مرکزی مجاز شناخت. در این مقاله ضمن بررسی قوانین امریکا در خصوص مصونیت قضایی دولت‌ها، صدور و اجرای آرای صادره از سوی دادگاه‌های امریکا علیه اموال بانک مرکزی از منظر حقوق بین‌الملل بررسی خواهد شد. اقدام کنگره امریکا در تصویب قانون اخیر و اجرای آرای صادره علیه دولت ایران (با فرض صحت) و علیه اموال بانک مرکزی ایران بلاوجه به نظر می‌رسد. بر اساس حقوق بین‌الملل عرفی، بانک‌های مرکزی و اموال آن‌ها مصونیت دارند و به دلیل برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل از دولت نمی‌توان آرای صادره علیه دولت را علیه اموال متعلق به بانک مرکزی اجرا نمود.

واژگان کلیدی

آرای دادگاه‌های امریکا، اقدامات اجرایی، بانک مرکزی ایران، قانون مصونیت دولت خارجی امریکا، مصونیت قضایی دولت.

مقدمه

در تاریخ ۲۰ آوریل ۲۰۱۶، دیوان عالی کشور آمریکا در پاسخ به درخواست بانک مرکزی ایران مبنی بر اعلام مغایرت رأی صادره در پرونده «پیترسون و دیگران علیه اموال بانک مرکزی ایران» در دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر با اصل تفکیک قوا (Separation of Power) مورد اشاره در قانون اساسی آمریکا رأی خود را صادر نمود. پیش از این، دادگاه‌های آمریکا رأی خود را مبنی بر وجاهت توقیف اموال بانک مرکزی که به صورت اوراق قرضه دلاری از شرکت اروپایی کلیراستریم (Clear Stream) خریداری نموده بود، صادر کرد. دیوان عالی آمریکا رأی صادره به نفع خواهان‌های آمریکایی را در پرونده یادشده ابرام و اعلام نمود که رأی صادره نقض اصل تفکیک قوا مندرج در قانون اساسی آمریکا آن‌گونه که ایران ادعا می‌کند، نیست. ایران در این پرونده ادعا کرده است که کنگره آمریکا با تصویب ماده ۸۷۷۲ قانون کاهش تهدید ایران و حقوق بشر سوریه در ۲۰۱۲م Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of (از این پس، قانون کاهش تهدید ایران)، خود را در جایگاه قوه قضائیه قرار داد تا با اعمال ماده یادشده نتیجه مورد نظر کنگره در پرونده مورد بحث حاصل شود. در واقع کنگره آمریکا با تصویب ماده مورد اشاره، تعریف جدیدی از دارایی‌های مالی را ارائه می‌دهد، به نحوی که حتی اوراق قرضه‌ای را که در خارج از آمریکا از سوی واسطه‌های خارجی نگهداری می‌شود، مشمول توقیف و عملیات اجرایی می‌داند. ضمن اینکه به‌طور مشخص با ذکر عنوان و مشخصات دقیق پرونده «پیترسون و دیگران...» مطرح در دادگاه نیویورک، دارایی‌های مالی موصوف در ماده مورد اشاره را معطوف به دارایی‌های مالی مورد اختلاف در این پرونده می‌داند.^۱ به این

1. (a) INTERESTS IN BLOCKED ASSETS

(1) IN GENERAL Subject to paragraph (2), notwithstanding any other provision of law, including any provision of law relating to sovereign immunity, and preempting any inconsistent provision of State law, a financial asset that is—

(A) held in the United States for a foreign securities intermediary doing business in the United States;
(B) a blocked asset (whether or not subsequently unblocked) that is property described in subsection (b); and

(C) equal in value to a financial asset of Iran, including an asset of the central bank or monetary authority of the Government of Iran or any agency or instrumentality of that Government, that such foreign securities intermediary or a related intermediary holds abroad,

shall be subject to execution or attachment in aid of execution in order to satisfy any judgment to the extent of any compensatory damages awarded against Iran for damages for personal injury or death caused by an act of torture, extrajudicial killing, aircraft sabotage, or hostage-taking, or the provision of material support or resources for such an act.

(b) FINANCIAL ASSETS DESCRIBED

The financial assets described in this section are the financial assets that are identified in and the subject of proceedings in the United States District Court for the Southern District of New York in Peterson et al. v. Islamic Republic of Iran et al., Case No. 10 Civ. 4518 (BSJ) (GWG), that were restrained by restraining notices and levies secured by the plaintiffs in those proceedings, as modified

ترتیب با تصویب قانون مورد بحث امکان توقیف و اجرای رأی دادگاه‌های امریکا به نفع خواهان‌های امریکایی در مورد اوراق قرضه بانک مرکزی خریداری شده از کلیراستریم در اروپا فراهم گردید. در پرونده «پیترسون و دیگران...» تعدادی از قربانیان، ورثه و بازماندگان که با طرح دعوی علیه دولت ایران موفق به اخذ رأی غیابی شده بودند، از دادگاه تقاضای اجرای رأی علیه یک میلیارد و ۷۵۰ میلیون دلار از اوراق قرضه متعلق به بانک مرکزی ایران نزد سیتی بانک در نیویورک را کردند. اقدام برای اجرای رأی در ۲۰۰۸م شروع شد، ولی در ۲۰۱۲م محکوم‌لهم امریکایی درخواست خود را بر اساس ماده ۸۷۷۲ قانون پیش‌گفته مطرح کردند.

دیوان عالی امریکا به‌عنوان بالاترین مرجع قضایی فدرال بر آرای صادره در پرونده یادشده و اقدامات خواهان‌های امریکایی در توقیف اموال بانک مرکزی صحنه گذاشت. صدور رأی پیش‌گفته نقش تعیین‌کننده‌ای در ایجاد رویه قضایی امریکا و تبعیت دادگاه‌های تالی از رأی صادره از سوی دیوان عالی کشور امریکا خواهد داشت. به این ترتیب از نظر بالاترین مرجع قضایی فدرال امریکا اموال بانک مرکزی ایران بر اساس قانون امریکا فاقد مصونیت بوده و در نتیجه صدور حکم و انجام عملیات اجرایی علیه اموال بانک مرکزی دارای وجهت قانونی است.

تا پیش از سال ۲۰۱۲م اموال بانک مرکزی ایران مطابق با قوانین امریکا از مصونیت برخوردار بود. در این سال کنگره امریکا در اقدامی عجیب با تصویب قانون کاهش تهدید ایران، اموال بانک مرکزی ایران را فاقد مصونیت دانسته، در اقدامی عجیب‌تر، به‌صراحت و به‌طور مشخص اموال توقیفی متعلق به بانک مرکزی موضوع پرونده «پیترسون و دیگران...» را مشمول اقدامات اجرایی دانست. همان‌طور که نمایندگان سنای امریکا پیش‌تر نیز اعلام کرده بودند هدف از وضع این قانون، ایجاد شرایطی برای اجرای آرای صادره علیه دولت ایران از طریق توقیف اموال بانک مرکزی و توزیع آن در میان خواهان‌های امریکایی بود. صرف نظر از قصد قانون‌گذاران امریکایی، به‌نظر می‌رسد اقدام کنگره امریکا در تصویب این قانون و نیز انجام عملیات اجرایی در خصوص آرای صادره از سوی دادگاه‌های امریکایی مغایر با قواعد حقوق بین‌الملل باشد.

بر همین اساس، دولت ایران به‌تازگی با طرح دعوی علیه دولت امریکا در دیوان بین‌المللی دادگستری مدعی شد اقدامات دولت امریکا علیه اموال دولت ایران از جمله اموال بانک مرکزی که به‌موجب آن تاکنون مبلغی بالغ بر ۵۶ میلیارد دلار در محکومیت ایران رأی صادر شده، نقض مصونیت قضایی ایران و مغایر با حقوق بین‌الملل است. ایران در دادخواست خود با استناد به عهدنامه مودت، روابط اقتصادی و حقوق کنسولی بین ایران و ایالات متحده ۱۹۵۵م (Treaty)

by court order dated June 27, 2008, and extended by court orders dated June 23, 2009, May 10, 2010, and June 11, 2010, so long as such assets remain restrained by court order.

of Amity Economic Relations and Consular Rights between the United States and Iran) از دیوان خواسته است تا اعلام کند که دولت ایران و شرکت‌های دولتی ایران از مصونیت قضایی در دادگاه‌های امریکا و در مقابل اقدامات اجرایی در امریکا برخوردارند.^۱ در این تحقیق سعی شده است تا اقدامات مربوط به توقیف اموال بانک مرکزی و اجرای عملیات اجرایی علیه آن از منظر حقوق بین‌الملل بررسی شود. در این راستا دکترین‌های مربوط به مصونیت قضایی دولت خارجی، مصونیت قضایی دولت‌های خارجی در حقوق ایالات متحده امریکا و وضعیت بانک مرکزی ایران در قوانین امریکا و همچنین موضوع مصونیت دولت خارجی در حقوق بین‌الملل و در پرتو آرای دیوان بین‌الملل دادگستری در بخش‌های مختلف این مقاله مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

تاریخ تحولات حقوق مصونیت قضایی دولت‌ها

«قاعده مصونیت دولت» که از جایگاه مهمی در حقوق بین‌الملل برخوردار است، از اصل برابری حاکمیت دولت‌ها مندرج در بند ۱ ماده ۲ منشور ملل متحد، یعنی یکی از اصول بنیادین نظام حقوقی بین‌المللی نشئت می‌گیرد. تاریخ حقوق مصونیت قضایی دولت‌ها با دکترین مصونیت مطلق (Doctrine of Absolute Immunity) شروع می‌شود. در قرن نوزدهم نظر غالب این بوده است که دولت‌ها به دلیل برخورداری از حاکمیت، در مقابل دادگاه‌های خارجی مصونیت مطلق دارند. در قرن بیستم به تدریج دکترین مصونیت محدود (Doctrine of Restrictive Immunity) جایگزین مصونیت مطلق گردید (Yang, 2012, p.6). می‌توان گفت شکل‌گیری قواعد حقوقی معاصر ناظر بر موضوع مصونیت دولت‌ها نتیجه آرای صادره از سوی محاکم داخلی علیه دولت‌های خارجی بوده است (انصاری معین، ۱۳۸۹، ص ۳۵).

۱. دکترین مصونیت مطلق

منظور از مصونیت مطلق این است که دولت‌ها نزد دادگاه‌های خارجی در مورد هر موضوعی از مصونیت برخوردارند. به عبارت دیگر، بدون رضایت دولت خارجی نمی‌توان رسیدگی قضایی علیه آن‌ها را آغاز نمود. در نتیجه دولت‌ها در رسیدگی قضایی نزد دادگاه‌های خارجی صرف نظر از ماهیت رابطه حقوقی، نوع و ماهیت دادرسی، مصونیت مطلق دارند. به این ترتیب، دولت‌ها حتی در صورت انجام معاملات تجاری و در موارد اختلاف با طرف‌های قرارداد تجاری از

1. Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Iran's Application Instituting Proceedings, 14 June 2016, p. 17 available at <http://www.icj-cij.org/docket/index> (last visit 27/1/2018)

مصونیت قضایی برخوردار هستند. در هر حال، دکترین مصونیت مطلق در زمانی که دولت‌ها صرفاً به امور حاکمیتی می‌پرداختند کاملاً قابل قبول بود، اما با ورود دولت‌ها به عرصه فعالیت‌های تجاری بین‌المللی و انعقاد قراردادهای تجاری با اشخاص خصوصی خارجی نیاز به دکترین جدیدی که بتواند پاسخگوی شرایط جدید باشد بیش از پیش احساس می‌شد.

در خصوص رویه قضایی مربوط به مصونیت قضایی دولت، می‌توان به نخستین پرونده در این مورد یعنی «دعوی کشتی اسکونر اکس چنج»^۱ اشاره کرد. در پرونده یادشده، قاضی مارشال (Chief Justice Marshall)، رئیس دیوان عالی کشور امریکا، مصونیت ادعایی از سوی فرانسه را تأیید کرد. زمانی که کشتی نیروی دریایی فرانسه برای تعمیر در فیلادلفیا پهلو گرفت، خواهان‌های امریکایی ادعا کردند که این کشتی همان کشتی امریکایی اسکونر است که فرانسوی‌ها در سال ۱۸۱۰م به دستور ناپلئون تصرف و تملک کردند. دادستان ایالات متحده پیشنهاد کرد که دادگاه به دلیل مصونیت دولت‌ها صلاحیت رسیدگی به پرونده را ندارد (Harris, 2005, p.307).

نظر قاضی مارشال این بود که مصونیت دولت خارجی مطلق است و محدودیتی بر آن نیست در نتیجه کشتی یادشده تحت صلاحیت قضایی ایالات متحده قرار نمی‌گیرد. در پرونده «کشتی پیزارو» این موضوع دوباره تأیید شد.^۲ از دید قاضی مارشال، مصونیت دولت‌ها به دلیل برابری و استقلال آن‌هاست. به این ترتیب، دیوان عالی امریکا در دو پرونده یادشده، دکترین مصونیت مطلق را مورد توجه قرار داد (Yang, 2012, p.9).

باید اضافه کرد که گرچه دکترین مصونیت مطلق از ابتدا در دادگاه‌های امریکا مورد توجه قرار گرفت، ولی در حقیقت مصونیت مطلق دولت خارجی هیچ‌وقت «مطلق» نبوده و این مصونیت عملاً تابع استثناهایی بوده است. در چنین شرایطی همیشه امکان داشت که دولت به‌عنوان خواهان به دادگاه مراجعه کند و یا با صرف نظر از مصونیت خود به‌عنوان خواننده در دادگاه حضور یابد. در مواردی که دولتی دعوایی را در دادگاه اقامه می‌کند، نمی‌تواند در مقابل دعوای متقابل مرتبط با دعوای اصلی به مصونیت خود استناد نماید و یا در صورتی که دولت در رسیدگی به اختلافات قراردادی از طریق دادگاه‌های داخلی یا داوری موافقت کند، مصونیت دولت قابل استناد نیست.

۲. دکترین مصونیت محدود

مشکل است که بتوان گفت دقیقاً از چه زمانی دکترین غالب در حقوق بین‌الملل از مصونیت

1. The Schooner Exchange v McFaddon et al., 7 Cranch. 116 (1812) US Supreme Court.

2. Berizzi v. Pesaro 271 US 562 (1926).

مطلق به مصونیت محدود تغییر پیدا کرده، زیرا این تغییر وضعیت به تدریج صورت گرفته است. ولی می‌توان گفت که بیشترین تغییرات مربوط به دوران پس از جنگ جهانی دوم بوده است. به نظر می‌رسد نقطه آغاز نگرش به مصونیت محدود، نامه صادره مورخ ۱۹۵۲م از سوی وزارت خارجه آمریکا با عنوان «تیت» (Tate Letter) بوده است. در این نامه که بیان سیاست‌ها و مواضع وزارت خارجه امریکاست و با هدف ارائه پیشنهاد در مورد مصونیت یا عدم مصونیت دولت خارجی به دادگاه‌های امریکا تهیه شده است، استدلال وزارت خارجه آمریکا در خصوص اعمال دکترین مصونیت محدود این بود که «با توجه به رویه گسترده و رو به افزایش دولت‌هایی که فعالیت تجاری انجام می‌دهند ضروری است اشخاصی که با دولت‌ها تجارت می‌کنند بتوانند از حقوق مسلم خود در دادگاه‌ها برخوردار شوند»^۱. بنابراین، توجه به اشخاصی که با دولت‌ها معاملات تجاری دارند، دلیل وزارت خارجه بر ضرورت توجه به مصونیت قضایی محدود دولت‌ها بوده است. شایان ذکر است، مصونیت محدود مشکلاتی را در خصوص طبقه‌بندی اعمال دولت از حیث حاکمیتی یا تصدی به همراه دارد؛ بنابراین با پذیرش مصونیت محدود باید دید کدام‌یک از نهادهای دولتی (برای مثال، شرکت‌های دولتی) مصونیت دارند و آیا دولت می‌تواند به‌طور غیرمستقیم و از طریق نهادهای وابسته طرف دعوی قرار گیرد؟

تا سال ۱۹۵۲م کشورها به دو دسته متمایل به مصونیت مطلق و مصونیت محدود تقسیم می‌شدند. از این تاریخ به بعد با توسعه روابط میان اعضای جامعه بین‌المللی و گسترش تجارت و بازرگانی و سایر فعالیت دولت‌ها در کشورهای خارجی، دکترین مصونیت مطلق رو به افول گذاشت. هم‌اکنون می‌توان گفت مصونیت محدود از سوی اغلب کشورها پذیرفته شده است؛ بنابراین، هم‌اکنون اعطای مصونیت به دولت‌ها به اعمال حاکمیتی محدود است (عبداللهی و شافع، ۱۳۸۶، ص ۴۳). همان‌طور که اوکانل گفته است: «در مورد حقوق بین‌الملل عرفی می‌توان گفت که مصونیت از رسیدگی قضایی فقط در خصوص فعالیت‌های دولتی است که مربوط به اداره کشور است و سایر اعمالی را که تجاری است، شامل نمی‌شود» (O` Connel, 1970, p.841) با اطمینان می‌توان گفت که با انعقاد کنوانسیون مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آن‌ها مورخ ۲۰۰۴م (United Nations Convention o Jurisdictional Immunities of States and Their Property) (از این پس کنوانسیون مصونیت قضایی)، مصونیت محدود جایگزین مصونیت مطلق شده است (Yang, 2012, p.12).

1. US House of Representatives, Report No. 94-1487, 1976, p.6-7.

مصونیت قضایی دولت‌ها در حقوق ایالات متحده امریکا

مصونیت قضایی دولت‌های خارجی همواره در ایالات متحده امریکا مورد توجه بوده است. همان‌طور که گفته شد، رأی معروف «اسکونر» در اوایل قرن نوزدهم نخستین رأی صادره از سوی دادگاه‌های امریکاست که موضع امریکا را در مورد برخورداری دولت‌های خارجی از مصونیت مطلق نزد محاکم خارجی مشخص می‌سازد. در قرن بیستم رویه قضایی امریکا تحت تأثیر رویه قضایی در کشورهای صنعتی قرار گرفت و با ورود دولت‌ها به تجارت بین‌الملل به تدریج با تفکیک میان اعمال حاکمیتی (acta jure imperii) و اعمال تصدی (acta jure gestionis)، دکتترین مصونیت محدود بیش از گذشته مورد توجه قرار گرفت. نظر به لزوم توجه به مسئله مصونیت دولت‌ها در ایالات متحده در صورت بروز اختلافات تجاری میان دولت خارجی و شرکت‌های خصوصی، در سال ۱۹۷۶م قانون مصونیت دولت خارجی در این کشور به تصویب رسید. این قانون ضمن پذیرش تئوری مصونیت محدود، مقرراتی را در خصوص دعاوی علیه دولت‌های خارجی نزد دادگاه‌های امریکا مطرح کرد. قانون یادشده در سال‌های بعد با تصویب قوانین دیگر از جمله قانون ضد تروریسم و مجازات مؤثر مصوب ۱۹۹۶م (Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act of 1996 (AEDPA) (از این پس قانون ضد تروریسم) و نیز قانون کاهش تهدید ایران اصلاح شده است. در بخش بعدی، نخست مصونیت قضایی دولت خارجی در رویه قضایی امریکا و سپس مصونیت دولت‌ها در قوانین امریکا بررسی خواهد شد.

۱. مصونیت قضایی دولت‌ها در رویه قضایی امریکا

رأی قاضی مارشال در خصوص مصونیت دولت خارجی مبنای دکتترین مصونیت مطلق دولت در رویه قضایی امریکا را تشکیل می‌دهد. دیدگاهی که در آن زمان در خصوص مصونیت دولت‌ها وجود داشته این بوده که «مصونیت دولت‌ها در مقابل صلاحیت دادگاه‌های کشور دیگر اصل مسلم و مورد توافق در حقوق بین‌الملل عرفی است»^۱. قاضی مارشال در رأی خود مبنای این مصونیت را برابری و استقلال مطلق دولت‌های حاکم می‌داند^۲. به نظر قاضی مارشال «چنین مصونیتی برای مراودات بین‌المللی و حفظ روابط دوستانه ضروری شناخته شده است» (Bankas, 2005, p.59).

تئوری مصونیت مطلق تا سال ۱۹۲۶م بدون هرگونه مشکلی در دادگاه‌های امریکا مورد توجه بوده است، اما در این تاریخ از سوی دادگاه امریکایی در پرونده «پیزارو» برای نخستین بار

1. The Schooner Exchange v. McFaddon et al. (1812) 7 Cranch, p. 136-137

2. Ibid, at 36

مورد تردید قرار گرفت.^۱ در این پرونده در مورد کشتی تجاری ثبت‌شده‌ای به نام پیزارو که در تملک ایتالیا بود و از سوی این دولت برای اهداف تجاری مورد استفاده قرار می‌گرفت، به دلیل عدم انجام تعهدات مبنی بر تحویل بار از ایتالیا به نیویورک قرار صادر شد. نظر وزارت خارجه آمریکا این بود که کشتی ایتالیایی مصونیت ندارد.

شایان ذکر است قاضی مارشال در پرونده «اسکونر» رویه‌ای را ایجاد کرده بود که بر اساس آن قوه مجریه و به‌طور مشخص وزارت خارجه آمریکا اختیار دارد که در مورد مصونیت داشتن یا نداشتن دولت خارجی اظهار نظر نماید. نکته قابل توجه اینکه در پرونده پیزارو برخلاف نظر وزارت خارجه آمریکا مبنی بر عدم مصونیت دولت ایتالیا و رأی دادگاه تجدیدنظر در تأیید مصونیت، عدم مصونیت دولت ایتالیا از سوی دیوان عالی کشور آمریکا رد شد. نظر دیوان عالی این بود که پیزارو در حاکمیت دولت ایتالیا بوده و برای اهداف عمومی مورد استفاده قرار گرفته و در نتیجه دارای مصونیت است.^۲ بنابراین در پرونده «پیزارو» با وجود نظر قوه مجریه مبنی بر لزوم سلب مصونیت از کشتی یادشده به دلیل تجاری بودن ماهیت کشتی، نظر دیوان عالی آمریکا بر مصونیت کشتی بود.

در پرونده «جمهوری مکزیک علیه هافمن»^۳، نظر دیوان عالی آمریکا این بود که کشتی تجاری که در مالکیت دولت مکزیک بوده و از سوی شرکت تجاری مورد استفاده قرار گرفته است، مصونیت ندارد. در این پرونده، وزارت خارجه نظری در مورد مصونیت دولت مکزیک ارائه نکرد، ولی در هر حال دیوان عالی آمریکا رأی به عدم مصونیت کشتی موصوف داد.^۴ شایان ذکر است که آرای صادره در پرونده‌های پیش‌گفته موجب شد که وزارت خارجه معیارهای متعارفی برای مصونیت دولت تدوین کند. این معیارها که در نامه تیت آمده است، دکترین مصونیت مطلق را به مصونیت محدود تغییر داد. این نامه بر رویه قضایی آمریکا تأثیر گذاشت و از این تاریخ به بعد دادگاه‌های آمریکا دکترین مصونیت محدود یا نسبی را دنبال کرده‌اند (Sinclair, 1980, p.161-163).

به عبارت دیگر، در نتیجه نامه تیت، اعتبار دکترین مصونیت مطلق تا حد زیادی کاهش یافت. مصونیت مطلق دولت‌ها که تا سال‌های طولانی در رویه قضایی ایالات متحده دیده می‌شد، در حال حاضر مورد توجه نیست.

به این ترتیب، وزارت خارجه آمریکا با صدور نامه تیت در ۱۹۵۲م، موضع خود را تغییر داد و دکترین مصونیت مطلق را نسخ کرد. در پرونده «آلفرد دانهییل» دیوان عالی آمریکا نظریه دکترین محدود را تأیید کرد.^۵

1. Borizzi Brothers v. Steamship Pesaro (1926) 271 US 562

2. ibid

3. Republic of Mexico v. Hoffman (1943) 324 US 30

4. (1943) 324 US 35-36

5. Alfred Dunhill of London Inc. v. Republic of Cuba (1976) 425 US 682; 318

در نگاه دیوان عالی، بدهی تجاری دولت، عمل حاکمیتی (act of state) شمرده نمی‌شد. دیوان عالی با اشاره به رویه سایر دولت‌ها چنین اعمالی را فاقد مصونیت دانست (Bankas, 2005, p.61).

دیوان عالی امریکا تا حد زیادی تحت تأثیر تعداد روزافزون کشورهای صنعتی در پذیرش نظریه مصونیت محدود قرار داشته است. مهم‌ترین پرونده در رویه قضایی امریکا که بین فعالیت‌های تجاری و فعالیت‌های عمومی بر اساس تئوری مصونیت محدود تفکیک قائل شده، پرونده «ویکتوری ترانسپورت» است.^۱

رای صادره در این پرونده، آرای دادگاه‌های امریکا را تحت تأثیر قرار داد و برای سایر دادگاه‌ها رویه قضایی ایجاد نمود. در حال حاضر در دادگاه‌های امریکا ترجیح با نظریه مصونیت محدود است که از قانون مصونیت دولت‌های خارجی ۱۹۷۶ م (Foreign Sovereign Immunity Act (FSIA) متأثر است.

۲. قانون مصونیت دولت‌های خارجی امریکا مصوب ۱۹۷۶ م و اصلاحیه‌های بعدی

در ایالات متحده امریکا نیاز به تصویب قانونی برای موضوع مصونیت دولت‌ها در اختلافات تجاری بین شرکت‌های خصوصی و دولت‌های خارجی احساس می‌شد. همان‌طور که گفته شد، این کار پیش‌تر از سوی وزارت خارجه امریکا قبل از تصویب قانون مصونیت دولت خارجی انجام می‌شد و وزارت خارجه امریکا نظر خود را حسب مورد در خصوص مصونیت داشتن یا نداشتن دولت خارجی طرف اختلاف به دادگاه رسیدگی کننده اعلام می‌کرد (Sinclair, 1980, p.167-169).

قانون یادشده تا حد زیادی تئوری مصونیت محدود را بر اساس تجربه امریکا تدوین کرد، ضمن اینکه وظیفه تعیین مصونیت دولت را از دولت به قوه قضاییه واگذار نمود. این قانون مقرراتی در خصوص دعاوی قضایی علیه دولت‌های خارجی و نمایندگان آن‌ها در مقابل دادگاه‌های امریکایی وضع کرد. قانون یادشده به قوه قضائیه اختیار می‌دهد تا تعیین کند که چه اعمالی تجاری است و کدام تجاری نیست. این قانون همچنین مقرراتی در خصوص نحوه طرح دعاوی علیه دولت و کارگزاران آن دارد. در ماده ۱۰۱۰ مقرراتی در مورد اجرای آرا علیه دولت‌های خارجی، برای مثال، اجرای رأی در مورد اموال تجاری دولت خارجی وضع نموده است. در مواد ۱۶۰۹ تا ۱۶۱۱ صلاحیت قضایی در دعاوی علیه اموال دولت خارجی پذیرفته نشده است، اما اجازه می‌دهد که دادگاه‌های امریکا به دعاوی علیه دولت خارجی رسیدگی کنند (In personam Jurisdiction).

1. Victory Transport Inc. v. Comisona General de Abastecimientos y. transportes (1964)336 F. 2d 354 2nd Civ

با توجه به ماده ۱۶۰۵، دولت خارجی می‌تواند در دادگاه‌های امریکا طرف دعوی قرار گیرد؛ البته در صورتی که خواهان بتواند ثابت کند که عمل دولت خارجی مورد بحث یکی از استثنای مندرج در ماده ۱۶۰۵ است. پیش از تصویب قانون مصونیت دولت خارجی هیچ منبع خاصی برای صلاحیت شخصی وجود نداشت (Carl, 1979, p.1009)؛ به‌رحال، قانون یادشده در شق ۵ از بند «الف» ماده ۱۶۰۵، دریچه‌ای را به سوی دعاوی خسارات ناشی از اعمال زیان‌بار (Tort) باز کرده است.

در اوضاع و احوال خاصی، دادگاه‌ها در مورد پرونده‌های مسئولیت مدنی یا ضمان قهری منجر به جراحات نسبت به اشخاص یا خسارت به اموال در قلمرو دولت مقرر دادگاه، ادعای صلاحیت دارند. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، قانون موصوف ارتباط سرزمینی بین فعل یا ترک فعل زیان‌بار با قلمرو دولت مقرر دادگاه ایجاد کرده است. استثنای مسئولیت مدنی یا ضمان قهری درباره مصونیت دولت خارجی به اشکال متفاوت در اسناد حقوقی معاصر وارد شده است. در خصوص مسئولیت مدنی یا ضمان قهری، موضوع مورد بحث این نیست که آیا فعل یا ترک فعل زیان‌بار به‌عنوان اعمال حاکمیتی یا اعمال تصدی شناخته شده، بلکه مسئله این است که آیا عملاً آسیبی وارد شده است یا خیر.

مهم‌ترین پرسش این است که چه اعمال زیان‌باری عملاً در قوانین جاری مربوط به مصونیت دولت مورد توجه قرار گرفته است. به‌نظر می‌رسد که امنیت شخصی و اموال در حوزه‌ای است که از سوی قوانین ملی مربوط به مصونیت دولت و کنوانسیون مصونیت قضایی دولت‌ها مورد توجه بوده است.

استثنای اعمال زیان‌بار اگرچه در گذشته برای مصونیت دولت ناشناخته بود، اما موضوع کاملاً جدیدی نیست (Schreuer, 1995, p.44). این استثنا مربوط به مصونیت ناظر بر صلاحیت سرزمینی است. اینکه فعل یا ترک فعل زیان‌بار در مورد آسیب‌های بدنی یا مرگ و یا خسارت به اموال مرتبط با سرزمین دولت مقرر دادگاه باشد، در همه قوانین مشترک است؛ اگرچه اختلافاتی درباره چگونگی و حدود این شرط وجود دارد. با توجه به اینکه استثنای اعمال زیان‌بار به دادگاه اجازه رسیدگی قضایی در مورد بعضی اعمال دولت خارجی را می‌دهد که ممکن است ماهیتاً دولتی یا حاکمیتی باشد، ارتباط سرزمینی زمینه را برای صلاحیت فراهم می‌کند. با این وصف در برخی دیگر از موضوعات نظیر قراردادهای استخدام، آنچه اهمیت دارد، ارتباط سرزمینی است. در نتیجه تبعه خارجی می‌تواند علیه دولت متبوع خود طرح دعوی نماید؛ مشروط بر اینکه اعمال زیان‌بار در قلمرو دولت مقرر دادگاه اتفاق افتاده باشد. گرچه شرط ارتباط سرزمینی به‌عنوان شرط محدودکننده مورد انتقاد قرار گرفته، اما این ارتباط به اصول کلی سرزمینی که مبنای صلاحیت دادگاه‌های داخلی در حقوق بین‌الملل است، اشاره دارد و

مرجعی را برای تظلم‌خواهی در کشور محل اعمال زیان‌بار فراهم می‌سازد. این مطلب در قانون مصونیت دولت خارجی امریکا نیز آمده است (Schreuer, 1995, p.61). بر اساس شق پنجم از بند «الف» ماده ۱۶۰۵، اعمال زیان‌بار باید در خاک امریکا اتفاق افتاده باشد:

«در خصوص ایراد جرح بر شخص و مرگ یا خسارت و زیان بر اموال که در خاک امریکا اتفاق افتاده است و در نتیجه فعل یا ترک فعل زیان‌بار دولت خارجی یا کارمند و مستخدم دولت خارجی در حین انجام وظیفه» مصونیت نخواهد داشت.

مؤسسه حقوق بین‌الملل معتقد است که بر اساس شق پنجم از بند «الف» ماده ۱۶۰۵: دادگاه‌ها در ایالات متحده در مورد دعاوی مربوط به اعمال زیان‌بار علیه دولت خارجی فقط در صورتی صلاحیت دارند که عمل زیان‌بار در امریکا اتفاق افتاده باشد؛ صرف نظر از اینکه فعل یا ترک فعل به خسارت منجر شده است یا خیر (Yang, 2012, p.199).

استثنای مصونیت به دلیل اعمال زیان‌بار غیرتجاری شامل آسیب، مرگ، خسارت یا زیان وارد بر فرد منتسب به دولت خارجی یا نماینده آن می‌شود. بنابراین، زمانی که اعمال زیان‌بار قابل انتساب به دولت خارجی نیست یا علت مستقیم بین اعمال زیان‌بار و دولت خارجی وجود ندارد، دادگاه فاقد صلاحیت است. در رویه قضایی امریکا شرط مندرج در شق پنجم از بند «الف» ماده ۱۶۰۵ مبنی بر اینکه آسیب یا خسارت بایستی ناشی از فعل یا ترک فعل زیان‌بار کارمند یا مستخدم دولت خارجی باشد، در صورتی که کارمند یا مستخدم این‌گونه اقدامات را در قلمرو وظایف اداری خود انجام دهد، عامل تعیین‌کننده برای موضوع انتساب است.

۲.۱. تروریسم به عنوان استثنایی در حقوق امریکا

برخلاف شرط مطلق مندرج در شق پنجم از بند «الف» ماده ۱۶۰۵ قانون مصونیت دولت خارجی، استثنای تروریسم بر مصونیت دولت در حقوق امریکا بر اساس قانون ضد تروریسم ۱۹۹۶م شکل گرفته است که به دادگاه‌های امریکا در مورد اعمال خاص تروریسم که در خارج از امریکا ارتکاب می‌یابد، صلاحیت فراسرزمینی (extra-territorial jurisdiction) می‌دهد. قانون اخیر مقررات جدیدی را به قانون مصونیت دولت خارجی اضافه می‌کند. همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، مطابق شق پنجم از بند «الف» ماده ۱۶۰۵، دولت خارجی نباید از صلاحیت دادگاه‌های امریکا در پرونده‌های مربوط به ایراد جرح بر شخص و مرگ یا خسارت بر اموال که در خاک امریکا اتفاق افتاده است و یا در نتیجه فعل یا ترک فعل زیان‌بار دولت خارجی یا کارمند و مستخدم دولت خارجی هنگام انجام وظیفه مصون باشد. ضمن اینکه مدعی یا قربانی که تبعه دولت امریکا نیست هم می‌تواند به دلیل ارتکاب اعمال یادشده، علیه دولت خارجی طرح دعوی نماید.

قانون مصونیت دولت خارجی امریکا، برخلاف قانون مصونیت دولت خارجی انگلستان (United Kingdom State Immunity Act of 1978) که نهادهای مستقل (Separate entity) از دولت را مستثنا می‌سازد، نهادهای مستقل را در تعریف «دولت خارجی» لحاظ می‌کند. ماده ۱۶۰۳ قانون مصونیت دولت خارجی امریکا مقرر می‌دارد:

«الف) دولت خارجی... شامل زیرمجموعه‌های دولت خارجی (Political Subdivision) یا نماینده (Agency) یا ارکان دولت خارجی (instrumentality) آن‌گونه که در بند (ب) تعریف شده، است

(ب) نمایندگی یا ارکان دولت خارجی به معنای نهادی است

(۱) که شخص حقوقی مستقل، شرکت یا موارد دیگر باشد و

(۲) از ارکان دولت خارجی یا سازمان‌های سیاسی آن است یا اینکه اکثریت سهام آن یا

منافع مالکیت آن متعلق به دولت خارجی یا زیرمجموعه‌های آن باشد و

(۳) شهروند ایالات متحده به شرح بندهای ج و د ماده ۱۳۳۲ نیست و همچنین بر اساس

قوانین دولت ثالث ایجاد نشده است».

نهاد مستقل باید جدای از ارکان دولت باشد، درحالی که نماینده یا ارکان دولت خارجی شخصیت حقوقی مستقل دارند، اما می‌توانند از ارکان دولت خارجی یا زیرمجموعه‌های آن محسوب شوند. واژه نماینده یا ارکان دولت خارجی بر اساس قانون مصونیت دولت خارجی امریکا، هم نهادهای جدا از ارکان اجرایی دولت و هم آن‌هایی را که از ارکان دولت خارجی بوده، بخشی از قوه مجریه را تشکیل می‌دهند، دربر می‌گیرد. بنابراین، اگر نهاد مستقل فقط با توجه به جدایی از نهادهای اجرایی تعریف شود، در نتیجه تعریف نماینده یا ارکان دولت خارجی بر اساس قانون مصونیت دولت خارجی شامل نهادهای مستقل و غیرمستقل خواهد شد. با تعریف نهاد مستقل به عنوان نهادی جدا از ارکان اجرایی دولت و اینکه بتواند طرف دعوی قرار گیرد (به عنوان خواهان و خوانده)، نهاد یادشده در مقابل هر اقدام حاکمیتی از مصونیت برخوردار خواهد شد. قانون مصونیت دولت خارجی انگلستان این امکان را که شرکت‌های کاملاً خصوصی از مصونیت برخوردار شوند، فراهم می‌سازد؛ درحالی که قانون امریکا با ایجاد رابطه نزدیک بین نمایندگی^۱ یا عامل اجرایی دولت خارجی از یک سو و دولت از سوی دیگر، چنین امکانی را فراهم نمی‌سازد، در شرایطی که شخصیت حقوقی مستقل معمولاً می‌تواند طرف دعوی قرار گیرد، اما اینکه نهادی طرف دعوی قرار گیرد الزاماً به معنای برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل نیست (Yang, 2012, p.242-243).

۱. نمایندگی: یا سازمان دولتی است و یا بیشتر سرمایه آن متعلق به دولت است.

بر اساس قانون مصونیت دولت خارجی امریکا اصولاً دولت خارجی باید در مقابل صلاحیت دادگاه‌های امریکا از مصونیت برخوردار باشد، مگر اینکه یکی از استثناهای مندرج در ماده ۱۶۰۴ وجود داشته باشد و دولت خارجی آن‌گونه که در بند «الف» ماده ۱۶۰۳ تعریف شده است شامل سازمان سیاسی دولت، آژانس یا عامل اجرایی دولت باشد (Yang, 2012, p.244). بنابراین در قوانین امریکا آژانس یا عامل اجرایی دولت خارجی که شخصیت حقوقی مستقلی دارند از همان مصونیت مفروض دولت خارجی برخوردار خواهند شد؛ یعنی اینکه نهاد مستقل که در تعریف دولت آمده، نظیر خود دولت، مفروضاً از صلاحیت دادگاه‌های ایالات متحده مصون است، مگر اینکه یکی از استثناهای قانونی مندرج در قانون مصونیت دولت خارجی وجود داشته باشد.

ماده ۱۶۰۹ قانون مورد بحث، به‌طور کلی توقیف اموال دولت خارجی واقع در امریکا را قبل از صدور رأی منع کرده است. بنابراین، برای توقیف اموال دولت خارجی رسیدگی قضایی مناسب باید پیش‌تر انجام شده باشد. برای مثال، برای توقیف اموال دولت خارجی دادخواستی باید بر اساس ماده ۳ آیین دادرسی فدرال (Rule 3) طرح شود و ابلاغ‌های قضایی بر اساس بند «الف» ماده ۱۶۰۹ انجام شده باشد.

بند «الف» ماده ۱۶۱۰ مربوط به توقیف اموال دولت خارجی خواننده پس از صدور رأی است. این ماده اجرای آرا را در صورتی اجازه می‌دهد که یک دلیل ظاهری یا دلیل مقدماتی (Prima facie case) وجود داشته باشد مبنی بر اینکه اموال مورد بحث برای اهداف تجاری و بازرگانی در امریکا استفاده شده است. از سوی دیگر بند «ب» ماده ۱۶۱۰، زمانی توقیف را اجازه می‌دهد که فعالیت تجاری در ایالات متحده انجام شده باشد؛ صرف نظر از ارتباط آن با ادعایی که تحت رسیدگی است.

مهم‌ترین بخش قانون مصونیت دولت خارجی امریکا بند «الف» ماده ۱۶۰۵ است که مربوط به فعالیت‌های تجاری است. مفهوم فعالیت‌های تجاری با توجه به ماهیت آن مشخص می‌شود، نه هدف آن؛ بنابراین، فعالیت تجاری در خصوص ماهیت فعالیت به شرح زیر تعریف شده است: «فعالیت تجاری به معنای رفتار تجاری معمول یا عمل یا معامله خاص تجاری خاص است. ماهیت تجاری فعالیت باید با رجوع به ماهیت عمل یا معامله خاص مشخص شود نه با رجوع به هدف». گفته می‌شود «فعالیتی تجاری محسوب می‌شود که از سوی نهادهای دولتی انجام شود و مربوط به تولید، خرید و فروش کالا، اجاره کردن یا دادن کالا، قرض دادن یا وام دادن پول، ارائه خدمات یا انعقاد قرارداد برای اجرای خدمات و فعالیت‌های مشابه از نوعی که از سوی اشخاص حقیقی یا حقوقی انجام می‌شود، باشد. این واقعیت که کالاها، اموال، پول یا خدمات ممکن است برای اهداف عمومی یا دولتی مورد استفاده قرار گیرد ماهیت تجاری فعالیت را

تغییر نمی‌دهد». بنابراین، بین اعمال تصدی و اعمال حاکمیتی باید تفکیک قائل شد (Sonorajah, 1982, p.661).

دعای علیه دولت‌های خارجی در حال حاضر در امریکا پس از تصویب قانون مصونیت دولت‌های خارجی امکان‌پذیر است، به‌خصوص زمانی که موضوع دعوی مربوط به فعالیت‌های تجاری است. بند «د» ۱۶۰۳ این قانون، نخست مربوط می‌شود به فعالیت‌های تجاری دولت خارجی که در امریکا انجام می‌شود. دوم اعمالی را شامل می‌شود که در خاک امریکا و در خصوص فعالیت‌های تجاری دولت خارجی در کشور ثالث انجام می‌یابد. سوم شامل وضعیتی است که در آن فعالیت تجاری دولت خارجی تأثیر مستقیم یا غیرمستقیم در ایالات متحده دارد.

همان‌طور که گفته شد در سال‌های اخیر دولت امریکا قانون مصونیت دولت خارجی را با ارائه استثناهایی بر مصونیت دولت‌ها تعدیل کرده است. این استثناهای که همان قانون ضد تروریسم (Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act of 1996 (AEDPA) است، در ماده ۲۲۱ مقرر می‌دارد که در مورد دولت خارجی در مواردی که «در آن جبران خسارات مالی علیه دولت خارجی به دلیل خسارات شخصی یا مرگ ناشی از شکنجه، قتل سیاسی، خرابکاری در هواپیما و گروگان‌گیری درخواست می‌شود» مصونیتی وجود نخواهد داشت. به این ترتیب، هرچند تا قبل از تعدیل قانون مصونیت دولت خارجی اعمال تصدی از اعمال حاکمیتی تفکیک و از شمول آن قانون مستثنا می‌شد، ولی پس از تعدیل این قانون، استثنای دیگری در خصوص ادعای خسارات ناشی از اعمال تروریستی شکل گرفت. البته بر اساس قانون یادشده، دادگاه امریکا به دعوی‌ای که در آن دولت خارجی از سوی وزیر خارجه به‌عنوان دولت حامی تروریسم بر اساس قوانین فدرال شناخته نشده یا دلایل متقن مبنی بر اینکه قربانی شهروند دولت دیگری در زمان ارتکاب عمل تروریستی است، رسیدگی نخواهد کرد. ضمن اینکه این اصلاحیه‌های وارد بر قانون مصونیت دولت خارجی بر هر سبب دعوی (Cause of action) که قبل یا بعد از تصویب این قانون به‌وجود آمده است باید اعمال شود و بنابراین اصلاحیه‌های یادشده عطف به ماسبق می‌شوند.^۱

قانون اخیر بر اساس قانون مصونیت دولت خارجی به خواهان اجازه می‌دهد تا اقدامات اجرایی علیه دولت خارجی را به‌عنوان مالک اموالی که برای فعالیت تجاری در امریکا استفاده می‌شده است، صرف نظر از اینکه آن اموال موضوع دعوا باشد یا نباشد، انجام دهد.^۲ به‌نظر می‌رسد ماده ۲۲۱ قانون مصونیت دولت خارجی امریکا انعکاسی از حقوق بین‌الملل عرفی نیست و درواقع مغایر با قواعد عرفی مندرج در کنوانسیون وین در مورد روابط دیپلماتیک (The

1. AEDPA, Section 221(c)
2. Section 1610(a)(7), (b)(2)

(Vienna Convention on Diplomatic Relations) مصوب ۱۹۶۱م، کنوانسیون روابط کنسولی (The Vienna Convention on Consular Relations) مصوب ۱۹۶۳م و کنوانسیون عمومی مزایا و مصونیت‌های سازمان ملل متحد مصوب ۱۹۴۶م (The General Convention on Privileges and Immunities of the United Nations) است (Bankas, 2005, p.293).

بر اساس تعدیل‌های انجام‌شده در قانون مصونیت دولت خارجی امریکا تاکنون تعداد زیادی پرونده قضایی از سوی خواهان‌های امریکایی علیه دولت ایران به دلیل درج نام ایران در لیست دولت‌های حامی تروریسم وزارت امور خارجه امریکا مطرح شده است. نتیجه طرح چنین دعاوی‌ای علیه دولت ایران که به دعاوی به اصطلاح تروریستی معروف است، محکومیت ایران به پرداخت خسارات وارده به خواهان‌های امریکایی به مبلغ ۵۶ میلیارد دلار (شامل حدود ۲۶ میلیارد دلار غرامت و ۳۰ میلیارد خسارات تنبیهی) بوده است.^۱ اگرچه خواهان‌های امریکایی در اقامه دعوی علیه ایران به دلیل اصلاحات به عمل آمده در قانون مصونیت دولت خارجی امریکا موفق بوده‌اند، اما در مسیر اجرای آرای صادره به دلیل در دسترس نبودن اموال ایران در امریکا با مشکلات زیادی روبرو شده‌اند. توقیف اموال بانک مرکزی در جهت اجرای آرای صادره در این‌گونه دعاوی است که از سوی پیترسون و سایر خواهان‌های امریکایی که محکوم‌لهم دعاوی علیه دولت ایران بوده‌اند، صورت گرفته است. پرسش این است که آیا اساساً می‌توان آرای صادره علیه دولت ایران را در مورد اموال متعلق به بانک مرکزی اجرا نمود؟ پاسخ به این پرسش مستلزم بررسی دقیق‌تر وضعیت بانک مرکزی و مصونیت اموال متعلق به دولت و این بانک از منظر حقوق امریکا و حقوق بین‌الملل است.

۲.۲. وضعیت بانک‌های مرکزی در حقوق امریکا

در مورد حدود مصونیت بانک مرکزی دولت خارجی اختلاف نظر وجود دارد (Schreuer, 1995, p.137-167). نکته مهم این است که نهادهای وابسته به دولت (subsidiary organs of state) نظیر بانک مرکزی، هم وظایف تجاری و هم وظایف حاکمیتی انجام می‌دهند؛ بنابراین، تعیین وظایف بانک مرکزی ساده نیست. ویلیام بلر (William Blair) در مورد وضعیت حقوقی بانک‌های مرکزی در حقوق انگلیس می‌گوید:

«واژه بانک مرکزی صرف نظر از ماهیت حقوقی آن به وظایف بانک مربوط می‌شود. این وظایف شامل انتشار اسکناس، سیاست پولی، عملیات مربوط به سیستم مالی ملی شامل سیستم پرداخت، مقررات بانکی، نظارت، مقررات مربوط به خدمات بانکی برای دولت، مدیریت

1. Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Iran's Application Instituting Proceedings, 14 June 2016, p. 3 (<http://www.icj-cij.org/docket/files>) (last visit 27/1/2018).

منابع طلا و ارز خارجی، مدیریت دیون، کنترل مبادله ارز و ترویج و توسعه می‌گردد. همه بانک‌های مرکزی تمام این وظایف را انجام نمی‌دهند و گاهی نوع وظایف متفاوت است» (Blair, 1998, p.375). بنابراین، اموال بانک مرکزی شامل ذخایر ارزی، اوراق بهادار و شمش‌های طلا و غیره است که معمولاً برای اهداف دولتی و غیرتجاری استفاده می‌شود.

وضعیت حقوقی بانک‌های مرکزی را می‌توان با مراجعه به قانون ملی کشور متبوع آن‌ها مشخص کرد؛ یعنی قانونی که بانک مرکزی بر اساس آن به‌وجود آمده است (Blair, 1998, p.385-386). در پرونده «ترندتکس»، بانک مرکزی نیجریه یک اعتبار اسنادی به نفع شرکت سوئسی بنام ترندتکس بابت پرداخت قیمت سیمان خریداری شده از سوی وزارت دفاع نیجریه صادر کرده بود. پس از عدم پرداخت قیمت سیمان از سوی بانک مرکزی نیجریه، شرکت ترندتکس به اقامه دعوی علیه بانک یادشده در دادگاه‌های انگلستان اقدام نمود. در نهایت دیوان عالی انگلستان در پرونده مورد بحث حکم به عدم مصونیت بانک مرکزی نیجریه داد، زیرا بانک مرکزی خود دولت نیجریه (alter ego) یا نهاد دولتی نیجریه شناخته نشد. بنابراین در رویه قضایی انگلستان با توجه به وظایف بانک مرکزی و نحوه ارتباط آن با دولت و اینکه به‌طور روزمره تحت کنترل دولت باشد، می‌توان در مورد مصونیت بانک مرکزی تصمیم گرفت^۱.

بانک‌های مرکزی در کشورهای در حال توسعه وظایف بسیار مهمی را از طرف دولت برعهده دارند و در نتیجه مستقل از کنترل دولت عمل نمی‌کنند. به عبارت دیگر، این بانک‌ها معمولاً وظایف عمومی را انجام می‌دهند و بنابراین از بانک‌های تجاری متمایز می‌شوند (Bankas, 2005, p.236). بانک‌های مرکزی و سایر نهادهای پولی اغلب حساب‌های نزد بانک خارجی را برای اهداف خاصی نظیر منابع ارز خارجی و منابع مالی برای اهداف مربوط به تنظیم ارز در اختیار دارند. توقیف چنین اموالی مسائل مالی جدی را ایجاد خواهد کرد و به روابط دوستانه میان دولت‌ها آسیب وارد خواهد کرد. بنابراین، تردیدی نیست که در رویه بعضی دولت‌ها توجه خاصی به موضوع مصونیت بانک‌های مرکزی خارجی می‌شود. در این کشورها بانک‌های مرکزی خارجی از مصونیت مطلق یا تقریباً مطلق در مقابل اقدامات اجرایی برخوردارند (Yang, 2012, p.410). قانون مصونیت دولت خارجی امریکا اموال بانک مرکزی را تحت حمایت خاصی قرار می‌دهد. شق اول از بند «ب» ماده ۱۶۱۱ قانون اخیر مقرر می‌دارد:

«صرف نظر از مقررات ماده ۱۶۱۰... اموال دولت خارجی در صورتی که متعلق به بانک مرکزی یا نهاد پولی باشد که در حساب خود نگهداری می‌کند باید از توقیف و اجرا مصون باشند مگر اینکه چنین بانک یا مؤسسه‌ای یا دولت خارجی ذی‌ربط از مصونیت خود در مقابل توقیف و اجرا به‌صراحت صرف نظر کرده باشد».

1. Trendtex v. Central Bank of Nigeria (1977) Q.B.560

واژه بانک مرکزی خارجی یا مؤسسه پولی در قانون مصونیت دولت خارجی امریکا تعریف نشده است. چنین بانک یا مؤسسه‌ای ابتدا باید به‌عنوان سازمان مستقل دولتی یا عامل اجرایی دولت خارجی شناخته شود که کار نسبتاً آسانی است. اگر بانک مرکزی سازمان مستقل دولتی یا عامل اجرایی دولت خارجی باشد، در نتیجه در تعریف دولت خارجی بر اساس شق اول بند «الف» ماده ۱۶۰۳ قرار می‌گیرد. بنابراین اموال بانک مرکزی اموال دولت خارجی است. این نشان می‌دهد که چرا شق اول بند «ب» ماده ۱۶۱۱ از عبارت «اموال دولت خارجی... اموال بانک مرکزی یا مؤسسه پولی است» استفاده می‌کند. با توجه به موارد مندرج در ماده ۱۶۱۱ در خصوص توقیف و اجرای اموال بانک مرکزی و با لحاظ اینکه در ماده ۱۶۱۰ اشاره‌ای به موضوع توقیف اموال بانک مرکزی قبل از صدور رأی نشده است، آیا می‌توان از مصونیت اموال بانک مرکزی خارجی در مقابل توقیف قبل از صدور رأی صرف نظر کرد؟ با بررسی دقیق قانون مصونیت دولت خارجی، گزارش قانون‌گذاری و رویه قضایی ذی‌ربط به‌نظر می‌رسد هنوز این موضوع روشن نیست. شق اول از بند «د» ماده ۱۶۱۰ مقرر می‌دارد:

«اموال دولت خارجی ... که برای فعالیت تجاری در امریکا استفاده می‌شود در مقابل توقیف قبل از صدور رأی مصون نخواهند بود... مشروط بر اینکه دولت خارجی به‌صراحت از مصونیت خود در مقابل توقیف قبل از صدور رأی صرف نظر کرده باشد».

تفکیک میان دو حساب یعنی حساب بانک مرکزی برای خودش و برای امور مالی فعالیت‌های تجاری به‌وضوح در رأی صادره از سوی دادگاه حوزه قضایی ۲ امریکا در پرونده «ای ام علیه آرژانتین» در ۲۰۰۷^۱ نشان می‌دهد که بانک مرکزی خارجی ممکن است در فعالیت‌های تجاری در امریکا در ضمن مدیریت منابع به نحوی در معاملات مالی وارد شود. اگر این‌گونه باشد، هر کسی می‌تواند به هر دلیلی ادعا کند که بانک مرکزی خارجی ممکن است اموال تجاری در اختیار داشته باشد که مشمول توقیف شود؛ اعم از اینکه توقیف پس از رأی یا پیش از رأی باشد. با ایجاد این تفکیک از سوی قانون‌گذاران به‌نظر می‌رسد که اموال بانک مرکزی خارجی که برای حساب خود نگه می‌دارد نباید اموال مورد استفاده برای فعالیت تجاری محسوب شود. ممکن است سؤال شود چرا قانون‌گذاران به‌صراحت در قانون مصونیت دولت خارجی یا در گزارش قانون‌گذاری به چنین چیزی اشاره نمی‌کنند؟ به‌هرحال اگر درحقیقت این چیزی باشد که در هنگام تصویب قانون مصونیت دولت خارجی قصد کرده‌اند، در نتیجه اموال بانک مرکزی خارجی که برای حساب خود نگه می‌دارد و برای فعالیت تجاری استفاده نمی‌شود اصلاً تحت شمول ماده ۱۶۱۰ قرار نمی‌گیرد و به این ترتیب، مقررات مربوط به سلب مصونیت به چنین اموالی اعمال نمی‌شود. در این باره می‌توان گفت مصونیت از توقیف قبل از صدور رأی

1. EM v. Argentina, US, 473 F.3d 463, 473 (Second Circuit, 2007)

که اموال بانک مرکزی برای حساب خود نگه می‌دارد نمی‌تواند سلب شود، زیرا قانون مصونیت دولت خارجی چنین سلب مصونیتی را مقرر نداشته است. نتیجه‌ای که می‌توان گرفت این است که اموال بانک مرکزی خارجی که برای فعالیت‌های تجاری در امریکا استفاده می‌شود، می‌تواند مربوط به توقیف قبل و بعد از صدور رأی باشد. به‌طور کلی این به آن معناست که تنها بخشی از اموال بانک مرکزی خارجی از مصونیت مطلق برخوردار است (Yang, 2012, p.410).

از سوی دیگر با توجه به اینکه شق اول از بند «ب» ماده ۱۶۱۱ با عبارت صریح «صرف نظر از مقررات ماده ۱۶۱۰» شروع می‌شود و در ماده ۱۶۱۰ چنین آمده است که اموال بانک مرکزی خارجی از مصونیت برخوردار نیست، اگر برای اهداف تجاری استفاده شود، می‌توان نتیجه گرفت که شق اول از بند «ب» ماده ۱۶۱۱، استثنایی بر ماده ۱۶۱۰ است که مقرر می‌دارد مصونیت در مقابل توقیف ممکن است به طریق دیگری به‌وسیله ماده ۱۶۱۰ مجاز شناخته شود. نتیجه دیگری که می‌توان گرفت این است که اموالی که برای فعالیت‌های تجاری استفاده می‌شود و بانک مرکزی در حساب خود دارد، طبقه‌ای از اموالی است که برای اهداف تجاری به‌کار می‌رود.

تاجایی که موضوع مربوط به توقیف اموال پس از صدور رأی (Post judgment) است، با توجه به اینکه ماده ۱۶۱۱ اموال بانک مرکزی خارجی را که برای حساب خود نگه داشته است، مصون می‌داند، مهم است بدانیم منظور از «نگهداری در حساب بانک مرکزی» چیست؟ به‌نظر می‌رسد مفهوم این عبارت حساب اختصاصی بانک مرکزی برای فعالیت‌های بانک مرکزی است. مقصود از این حساب، حسابی است که برای انجام وظایفی استفاده می‌شود که معمولاً به‌عنوان وظایف بانک شناخته می‌شود و برای فعالیت‌های تجاری مورد استفاده قرار نمی‌گیرد.

در این باره باید دید که چه اموری را می‌توان از وظایف بانک مرکزی دانست. فهرستی در این خصوص وجود ندارد که نشان دهد چه مواردی معمولاً به‌عنوان فعالیت‌های بانک مرکزی شناخته می‌شود. اما با توجه به قوانین و مقررات مرتبط با بانک‌های مرکزی می‌توان گفت این وظایف معمولاً مواردی چون تنظیم سیاست‌های پولی و اجرای آن، انتشار پول و تنظیم مقررات پولی، تعیین نرخ سود، حفظ ثبات پول (حفظ ارزش پول ملی)، خرید و فروش اسناد مالی، نظارت بر بدهی خارجی، حفظ ذخایر پولی و مدیریت آن (شامل منابع نقدی حاصل از بانک‌های تجاری و ذخایر طلا و منابع ارز خارجی) برای دولت و همین‌طور اجرای خدمات بانکی و نمایندگی از طرف دولت (یعنی به‌عنوان بانکدار و نماینده مالی دولت) را شامل می‌شود (Yang, 2012, p.413).

در این مورد اشاره به قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ش ضرورت دارد. ماده ۱۰ قانون اخیر بانک مرکزی را مسئول تنظیم و اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری شناخته، هدف آن را از جمله حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد

اقتصادی کشور دانسته است. با توجه به وظایف و اهداف مقرر، بانک مرکزی می‌تواند مطابق بند ۵ ماده ۱۳ قانون یادشده، به خرید و فروش اوراق قرضه صادرشده از طرف دولت‌های خارجی یا مؤسسات مالی بین‌المللی معتبر اقدام نماید. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، خرید اوراق قرضه به‌عنوان بخشی از وظایف رسمی بانک مرکزی شناخته شده، لذا از نظر ایران از اعمال تصدی شمرده نمی‌شود.

آخرین نکته مهم اینکه اگر بانک مرکزی نماینده یا سازمان دولت خارجی است ممکن است پرسش شود که آیا کنار زدن شخصیت حقوقی (Piercing the corporate veil) می‌تواند بین دولت خارجی و بانک مرکزی آن صورت گیرد که در مواردی در خصوص نهادهای دیگر دولت خارجی اتفاق نمی‌افتد. در عمل دادگاه‌های امریکا اصل احترام به شخصیت حقوقی مستقل را به شکل سخت‌گیرانه‌تری مورد توجه قرار می‌دهند و آن را در پرونده‌های بانک مرکزی خارجی اعمال می‌کنند. در نتیجه دولت خارجی نمی‌تواند از مصونیت اجرای آرا علیه بانک مرکزی صرف نظر کند؛ مگر اینکه صریحاً درباره بانک یادشده مطرح گردد. به عبارت دیگر، بانک مرکزی خارجی که برای فعالیت‌های خود اموالی در اختیار دارد، نمی‌تواند در خصوص رأی صادره علیه دولت خارجی یا نهاد و یا سازمان دیگر آن دولت، موضوع عملیات اجرایی قرار گیرد (Yang, 2012, p.414).

بنابراین در خصوص بانک مرکزی خارجی در امریکا و اموال متعلق به آن، علاوه بر شرط سلب مصونیت صریح از اجرای رأی دادگاه علیه اموال بانک مرکزی، فرض بر شخصیت مستقل بانک مرکزی است که آن را از دعاوی علیه دولت خارجی ذی‌ربط یا سایر نهادها و مؤسسات دیگر دولتی حفظ می‌کند. قبل از اینکه اموال بانک مرکزی در امریکا توقیف شود، تحقق سه شرط ضروری است:

- دعوی علیه خود بانک مرکزی باشد و خود بانک پاسخ دهد.
- مصونیت از توقیف سلب شده باشد.
- اموال با فعالیت‌های خود بانک مرتبط نباشد.

بررسی پرونده «پیترسون و دیگران...» نشان می‌دهد که هیچ‌یک از سه شرط پیش‌گفته برای اجرای رأی صادره علیه اموال بانک مرکزی نزد سیتی بانک نیویورک تحقق نیافته و لذا عملیات اجرایی علیه اموال بانک مرکزی که برای فعالیت‌های حرفه‌ای خود در اختیار داشته، بلاوجه است.

کنگره امریکا با تصویب قانون کاهش تهدید ایران در سال ۲۰۱۲ م مقرراتی را در خصوص بانک مرکزی و اموال متعلق به آن وضع نموده است. به‌موجب بند «ج» ماده ۲۱۷، رئیس‌جمهور امریکا موظف شده است که تحریم‌های مورد اشاره در قانون وضعیت اضطراری اقتصادی بین‌المللی را علیه بانک مرکزی از جمله انسداد اموال، ایجاد محدودیت و ممنوعیت بر معاملات

مالی را ادامه دهد. مطابق بند فرعی «ج» از شق اول بند «الف» ماده ۵۰۲، دارایی‌های مالی بانک مرکزی مشمول عملیات اجرایی یا توقیف به منظور اجرای رأی صادره علیه ایران برای جبران خسارات ناشی از جراحی یا مرگ ناشی از شکنجه، قتل غیرقانونی، خرابکاری در هواپیما یا گروگان‌گیری شناخته شده است. این ماده در تعریف دارایی‌های مالی مقرر می‌دارد که این‌ها اموالی هستند که تحت رسیدگی قضایی دادگاه حوزه نیویورک در پرونده «پیترسون و دیگران...»^۱ بوده، پیش‌تر توقیف شده‌اند.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، کنگره آمریکا برخلاف حقوق بین‌الملل عرفی، بانک مرکزی و اموال متعلق به آن را دارای مصونیت و مشمول عملیات اجرایی در راستای اجرای رأی صادره علیه دولت ایران ندانسته است (تدینی و کازرونی، ۱۳۹۵، ص ۴۸۶).

کنوانسیون سازمان ملل متحد در خصوص مصونیت قضایی دولت‌ها و

اموال آن‌ها مصوب ۲۰۰۴م

کنوانسیون مصونیت قضایی که از سوی سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۴م^۲ به تصویب رسیده، سند مهمی است که قواعد حاکم بر مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آن‌ها را تنظیم نموده است. این کنوانسیون نشان می‌دهد که چگونه مصونیت محدود به‌عنوان دکترین غالب در حقوق بین‌الملل جایگزین مصونیت مطلق شده است. کنوانسیون شامل تمامی اصول کلی مصونیت است؛ با این حال، موضوعات حقوقی متعددی را که هنوز مورد اختلاف دولت‌ها است، بیان نمی‌کند. کنوانسیون که نتیجه تلاش دولت‌ها از طریق کمیسیون حقوق بین‌الملل و در چارچوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد بوده، شامل قواعدی است که می‌تواند از سوی عموم کشورها مورد قبول باشد و مبنای مهمی برای هماهنگی در رویه دولت‌های مختلف است. کنوانسیون مصونیت نشان‌دهنده دستیابی به یکسان‌سازی نسبی در زمینه‌ای از حقوق بین‌الملل است که همیشه با اختلاف میان دولت‌ها همراه بوده است.

از مجموع قواعد مندرج در کنوانسیون می‌توان نتیجه گرفت که کنوانسیون شامل تمامی اصول عمومی پذیرفته‌شده در زمینه مصونیت دولت در دوران معاصر است. اصول مقرر در کنوانسیون عبارت‌اند از:

1. Case No. 10 Civ. 4518(BSJ)(GWG)

2. Available at: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=III-13&chapter=3&lang=en (last visit 27/1/2018)

دولت جمهوری اسلامی ایران در ۲۹ سپتامبر ۲۰۰۸ به عضویت کنوانسیون در آمده است. دولت ایالات متحده آمریکا عضو کنوانسیون نیست.

- اصل مصونیت دولت‌ها از اصول حقوق بین‌الملل عرفی است (مقدمه، بند ۱).
- اصولاً دولت‌ها در مقابل اقامه دعوی در دادگاه‌های خارجی مصونیت دارند (ماده ۵).
- در خصوص این مصونیت استثناهایی وجود دارد (مواد ۱۷-۷).
- برای رد مصونیت، دادگاه ابتدا باید صلاحیت داشته باشد؛ بنابراین، ارتباط صلاحیتی در تمامی موارد مربوط به رسیدگی قضایی که در آن مصونیت دولت نمی‌تواند مورد استناد قرار گیرد، وجود دارد.
- افزون بر این، مواد مختلفی مشخصاً ارتباط سرزمینی (Territorial nexus) را لازم می‌دانند. ماده ۱۱ مصونیت را در خصوص قراردادهای استخدامی و کاری که به‌طور کامل یا جزئی در قلمرو سرزمینی دولت دیگر انجام شده یا باید بشود مورد توجه قرار داده است. ماده ۱۲ در مواردی اعمال می‌شود که فعل یا ترک فعل زیان‌بار به‌طور کامل یا جزئی در قلمرو دولت دیگر انجام شده باشد و اگر کسی عملی را انجام داده یا از انجام آن خودداری کرده است، در هنگام ارتکاب فعل یا ترک فعل در آن سرزمین حضور داشته باشد. ماده ۱۹ نیز شرایط اجرای رأی علیه اموال دولت را در زمان حضور اموال در قلمرو سرزمینی دولت مقرر دادگاه این‌گونه مقرر می‌دارد:
- مصونیت دولت خارجی شامل مصونیت از صلاحیت و مصونیت از اجراست. سلب مصونیت از صلاحیت به معنای سلب مصونیت از اجرا نیست و برای آن سلب مصونیت مجزا نیاز است.
- بنابراین، موضوع اجرا جدا از موضوع رسیدگی قضایی مورد توجه قرار می‌گیرد.
- ماده ۲۱ کنوانسیون دسته‌ای از اموال را به‌طور تمثیلی بیان می‌کند که مفروضاً از مصونیت برخوردارند. برابر بند ۱ ماده ۲۱ کنوانسیون فرض بر آن است که اموال مورد اشاره در ماده یادشده نباید به‌عنوان اموال مورد استفاده یا به قصد استفاده از سوی دولت برای اهداف تجاری شمرده شوند. از جمله این اموال می‌توان به اموال بانک مرکزی و سایر مراجع پولی اشاره کرد که در شق اول از بند «پ» ماده ۲۱ به مصونیت آن تصریح شده است. بنابراین بر اساس کنوانسیون، اموال بانک مرکزی از مصونیت قضایی برخوردار است؛ مگر اینکه تجاری بودن اموال ثابت شود (انصاری معین، ۱۳۸۹، ص ۱۰۶-۱۰۵).
- برخلاف تصریح کنوانسیون مصونیت قضایی در مورد مصونیت اموال بانک مرکزی، کنگره امریکا با تصویب قانون کاهش تهدید ایران، اموال بانک مرکزی را (اگرچه برای اهداف غیرتجاری استفاده شود) فاقد مصونیت دانسته و اجرای رأی صادره در پرونده «پیترسون و دیگران...» نزد سیتی بانک نیویورک را تجویز نموده است.

حقوق مصونیت قضایی دولت در آرای دیوان بین‌المللی دادگستری

دیوان بین‌المللی دادگستری در موارد متعدد از طریق صدور آرای مشورتی و در رسیدگی به دعاوی ترافی دیدگاه‌های خود را در خصوص موضوع حقوق حاکم بر مصونیت دولت‌ها اعلام کرده است. دیوان صرف نظر از اعمال قواعد مربوط به مصونیت نمایندگان دیپلماتیک و کنسولی در پرونده «کارکنان دیپلماتیک و کنسولی ایالات متحده در تهران»^۱ در سال ۲۰۱۲م در پرونده دیگری در مورد مصونیت قضایی دولت‌ها رأی صادر کرده است.

دیوان در اعلام دیدگاه‌های خود، ماهیت صرفاً شکلی مصونیت از صلاحیت قضایی در مقابل دادگاه‌های دولت دیگر را بررسی کرده است. در این خصوص می‌توان به رأی دیوان در پرونده «مصونیت قضایی دولت‌ها» (دعوی آلمان علیه ایتالیا) در ۲۰۱۲م (از این پس پرونده مصونیت قضایی) اشاره کرد. حقوق بین‌الملل حاکم بر مصونیت قضایی که دیوان در پرونده «مصونیت قضایی»^۲ به آن توجه کرده، کاملاً متفاوت است با حقوق ماهوی که قانونی بودن یا غیرقانونی بودن عملی را مشخص می‌کند. در این باره دیوان بیان داشته است:

«قواعد مصونیت دولت ماهیتاً شکلی است و محدود می‌شود به تعیین اینکه آیا دادگاه‌های دولت خارجی می‌تواند صلاحیت خود را در مورد دولت دیگر اعمال کنند یا خیر. این قواعد به این پرسش نمی‌پردازند که آیا عملی که موضوع رسیدگی قضایی است قانونی هست یا خیر» (Jurisdictional Immunities of the State, paras 93, 60).

در خصوص ارتباط میان حقوق مصونیت قضایی و حقوق مسئولیت بین‌المللی، دیوان در پرونده «مسائلی در خصوص معاضدت قضایی متقابل در موضوعات کیفری (دعوی جیبوتی علیه فرانسه در خصوص از جمله نقض کنوانسیون معاضدت قضایی در موضوعات کیفری میان جیبوتی و فرانسه)»^۳ بیان کرده است «دولتی که ادعای مصونیت برای نهادهای دولتی» از جمله یکی از کارکنان خود دارد، «انتظار می‌رود که این موضوع را به اطلاع مقامات دولت ذی‌ربط برساند» به گونه‌ای که «اجازه دهد دادگاه خارجی رسیدگی‌کننده مطمئن شود که احترام به برخورداری از مصونیت را نادیده نگرفته است و ... در نتیجه مسئولیت آن دولت را به همراه ندارد» با این هدف که «دولت به دادگاه خارجی اطلاع دهد که رسیدگی قضایی به دلیل مصونیت نباید علیه نهادهای دولتی صورت گیرد؛ هرچند که ممکن است اعمال نهادهای دولتی از نظر بین‌المللی خطا باشد» (Ibid, para 56).

1. United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (US v Iran) [1980] ICJ Rep, paras 62-8 and 76-80.
2. Jurisdictional Immunities of the State (Germany v Italy: Greece Intervening) Judgment of 3 February 2012 (<http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16883.pdf>) (accessed on 17 May 2013) Last visit 27/1/2018).
3. Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France) 4 June 2008, ; (n 4) para 196; available at: <http://www.icj-cij.org/en/case/136> (last visit 25/1/2018).

دیوان در پرونده «مصونیت قضایی» نقش مهمی در توسعه حقوق بین‌الملل در خصوص مصونیت دولت در رسیدگی‌های قضایی داشته است. این رأی اهمیت زیادی برای حقوق بین‌الملل عرفی و اجرای صحیح آن در دادگاه‌های ملی دارد (حبیبی مجنده و دیگران، ۱۳۹۳، ص ۹۰). در این پرونده دیوان به این نکته توجه داشته است که مصونیت دولت از رسیدگی قضایی در دادگاه‌های دولت دیگر «به‌عنوان یک قاعده عمومی حقوق بین‌الملل عرفی پذیرفته شد که ریشه در رویه جاری دولت‌ها دارد» (Ibid). این رویه نشان می‌دهد که «در ادعای مصونیت برای خود یا اعطای این مصونیت به دیگران، دولت‌ها عموماً «بر اساس اینکه به‌موجب حقوق بین‌الملل حق مصونیت وجود دارد و اینکه از سوی دولت‌های دیگر تکلیف به احترام به این مصونیت و رعایت آن وجود دارد عمل می‌کنند» (Ibid, para 57).

درحالی که مصونیت دولت در قواعد الزام‌آور عرفی مدت‌های طولانی است که مورد شناسایی و تأیید قرار گرفته است؛ از جمله از سوی سایر دادگاه‌های بین‌المللی، تأیید دوباره دیوان از این قاعده و آن‌هم پس از رأی دیوان عالی ایالات متحده بسیار قابل توجه است. ماده ۱۹ کنوانسیون سازمان ملل متحد در مورد مصونیت قضایی با استثناهایی اقدامات قضایی نظیر تأمین، توقیف و انجام عملیات اجرایی علیه اموال دولت خارجی واقع در قلمرو دولت مقرر دادگاه را منع می‌کند. بند «ج» ماده ۱۹ استثنای بر مصونیت دولت خارجی را در دولت مقرر دادگاه مشخص می‌سازد. این ماده مقرر می‌دارد: «[اگر] محرز شده باشد که اموال از سوی دولت مربوط برای اهدافی غیر از اهداف غیرتجاری دولتی استفاده می‌شود یا در نظر است استفاده شود و در قلمرو دولت مقرر دادگاه قرار دارد، تدابیر محدودکننده پس از صدور رأی دادگاه، تنها در مورد اموال مرتبط با واحدی که دعوی علیه آن جریان داشته، قابل اتخاذ است». بند «ج» ماده ۱۹ در مورد استثنای استفاده تجاری از مصونیت اموال دولت خارجی بر رویه قابل توجه دولت‌ها استوار است.^۱

در پرونده مصونیت قضایی، دولت آلمان ضمن تأکید بر مقررات ماده ۱۹ استدلال می‌کرد که این مقررات درباره موضوع مصونیت از اقدامات اجرایی تدوین شده است که در حقوق بین‌الملل عام وجود دارد. در پاسخ به این استدلال دیوان بین‌المللی دادگستری اظهار داشت: لازم نیست دیوان در خصوص اینکه تمامی جوانب ماده ۱۹ بازتابی از حقوق بین‌الملل عرفی معاصر است، تصمیم بگیرد. از نظر دیوان کافی است قبل از انجام عملیات اجرایی علیه اموال دولت خارجی، مشخص شود که اموال مورد بحث برای اهداف تجاری دولت مورد استفاده قرار گرفته است یا اینکه دولتی که مالک اموال است به‌صراحت رضایت خود را برای اقدامات اجرایی

1. See e.g. Foreign Sovereign Immunities Act 1976 (US) Section 1610(a)(2); State Immunity Act 1978(UK) Section 13(4); State Immunity Act (Canada) Section 12(1)(b).

اعلام کرده باشد و یا آنکه دولت اموال مورد بحث را به یک دعوی قضایی اختصاص داده باشد. به عبارت دیگر، نظر دیوان این بود که مهم‌ترین استثنای مصونیت اموال دولت از اقدامات اجرایی پس از صدور رأی، یعنی استثنای «استفاده تجاری»، بخشی از حقوق بین‌الملل عرفی است. دیوان موضع خود را در خصوص اینکه آیا ممنوعیت اقدامات اجرایی پس از صدور رأی صرفاً علیه اموال نهادی که علیه آن رأی صادره شده است انجام می‌شود یا خیر، روشن نمی‌سازد (Ibid, paras 115-120).

رأی دیوان تغییر موضع تاریخی حقوق بین‌الملل عرفی را از مصونیت مطلق اموال دولت در مقابل اقدامات اجرایی قضایی پس از صدور رأی به سمت شکل دقیق مصونیت محدود تأیید کرد. دیوان در پرونده «مصونیت قضایی» رأی خود را محدود کرده است به استثنای عمل زیان‌بار در دعاوی ناشی از اعمالی که در قلمرو کشور مقرر دادگاه از سوی نیروهای مسلح و سایر نهادهای دولت در مخاصمات مسلحانه انجام می‌شود.

دیوان در مورد یک مسئله اساسی‌تر یعنی اینکه «آیا در حقوق بین‌الملل عرفی در خصوص مصونیت دولت ناظر بر اعمال حاکمیتی استثنای عمل زیان‌بار (سرزمینی) وجود دارد یا خیر؟» نظر داد که «حقوق بین‌الملل عرفی مقرر می‌دارد که دولت باید در دعاوی عمل زیان‌بار که ادعا شده در قلمرو دولت دیگر از سوی نیروهای مسلح و سایر ارگان‌های دولت در جریان مخاصمات مسلحانه انجام شده است از مصونیت برخوردار باشد» (Ibid, para 78). استدلال دیوان این بود: «..... رویه قضایی دولت‌ها از این نظریه حمایت می‌کند که دولت‌ها برای اعمال حاکمیتی در خصوص دعاوی ناشی از اعمال منجر به مرگ، آسیب شخصی یا خسارت به اموال ارتكابی از سوی نیروهای مسلح و سایر ارگان‌های دولت در هنگام مخاصمات مسلحانه مصونیت دارند، حتی اگر اعمال مرتبط در سرزمین دولت مقرر دادگاه انجام شده باشد. ... فقدان رویه قضایی مخالف و همین‌طور اظهار مواضع دولت‌ها در خصوص کار کمیسیون حقوق بین‌الملل در مورد مصونیت دولت و تصویب کنوانسیون سازمان ملل متحد تا جایی که دیوان قادر بوده است بررسی کند، قابل توجه است» (Ibid, paras 77).

به نظر دیوان، قوانین مربوط به مصونیت دولت و رویه قضایی دولت‌ها در اجرای استثنای عمل زیان‌آور، میان اعمال حاکمیتی و اعمال تصدی تفکیکی قائل نمی‌شوند و ماده ۱۲ کنوانسیون مصونیت قضایی عمده‌اقتصد نداشته است اعمال موصوف را به اعمال تصدی محدود کند (Ibid, paras 64) در نتیجه در نگاه دیوان، ماده ۱۲ کنوانسیون «نمی‌تواند از این ادعا حمایت کند که حقوق بین‌الملل عرفی مصونیت دولت را در دعاوی عمل زیان‌آور منجر به مرگ، آسیب‌های شخصی یا خسارت به اموال ارتكابی در قلمرو دولت مقرر دادگاه از سوی نیروهای مسلح و ارگان‌های وابسته به دولت دیگر که در مخاصمات مسلحانه انجام می‌شود، نپذیرفته است» (Ibid).

(paras 67-8) به نظر دیوان، قوانین و رویه قضایی دولت‌ها این دیدگاه را تأیید می‌کنند. درحقیقت تعداد کمی از آرای ملی نیز قائل به مصونیت دولت در دعاوی مطرح در دادگاه‌های دولت دیگر در مورد اعمال زیان‌بار انجام‌شده در مخاصمات مسلحانه از سوی نیروهای مسلح یا سایر ارگان‌های دولت در قلمرو دولت مقرر دادگاه هستند (Ibid, paras 69-76).

نتیجه

مصونیت قضایی دولت از اصول حقوق بین‌الملل عرفی است که بر اساس آن اصولاً دعوی علیه یک دولت در دادگاه‌های ملی دولت دیگر مسموع نیست و دولت خارجی از قلمرو صلاحیت دادگاه‌های ملی خارج شده است.

تاریخ تحول حقوق مصونیت دولت از اصل مصونیت مطلق شروع می‌شود، با این وصف، حقوق بین‌الملل معاصر دکترین مصونیت محدود را پذیرفته است که به دولت خارجی مصونیت را با لحاظ شرایطی اعطا می‌کند. در حقوق بین‌الملل در حال حاضر دولت‌ها از مصونیت در مقابل اعمال حاکمیتی، غیرتجاری، دولتی و عمومی برخوردارند، ولی در مورد اعمال غیرحاکمیتی، تجاری، خصوصی و غیردولتی مصونیت ندارند.

اصل مصونیت دولت‌ها از صلاحیت محاکم خارجی و اقدامات اجرایی از اصول اساسی حقوق بین‌الملل است. گرچه در توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل اصل مصونیت محدود جایگزین مصونیت مطلق شده است، با این‌همه در مورد آن بخش از اعمال دولت‌ها که جنبه حاکمیتی دارد، دولت‌ها به‌موجب عرف بین‌المللی، رویه قضایی و اسناد بین‌المللی از مصونیت برخوردارند (کدخدایی و داعی، ۱۳۸۹، ص ۳۰). دادگاه‌ها در خصوص اینکه چه چیزی دقیقاً اعمال حاکمیتی یا تصدی است اتفاق نظر ندارند، ولی از راه‌های مختلفی برای تمییز میان اعمال تصدی و حاکمیتی استفاده می‌کنند. بنابراین در برخی دادگاه‌های ملی اعمالی ممکن است اعمال تصدی و در دیگری اعمال حاکمیتی محسوب شود.

استثنای مصونیت دولت‌ها در مقابل دادگاه‌های ملی خارجی در اسناد حقوقی جاری و در رویه قضایی دیده می‌شود؛ درحالی که این استثنایها در رویه قضایی و قوانین دولت‌ها متفاوت است، با این حال، اختلاف کمی در خصوص موارد اساسی وجود دارد. این موارد شامل فعالیت‌های تجاری، قراردادهای استخدام و آسیب به اشخاص یا خسارت وارده بر اموال می‌شود. در رویه دولت‌ها در مورد تعریف این استثنایها و شرایطی که اعمال می‌شوند، تفاوت زیادی وجود دارد.

قانون مصونیت دولت خارجی امریکا مصوب ۱۹۷۶م نظریه مصونیت محدود را با استثنایهایی پذیرفته است. این استثنایها از جمله در خصوص اعمال زیان‌باری است که موجب ایراد جرح و یا

مرگ می‌شود. قانون یادشده با تصویب قانون دیگری با عنوان قانون ضد تروریسم و مجازات مؤثر در سال ۱۹۹۶م دستخوش اصلاحاتی شده است. به این ترتیب، اعمال تروریستی از سوی دولت‌های حامی تروریسم که نام آن‌ها در لیست دولت‌های حامی تروریسم وزارت خارجه امریکا درج شده، از جمله استثناهایی است که به دادگاه‌های امریکایی صلاحیت رسیدگی به دعاوی علیه دولت خارجی را با وجود عدم صلاحیت محلی می‌دهد.

به نظر می‌رسد قوانین اصلاحی امریکا با گسترش استثناهای مربوط به مصونیت قضایی دولت‌های خارجی، حقوق بین‌الملل عرفی را نادیده گرفته است. کنوانسیون مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آن‌ها مصوب ۲۰۰۴م که قواعد عرفی مصونیت را تدوین نموده است، استثنای اعمال زیان‌بار را می‌پذیرد، اما این امر منوط به شرایطی است از جمله اینکه عمل زیان‌بار در خاک دولت مقرر دادگاه رخ داده باشد و یا اینکه فاعل عمل زیان‌بار در قلمرو دولت مقرر دادگاه حضور داشته باشد. این در حالی است که در پرونده‌های تشکیل‌شده علیه دولت ایران به‌جز واقعه ۱۱ سپتامبر اعمال زیان‌بار با فرض انتساب به دولت ایران در خارج از قلمرو سرزمینی امریکا رخ داده است. بنابراین، قوانین اصلاحی امریکا که به دادگاه‌های امریکا صلاحیت رسیدگی به دعاوی ناشی از اعمال زیان‌بار در خارج از امریکا را می‌دهد، مغایر با حقوق بین‌الملل عرفی مندرج در کنوانسیون مصونیت قضایی است.

انجام عملیات اجرایی علیه اموال متعلق به بانک مرکزی ایران در پرونده «پیترسون و دیگران...» برخلاف قوانین و رویه قضایی ملی و قواعد عرفی حقوق بین‌الملل است. بانک مرکزی ایران دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت ایران و نهاد مستقل دولتی محسوب می‌شود و همان‌طور که در ماده ۲۱ کنوانسیون مصونیت قضایی آمده، مصونیت اموال بانک مرکزی به دلیل ماهیت غیرتجاری آن‌ها مفروض است. با توجه به وظایف بانک مرکزی یادشده در قانون بانک مرکزی ایران (قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۸ تیر ۱۳۵۱)، خرید اوراق قرضه از سوی این بانک از جمله وظایف رسمی بانک بوده، عمل تجاری محسوب نمی‌شود و در نتیجه این دسته از اموال بر اساس حقوق بین‌الملل عرفی از مصونیت برخوردارند. با توجه به مراتب پیش‌گفته، به نظر می‌رسد قانون کاهش تهدید ایران و حقوق بشر سوریه مصوب ۲۰۱۲م که اموال متعلق به بانک مرکزی ایران را اگرچه در خارج از امریکا، فاقد مصونیت و مشمول عملیات اجرایی برای تأمین رأی صادره در پرونده «پیترسون و دیگران...» می‌داند، فاقد وجاهت است. از سوی دیگر بر اساس حقوق بین‌الملل عرفی نمی‌توان رأی صادره علیه دولت را (با فرض صحت) علیه بانک مرکزی اجرا نمود. لذا اقدام کنگره و دادگاه‌های امریکا در راستای توقیف اموال بانک مرکزی و اجرای آرای صادره در پرونده «پیترسون و دیگران...» علیه اموال بانک مرکزی ناقض حقوق بین‌الملل است.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

کتاب‌ها و مقاله‌ها

۱. انصاری معین، پرویز (۱۳۸۹)، مصونیت‌های قضایی دولت‌ها و اموال آنها، چ ۱، تهران: نشر میزان.
۲. عبداللهی، محسن و شافع، میرشهبیز (۱۳۸۶)، مصونیت قضایی دولت در حقوق بین‌الملل، چ ۲، تهران: انتشارات ریاست جمهوری.
۳. تدینی، عباس و کازرونی، سید مصطفی (۱۳۹۵)، «بررسی تطبیقی قوانین مصونیت دولتی جمهوری اسلامی ایران با ایالات متحده امریکا با توجه به دستبرد ۲ میلیارد دلاری ایالات متحده بر اموال ایران»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۷، ش ۲، ص ۴۹۱-۴۶۱.
۴. حبیبی مجنده، محمد و دیگران (۱۳۹۳) «نقد عملکرد ایالات متحده امریکا در نقض مصونیت قضایی دولت‌ها در آیین حقوق بین‌الملل و رأی ۲۰۱۲ دیوان بین‌الملل دادگستری»، مجله حقوقی بین‌المللی، ش ۵۱، ص ۹۶-۶۷.
۵. کدخدایی، عباسعلی و داعی، علی (۱۳۸۹) «سلب مصونیت دولت ایران در محاکم امریکا»، مجله حقوقی بین‌المللی، ش ۴۳، ص ۳۸-۱۳.

اسناد

۶. قانون مالی و پولی مصوب ۱۳۵۱ ش.

ب) انگلیسی

Books & Articles

7. Bankas, E. K (2005), The State Immunity controversy in International Law: Private Suits against Sovereign States in Domestic Courts, 1st ed., Berlin: Springer.
8. Harris, D. J (2005), Cases and Materials on International Law, sixth ed., London: Sweet & Maxwell.
9. O'Connell, D. P (1970), International Law, vol. II, 2nd Ed. London: Stevens and Sons.
10. Schreuer, Ch. H (1995), State Immunity: Some Recent Developments, Cambridge: Grotious Publications Ltd.

11. Yang, Xiaodong (2012), *State Immunity in International Law*, 1st ed., New York, Cambridge: Cambridge University Press.
12. Blair, W (1998), "The Legal Status of Central Bank Investment under English Law", *Cambridge Law Journal*, Vol. 57, P. 374-390.
13. Carl, B. M (1979), "Foreign Sovereigns in American Courts; the United States Foreign Sovereign Immunities Act in Practice", *Southwestern Law Journal*, Vol. 33, P. 1009-1030.
14. Sinclair, I. (1980), "The Law of Sovereign Immunity: Recent Developments", 167 *Recueil des Cours: Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 167, P. 113-138.
15. Sonorajah, M, (1982), "Problems in Applying the Restrictive Theory of Sovereign Immunity", *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 31, P. 661-678.

Cases

16. *The Schooner Exchange v McFaddon et al.* (1812), 7 Cranch
17. *Trendtex v. Central Bank of Nigeria* (1977), Q.B.560
18. *Republic of Mexico v. Hoffman* (1943), 324 US 30
19. *Alfred Dunhill of London Inc. v. Republic of Cuba* (1976), 425 US 682
20. *Bank Markazi, the Central Bank of Iran v. Deborah D. Peterson, et al.* Case No. 10 Civ. 4518(BSJ) (GWG)
21. *Borizzi Brothers v. Steamship Pesaro* (1926), 271 US 562
22. *Victory Transport Inc. v. Comisona General de Abastecimientos y. transportes* (1964), 336 F. 2d 354 2nd Civ
23. *EM v. Argentina*, US, 473 F.3d 463, 473 (Second Circuit, 2007)

International Documents

24. United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, 2 December 2004, UN Doc A/RES/59/38, Annex (16 December 2004)
25. US Foreign Sovereign Immunities Act (FSIA) 1976; Public Law. No. 94-583
26. UK State Immunity Act 1978; available at: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1978/33> (Last visit on 15/1/2018)
27. Canada State Immunity Act 1985; available at: <http://www.laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/S-18> (Last visit on 20/1/2018)
28. ICJ Advisory Opinion on Immunities from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, 10 August 1998, (www.icj-cij.org/docket/index) (last visit on 27/1/2018)
29. ICJ Advisory Opinion on Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (*Djibouti v. France*) Judgment of 4 June 2008, ICJ Reports 2008; (www.icj-cij.org/docket/index) (Last visit on 27/1/2018)
30. *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (US v Iran)* [1980] ICJ Rep

31. Jurisdictional Immunities of the State (Germany v Italy: Greece Intervening) Judgment of 3 February 2012, (<http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16883.pdf>) (Last visit on 27/1/2018)
32. The Vienna Convention on Diplomatic Relations, Apr. 18, 1961, 23 UST, 3227, 500 UNTS 95
33. The Vienna Convention on Consular Relations, Apr. 24, 1963, 21 UST 77, 596 UNTS 261
34. The General Convention on Privileges and Immunities of the United Nations, Apr. 13, 1946, 21 UST 1418, 1 UNTS
35. Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act of 1996 (AEDPA), Pub. L. No. 104-132, 110 Stat 1214
36. Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012, Pub. L. No. 112-158
37. Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Iran's Application Instituting Proceedings, 14 June 2016, p. 17, (<http://www.icj-cij.org/docket/files>) (last visit on 27/1/2018)
38. US House of Representatives, Report No. 94-1487, 1976
39. Department of State Bulletin, Vol. 26 (1953)
40. Treaty of Amity Economic Relations and Consular Rights between the United States and Iran, 15 August 1955, 284 U.N.T.S. 93 (entered into force 16 June 1957).