Archive of SID

مجلهٔ حقوقی، نشریهٔ دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران
شمارهٔ بیست و پنجم، ۱۳۷۹، صص ۸۳ ـ ۵۷

نظریه عمل دولت در ایالات متحده امریکا و استثناء عهدنامه‌ای آن*

نوشتهٔ دکتر اسدالله نوری

I ـ تعریف و تحول نظریه

نظریه عمل دولت، بدین معناست که دادگاههای محلی حق ندارند به اعتبار اعمالی که دولتهای خارجی در سرزمین خود انجام می‌دهند، رسیدگی کنند.[1] این نظریه مکمل نظریه مصونیت دولتهاست[2] و اغلب در دعاوی که

---

*. مشخصات کتابشناسی مقاله عبارت است از:
Assadollah Noori, "The Act of State Doctrine in the United States and the Treaty Exception to It"
چاپ شده در:
Liber Amicorum, Bengt Broms, Celebrating His 70th Birthday, Finnish Branch of the International Law Association, Helsinki, 1999, pp. 329-350.
این مقاله را خانم زهرا ضیافتی صباغ به فارسی برگرداندند و سپس متن ترجمه شده را آقای دکتر اسدالله نوری بازنگری کردند.

1. Banco Nacional de Cuba v. Chase Manhattan Bank, U.S. Court of Appeals (2d Cir. 14 Aug. 1981). ILR 66 (1984), 421, at 427; Kalamazoo Spice Extraction Co. v. Provisional Military Government of Socialist Ethiopia (6th Cir. 9 Mar. 1984), ILR 86 (1991), 45, at 48.

2. Dayton v. Czechoslovak Socialist Republic and Others, (U.S.D.D.C., 19 Dec. 1986), (D.C.Cir., 8 Dec. 1987), ILR 79 (1989), 590, at 596; Rigaux & Fallon, Droit international privé, Tome II, Droit positif belge, Maison Larcier S.A. Bruxelles (1993), at nos. 823 & 1250.

www.SID.ir

Archive of SID

طرفین آن اشخاص خصوصی هستند، مورد استناد قرار می‌گیرد. همچنین در دعاوی علیه دولتهای خارجی نیز بکار برده می‌شود.[۳] منشاء این نظریه را می‌توان در قضیه آندرهیل[۴] جستجو کرد که در آن دیوان کشور امریکا چنین اظهار داشته است:

«هر دولت حاکم ملزم به احترام به استقلال دولت حاکم دیگر است و دادگاههای یک کشور مجاز به رسیدگی قضایی اَعمال دولتهای دیگر که در سرزمین خود انجام داده‌اند نمی‌باشند. جبران لطمات ناشی از چنین اعمالی باید ازطریق ابزارهای موجود که دراختیار دولتها است، صورت پذیرد».[۵]

در قضیهٔ مذکور یکی از اتباع امریکا بنام آندرهیل دعوایی علیه دولت انقلابی وقت ونزوئلا، که بعدها توسط دولت امریکا مورد شناسایی قرار گرفت، اقامه کرده بود که موضوع آن ایراد ضرب و جرح و حبس توسط هرناندز یکی از فرماندهان نظامی درزمان انقلاب ونزوئلا بود. باتوجه به نظریهٔ عمل دولت، دیوان کشور امریکا حاضر نشد اعمال و اقدامات هرناندز را بررسی و رسیدگی نماید.

پروفسور ریگو و پروفسور فالون در این کتاب، (شماره‌های ۸۲۳ و ۱۲۵۰) گفته‌اند نظریه عمل دولت مانع از ایراد نظم عمومی در دعاوی، می‌شود زیرا مفهوم نظم عمومی در حقوق بین‌الملل خصوصی طرح می‌شود، درحالی‌که دکترین عمل دولت در سطح حقوق بین‌الملل عمومی قابل استناد است و کاربرد دارد.

۳. درخصوص ارتباط و تفاوتهای نظریه عمل دولت و قاعدهٔ مصونیت دولت بطور مثال نگاه کنید به:

R. Higgins, "Certain Unresolved Aspects of the Law of State Immunity", Netherlands Yearbook of Int'l Law, vol. XXIX (1982), 265, at 275.

4. Underhill v. Hernandez, U.S. Supreme Court, 168 U.S. 250; 18 S.Ct. 83; 42 L.Ed. 2d. 456 (1897).

۵. همان، در صفحه ۲۵۲.

www.SID.ir

Archive of SID

این نظریه دستخوش فرآیندی طولانی از محدودیت‌ها و اصلاحات شده است. اولین محدودیت به استثناء برنشتاین موسوم است،[6] که به‌موجب آن بررسی قضایی عمل دولت که در سرزمین خود او اعمال و اجرا شده، درصورتی مجاز است که قوهٔ مجریه [ایالات متحده] صراحتاً به دادگاه رسیدگی کننده اعلام کند اِعمال نظریهٔ عمل دولت در دعوی مطروحه در راستای مصالح سیاست خارجی ایالات متحده نیست.[7]

الف ـ قضیهٔ ساباتینو و استثناء معاهده‌ای

در قضیهٔ ساباتینو[8] که توسط دیوان کشور امریکا مورد رسیدگی قرار گرفت و یکی از چندین دعوای ناشی از انقلاب کوبا است، می‌توان تحریر نوین نظریه را یافت. در این قضیه بانک ملی کوبا برای وصول عوائد حاصل از یک محموله شکر که در هنگامی‌که هنوز در کوبا بود توسط دولت کاسترو مصادره شده بود، اقامه دعوی نمود. خوانده (امریکایی) دعوای متقابلی اقامه و ادعا کرد که مصادرهٔ انجام شده غیرقانونی بوده است. مسأله اساسی در این قضیه آن بود که آیا نظریه عمل دولت مانع رسیدگی دادگاههای امریکا به اعتبار حکم مصادره می‌شود یا نه. شعبه دوم

---

6. Bernstein v. N.V. Nederlandsche-Amerikaansche Stoomvaart-Maatschappij, 210 F. 2d 375 (2d Cir. 1954); ILR 20, p. 24.

7. Provisional Military Government of Socialist Ethiopia v. Kalamazoo Spice Extraction Co. (D.C. West. Dist. Michigan, 6 July 1982), ILR 66 (1984), 474, at 478.

از آنجاکه شش قاضی رسیدگی‌کننده در قضیهٔ سیتی‌بانک، (First National City Bank of New York v. Banco Nacional de Cuba, U.S. Supreme Court, 7 June 1972, 406 U.S. 759; ILR. 66 (1984), 102) استثناء برنشتاین را مورد انتقاد قرار داده‌اند و هیچ‌یک از قضات دادگاه در دانهیل نظری مبنی‌بر لازم‌الرعایه بودن پیشنهاد قوهٔ مجریه نداشتند، برخی از نویسندگان بر این عقیده‌اند که دورهٔ استثناء برنشتاین پایان یافته است.

8. Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino et al., U.S. Supreme Court, 23 March 1964, ILR 35 (1967), 2.

www.SID.ir

Archive of SID

دادگاه استیناف این مصادره را عملی تبعیض‌آمیز و تلافی‌جویانه شناخته بود که به‌دلیل عدم پرداخت غرامت، حقوق بین‌الملل را نقض نموده است.[۹] دیوان کشور امریکا یافته‌های دادگاههای تالی را نقض نموده و با بکار بستن نظریه عمل دولت در بخشی از رأی خود اظهار نمود:

«قوهٔ قضاییه به بررسی اعتبار ضبط اموال [مصادره] که بوسیلهٔ یک دولت خارجی در محدودهٔ سرزمین خودش صورت گرفته و آن دولت درزمان طرح دعوی موجودیت داشته و مورد شناسایی امریکا قرار گرفته است، نخواهد پرداخت مگر این‌که عهدنامه یا موافقتنامه صریحی که متضمن اصول حقوقی ناظر به مورد باشد، وجود داشته باشد؛ ولو این‌که ادعای مطروحه حاکی از نقض حقوق بین‌الملل عرفی بواسطهٔ مصادره باشد».[۱۰]

از این‌رو، حتی در مواردی هم که مصادره‌ها ناقض حقوق بین‌الملل باشند دادگاههای فدرال ملزم به خودداری از رسیدگی به اعتبار عمل دولت هستند. نظر اکثریت [دیوان کشور] عمدتاً بر دو نکته مهم تأکید داشت: اول، مفهوم تفکیک قوا که دخالت قوهٔ قضاییه در رسیدگی به اعتبار عمل دولت را منع می‌کند یعنی موضوعات مربوط به سیاست خارجی که

---

۹. قبل از انقلاب کوبا مالکان اموال مصادره شده توسط دولتهای خارجی، به هیچ‌وجه موفق به دریافت غرامت نمی‌شدند. خواه به دلیل مصونیت مطلق دولت مصادره کننده و یا به دلیل نظریه عمل دولت. ولی، مصادره‌های انجام شده توسط دولت انقلابی کوبا نسبت به اموال اتباع امریکا سبب شد تا برخی دادگاههای امریکا گرایشی به تعدیل قواعد مذکور داشته باشند و به عقیدهٔ خود چنان شرایط ناعادلانه‌ای را ترمیم نمایند. از این‌رو، نگرش دادگاههای تالی در عدم اِعمال نظریه عمل دولت در قضیه ساباتینو را می‌توان ناشی از آن گرایش دانست. برای مطالعه در دعاویِ کوبا رک.

"The Castro Government in American Courts: Sovereign Immunity And Act of State Doctrine", Harvard Law Review, vol. 75 (1961-62), 1607.

۱۰. قضیهٔ ساباتینو ـ زیرنویس شماره ۸، ص ۷.

www.SID.ir

Archive of SID

تمشیت آن به قوه مجریه سپرده شده است. نکتهٔ دوم این بود که در بسیاری از حوزه‌های حقوق بین‌الملل هیچگونه «قانونگذاری یا اجماعی» وجود ندارد که دادگاههای فدرال را در تصمیم‌گیری هدایت کند. در این‌حال دیوان کشور در تلاش برای ایجاد نوعی توازن بین دو ملاحظهٔ مورد نظر اظهار داشت:

«بدیهی است هر اندازه که قانونگذاری یا اجماع درمورد مسأله‌ای خاص در حقوق بین‌الملل بیشتر باشد به همان اندازه برای قوهٔ قضاییه مناسب‌تر است که دربارهٔ آن تصمیم‌گیری نماید... این مسأله نیز مسلم است که برخی جنبه‌های حقوق بین‌الملل بیش از سایر جنبه‌ها، با هنجارهای ملی و حساسیتهای داخلی اصطکاک دارند و لذا هرقدر اهمیت پیامد موضوع موردنظر در روابط خارجی ما کمتر باشد، طبعاً انحصار آن موضوع دردست مجاری و مراجع سیاسی کشور، کمتر توجیه‌پذیر خواهد بود [و مراجع قضایی می‌توانند به آن موضوعات رسیدگی نمایند]».[۱۱]

به قضیه ساباتینو در پاره‌ای از دعاوی استناد شده، تا تمهیدی برای «استثناء معاهده‌ای» بر نظریه عمل دولت بسازند.[۱۲] توجیه این مسأله آن است که هرگاه معاهده‌ای وجود داشته باشد که نقض آن بواسطهٔ عمل دولت خارجی ادعا شده باشد، دادگاه باید مفاد آن معاهده را به‌عنوان ابراز موضع سیاست خارجی ایالات متحده و نیز تفسیر امریکا از حقوق بین‌الملل محسوب نماید. از این‌رو نیازی نیست موضوع به قوهٔ مجریه ارجاع شود،

---

۱۱. همان، ص ۳۷.

12. Callejo v. Bancomer S.A. (5th Cir. 1985), 764 F. 2d 1101, 1116-18; Empresa Cubana Exportadora Inc. v. Lamborn & Co. (2d. Cir. 1981), ILR 66 (1984), 404; 652 F. 2d 231, 237.

www.SID.ir

Archive of SID

بلکه دادگاه می‌تواند براساس مفاد خود معاهده به حل و فصل دعوی بپردازد.

ب ـ واکنشها درقبال ساباتینو

کنگرهٔ امریکا از تصمیم دیوان کشور ناخرسند بود، زیرا دولت کاسترو می‌توانست به زیان اتباع امریکایی شانه از بار مصادره‌های انجام شده خالی کند. از این‌رو در سال ۱۹۶۴ دومین اصلاحیه موسوم به هیکن لوپر به تصویب کنگره رسید.[۱۳] مفاد این اصلاحیه متضمن استثنای حقوق بین‌الملل بر نظریه عمل دولت بود که به‌موجب آن دادگاههای امریکا از رسیدگی به اعتبار عمل دولت خارجی که ناقض حقوق بین‌الملل باشد، امتناع نخواهند کرد، مگر درصورتی که قوهٔ مجریه ایالات متحده بر نظر دیگری باشد.[۱۴]

هشت سال بعد دیوان کشور مجدداً در قضیه فرست نشنال سیتی بانک به بررسی نظریه عمل دولت نشست.[۱۵] در این قضیه بانک ملی کوبا علیه سیتی بانک، طرح دعوی کرد تا وجوه اضافی را که سیتی‌بانک از محل فروش وثیقه‌ها کسب نموده بود، بازگرداند. سیتی‌بانک نیز دعوای

---

13. S. Jacobs and Others, "The Act of State Doctrine: A History of Judicial Limitations and Exceptions", Harvard Int'l L.J., vol. 18 (1977), 677, at 679; R.L. Scheff, "The Status of the Act of State Doctrine-Application to Litigations Arising From Confiscations of American Owned Property in Iran", Suffolk Transnational Law, vol. 4 (1979-80), 89.

۱۴. بعد از این اصلاحیه، دادگاه ناحیه‌ای رسیدگی‌کننده به ساباتینو در اعاده پرونده به دادگاه نخستین چنین رأی داد که چون مصادره‌های انجام‌شده توسط کوبا در نقض حقوق بین‌الملل بوده نظریه عمل دولت کاربردی ندارد. رک.

S. REP. No. 1188, Part I, 88th Cong. 2d Sess. 24 reprinted in (1964) U.S. CODE CONG. & AD. NEWS 3829, 3852; 111 Cong. Rec. 13544-45 (1965); 110 Cong. Rec. 19546-60 (1964).

۱۵. رک. زیرنویس شماره ۷.

www.SID.ir

Archive of SID

متقابلی طرح کرد تا خسارات ناشی از مصادرهٔ امـوال خـود در کوبـا را از محل این وجوه اضافی به‌عنوان تهاتر جبران کند.[۱۶] هرچند دیوان کشور بـا پنج رأی موافق درمقابل چهار رأی مقرر داشت که نظریه عمل دولت مـانع رسیدگی به دعوای متقابل نیـست، امـا رأیـی اکثریتـی صـادر نـشد و در تصمیمی چندگانه هریک از قضات بطور جداگانـه نظـرات خـود را ارائـه نمودند. برخی از حقوقدانان با استناد به رأی صادره در پروندهٔ سـیتی‌بانـک استدلال می‌کنند که بر نظریه عمل دولت «استثنای دعوای متقابل» نیز وارد شده [و خواسته‌اند چنـین اسـتثنایی را از آن اسـتنباط و اسـتخراج کننـد]، به‌موجب این نظر، در دعاوی متقابل و تهاتر علیه دولت‌هـای خـارجی کـه ناشی از دعاوی طرح شده توسط ایشان در دادگاههای امریکاسـت، نظریـهٔ عمل دولت قابل اعمال نیست. به هرصورت همانگونه که دعوی سیتی‌بانک و دعاوی بعد از آن نشان می‌دهند درخصوص این‌که تحـت چـه شـرایطی می‌توان به «استثنای دعوای متقابل» توسل جست،[۱۷،۱۸] ابهام و تردید وجـود دارد.

تلاش‌ها برای محدودکردن نظریه عمـل دولـت در دعـوای آلفـرد دانهیل،[۱۹] که ناشی از مصادره‌های کوبا در سال ۱۹۶۰ بود ادامه یافت. دیوان کشور امریکا با پنج رأی موافق درمقابل چهار رأی مخالف مقرر داشت که امتناع مدیران دولتی در بازپرداخت مبالغ پرداختـی توسـط واردکننـدگان بابت محموله‌هایی که قبل از مصادره ارسال شده از مـصادیق عمـل دولـت نیست، زیرا در این‌جا دلیلی دال بر دولتی بودن مـصادره‌هـا نظیـر فرمـان،

۱۶. همان.

17. Jacobs, note 13, at 694.

18. Ibid.

19. Alfred Dunhill of London v. Republic of Cuba et al., U.S. Supreme Court, 24 May 1976, 425 U.S. at 685, ILR 66 (1984), 212.

www.SID.ir

Archive of SID

دستور یا مصوبه که ازجانب دولت کوبا صادر شده باشد وجـود نـدارد تـا مشخص و معلوم شود که کوبا به‌عنوان یک مـسأله حـاکمیتی تـصمیم بـه مصادرهٔ وجوه متعلق به واردکنندگان خارجی گرفته است.[20] عـلاوه بـر آن چهار تن از قضات به‌نظر وزارت خارجه درمورد نظریه عمل دولت اشاره و اعلام داشتند:

«دامنهٔ نظریه عمل دولت را نباید تا آنجا گسترش داد که شامل نقض و انکار تعهدات صرفاً تجاری دولت خارجی و یا یکی از سازمانهای تابعـه آن نیز بشود».[21]

II ـ دعاوی ایران و استثناء معاهده‌ای نظریه عمل دولت

بعد از انقلاب اسـلامی سـال ۱۹۷۹ در ایـران، دعـاوی متعـددی در دادگاههای ایالات متحده علیه ایران اقامه شد، که در آنها عـلاوه‌بـر اصـل مصونیت دولت نظریه عمل دولت بوسیلهٔ دولت ایران مـورد اسـتناد واقـع شد.[22] لیکن در اغلب موارد این نظریه [بوسـیله محـاکم] غیـرقابـل اعمـال تشخیص داده شد و دلیل آن استثنائات فوق‌الذکر ازجمله استثناء معاهـده‌ای

---

20. Ibid, at 220.

21. Ibid, at 222.

۲۲. قبـل از سـال ۱۹۷۹، حـداقل در یـک دعـوی بنـام Cooly v. Weinberger, U.S. District Court (E.D.Oklahoma, 1974), ILR 66 (1984), نظریه عمل دولت اعمال شده‌است. موضوع این پرونده حکمی بودکه یکی از دادگاههای ایران در محکومیت یک تبعهٔ امریکا که در ایران مرتکب قتل همسرش شـده بود، صادر کرده و نسبت به آن در محاکم امریکا اعتراض شده بود. در این پرونده دادگاه امریکا چنـین رأی داد که رسیدگی دادگاه ایران در این قضیه براساس قوانین ایران صورت‌گرفته و از این‌رو باتوجه به نظریه عمل دولت، صرفنظر از تفاوت‌هایی‌که در دو کشور درزمینه مفهوم دادرسی منظم وجود دارد، باید رأی صادره در ایالات متحده به‌عنوان یک حکم محکومیت معتبر (عمل دولت) شناخته شود.
ILR, id, at 152.

www.SID.ir

Archive of SID

بود.[۲۳] هدف این مقاله این است که از نقطه نظر حقوق بین‌الملل بررسی شود که در دعاوی مذکور استثنای معاهده‌ای نظریه عمل دولت چگونه اعمال شده است.

در دعوای امریکن اینترنشنال[۲۴] که علیه ایران بخاطر ملی کردن شرکت‌های بیمه توسط دولت ایران طرح شده بود، دادگاه ناحیه‌ای اظهار داشت که نظریه عمل دولت مانع از رسیدگی دادگاه به این دعوی نیست زیرا ایران، برخلاف حقوق بین‌الملل و عهدنامه مودّت (ایران و امریکا ـ ۱۹۵۵) در تمهید برای تعیین و پرداخت غرامت کافی و فوری قصور ورزیده و زیرا «یک معاهده قابل اعمال و بی‌ابهام بین طرفین (ایران و امریکا) وجود دارد که متضمن اصول حقوق بین‌الملل است که مورد توافق طرفین واقع شده و حاکم بر موضوع تحت رسیدگی [غرامت ناشی از ملی کردن] می‌باشد».[۲۵]

---

۲۳. به‌نظر می‌رسد که تنها قضیهٔ بعد از سال ۱۹۷۹، دعوای بانک تجارت علیه عبدالحسین ورشوساز باشد که در آن دادگاه امریکا، با استناد به نظریه عمل دولت، به نفع یک نهاد دولتی ایران رأی صادر کرده است. در این پرونده بانک ایرانی دعوایی در دادگاههای امریکا مبنی‌بر اتهام اختلاس علیه آقای ورشوساز به‌عنوان یکی از اتباع ایران که کارمند سابق بانک تجارت بود اقامه کرده بود. متهم در دفاع از خود سعی داشت تا خانه‌ای را که وی ادعا داشت به ناحق توسط دولت ایران مصادره شده بود به‌عنوان تهاتر درقبال هر حکمی که ممکن بود علیه او صادر شود، معرفی کند. اما دادگاه رسیدگی‌کننده از بررسی اعتبار مصادرهٔ انجام یافته توسط ایران خودداری نمود و دفاع تهاتر آقای ورشوساز را رد کرد. علاوه‌بر آن، رأی ورشوساز از حیث اعمال نکردن استثناء بی‌قید و شرط دعوای متقابل مشابه دعوای سیتی‌بانک دارای اهمیت است، به اغلب احتمال به این خاطر که ورشوساز به‌عنوان اقامه‌کنندهٔ دعوای متقابل یک تبعهٔ ایرانی بود و نمی‌توانست از استثناء برنشتاین که توسط دولت پیشنهاد شده بود استفاده کند. رک.
Bank Tejarat v. Abdol Hossein Varsho-Saz et al. (D.D., Cal., 12 Oct. 1989), Iranian Assets Litigation Reporter (IALR), 18102.

24. American Int'l. Group Inc. et al. v. Islamic Republic of Iran and Central Insurance of Iran, (D.D.C.10 July 1980), ILR 63 (1982), 459.

۲۵. بعد از تأسیس دیوان دعاوی ایران ـ ایالات متحده قضیه American Int'l نیز ازجمله دعاوی رسیدگی شده توسط این دیوان بود. دیوان ضمن اشاره به موارد دیگر صراحتاً اعلام داشت که ملی کردن شرکتهای بیمه توسط ایران نه براساس حقوق بین‌الملل و نه درصورت قابل اعمال بودن معاهدهٔ مودّت

www.SID.ir

Archive of SID

حدود ده سال بعد از رسیدگی به قضیهٔ امـریکن اینترنـشنال، مـسألهٔ استثناء معاهده‌ای که در دعوای ساباتینو آمده بود، در دعوای مک‌کـسون[۲۶] مطرح شد. در این دعوی خواهانها ادعا داشتند که درپی اعمـال سیاسـتهای قابلِ اسناد به دولت ایران سرمایه آنها در شرکت لبنیـات پـاک در ایـران مصادره شده است. دادگاه اعلام داشت که دولت ایران فاقد مصونیت بـوده و نظریه عمل دولت هم به‌خاطر شروط راجع به مصادره مندرج در عهدنامـهٔ مودّت،[۲۷] قابل استناد و اعمال نیست.[۲۸] در این رأی تکیه دادگاه دروهلهٔ اول بر استثناء معاهده‌ای در دعوای ساباتینو بود و سپس به تفسیر این استثناء که شعبهٔ ششم دادگاه استیناف در دعوای کالامازو ارائه کرده بود، استناد نمود.

۱ـ اهمیت دعوای کالامازو

غیرقانونی نبوده است زیرا: برای دیوان «دلایل کافی وجود نداشت تا نشان دهد که ملی‌کردن شـرکتهای مذکور برای هدفی عمومی به‌عنوان بخشی از برنامه اصلاحات گسترده صورت نگرفته و یا تبعـیض‌آمیـز بوده است». رک.

American Int'l Group et al. v. The Islamic Republic of Iran of et. al, Iran-U.S. Claims Tribunal, Chamber 3, 1983, reprinted in 4 Iran-U.S. C.T.R. 96, at 105.

26. Foremost McKesson et al v. Islamic Republic of Iran et al., (D.D.C., 18 Apr. 1989), IALR, 17165; Court of Appeals (D.C.Cir., 15 June 1990), IALR, 19093; (D.C. Cir., 14 Apr. 1995), IALR, 23139.

۲۷. بند ۲ مادهٔ ۴ عهدنامه مودت بین ایران و ایالات متحده مقرر می‌دارد:

«اموال و اتباع و شرکتهای هریک از طرفین معظمین متعاهدین، ازجمله منافع اموال از حد اعلای حمایت و امنیت دائم به‌نحوی‌که در هیچ‌مورد کمتر از مقررات قانونی بین‌المللی نباشد در داخل قلمرو طرف متعاهد معظم دیگر برخوردار خواهد بود. این اموال جز به‌منظور نفع عامه، آن هـم بی‌آن‌که غرامت عادلانهٔ آنها به اسرع اوقات پرداخت شود گرفته نخواهد شد. غرامت مزبور باید به وجه مؤثری قابل تحقق باشد و به‌نحو کامل معادل مالی خواهد بود که گرفته شده است و قبل از آن‌که گرفته شود یا درحین گرفتن مال قرارکافی جهت تعیین مبلغ غرامـت و پرداخـت آن داده خواهد شد».

28. IALR, at 17165 et seq.

www.SID.ir

Archive of SID

در قضیهٔ کالامازو که مربوط به مصادرهٔ حقوق و منافع اتباع امریکا توسط دولت اتیوپی بود، معاهده‌ای مشابه با عهدنامه مودّت ایران و ایالات متحده مطرح بود[۲۹] و خواهان امریکایی برای رد دفاع اتیوپی براساس نظریه عمل دولت، به آن استناد کرده بود. در ابتدا، دادگاه ناحیه‌ای[۳۰] با استناد و اعمال نظریه عمل دولت رأی داد که باتوجه به ضابطه‌ای که در قضیه ساباتینو مقرر شده، نمی‌توان مفاد این معاهده را به‌عنوان یک «معاهده یا موافقتنامه صریح که متضمن اصول ذیربط باشد»، لحاظ نمود زیرا اصطلاحات، «فوری»، «عادلانه» و «مؤثر» درمورد غرامت مصادره اموال، مبهم هستند. به‌قول دادگاه مذکور:

«[این اصطلاحات] به‌قدری ذاتاً کلّی، تردیدآمیز و درمعرض تفسیرهای چندگانه هستند که درصورت فقدان مجموعه مقررات منسجم و ثابت که بتواند مفهوم آنها را روشن سازد، نمی‌توان منطقاً از دادگاه خواست که این اصطلاحات را نسبت به مجموعه‌ای از وقایع خاص بکار بندد».[۳۱]

---

۲۹. بند ۲ مادهٔ ۸ عهدنامه مودت و روابط اقتصادی بین اتیوپی و ایالات متحده مقرر می‌دارد:

«اموال و اتباع و شرکتهای هریک از طرفین معظمین متعاهدین، ازجمله منافع اموال از حد اعلای حمایت و امنیت دائم به‌نحوی‌که در هیچ‌مورد کمتر از مقررات قانونی بین‌المللی نباشد در داخل قلمرو طرف متعاهد معظم دیگر برخوردار خواهد بود. این اموال جز به‌منظور نفع عامه، آن هم بی‌آن‌که غرامت عادلانهٔ آنها به اسرع اوقات پرداخت شود گرفته نخواهد شد. غرامت مزبور باید به وجه مؤثری قابل تحقق باشد و به‌نحو کامل معادل مالی خواهد بود که گرفته شده است و قبل از آن‌که گرفته شود یا درحین گرفتن مال قرارکافی جهت تعیین مبلغ غرامت و پرداخت آن داده خواهد شد».

30. Kalamazoo, note 7.

۳۱. همان مرجع، ص ۴۸۰- یکی از صاحبنظران در ترجیح این نظر بر نظر مخالف دادگاه پژوهش چنین ابراز می‌دارد:

«نکته کنایه‌آمیز این است که در معنای به‌کار رفته توسط دادگاه کالامازو، که مغایر با معنای به‌کار برده شده توسط دادگاه استیناف است، این اصطلاحات بصورت نسبی سنجیده شده‌اند و این به همان صورتی است که قاضی هارلان (Harlan) درنظر خود در قضیه ساباتینو به‌کار برده است». رک.

www.SID.ir

Archive of SID

دادگاه رسیدگی‌کننده سپس ابراز داشت که برای درک معانی مبهم این اصطلاحات می‌توان با مراجعه به تعاریف موجود در شرح قانون روابط خارجی ایالات متحده (شرح دوم)،* بخش‌های ۱۹۰-۱۸۷ (مصوب ۱۹۶۵) تاحدی این ابهام را رفع نمود. اما به‌نظر دادگاه مطلب این بود که شرح مزبور، در غیاب هرگونه اشاره‌ای درخصوص قابلیت اعمال آن، نمی‌تواند به‌عنوان توضیح دقیق آنچه موردنظر دولت اتیوپی در معاهدهٔ مودّت بوده است، مورد استناد واقع شود.[۳۲] خواهان، از این رأی پژوهشخواهی کرد و در مرحله پژوهش، وزارتخانه‌های دادگستری، خزانه‌داری و امور خارجه به همراه کانون وکلای امریکا که به‌عنوان یاور دادگاه وارد شده بودند، تقاضای لحاظ استثناء معاهده‌ای براساس قضیه ساباتینو را کردند.[۳۳] شعبهٔ ششم استیناف حکم دادگاه تالی را با این استدلال که معاهدهٔ مورد نظر (عهدنامه مودّت اتیوپی و امریکا) به‌واقع متضمن اصول حقوقی حاکم بر قضیه می‌باشد، نقض کرد. دادگاه ابتدا چنین تشخیص داد که؛ اصطلاحات غرامت «فوری»، «مؤثر»، «عادلانه» و «مناسب» و یا اصطلاحات مشابه، تقریباً در ماده مربوط به حفاظت از اموال کلیه عهدنامه‌های مودّت، موسوم به «عهدنامه مودّت و روابط دوستانه، اقتصادی و دریانوردی»* که ایالات

D.W. Hoagland "The Act of State Doctrine: Abandon It", Denver J. Int'l. L. & Policy, vol. 14, No. 2 & 3 (1986); 317, at 321.

*. (Restatement (second) of Foreign Relations Law of the U.S., Sections 187-190 (1965)).

۳۲. دادگاه رسیدگی‌کننده رأی داد که استثناء برنشتاین هم غیرقابل اعمال است زیرا قوه مجریه هیچ نظری درخصوص مرجح بودن رسیدگی ترافعی ابراز نداشته است. رک. Kalamazoo, at 479.

33. Kalamazoo, note 1, at 99.

*. FCN Treaties; (Friendship, Commercial and Navigation Treaty).

www.SID.ir

Archive of SID

متحده با تعدادی از کشورها[۳۴] منعقد کرده است، آمده است. به عقیده دادگاه وسعت استعمال این اصطلاحات در عهدنامه‌های مذکور حاکی از آن است که معیار و ضابطه غرامت موردنظر، معیار حقوقی تعیین‌کننده‌ای است. سپس دادگاه با نظر تأیید و قبول به قضیه امریکن اینترنشنال، که تنها قضیه‌ای بود که در آن‌زمان درزمینه استثناء عهدنامه‌ای ساباتینو وجود داشت، اشاره نمود و چنین نتیجه‌گیری کرد که مسلماً رسیدگی به چنین موضوعی ازنظر قوهٔ مجریه امر سنجیده‌ای بوده و نگرانی دیوان کشور به شرح مذکور در قضیه ساباتینو ازحیث مداخله دستگاه قضایی در امور سیاست خارجی در قضیه مطروحه موردی نداشته است. دادگاه استیناف سپس ادامه داد:

> «علاوه‌بر آن، در این قضیه منافع ملی فراوانی مطرح است که باید موردتوجه قرار گیرد و آن عبارت از شناسایی و اجرای معاهداتی است که ما با کشورهای دیگر منعقد کرده‌ایم».[۳۵]

---

۳۴. این کشورها ازجمله: بلژیک، اتیوپی، فرانسه، یونان، ایران، اسرائیل، ژاپن، کره، نیکاراگوئه، عمان، پاکستان، توگو و ویتنام می‌باشند. برای متن مفاد مربوط به مصادره در معاهدات مربوطه رک. Ibid, at 52-54.

۳۵. همان، صفحه ۵۲، نگرش موجود در معاهدات FCN بازتابی از نظریه هال (Hull Doctrine) است که درحال حاضر، به‌عقیده بسیاری از حقوقدانان، منسوخ شده است بطور مثال:

> تاحدی که به قانون حاکم ارتباط می‌یابد، در بررسی دقیق موضوع می‌بینیم که حمایت چندانی از نظریه هال مطرح نیست: رویه جاری، اصول بارز حقوقی و تحولات در نظام مربوط به اموال ملی همگی مغایر با آن هستند. رک.

R. Dolzer, "New Foundations of the Law of Expropriation", AJIL vol. 75 (1981), 553, at 570; See also Dowson and Weston, "Prompt, Adequate and Effective: A Universal Standard of Compensation", Fordham Law Review, vol. 30 (1962), 727, at 733;

و نظر جداگانهٔ لاگرگرن در:

INA Corporation v. Iran, 8 Iran-U.S. C.T.R. at 385.

از سوی دیگر قطعنامه‌های مجمع عمومی سازمان ملل متحد، بویژه قطعنامهٔ شمارهٔ ۱۸۰۳، یعنی بیانیه راجع به حاکمیت دائمی بر منابع طبیعی، که از «غرامت مناسب» صحبت می‌کند، نشانگر پذیرش وسیع [غرامت مناسب] در جامعه بین‌المللی است. نگاه کنید به لاگرگرن، همان؛ و رأی تاپکو

www.SID.ir

Archive of SID

به این ترتیب رأی شعبهٔ ششم استیناف در قضیه کالامازو کار را برای دادگاه ناحیه‌ای در قضیه مک‌کسون آسان کرد. دادگاه در قضیه مک‌کسون با اشاره به پرونده کالامازو و پرونده امریکن اینترنشنال مقرر داشت: «معاهده‌ای که اکنون بین ایران و ایالات متحده لازم‌الاجرا است»[۳۶] متضمن «معیار حقوقی حاکم» به‌معنای مذکور در رأی قضیه ساباتینو می‌باشد و بنابراین استثناء معاهده‌ای نظریه عمل دولت در اینجا قابل اعمال است.

III ـ ملاحظات پیرامون استثناء معاهده‌ای

دربارهٔ ماهیت حقوقی نظریه عمل دولت عقاید گوناگونی ابراز شده است. درحالی‌که براساس برخی آراء اولیه[۳۷] این نظریه بخشی از حقوق بین‌الملل محسوب می‌شود، بعضی صاحبنظران بر این عقیده‌اند که نظریه فوق از الزامات حقوق بین‌الملل عمومی نیست، بلکه برمبنای نزاکت بین‌المللی استوار شده است. به عقیدهٔ برخی دیگر نظریه مذکور قاعده‌ای برتر در انتخاب قانون حاکم است که قانون مقر را انتخاب می‌کند.[۳۸] باتوجه به لسان ساباتینو، تحلیل مبتنی‌بر تفکیک‌قوا نیز، مبنای دیگری برای این نظریه ارائه می‌دهد. مبنای تحلیلی نظریه عمل دولت هرچه باشد، دست‌کم

(Texas Overseas Petroleum Co. v. Government of the Libyan Arab Republic), ILR 51 (1979), 389; and the 1982 arbitral award in celebrated Aminoil case (The Government of the State of Kuwait and the American Independent Oil Company), 21 ILM 976 (1982)

که معیار غرامت مناسب را به‌کار می‌برد.

36. McKesson, note 26, at 17179.

37. The Paquete Habana, 175 U.S. 677, 708 (1900), quoted by Scheff, note 13, at 101.

۳۸. مشکل نظریه انتخاب قانون حاکم این است که عمل دولت خارجی حتی درصورتی‌که مغایر با نظم عمومی ایالات متحده باشد دارای اعتبار خواهد بود.

www.SID.ir

Archive of SID

در دعاوی علیه دولت‌های بیگانه در محاکم امریکا و از نظر صلاحیت بین‌المللی دادگاههای مذکور، پیامدهای نظریه موردنظر به‌عنوان قانون فدرال این است که قوه قضاییه خود می‌پذیرد که «نسبت به نقش ترافعی خود محدودیتهایی را اعمال کند».[۳۹] خلاصه این‌که این نظریه به‌عنوان ابزاری ضروری درجهت محدودیت و خودداری از اعمال صلاحیت قضایی گستردهٔ دادگاههای امریکا عمل می‌کند.[۴۰] از این‌رو شایسته است که دربارهٔ استثناء عهدنامه‌ای که حیطهٔ اعمال نظریه عمل دولت را محدود کرده و مآلاً منجر به تقویت صلاحیت، بدواً، موسع محاکم امریکا می‌گردد ملاحظاتی چند به‌عمل آوریم تا ببینیم آیا اعمال صلاحیت بوسیلهٔ محاکم امریکا صحیح بوده است یا خیر؟

الف ـ مبانی توجیهی استثناء معاهده‌ای

انصاف مطلب این است که اگر به سیر تحول نظریه عمل دولت صرفاً از دیدگاه رویه قضایی امریکا بنگریم و توجه کنیم که تصمیمات صلاحیتی محاکم امریکا در این‌زمینه تا حدودی ناشی از رعایت و توجه به مفهوم ذهنی «منافع» دولت امریکا بوده است؛ بخوبی به توجیهات استثنای عهدنامه‌ای نظریه عمل دولت پی می‌بریم. باید به‌خاطر داشت که طی بحران

---

39. A.F. Lowenfeld, "Act of State And Department of State", First National City Bank v. Banco Nacional de Cuba, AJIL, vol. 66 (1972), 795.

۴۰. بسیاری از آراء متضمن نظرات حاکی از امتناع از اعمال صلاحیت هستند. به‌طور مثال، جملهٔ «رسیدگی نخواهند کرد» (Will not sit in judgment) در ساباتینو، زیرنویس شمارهٔ ۱ ـ همچنین رک.
City Bank, note 7, at 775-76; Callejo v. Bancomer, 764 F.2d 1101, 1113 (5 th Cir. 1985); Ramirez-Arellano v. Weinberger, 745 F.2d 1500, 1533-34 (D.C. Cir 1984), vacated on other grounds, 471 U.S. 1113 (1985); Int'l Ass'n of Machinists v. OPEC, 649 F.2d 1345, 1358-59 (9 th Cir. 1981), cert. denied. 454 U.S. 1163 (1982); Hunt v. Mobil Oil Co., 550 F.2d 68, 74 (2d Cir. 1977), cert. denied 434 U.S. 984 (1977).

www.SID.ir

Archive of SID

روابط ایران و امریکا در سال ۱۹۷۹ که قضیه امریکن اینترنشنال در دادگاههای امریکا تحت رسیدگی بود، بهترین راه‌حل موجود برای خواهانهای امریکایی مراجعه به دادگاههای امریکا بود. زیرا باتوجه به عدم حضور ایران در پرونده مربوط به سفارت امریکا در تهران، طرح مسألهٔ حمایت دیپلماتیک و مراجعه به دیوان بین‌المللی دادگستری، بسیار دشوار و بلکه بی‌حاصل بود.[۴۱] از این‌رو اعمالِ نظریه عمل دولت با منافع خواهانهای امریکایی سازگاری نمی‌داشت.

ازسوی دیگر، استثنائات مختلفی که توسط دادگاهها اعمال گردیده، حاکی از اقدامات و تلاشهای دستگاه قضایی است که برای محدودکردن دامنهٔ اعمال این نظریه انجام شده است. دیوان کشور امریکا قبلاً در قضیه ساباتینو اعلام کرده که نظریه عمل دولت در سایر کشورها با چنین نامی وجود ندارد و از این‌رو قاعده‌ای از حقوق بین‌الملل نیست، هرچند دارای پیامدهای بین‌المللی می‌باشد.[۴۲] دیوان کشور در رأی اخیر خود در قضیه کرک پاتریک نیز دامنهٔ کاربرد نظریه را تا حد قابل ملاحظه‌ای محدود کرده است.[۴۳] افزون‌بر این، برخی صاحبنظران نیز مخالفت خود را نسبت به این نظریه ابراز داشته و خواستار لغو آن شده‌اند.[۴۴]

---

۴۱. رک. رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در:

The Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Iran (United States of America v. Iran), ICJ Reports, 1980, pp. 3 et seq.

42. Sabbatino, note 8, at 34 et seq., quoting Oppenheim, International Law, secs. 115 aa and Lauterpacht, 8 th ed. 1955. See, also I. Brownlie, Principles of Public International Law, 4 th Ed. (1990), at 507.

۴۳. دیوان‌کشور صراحتاً بین اعتبار عمل دولت خارجی و انگیزهٔ انجام آن تفکیک قائل شده است. نظریه عمل دولت تنها هنگامی قابل اعمال است که اعتبار عمل انجام یافته توسط دولت خارجی موضوع اختلاف و رسیدگی باشد. چنانچه انگیزهٔ انجامِ عمل مورد بحث باشد، مانند قضیه کرک پاتریک که در آن موضوع انتساب ارتشاء به مقامات دولت نیجریه مطرح بود، نظریه عمل دولت کاربردی ندارد. رک.

www.SID.ir

Archive of SID

درخصوص استثناء معاهده‌ای که در قضایای امـریکن اینترنـشنال و مک‌کسون لحاظ شده بود همانگونه که قبلاً اشـاره کـردیم، ایـن اسـتثناء محدود به دعاوی ایران نیست؛ کما این‌که در قضیه کالامازو علیـه دولـت اتیوپی نیز اعمال شده است. استدلال بکار رفته در رأی صـادره در دعـوی دیتون که موضوع آن مصادره و علیه دولت چکسلواکی اقامه شده بود، نیـز نشان‌دهندهٔ این است که هم دادگاه ناحیه‌ای و هم دادگاه استیناف که به آن دعوی رسیدگی کرده‌اند با استثناء معاهـده‌ای بـه نحـوی کـه در قـضایای کالامازو و امریکن اینترنشنال اعمال شده بود، موافق بوده‌انـد.[۴۵] از ایـن‌رو، استثناء معاهده‌ای رفته رفته در رویه قضایی ایالات متحده برای خود جا بـاز می‌کند.

W.S. Kirkpatrik & Co. Inc. v. Environmental Tectonics Corp. Int'l., 110 S. Ct. 701 (1990), case note by S.M. Morrison, "The Act of State Doctrine and the Demise of International Comity", Indiana Int'l. & Comp. L. Rev. 2 (1991), 311.

۴۴. D.W. Hoagland درمقام مخالفت شدید با کاربرد نظریه عمل دولت مطالبی اظهار می‌دارد، ازجملـه این‌که هنگامی‌که عمل یک دولت خارجی در تعارض با نظم عمومی ایـالات متحـده اسـت، چـرا بایـد دادگاهها چنین نظریه‌ای را به‌کار بندند، (Id, at 329). از این‌روست که پیشنهاد لغو نظریه و جایگزینی آن توسط قواعد حل تعارض و نزاکت را مطرح می‌کند. رک.

D.W. Hoagland, "The Act of State Doctrine: Abandon It", Denver J. Int'l. L. & Policy. vol. 14, No. 2 & 3, (1986), 317,

نیز نگاه کنید به:

Bazyler, "Abolishing the Act to State", U. Penn. L. Rev. 134 (1986), 325.

۴۵. دعوای مذکور به‌دنبال ملی‌کردن اموال اشخاصی که درزمان ملی‌کردن شهروند آن کشور بوده‌انـد، علیه چکسلواکی طرح شده بود. در موافقتنامه سال ۱۹۴۶ بین ایالات متحـده و چکـسلواکی بـه عبـارت «غرامت مناسب و مؤثر» اشاره شده است که این عبارت ظاهراً در مقایسه با عبارات «فوری، مناسـب و کامل» در معاهدهٔ مودت ایران و ایالات متحده از صراحت کمتری برخوردار است. دادگاه نکته‌ای دال بر وجود استثناء معاهده‌ای نیافت، نه به دلیل این‌که عبارت «مناسب و مؤثر» قابل اجرا نبود، بلکه به این‌دلیل که خواهانها درزمان ملی‌کردن، سال ۱۹۴۵، تبعهٔ امریکا نبوده‌اند. رک.

Dayton v. Czechoslovak Republic, note 2, case note by M. Leigh "Foreign Sovereign Immunities Act – Act of State Doctrine-Treaty Exception", AJIL, vol. 82, No. 3 (1988), 585.

www.SID.ir

Archive of SID

در واقع، دعاوی مرتبط با استثناء معاهده‌ای که با عنایت بـه تفـسیر آزاد و موسع از رویه دعوی ساباتینو مورد رسیدگی قرار گرفته‌انـد بیـانگر تمایل دستگاه قضایی امریکا در مواردی است که معاهـده یـا توافقنامـه‌ای بین‌المللی بین کشور ملی‌کننده و ایالات متحده وجود داشـته باشـد. گفتـه می‌شود که هدف این تمایل درجهت تشویق و اجرای تعهدات بین‌المللی بـا تکیه بر تفسیری موسع‌تر از اصل وفای به‌عهد است. تردیـدی نیـست کـه معیار غرامت، از مسائل بحث‌انگیز و اختلافی در حقوق بین‌الملل است.[۴۶] اما ظاهراً نظر برخی دادگاههای امریکا چنین است که این مـشکل بـه‌تنهـایی نمی‌تواند مانع تفسیر آنها از معاهدات و یافتن راه‌حل مناسب درمورد مـسأله غرامت باشد. آنها مفاد معاهده را به‌عنوان مبنای کار و نقطه شـروع اتخـاذ می‌کنند و سعی در اعتبار بخشیدن به آن دارند. ظاهراً منظور آنها این اسـت که مفهوم قدیمی نظریهٔ عمل دولت مربوط بـه دورانـی اسـت کـه حـوزه فعالیت دولتها محدود بوده است. تحولات رویه قضایی امریکا درخـصوص نظریه عمل دولت را که در دعوای کالامازو و نیز در دعاوی مصادرهٔ ایران صورت گرفت، می‌توان به‌عنوان واکنش نسبت به جـوّ متغیّـر موجـود در روابط اقتصادی بین‌المللـی تلقـی کـرد کـه درجهـت حفاظـت از منـافع

---

۴۶. همانگونه که شعبهٔ ششم دادگاه استیناف در رأی قضیه کالامازو اظهار داشت: مادهٔ ۶ قانون اساسـی ایالات متحده مقرر می‌دارد که معاهدات منعقده توسط دولت ایالات متحده جزء لاینفـک حقـوق برتـر کشور محسوب می‌شود و دادگاههای امریکا نیز باید به همین‌صورت آن‌را تفسیر و اعمـال کننـد. رک. kalamazoo, 729 F.2d at 428.

«شویمر» درحالی‌که می‌پذیرد مقررات مربوط به حمایت از اموال در عهدنامهٔ اتیوپی مطـابق بـا حقـوق بین‌الملل امروزی دیگر لازم‌الاجرا نیست، پیشنهاد می‌کند که ابهام موجود در معاهده نباید مانع رسـیدگی توسط دادگاه شود. عامل اساسی، وجود لسان حقوقی صریح در عهدنامه نیست بلکه وجود معاهده‌ای است که مورد پذیرش دولت خارجی قرار گرفته است تا هنگام بروز تعارض بر عملکرد آن حاکم باشد. رک. E.L. Shwimmer, "A Treaty Exception to the Act of State Doctrine: A Framework For Judicial Application", Boston U. Int'l. L.J. vol. 4 (1986), No. 1, 201.

www.SID.ir

Archive of SID

سرمایه‌گذاران امریکایی که در سطح بسیار گسترده‌ای درگیر پروژه‌های صنعتی و تجارتی در کشورهای دیگر هستند، رخ داده است.

جالب این‌که، اکراه دادگاههای امریکایی که به دعاوی ایران رسیدگی می‌کردند درخصوص اعمال نظریه عمل دولت، با نگرش انعطاف‌ناپذیر آنها نسبت به مسأله مصونیت ایران هماهنگ بوده است. این هماهنگی را می‌توان در تأیید نظر برخی متخصصین حقوق بین‌الملل عمومی دانست که عقیده دارند این دو نظریه تا حد زیادی به یکدیگر نزدیک هستند و باید همسو با یکدیگر اعمال شوند، و کاربرد آنها باید طوری باشد که هدف پاسخگو قرار دادن کشورهای خارجی را نسبت به آن قبیل اعمالشان که اشخاص حقوق خصوصی را متضرر می‌کند، با شکست مواجه نسازد.[۴۷]

ب ـ استثناءمعاهده‌ای و حقوق بین‌الملل

لیکن استثناء معاهده‌ای فقط وقتی می‌تواند مبنای موجهی برای تحول نظریهٔ عمل دولت فراهم سازد که در بوتهٔ نقد حقوق بین‌الملل عمومی تاب آورد. مسأله استثناء معاهده‌ای که حاصل آراء دادگاههای ایالات متحده است و اساس آن تفسیر دادگاههای مذکور از شرط حمایت از اموال در عهدنامه‌های مودّت مربوطه است، نه‌تنها در ارتباط با ایران یا اتیوپی بلکه در ارتباط با سایر کشورهایی که طرف عهدنامه‌های مودّت با ایالات متحده هستند نیز، نهایت اهمیت را دارد. با عنایت به آراء مطروحه، اگر دولت

---

۴۷. Higgins در نظرات خود ابراز می‌دارد که دو نظریه مذکور باید هماهنگ و همسو با یکدیگر مورد استفاده قرار گیرند. رک. Higgins, note 3, at 275. همچنین رک.

M. Singer, "The Act of State of the United Kingdom: An Analysis, with Comparisons to United States Practice", AJIL, vol. 75 (1981) No. 2, 283, at 322.

www.SID.ir

Archive of SID

هریک از کشورهای طرف این‌قبیل عهدنامه‌های مودّت با امریکا، در برنامه‌های ملی‌کردن خود به‌نحوی اتباع امریکا را متضرر سازد باید انتظار این را داشته باشد که در دادگاههای امریکا خواندهٔ دعوی قرار گیرد، مگر این‌که دولت امریکا به دادگاه رسیدگی‌کننده اعلام کند که نظریه عمل دولت را بکار بندد. از این‌رو جا دارد جنبه‌های مختلف استثناء معاهده‌ای ناشی از آراء فوق‌الذکر مورد بررسی قرار گیرد.

۱ـ شناسایی حق اقامهٔ دعوی خصوصی برای خواهانهای امریکایی

یکی از مسائل شایان توجه در قضایای مک‌کسون و امریکن اینترنشنال باتوجه به تحلیل دادگاه از استثناء معاهده‌ای که براساس تفسیر موسع شرط حفاظت از اموال در عهدنامه مودّت، که بیشتر حاکی از قاعده‌ای ماهوی است تا شکلی، آن است که دادگاههای مذکور حق اقامه دعوی خصوصی برای اشخاص را به‌عنوان مدعی در دادگاههای امریکا شناخته‌اند، و بنظر می‌رسد که در این کار به استثناء معاهده‌ای مندرج در قضیه ساباتینو تفسیری بسیار موسع و انتزاعی بخشیده‌اند. وقتی در عهدنامه‌ای شرط راجع به ترافع، ترتیبات ویژه‌ای برای حل و فصل دعاوی پیش‌بینی کرده است، یا وقتی که به‌موجب اصول اساسی حقوق بین‌الملل محاکم امریکا فاقد صلاحیت رسیدگی به دعوی هستند مشکل بتوان از ساباتینو این نظر را استخراج کرد که صرف وجود ضوابط حقوقی قابل اعمال بر مصادره در آن عهدنامه، به محاکم امریکا صلاحیت رسیدگی به دعوی مصادره را اعطا می‌کند. به‌عبارت دیگر قابل اعمال بودن نظریهٔ عمل دولت، ازجمله بخاطر فقدان مفاد صریحی از معاهده درمورد ضابطه حقوقی حاکم بر موضوع مانع صلاحیت رسیدگی دادگاههای امریکا به دعاوی

www.SID.ir

Archive of SID

مربوط است. اما قابل اعمال نبودن این نظریه، به هر دلیلی که باشد، موجب صلاحیت دادگاههای امریکا نخواهد بود. اشکال اساسی صلاحیت گستردهٔ دادگاههای امریکا این است که دادگاههای موردنظر این واقعیت را که صلاحیت هر کشور، به‌عنوان نماد حاکمیت آن کشور، بیش از آن که عالمگیر باشد اساساً سرزمینی است و نیز این‌که حقوق بین‌الملل عمومی، بی‌شک، محدودیتهایی بر صلاحیت هر کشور وارد می‌نماید را نادیده می‌گیرند.[۴۸] درست است که هرکشور در طراحی و تعبیه سازمان قضایی خود و نیز در کاربرد و استناد به قواعد حقوق بین‌الملل خصوصی برای اعمال صلاحیت، از حاکمیتٍ بی چون و چرا برخوردار است، اما این سازمان و این کاربرد نباید به‌نحوی باشد که به تجاوز از حد و مرزهای تعیین شده توسط حقوق بین‌الملل عمومی بیانجامد. یکی از مسلم‌ترین محدودیت‌هایی که حقوق بین‌الملل عمومی مقرر داشته این است که

۴۸. مان (Mann) شمول گستردهٔ صلاحیت دادگاههای امریکا را که بر نگرش نظری «منافع» بیش از عامل «عینی» ارتباط منطقی بین دعوی و کشور مقر تکیه دارد شدیداً مورد انتقاد قرار می‌دهد. وی می‌گوید صلاحیت بین‌المللی محاکم داخلی برای رسیدگی که از متفرعات حق دولت در تنظیم و تنسیق یعنی صلاحیت بین‌المللی قانونگذاری، است به اصل سرزمینی بودن، به‌ویژه در زمینهٔ صلاحیت داخلی، هم‌چنان وفادار مانده است. تحولات روی‌داده در ایالات متحده از سال ۱۹۴۵ تاکنون که باعث شده نظریه صلاحیت مبتنی‌بر عدالت جای نظریهٔ صلاحیت مبتنی‌بر قدرت را بگیرد و منجر به نرمش و انعطاف اصل سرزمینی بودن صلاحیت به مدد مفاهیمی چون عدالت، منطقی بودن و مناسب بودن دادگاه شود، در صحنه بین‌المللی آرایش ساختاری را عوض نکرده و از اعتبار اصل صلاحیت سرزمینی چیزی نکاسته است. (Id. at 67-8)، رک.

D.W. Bowett, "Jurisdiction: Changing Patterns of Authority Over Activities and Resources", British Yearbook of International Law (1982), 1 et seq.; Brownlie, note 42, at 298 et seq.; See also F.A. Mann, "The Doctrine of International Jurisdiction Revisited After Twenty Years", Recueil Des Cours de l'Académie de Droit International (1984) III, tome 184, 8, at 20.

www.SID.ir

Archive of SID

مصادره، عملی است مطلقاً حاکمیتی که دادگاههای کشورهای دیگر درمورد آن هیچ‌گونه صلاحیتی ندارند.[۴۹]

علاوه بر آن، به‌نظر می‌رسد که در قضایای مک‌کسون و امریکن اینترنشنال، مفاد مادهٔ ۲۱ عهدنامه مودّت ایران و ایالات متحده درمورد ساز و کار[۵۰] حل و فصل اختلافات نادیده گرفته شده است. این ماده بویژه در بند ۲، هیچ حق خصوصی فردی برای اشخاصی که احتمالاً از عمل دولت طرف معاهده (ایران) متأثر شده‌اند جهت اقامه دعوی علیه آن دولت در دادگاههای طرف دیگر (امریکا) قائل نشده است. هر اختلاف و دعوایی درمورد تفسیر یا اعمال معاهدهٔ موردنظر، در بحث فعلی یعنی مصادرهٔ اموال

---

۴۹. بسیاری از دعاوی مطروحه در محاکم امریکا یا خارج از امریکا، مؤید ماهیت حاکمیتی ملی‌کردن می‌باشد. بطور مثال:

Kingdom of Greece v. Gamet, Italy, (Court of Cassation, June 1957) ILR 24 (1957), 209; Republic of Indonesia v. Van der Hass, ILR 26 (1958), 181.

همچنین رجوع کنید به آن دسته از دعاوی امریکا که دادگاهها درخصوص نظریه عمل دولت چنین اعلام داشته‌اند که ملی‌کردن ماهیتاً عملی است که منشأ آن اقتدار و قدرت دولت می‌باشد. ازجمله دعاوی:

Alfred Dunhill, note 19, at 704; Sabbatino, note 8, at 398; American Banana Co. v. United Fruit Co. 213 U.S. 347 (1909); Hunt v. Mobil Oil Corp., 550 F.2d 68 (2d Cir.), cert. denied, 434 U.S. 984 (1977); Republic of Iraq v. First National City Bank, 353 F.2d 47 (2d Cir. 1965), cert. denied, 382 U.S. 1027 (1966); LIAMCO v. Socialist People's Libyan Arab Jamahirya, 482 F. Supp. 1175 1179 (D.D.C. 1980); D'Angelo v. Petroleos Mexicanos, 422 F. Supp. 1280; 1290 (D. Del. 1976) aff'd, 564 F. 2d 89 (3d Cir. 1977), cert. denied, 434 U.S. 1035 (1978); Occidental of Umm al Qaywayn Inc. v. Cities serv. Oil Co., 396 F. Supp. 461 (W.D.La. 1975), aff'd, 577 F. 2d 1196 (5th Cir. 1978), Cert. denied, 442 U.S. 928 (1979).

۵۰. مادهٔ ۲۱ چنین مقرر می‌دارد:

«۱ـ هریک از طرفین معظمین متعاهدین نسبت به هر اعتراضی که طرف معظم متعاهد دیگر ممکن است درمورد هر موضوعی که مؤثر در اجرای عهدنامهٔ فعلی باشد به‌عمل آورد توجه دوستانه خواهد نمود و فرصت کافی برای مشاوره در آن موضوع قایل خواهد شد.

۲ـ هر اختلافی بین طرفین معظمین متعاهدین درمورد تفسیر یا اجرای عهدنامهٔ فعلی که ازطریق دیپلماسی به‌نحو رضایت‌بخش فیصله نیابد به دیوان دادگستری بین‌المللی ارجاع خواهد شد مگر این‌که طرفین معظمین متعاهدین موافقت کنند که اختلاف به وسایل صلح‌جویانهٔ‌دیگری حل شود».

www.SID.ir

Archive of SID

اتباع امریکا توسط ایران و قصور ایران در پرداخت غرامت فوری و کامل، بنابه مفاد مادهٔ فوق‌الذکر باید به‌عنوان اختلافی بین «طرفین معظمین متعاهدین» محسوب شود و نه اختلافی بین یکی از اتباع امریکا و دولت ایران.

مادهٔ ۲۱ بازتاب صریحی از این مطلب است که قواعد حقوق بین‌الملل و حقوق معاهدات که تنظیم‌کنندهٔ روابط بین کشورها هستند، ازجمله قواعد و معاهدات مربوط به حمایت از بیگانگان و اموال آنها، عموماً توسط دولت اعمال و اجرا می‌شود. باتوجه به آنچه که دیوان کشور امریکا در قضیه ساباتینو درارتباط با ویژگی خاص حقوق بین‌الملل به‌عنوان حقوق بین کشورها ارائه کرده است، تبعهٔ بیگانهٔ متضرر از برنامهٔ ملی‌کردن چنانچه در مرحلهٔ اول نتواند ازطریق قاعدهٔ جبران خسارت در مراجع محلی به خواستهٔ خود برسد، برای رسیدن به آن باید به مقامات اجرایی کشور خود مراجعه نماید تا به دعوای وی از طریق دیپلماسی رسیدگی شود و یا در مرجعی بین‌المللی اقامه شود.[۵۱] از این‌رو، حتی چنانچه معاهدهٔ مودّت شامل احکام و معیارهای حقوقی حاکم بر مسأله مصادره باشد، اعمال آنها بعد از به بن‌بست رسیدن راههای دیپلماتیک، یا باید ازطریق دیوان بین‌المللی دادگستری و در دعوایی که ازطریق حمایت دیپلماتیک ایالات متحده مطرح می‌گردد صورت گیرد؛ و یا ازطریق «شیوه‌های مسالمت‌آمیز دیگر» که احیاناً به‌منظور حل و فصل اختلافات اتخاذ می‌شود.[۵۲]

---

51. Sabbatino, note 8, at 39.

۵۲. «از آنجا که قواعد حقوق بین‌الملل و معاهدات موجد تعهداتی بین کشورها می‌باشد، نقض آنها مسؤولیت بین‌المللی به‌دنبال خواهد داشت که این مسؤولیت در قبال فرد نیست بلکه در قبال کشوری است که فرد [زیاندیده] یکی از اتباع آن می‌باشد. این کشور هنگامَ تقاضای غرامت، به نمایندگی از طرف فردیَ که متحمل خسارت شده اقدام نمی‌نماید و اثری بر حق وی مترتب نمی‌داند بلکه این دولت

www.SID.ir

Archive of SID

لذاست که می‌توان گفت تفسیر و اعمال عهدنامه مودّت ایران و امریکا توسط دادگاههای ایالات متحده ظاهراً در تناقض با مفاد صریح مادهٔ ۲۱ معاهده و نیز قواعد حقوق بین‌الملل عرفی درخصوص محدودیتهای وارد بر صلاحیت دادگاههای داخلی و حمایت دیپلماتیک از اتباع کشورها می‌باشد.

۲ـ آیا شرط حمایت از اموال دربرگیرندهٔ معیارهای حقوقی حاکم می‌باشد؟

حال خالی از فایده نیست ببینیم آیا آراء دیگری وجود دارد که روشنگر این باشند که عهدنامه مودّت ایران و امریکا حاوی ضابطه و معیارهای حقوقی حاکم بر مسأله حمایت از اموال اتباع طرفین هست، یا خیر؟ درطول همین جستجو باید دید که آیا دادگاههای دیگر هنگام اعمال این ضابطه آن‌را به‌عنوان یک شرط جامع و دربرگیرندهٔ تمامی انواع مصادره و بدون نیاز به مراجعه و بررسی مآخذ دیگر برای حصول اطمینان درمورد معانی اصطلاحات بکار رفته در آن بکار برده‌اند یا خیر؟ در این زمینه رویهٔ قضایی دیوان دعاوی ایران و ایالات متحده بسیار مفید است، زیرا برخی از آراء آن که به نفع خواهانهای امریکایی در دعاوی مصادره صادر شده است شامل تفسیر و کاربرد شرط حمایت از اموال مندرج در عهدنامه مودّت است.

حق خود را تحت این عنوان که دولتهای دیگر باید رفتاری مطابق با حقوق بین‌الملل با شهروندان آن داشته باشد، مطرح و تعقیب می‌کند».

E. Borchard, The Diplomatic Protection of Citizens Abroad, New York, (1915), 18.

www.SID.ir

Archive of SID

الف ـ رویه دیوان داوری دعاوی ایران و ایالات متحده

نگرش‌های متفاوت دیوان داوری در این‌خصوص، بیانگر تفاوت دیدگاه سه شعبه دیوان، هم درزمینهٔ قلمرو شرط مذکور و هم درزمینهٔ میزان صراحت اصطلاحات بکار رفته در آن می‌باشد.

در برخی دعاوی نظیر قضیه ابراهیمی[۵۳] معیار غرامت مناسب به‌جای غرامت کاملِ مندرج در عهدنامه مودّت بکار رفته است.

در قضیهٔ آموکو،[۵۴] هرچند دیوان صراحتاً اعلام می‌دارد که عهدنامه مودّت را مدنظر قرار داده است، اما به‌نظر دیوان مواردی از سکوت در عهدنامه وجود دارد و از این‌رو به حقوق بین‌الملل عرفی تمسک می‌جوید تا درمورد:

> «مفهوم اصطلاحات تعریف نشده در متن اطمینان حاصل کند و یا برای تفسیر و اجرای مندرجات [عهدنامه] مدد بجوید».[۵۵]

دیوان داوری در مقایسه بند ۲ مادهٔ ۴ عهدنامه با اصل حقوق بین‌الملل که در قضیهٔ مربوط به منافع آلمان در سیلسیای علیا[۵۶] و در قضیه کروزوف[۵۷] بیان شده است، مقرر داشت که بنظر او ضابطهٔ غرامت مذکور

---

53. Ebrahimi et al. v. Islamic Republic of Iran et al., Award No. 560-44/46/47-3 (1994), para. 38 et seq.

54. Amoco Int'l. Finance Corporation v. The Islamic Republic of Iran, et al. Award No. 310-56-3, 14 July 1987, reprinted in 15 Iran - U.S. C.T.R. 189, (with Late Judge Virally in the majority).

55. Ibid, at 222.

56. Case Concerning Certain German Interests in Polish Upper Silesia, Germany v. Poland, 1926, P.C.I.J. Ser. A, No. 7, Judgement of 25 May 1926.

57. Case Concerning the Factory at Chorzow, Germany v. Poland, 1928, P.C.I.J. Ser. A. No. 17 Judgement of 13 Sept 1928.

www.SID.ir

Archive of SID

در عهدنامه مودّت «فقط ناظر به مصادره مشروع و قانونی است»،[58] و در موارد مصادره غیرمشروع و غیرقانونی باید قواعد مربوط به مسؤولیت بین‌المللی اعمال شود که «نه در عهدنامه مودّت، بلکه در حقوق بین‌الملل عرفی باید آنها را یافت».[59] از این‌رو براساس قضیه آموکو شرط و معیار مربوط به حمایت از اموال که در عهدنامه مودّت آمده، کامل و فراگیر نیست و درمورد مصادره غیرمشروع و غیرقانونی، حاکم نمی‌باشد.

از طرف دیگر، برخی از آراء صادره نظیر فیلیپس[60] حاکی از این است که بند ۲ مادهٔ ۴ عهدنامه مودّت هم درمورد مصادره‌های مشروع و هم مصادره غیرمشروع قابل اعمال است. پاره‌ای دیگر از آراء مانند سدکو[61] و آینا[62] هرچند ضابطه غرامت عهدنامه مودّت را قابل اعمال دانسته‌اند، اما به گرایش موجود در حقوق بین‌الملل که بین مصادره موردی یا خزنده از یکسو و برنامهٔ ملی‌کردن فراگیر و جامع ازسوی دیگر تفاوت قائل می‌شود استناد کرده و از این‌رو معیارهای مختلفی در پرداخت غرامت بکار بسته‌اند: غرامت کامل برای مورد اول و غرامت کمتر برای مورد دوم یعنی ملی‌کردن‌های فراگیر. زیرا:

---

58. Amoco, note 54, at 246.

59. Ibid.

60. Phillips Petroleum Company Iran v. The Islamic Republic of Iran et al. Reprinted in 21 Iran-U.S. C.T.R., 79, paras 121-122.

61. SEDCO Inc. v. National Iranian Oil Company and the Islamic Republic of Iran, Chamber 3, Interlocutory Award of 27 March 1986, reprinted in 10 Iran-U.S. C.T.R., 180, at 187-88.

62. INA Corporation v. the Government of the Islamic Republic of Iran, Chamber One, (Lagergren Chairman, With Separate Opinion), 1985, 8 Iran-U.S. C.T.R., 373.

www.SID.ir

Archive of SID

«حقوق بین‌الملل دستخوش یک بازنگری تدریجی شده است که در اثر آن ممکن است اعتبار نظری ضابطه غرامت «کامل» یا «کافی» (هنگامی که مرادف «کامل» بکار برده می‌شود) تضعیف شود».[۶۳]

باتوجه به این نگرش‌های گوناگون، به‌دشواری می‌توان اظهار کرد که بند ۲ مادهٔ ۴ متضمن «اصول حقوقی حاکم» می‌باشد، زیرا همانطور که رویه دیوان نشان می‌دهد، مفاد این ماده تنها اساس تعیین غرامت نیست، بلکه در بسیاری از دعاوی فقط به‌عنوان یکی از چند منبع تعیین‌کنندهٔ میزان غرامت است.

۶۳. حکم قضیه آینا. برای یک تحلیل جامع دربارهٔ معیارهای مختلف تعیین غرامت که توسط دیوان دعاوی ایران ـ ایالات متحده بکار رفته است. رک.

A. Mouri, The International Law of Expropriation as Reflected in the Work of the Iran-U.S. Claims Tribunal, Martinus, Nyhoff (1994), 296 et seq.

www.SID.ir

Archive of SID

IV ـ نتیجه‌گیری

درحالی‌که محدودیت وارده بر نظریه عمل دولت به‌واسطهٔ استثناء معاهده‌ای که منجر به اعلام صلاحیت دادگاههای امریکا می‌شود، نگرانی‌های قوای مجریه و مقننهٔ امریکا را برای رسیدگی سریع به دعاوی خواهانهای امریکایی در دادگاههای این کشور برطرف می‌کند، اما از نقطه‌نظر حقوق بین‌الملل عمومی مبنای استواری ندارد و قابل دفاع نیست. نخست این‌که، اساس چنین استثنائی، تفسیر محاکم امریکا از شرط حمایت از اموال به شرح مذکور در عهدنامه مودّت ایران و امریکا است که با تصمیمات یک مرجع بین‌المللی بنام دیوان دعاوی ایران ـ ایالات متحده در همین مورد، معارض است. دوم این‌که، این استثناء به محدودیتهای مسلمی که حقوق بین‌الملل درمورد صلاحیت دادگاههای داخلی بیگانه درمورد دعاوی مصادره اعمال می‌کند، توجهی ندارد. در مرتبه سوم، قواعد حمایت دیپلماتیک از اتباع کشورها را نادیده می‌گیرد، و نهایتاً منجر به نقض یک تعهد عهدنامه‌ای صریح، نظیر بند ۲ مادهٔ ۲۱ عهدنامه مودّت ایران و ایالات متحده می‌گردد.

www.SID.ir