



تثبیت مصونیت بانک مرکزی توسط دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه «برخی اموال ایران»



دکتر عبدالله عابدینی*

This is an open access article under the CC BY license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

چکیده

موضوع مصونیت بانک مرکزی در حقوق بین‌الملل جز در کنوانسیون ۲۰۰۴ ملل متحد در مورد مصونیت دولت‌ها و اموال آنها به صراحت در رویه قضایی بین‌المللی تا پیش از صدور رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه «برخی اموال ایران» مورد بحث قرار نگرفته بود. برخی رویه‌های قضایی از محاکم داخلی کشورها در این خصوص وجود دارد که عمدتاً به سمت مصونیت مطلق و گاه نسبی بانک مرکزی تمایل دارند. اما رویکرد دیوان در قضیه برخی اموال، هرچند به طور ضمنی، نشان داد که دیوان نیز همچنان به مصونیت دولت و لوازم ناشی از آن یعنی مصونیت دولت و عناصر مهم حاکمیتی مرتبط با آن از جمله بانک مرکزی توجه دارد. پرسش نوشتار حاضر آن است که رویکرد دیوان در مورد مصونیت بانک مرکزی در این پرونده چه بوده و چه پیامدهای حقوقی بین‌المللی به همراه دارد؟ ضمن توصیف مواضع طرفین اختلاف و مروری بر رأی، در این نوشتار، به بررسی رویکرد دولت‌های خواهان و خوانده در پرتو زمینه معاهده مودت، روابط اقتصادی و حقوق کنسولی ۱۹۵۵ می‌پردازیم و یافته دیوان در خصوص بانک مرکزی را مورد تجزیه و تحلیل قرار خواهیم داد.

کلیدواژگان

معاهده مودت، شرکت، تفسیر، کنوانسیون ۲۰۰۴، اعمال حاکمیتی.

مقدمه

در قیاس با پرونده‌هایی که ایران تا کنون در دیوان بین‌المللی دادگستری (از این پس، دیوان) داشته،

* عضو هیأت علمی پژوهشکده تحقیق و توسعه علوم انسانی (سمت)، نویسنده مسئول، ایمیل: a.abedini@samt.ac.ir

شرکت نفت ایران و انگلیس، کارکنان دیپلماتیک و کنسولی ایالات متحده در تهران، حادثه هوایی ۳ جولای ۱۹۸۸ (ایرباس)، و سکوهای نفتی، تصمیم مورخ ۳۰ مارس ۲۰۲۳ (۱۰ فروردین ۱۴۰۲) دیوان در قضیه «برخی اموال ایران»^۱ در قسمت اجرایی رأی یک موفقیت ایجابی برای ایران محسوب می‌شود؛ به این معنا که در بندهای مشخصی طرف دعوی ایران (که جز در یک مورد، ایالات متحده بوده) به عنوان ناقض تعهدات ناشی از معاهده مودت شناخته شده است. هرچند شرکت نفت ایران و انگلیس و سکوهای نفتی نیز در نوع خود یک موفقیت برای ایران محسوب می‌شوند؛ یکی به دلیل تلاش ایران در مرحله ایرادات مقدماتی برای رد صلاحیت دیوان و عدم ورود به مرحله ماهوی دعوا و دیگری به دلیل رد دعوی متقابل ایالات متحده در استناد به دفاع مشروع برای حمله به سکوهای نفتی.

دیوان در «قضیه برخی اموال» ضمن اعلام عدم ورود به موضوع بانک مرکزی، در چهار مورد، دولت ایالات متحده را در اثر نقض تعهدات ناشی از مواد ۳ (بند ۱)، ماده ۴ (بندهای ۱ و ۲) و ماده ۱۰ (بند ۱) معاهده «مودت، روابط اقتصادی و حقوق کنسولی» مصوب ۱۵ اوت ۱۹۵۵ (از این پس، معاهده مودت) به عنوان متخلف مورد شناسایی قرار داد. ایران (خبرگزاری میزان، ۱۴۰۲)؛ (Mizan News Agency, 2023) و ایالات متحده (U.S. Department of State, 2023) هر یک این رأی را نوعی پیروزی بر طرف مقابل قلمداد کردند. ایران معتقد است به دلیل صراحت دیوان در ذکر موارد تخلف ایالات متحده در اجرای معاهده مودت نسبت به شرکت‌های ایرانی و ایالات متحده معتقد است به دلیل عدم رسیدگی دیوان به ادعای مربوط به بانک مرکزی، این رأی به نفع آنها بوده است. اگر از نظر میزان خواسته دعوا به موضوع نگاه کنیم، ادعای ایالات متحده صحیح است (ادعای یک میلیارد و هشتصد میلیون دلار در خصوص بانک مرکزی که داخل در حمایت‌های مقرر در معاهده مودت شناخته نشد و ۲۵ میلیون دلار برای سایر شرکت‌های ایرانی که امریکا نسبت به آنها به عنوان متخلف شناخته شد) و اگر به آورده نهایی دیوان در محکومیت ایالات متحده و تکلیف به جبران خسارت این کشور نظر بیافکنیم، مدعای ایران درست است.

در فضای حقوق بین‌الملل که آمیخته با حاکمیت دولت‌هاست و به همین دلیل، ویژگی حیثیتی به خود می‌گیرد، ادعای ایران از منظر حقوق بین‌الملل قابل قبول‌تر است؛ زیرا چه بسا دولت‌ها حاضر باشند برای متخلف شناخته شدن دولت رقیب یا متخاصم خود مبالغه‌آمیزی هزینه کنند تا

^۱. مشخصات این پرونده به شرح زیر است:

Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America), ICJ Reports 2023.

شایان ذکر است با توجه به تصمیم دیوان در این قضیه مبنی بر لزوم مذاکره میان دو طرف اختلاف به مدت ۲۴ ماه از زمان صدور رأی برای دستیابی به توافق بر سر میزان غرامات مورد نظر ایران، این پرونده هنوز در بخش قضایی در حال رسیدگی دیوان (pending) قرار دارد.

صرفاً رأی علیه دولت مزبور دریافت کنند یا این که به عنوان مرتکب عمل متخلفانه بین‌المللی شناخته نشوند. به طور مثال، اگر به رویه دولت ایالات متحده در مصالحه با ایران بر سر پرونده‌های موجود در دیوان دعوای ایران و ایالات متحده نگاه کنیم (Kuwer Arbitration Blog, 2016)، عمدتاً حاکی از این مسأله هستند که ایالات متحده با علم به این که پرونده در مراحل نهایی خود قرار داشته و از اوضاع و احوال چنین برمی‌آمده که رأی نهایی به ضرر این کشور است، باب مذاکره با ایران برای مصالحه و پرداخت وجه مورد توافق جهت استرداد پرونده از سوی ایران در دیوان مزبور باز می‌کرد. زیرا می‌دانست اگر قرار باشد مبلغی پرداخت شود مطلوب‌تر از آن است که در کتب حقوقی به عنوان پرونده‌ای برای مثال زدن در موضوعی خاص نامی از این کشور برده شود. کما این که همین رویکرد از سوی ایالات متحده ۱۹۹۶ در پرونده ایرباس در دیوان بین‌المللی دادگستری با ایران در پیش گرفته شد (Settlement Agreement Arrangement Amiable, 1988).

بدیهی است که تصمیمات دیوان به دلیل ماهیت پیچیده اختلافات، دیدگاه‌های متعارض طرفین دعوا، ارائه تفاسیر مختلف از سوی گروه‌های و کلای آنها، اختلاف نظر میان قضات دیوان و در نهایت، تعداد و ابعاد مختلف مورد اختلاف میان طرفین موجب می‌شود، تحلیل‌ها و نقدهای مختلفی بر آنها از سوی جامعه حقوقدانان بین‌المللی در طول سال‌ها صورت گیرد. بسته به این که اقدام دیوان یک اقدام مرفعی در گشایش افق‌های جدید پیش روی جامعه بین‌المللی باشد یا فترتی در آموزه‌ها و رویه قضایی خود، ممکن است برای همیشه رویه قضایی مزبور به عنوان نکته مثبت با منفی اقدام دیوان در کتاب‌ها و مقالات حقوقی بین‌المللی قلمداد شود. رأی دیوان در قضیه «برخی اموال ایران» نیز از این قاعده مستثنی نیست و باید شاهد تحلیل‌ها و نقدهای مختلفی بر این رأی باشیم؛ به خصوص این که اقدام دیوان در تمسک به معیار کارکرد در کنار معیار هدف برای تعیین تجاری بودن اقدام بانک مرکزی، می‌تواند کانون این مباحث تلقی شود؛ به طوری که از سوی برخی قضات دیوان مورد انتقاد قرار گرفته است.

پرسش اصلی در این نوشتار آن است که رویکرد دیوان به موضوع مصونیت بانک مرکزی چگونه بوده است و این امر چه تأثیری بر مفهوم کلی مصونیت بانک‌های مرکزی در حقوق بین‌الملل خواهد داشت. به نظر می‌رسد تحلیل دیوان در این قضیه در نهایت منجر به تقویت مصونیت بانک‌های مرکزی شده است. ضمن این که همین رویکرد به طور ضمنی نشانگر متخلفانه بودن اقدام ایالات متحده در برداشتن مصونیت بانک مرکزی ایران در محاکم این کشور بوده است. ابتدا به کلیات دعوای ایران در دیوان و نکاتی در خصوص رأی دیوان در قضیه «برخی اموال ایران» می‌پردازیم. در بخش دوم نیز بر موضوع خاص بانک مرکزی در رأی دیوان به عنوان خواسته اصلی ایران در این دعوا متمرکز خواهیم شد.

۱- پیشینه

در خصوص مصونیت بانک‌های مرکزی در حقوق بین‌الملل، نوشته‌های معتنا بهی در فارسی و انگلیسی وجود دارند. مصونیت بانک مرکزی برگرفته از مصونیت خود دولت است. مصونیت دولت در حقوق بین‌الملل قائم به ذات دولت می‌باشد و سایر مصونیت‌ها مانند مصونیت اموال و نهادهای حاکمیتی مانند بانک مرکزی، مصونیت مقامات دولت و مصونیت دیپلماتیک و کنسولی وابسته به مصونیت دولت است. به طور خاص، ادبیات موجود مبتنی بر قاعده عرفی که در ماده ۱۹ کنوانسیون ۲۰۰۴ سازمان ملل متحد در مورد مصونیت دولت و اموال آنها نیز به نوعی تدوین شده، مصونیت اموال بانک مرکزی است. این نکته در پرتو رویه قضایی داخلی برخی کشورها و همچنین، رویکرد دولت‌ها در قالب اسناد و اعلامیه‌های ذیربط از جمله کنوانسیون اروپایی ۱۹۷۲ مصونیت دولت قابل ملاحظه است. از این رو، چالش‌چندانی در مورد مصونیت اموال بانک مرکزی در حقوق بین‌الملل قابل مشاهده است جز این که برخی دولت‌ها از جمله ایالات متحده در پرتو ماهیت اقدام انجام شده از سوی بانک مرکزی، در صورت اقدام به تصدی‌گری، مصونیتی برای اموال بانک مرکزی قائل نیستند.^۱

پس از صدور تصمیم دیوان در قضیه برخی اموال، تحلیل‌های متعددی از یافته‌های دیوان از سوی جامعه حقوقی بین‌المللی کشورمان به عمل آمد و نشست‌های علمی مختلفی برای بررسی زوایای این تصمیم برگزار شد. حتی همایشی نیز از سوی مرکز امور حقوقی بین‌المللی به عنوان نهاد متولی دولت در امر پیگیری دعای بین‌المللی کشور در عرصه بین‌المللی در مهر ماه ۱۴۰۲ در دانشگاه تهران برگزار گردید. با این حال، بیشتر این تحلیل‌ها در قالب سخنرانی‌های علمی انجام شده‌اند و تاکنون منابع قابل توجهی به صورت مکتوب منتشر نشده است. نوشتار حاضر نیز یکی از نخستین نوشته‌های کتبی است که اندکی پس از صدور رأی دیوان در تالار گفتگوی انجمن مطالعات ایرانی سازمان ملل متحد در فروردین ماه ۱۴۰۲ منتشر شده است (عابدینی، ۱۴۰۲)؛ (Abedini, 2023) و اکنون نسخه به روز شده آن همراه با اصلاحات لازم در مقابل دیدگان مخاطبان این نوشتار قرار دارد. با توجه به بررسی فایل صوتی منتشر شده از سخنرانی‌های علمی که از سوی محافل مختلف حقوقی بین‌المللی کشور، نوشتار حاضر تنها تحلیلی است که به موضوع رویکرد دیوان به مقوله بانک مرکزی با تأکید بر برخورداری این نهاد از حمایت مصونیت در حقوق بین‌الملل پرداخته است.^۲

۱. در این خصوص می‌توان به نوشتارهای مرتبط در فارسی و انگلیسی مراجعه نمود که در همه آنها مصونیت بانک مرکزی یک اصل تلقی شده است: ایمانی، ۱۳۹۳؛ السان، ۱۳۹۴؛ منفرد و لسانی، ۱۳۹۷؛ آقایی و اسکینی، ۱۳۹۷؛

همچنین: Patrikis, 1992; Wuerth, 2019; Wuerth 2023.

۲. برای نمونه می‌توان به برخی سخنرانی‌ها در خصوص تحلیل ابعاد دیگری از ادعای مرتبط با (ادامه در صفحه بعد)

۲- چارچوب مفهومی و مبانی نظری

مصونیت دولت و اموال آن یکی از قواعد بنیادین حقوق بین‌الملل است. قاعده مصونیت در حال حاضر دارای وجه عرفی است و وجه معاهداتی آن که در اثر کوشش‌های کمیسیون حقوق بین‌الملل در کنوانسیون ۲۰۰۴ ملل متحد در مورد مصونیت صلاحیتی دولت‌ها و اموال آنها تدوین شده، هنوز به مرحله لازم الاجرا شدن نرسیده است. این قاعده ضامن برقراری روابط بین‌المللی یک دولت با سایر دولت‌ها در عرصه زیست بین‌المللی است. در واقع، منطق ایجاد و اجرای چنین قاعده‌ای آن است که دولت‌ها بدون واژه از احتمال دست‌اندازی به اختیارات و اموال آنها در سرزمین سایر کشورها بتوانند به برقراری روابط با سایر بازیگران بین‌المللی بپردازند و بیم از احتمال رسیدگی قضایی و توقیف اموال آنها مانع از فعالیت معمولی یک دولت در عرصه بین‌المللی نشود.

با این حال، این قاعده نیز استثنائاتی را در گذر زمان تجربه کرده است. شایان ذکر است که این استثنائات نیز بخشی از قاعده مصونیت هستند و در زمان تجزیه و تحلیل آنها باید از منطق و شرایط و اوضاع و احوال همان قاعده مصونیت بدان توجه داشت. تنها استثنایی که در حال حاضر در حقوق بین‌الملل نسبت به مصونیت دولت و اموال آن تثبیت شده، تفکیک اعمال تصدی‌گری دولت از اعمال حاکمیتی است؛ بدین بیان که اگر دولت در نقش یک تاجر مبادرت به اقدامات تصدی‌گری نماید، اقداماتی که در این راستا انجام می‌شود، از مصونیت بهره‌مند نخواهد شد.^۱ در اواسط دهه نود میلادی دولت ایالات متحده سعی داشته تا با وارد کردن استثنای دیگری بر پهنه قاعده مصونیت، در پرتو اعمال تروریستی منتسب به دیگر دولت‌ها، اعلام کند که حمایت یا ارتکاب اقدامات

(ادامه از صفحه قبل) بانک مرکزی در این پرونده اشاره کرد. ر.ک: ستار عزیزی، فایل صوتی نشست چهل و هشتم شنبه‌های حقوق بین‌الملل با موضوع بررسی موضوع شرکت بودن بانک مرکزی در رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه «برخی اموال ایران»، ۲۶ فروردین ۱۴۰۲، قابل دسترسی در: <https://t.me/parsinstitutefortinlaw/3744>؛ امیر مقامی، فایل صوتی نشست چهل و نهم شنبه‌های حقوق بین‌الملل با موضوع: «انحراف از رویه قضایی در دیوان بین‌المللی دادگستری با تأکید بر قضیه برخی اموال ایران»- ۲۳ اردیبهشت ماه ۱۴۰۲، قابل دسترسی در: <https://t.me/parsinstitutefortinlaw/3827>؛ محسن عبداللهی، فایل صوتی نشست انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل متحد با موضوع «ابعاد و آثار رأی ۳۰ مارس بر مصونیت‌های حاکمیتی در حقوق بین‌الملل»، ۲۸ فروردین ۱۴۰۲، قابل دسترسی در: <https://t.me/UnstudiesIRwest/3615>

^۱ در عرصه منطقه‌ای، کنوانسیون اروپایی مصونیت دولت مصوب ۱۹۷۲ میان کشور ۸ اروپایی قابلیت اجرایی دارد.

ر.ک: <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=08000002800c8eb2>

^۲ در کنوانسیون ۲۰۰۴ ملل متحد در مورد مصونیت صلاحیتی دولت‌ها و اموال آنها به چند استثنای دیگر اشاره شده که مبنای آنها رضایت دولت یا قوعد آمره داخلی دولت پذیرنده است. برخی از این موارد عبارتند از: رضایت دولت به طرح دعوا در محاکم داخلی کشور دیگر اعم از دعوی اولیه یا دعوی متقابل و یا پاسخ ماهوی به ادعای خواهان دعوا؛ قراردادهای استخدامی؛ ایراد خسارت جسمی یا مالی در سرزمین کشور پذیرنده به دلیل فعل منتسب به دولت فرستنده.

تروریستی مانع از بهره‌مندی یک دولت از سپر حمایتی مصونیت دولت خواهد شد. این رویکرد در سال ۲۰۱۲ با حمایت دولت کانادا همراه شد. اما از آن زمان تا کنون حمایت دیگری از این استثنا از سوی جامعه بین‌المللی کشورها وجود نداشته است. محل اختلاف ایران و ایالات متحده در قضیه برخی اموال ایران نیز از همین استثنا ناشی می‌شود که در بخش بعدی به آن می‌پردازیم. برخی تلاش‌ها در کمیسیون حقوق بین‌الملل برای درج استثنای دیگری بر مصونیت دولت و مقامات دولتی در قالب طرح مطالعاتی «مصونیت مقامات دولتی از صلاحیت کیفری خارجی» در ازای ارتکاب جنایات بین‌المللی در حال انجام است اما با مخالفت بیشتر دولت‌ها و حتی برخی از اعضای خود کمیسیون حقوق بین‌الملل مواجه شده است.

یکی از نکات مهم در تفکیک عملیات تصدی از اقدامات حاکمیتی یک موجودیت دولتی، توجه به معیار ماهیت اقدام انجام شده است. این نکته نخستین با در رویه محاکم داخلی کشورها مطرح و سپس، در مطالعه کمیسیون حقوق بین‌الملل راجع به مصونیت دولت و به تبع آن، کنوانسیون ۲۰۰۴ ملل متحد تثبیت شده است. با این حال، در کنار معیار ماهیت، از معیار کارکرد و هدف نیز صحبت شده است. به بیان بهتر، اصل بر این است که بر اساس کارکرد و هدف حاکمیتی که یک نهاد دولتی در راستای انجام وظایف محوله بدان می‌پردازد، عمل مرتبط با نهاد دولتی زیربط دولتی تلقی گردد اما با توجه به آمیختگی بیش از پیش اقدامات دولتی و تصدی‌گری نهادهای حاکمیتی در دو قرن اخیر به ویژه پس از ظهور شوروی سابق، تشخیص اقدام حاکمیتی نهاد دولتی از اقدام تصدی‌گری نیازمند معیار دیگری تحت عنوان توجه به ماهیت اقدام مورد بحث بوده است. این رویکرد در رویه محاکم کشورها، کمیسیون حقوق بین‌الملل و دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی مورد بحث در این نوشتار نمود پیدا کرده است.^۳ در واقع، معیار تشخیص اقدام حاکمیتی از تصدی‌گری، توجه به ماهیت هدف اقدام مورد بحث است و برای اطمینان از این معیار، توجه به

^۱ این تاریخچه در رأی ۳۰ مارس ۲۰۲۳ دیوان در قضیه برخی اموال در بندهای ۲۱ تا ۳۲ قابل مشاهده است.

^۲ بر اساس رویکرد دولت کانادا در وضع قانون و تجویز محاکم این کشور به رسیدگی قضایی و توقیف اموال، دولت ایران در تیرماه ۱۴۰۲ دعوایی را بر اساس نقض مصونیت دولت در دیوان بین‌المللی دادگستری علیه دولت کانادا اقامه نمود. ر.ک:

Alleged Violations of State Immunities (Islamic Republic of Iran v. Canada), Application instituting proceedings, 2023

^۳ سوکار تکول، گزارشگر ویژه کمیسیون حقوق بین‌الملل به طور مشخص در دومین گزارش خود در سال ۱۹۸۰، معیار عینی ماهیت و وصف قرارداد یا عملیات تجاری را در برابر معیار ذهنی هدف و کارکرد عملیات تجاری برگرفته از رویه دولت‌ها دانسته است که در قوانین داخلی، تصمیمات قضایی و معاهدات بین‌المللی انعکاس یافته است. با این حال، وی اذعان دارد که معیار ماهیت تنها یک معیار کمکی است و تا حد بسیاری ابهامات مربوط به تعیین ماهیت عملیات مورد بحث را برطرف می‌کند و ممکن است به‌رغم اعمال این معیار، همچنان ابهام در تعیین ماهیت قرارداد

برقرار باشد. ر.ک: 46-47. 32nd, Second Report of the Special Rapporteur (1980),

ماهیت کارکرد و هدف نیز مدنظر قرار گرفته است. به طور مشخص، در رأی ۳۰ مارس ۲۰۲۳، دیوان ابتدا ماهیت هدف را مدنظر قرار داده و با خوانشی آزاد از متن معاهده مودت به این نکته اشاره داشته که یک موجودیت حاکمیتی نیز می‌تواند مبادرت به اقدام تصدی‌گری نماید اما این نکته باید از سوی مدعی، اثبات گردد. به عبارت بهتر، دیوان حاکمیتی بودن عمل نهاد دولتی را در تقدیر گرفته و با عیان کردن معیار ماهیت عملیات مورد بحث در تصمیم سال ۲۰۱۹ در مرحله ایرادات مقدماتی، از ایران خواسته تا در پرتو ماهیت خرید اوراق قرضه از سوی بانک مرکزی به اثبات ادعای خود مبنی بر حاکمیتی بودن این اقدام بپردازد که به یکباره ایران را در مرحله رأی ماهوی به نوعی غافلگیر کرد. هرچند نکته دیگری که بر دیدگاه دیوان می‌توان وارد دانست عدم مشخص کردن مبنای استفاده از معیار ماهیت و هدف برای بررسی شرکت بودن یا نبودن اقدام بانک مرکزی در مقام خرید اوراق قرضه است. در واقع، از محتوای رأی دیوان نمی‌توان متوجه این نکته شد که آیا معیار هدف و ماهیت در معاهده مودت درج شده یا از کنوانسیون ۲۰۰۴ اخذ شده^۱ و یا از وجه عرفی ذریبط در تعیین تجاری بودن یا نبودن اقدام یک نهاد حاکمیتی مدد گرفته است. با این حال، باید این نکته را مدنظر قرار داد که دیوان در تصمیم ۲۰۱۹ خود در پرونده برخی اموال موضوع مصونیت بانک مرکزی را از محدود معاهده مودت خارج دانسته بود و توجه به معیار ماهیت و هدف در تصمیم ۲۰۲۳ دیوان تنها برای تعیین شرکت بودن یا نبودن بانک مرکزی به واسطه خرید اوراق قرضه بوده است.

۳- تاریخچه

ایالات متحده با درج استثنای تروریسم در قانون مصونیت خود به سال ۱۹۹۶ مدعی است دولت‌هایی که از اقدامات تروریستی حمایت می‌کنند، نمی‌توانند در محاکم این کشور از مصونیت برخوردار باشند. بر همین اساس، از همین سال، دعاوی متعددی علیه دولت ایران به دلیل حمایت از تروریسم اقامه شد که با مبالغه‌نگفتی برای جبران خسارت از خواهان‌های آمریکایی همراه بود. این خواهان‌های برای اجرای آرای خود سعی در یافتن اموال ایران در سرزمین ایالات متحده داشتند و

^۱ این نکته در بند دوم ماده ۲ کنوانسیون ۲۰۰۴ مشهود است. طبق این بند، «در تعیین این که آیا قرارداد یا معامله یک معامله تجاری مطابق با بند سوم از قسمت اول این ماده است، ابتدا به ساکن باید به ماهیت قرارداد یا معامله توجه شود...». چنان که این موضوع در نظر جداگانه قاضی ویژه، جمشید ممتاز نمود داشته است و ایشان انتخاب معیار ماهیت و هدف را برگرفته از کنوانسیون ۲۰۰۴ می‌داند و آن را تدوین حقوق عرفی موجود در این زمینه دانسته است. ر.ک: Momtaz (2023: 2-3, 6) در شرح این بند نیز کمیسیون معتقد است توجه به معیارهای ماهیت و هدف باید (ادامه در صفحه بعد) به (ادامه از صفحه قبل) صورت اولویت‌دار انجام شود یعنی ابتدا اولویت با معیار ماهیت است و در شرایط خاصی، معیار هدف نیز مدنظر قرار گیرد. ر.ک: Draft Articles on Jurisdictional Immunities of States and Their Property with commentaries, (1991), 26

هر مالی که به نوعی متعلق به ایران بود را جهت توقیف به محاکم این کشور معرفی می‌کردند. ادعاهای ایران در پرونده برخی اموال ایران نیز به همین موضوع بازمی‌گردد که ایالات متحده با وضع قوانین متعدد داخلی و تجویز محاکم این کشور به رسیدگی دعوی علیه دولت ایران مرتکب نقض مفاد مرتبط معاهده مودت شده است. اموال توقیف شده در این میان متعلق به شرکت‌های دولتی ایرانی است که دولت ایران در آنها به نوعی دارای سهم یا منفعت بوده است. که مهم‌ترین آنها بانک مرکزی ایران می‌باشد. توقیف بیش از یک میلیارد و هشتصد میلیون دلار اوراق قرضه متعلق به این بانک موجب شد این بانک در مرحله تجدیدنظر و دیوان عالی ایالات متحده شرکت داشته باشد، اما در نهایت، راه به جایی نبرد. در نهایت، دولت ایران در ۱۴ ژوئن ۲۰۱۶ تصمیم گرفت نسبت به رسیدگی قضایی در خصوص این اقدامات دولت ایالات متحده در دیوان بین‌المللی دادگستری اقامه دعوا نماید.

۴- بررسی رأی دیوان در مورد تثبیت مصونیت بانک مرکزی ۴-۱- نگاهی به رأی دیوان

دیوان در تاریخ ۳۰ مارس ۲۰۲۳ تصمیم خود را در مرحله ماهوی قضیه برخی اموال ایران صادر نمود. در این تصمیم دیوان چهار مورد از ادعاهای ایران را مورد تأیید قرار داد و دو ادعای ایران را رد نمود. ضمن این که موضوع رسیدگی به ادعاهای مرتبط به بانک مرکزی از صلاحیت دیوان خارج گردید و دیوان اعلام کرد به دلیل قرار نگرفتن بانک مرکزی ذیل تعریف مورد نظر شرکت در معاهده مودت، امکان رسیدگی به ادعاهای مرتبط با آن وجود ندارد. این امر موجب شد تا میان قضات دیوان در این خصوص شکاف ایجاد شود. ادعای اصلی ایران در این پرونده حول موضوع نقض مواد متعدد معاهده مودت در اثر اتخاذ یک سری اقدامات قانونگذاری، اجرایی و قضایی ایالات متحده نسبت به شرکت‌های ایرانی است که در نهایت، موجب توقیف اموال آنها در اثر شکایت خواهان‌های امریکایی و درخواست اجرای آرای صادره علیه دولت ایران شده است. به

^۱ جز قاضی گورگیان (روسیه) و شوئه (چین)، تمامی قضات دیوان نظرات خود را به صورت جداگانه در این قضیه مطرح کرده‌اند. در حالی که در قضیه سکوه‌های نفتی ۱۱ قاضی از ۱۶ قاضی نظر جداگانه داشتند. به خصوص این که برخی نظرات بسیار نزدیک به هم هستند اما قضات تمایلی به صدور نظر مشترک نداشتند. با این حال، خانم سبوتینده، قاضی اوگاندا، حتی برخلاف قاضی اختصاصی امریکایی، خانم بارکت که در بخش مربوط به مذاکره موافقت خود را اعلام کرده، نظر مخالف داده است. وی تقریباً با تمامی ادعاهای ایران مخالف بوده است. ضمن این که قاضی دوناهو امریکایی به دلایلی خواستار عدم حضور در این پرونده بود و نائب رئیس دیوان، گورگیان، به جای وی، نقش ریاست دیوان را بر عهده داشت. همچنین، ایالات متحده ۳ قاضی اختصاصی در این پرونده داشتند که به دلایل مختلف جایگزین یکدیگر می‌شدند. آقای رابینسون، قاضی جامائیکایی، با جسارت تمام نسبت به عبارت پردازی متواضع دیوان در بند ۷۲ تصمیم ۲۰۲۳ در خصوص نظام حقوقی ایالات متحده لب به نکوهش گشوده و شأن دیوان را بالاتر از این امر می‌داند. ضمن این که وی در بخشی از نظر خود اقدامات تحریمی یکجانبه را مغایر حقوق بین‌الملل معرفی می‌نماید.

طور خلاصه ادعاهای ایران که در این قضیه تأیید شدند عبارت بودند از این که ایالات متحده به دلیل نقض استقلال شخصیت حقوقی شرکت‌های دولتی ایرانی از دولت ایران (بند ۱ ماده ۴ معاهده)، اتخاذ اقدامات غیرمنطقی و تبعیض‌آمیز علیه این شرکت‌ها (بند ۱ ماده ۴ معاهده)، توقیف غیرقانونی اموال شرکت‌های مزبور (بند ۲ ماده ۴ معاهده) و آزادی تجارت (بند ۱ ماده ۱۰)، مرتکب نقض معاهده مودت شده است. در مقابل، دیوان ادعاهای ایران در خصوص موارد زیر را رد نمود: حق بر دسترسی شرکت‌های ایرانی به محاکم ایالات متحده برای دادخواهی (بند ۲ ماده ۳)، حق بر خرید و فروش، اجازة و هر گونه جابه‌جایی اموال از سوی شرکت‌های ایرانی (بند ۱ ماده ۵) و نقل و انتقالات ارزی (بند ۱ ماده ۷).

نکته شایان توجه دیگر آن است که طول زمان رسیدگی دیوان در این پرونده بر اساس میانگین معمولی زمانی (۶ سال و ۹ ماه) است که در دهه‌های اخیر در دیوان برای یک پرونده از زمان آغاز تا صدور رأی قابل مشاهده است (۴ تا ۵ سال). این در حالی است که در برخی پرونده‌ها مانند سکوهای نفتی، زمان آغاز تا صدور رأی دیوان ۱۱ سال به طور انجامید. نکته دیگر این که ایالات متحده برخلاف قضیه سکوهای نفتی در این قضیه، تنها به ایرادات مقدماتی اکتفا کرد و وارد مرحله طرح دعوی متقابل نشد و سعی نمود از طریق استناد به عوامل توجیهی مندرج در ماده ۲۰ معاهده مودت، سعی در توجیه اقدامات خود در توقیف اموال شرکت‌های ایرانی داشته باشد. به‌رغم انتظار از دیوان برای انتشار رأی نهایی در دست کم بیش از ۱۰۰ صفحه، اما دیوان به صورت گذرا تنها در ۷۰ صفحه (با کسر صفحات مقدماتی و تکرار مباحث زمان‌بندی رسیدگی و حقایق موضوع، کمتر از ۵۰ صفحه) به مباحث مختلف پرداخته و از صرف وقت جهت استدلال‌پردازی گاه موجه و توضیح بیشتر برای ادعاهای مختلف امتناع کرده است که این امر در نظر برخی قضات مورد توجه بوده و در نظرات جداگانه برخی قضات شاهد توضیح بیشتر برای استدلال‌های دیوان هستیم. این در حالی است که تصمیم ۲۰۱۹ دیوان در خصوص ایرادات مقدماتی همین دعوا ۴۲ صفحه است (Certain Iranian Assets, Preliminary Objections, 2019). دیوان در برخی بندها، اظهاراتی را مطرح کرده است که به برخی مباحث چالش‌برانگیز و گاه مفید به نفع ایران دامن زده است از جمله این که به طور تلویحی، مصونیت بانک مرکزی ایران را مورد پذیرش قرار داده است و این که با افزودن معیار کارکرد در کنار ماهیت اقدامات در تعیین تجاری بودن، با غافلگیر کردن خواهان، خود را در معرض نقد جدی قرار داده است.

نکته دیگر آن که نصاب نزدیک ۸ به ۷ قضات در خصوص بند دوم اجرایی رأی در مورد نقض بند ۱ ماده ۳ معاهده مودت توسط ایالات متحده قابل توجه است؛ به طوری که نشان می‌دهد در جلسه شور قضات محل نزاع جدی بوده و بسیاری از قضات در نظریه جداگانه خود به این بخش پرداخته‌اند. در نهایت این که به نظر می‌رسد، اظهارات دیوان در این قضیه، می‌تواند اثر مثبتی برای

ایران در قضیه «نقض‌های ادعایی معاهده مودت» داشته باشد زیرا دیوان از هم اکنون نقض مواد ۳، ۴ و ۱۰ معاهده مودت را در خصوص عدم به رسمیت شناختن تفکیک شخصیت حقوقی شرکت‌های ایران، عدم رفتار برابر و منصفانه با شرکت‌های ایران و ممانعت از آزادی تجارت میان دو کشور در نظر گرفته است و رویکرد ایالات متحده به شرکت‌های ایرانی پس از برجام به خصوص از می ۲۰۱۸ به بعد نیز تغییر چندانی نکرده است؛ به خصوص این که رویکرد دیوان در محدودیت امکان نقل و انتقال مالی به و از ایران به ایالات متحده در قالب بند ۱ ماده ۱۰ می‌تواند در پرونده بعدی کمک‌کننده باشد.

پس از این مرور کوتاه بر رأی و برخی زوایای آن، در بخش بعدی، به بحث‌برانگیزترین قسمت از رأی دیوان می‌پردازیم: آیا بانک مرکزی ایران یک «شرکت» مورد نظر معاهدت مودت ۱۹۵۵ می‌باشد تا بتواند از حمایت‌های مقرر در معاهده مزبور بهره‌مند شود یا خیر؟

۴-۲- دیدگاه طرفین و دیوان در مورد شرکت بودن بانک مرکزی

ایران پس از توقیف مبلغ نزدیک به ۲ میلیارد دلار از دارایی بانک مرکزی از سال ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۶ در پرونده پترسون نزد محاکم نیویورک و دیوان عالی ایالات متحده برای تأمین خواسته آرای متعدد خواهان‌های امریکایی علیه دولت ایران، تصمیم گرفت در تاریخ ۱۴ ژوئن ۲۰۱۶ در دیوان طرح دعوا کند (Memorial of the Islamic Republic of Iran, 2017: 2-58). ایالات متحده نیز در ۱ می ۲۰۱۷ ایرادات مقدماتی خود را در این پرونده مطرح کرد از جمله این که مصونیت مورد ادعای ایران در مورد بانک مرکزی موضوعی نیست که داخل در معاهده مودت قرار گیرد. همچنین، بانک مرکزی یک شرکت در معنای معاهده محسوب نمی‌شود (Preliminary Objections Submitted by the United States of America, 2017: 78-103). در مورد ایراد نخست که بخش عمده‌ای از تصمیم ۲۰۱۹ دیوان را به خود اختصاص داده است و مرکز ثقل دفاع ایران در مورد بانک مرکزی محسوب می‌شد (Certain Iranian Assets, Preliminary Objections, 2019: 48-80). دیوان ادعاهای ایران را نپذیرفت. از این رو، چاره‌ای نبود جز آن که ایران بانک مرکزی را به عنوان یک شرکت قلمداد کند. ایالات متحده نیز در ایراد دوم خود خلاف این مسأله را مطرح کرده بود. دیوان نیز به دلیل ماهیت تعیین تکلیف این موضوع، چنین اظهار داشت که بررسی دقیق این که بانک مرکزی در مفهوم «شرکت» مورد نظر در معاهده مودت می‌باشد یا خیر، دارای ویژگی ماهوی است و باید در مرحله ماهوی بدان رسیدگی نمود. با این حال، دیوان در تصمیم ۲۰۱۹ مطالب بسیار مهمی را مطرح کرد که دیوان در رأی ماهوی ۳۰ مارس ۲۰۲۳ آن را مبنای اظهارات خود قرار داد (Certain Iranian Assets, Preliminary Objections, 2019: 81-97).

دیوان در تصمیم ۳۰ مارس ۲۰۲۳ طی بندهای ۵۴-۳۴ به ایراد ایالات متحده در خصوص شرکت نبودن بانک مرکزی پرداخت و در نهایت ادعای ایالات متحده را پذیرفت. با این حال،

رهیافت دیوان در این خصوص نیازمند تأمل جدی است. در ادامه به اظهارات دیوان و سپس قضات مخالف تصمیم دیوان در این خصوص می‌پردازیم. دیوان در بندهای ۸۷ و ۹۷ از تصمیم ۲۰۱۹ اعلام کرد که مانعی وجود ندارد یک موجودیت حاکمیتی بتواند اقدامات تجاری انجام دهد. از این رو، با توجه به این که تمام حقایق لازم را برای تعیین این که آیا فعالیت‌های بانک مرکزی ایران تجاری بوده یا خیر، در اختیار ندارد، از طرفین به ویژه ایران خواست تا دلایل تکمیلی خود را در این خصوص در مرحله ماهوی ارائه نماید. دیوان در این قسمت به طرح دفاعیات ایران و ایالات متحده در مورد شرکت بودن بانک مرکزی می‌پردازد که در لویایح کتبی و جلسات استماع بدان پرداخته‌اند.

از نظر ایران، نه تنها اساسنامه بانک مرکزی بلکه عملکرد این نهاد نیز نشان می‌دهد که بانک مرکزی در فعالیت‌های تجاری شرکت کرده است. ایران معتقد بود قانون پولی و بانکی ۱۳۵۱ (قانون پولی و بانکی، ۱۳۵۱)؛ (Monetary and Banking Law, 1972) برخی اقدامات بانک مرکزی را حاکمیتی و برخی دیگر را تجاری تلقی کرده است و اجازه فعالیت تجاری را به بانک داده است. از منظر ایران، یکی از مصادیق این اقدام تجاری، سرمایه‌گذاری و مدیریت در حوزه اوراق تضامین است که بانک مرکزی در حدود ۲ میلیارد دلار نزد سیتی بانک نیویورک در میانه سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۷ انجام داده است و با توجه به کسب منفعت بانک مرکزی به واسطه این اقدام تجاری، باید بر اساس قانون پولی و بانکی مبادرت به پرداخت مالیات کند. ایران معتقد است طبق تصمیم ۲۰۱۹ دیوان، «ماهیت» اقدامات انجام شده به جای تمرکز بر «کارکرد» اقدام انجام شده، می‌تواند تجاری بودن آن را اثبات کند و ارتباط میان عملکرد حاکمیتی بانک ملی و اقدام مورد نظر، دلیل کافی برای محرومیت بانک مزبور از ماهیت تجاری تلقی نمی‌شود. ایران ادامه می‌دهد، مقامات سیاسی و محاکم ایالات متحده نیز در رسیدگی‌های مرتبط با بانک مرکزی در محاکم این کشور، ماهیت اقدام بانک مرکزی ایران در خرید اوراق قرضه، تجاری تلقی کرده و به این ترتیب، آنها را واحد مصونیت قلمداد نکرده است (ICJ Reports, 2023: 37-38).

از نظر ایالات متحده نیز اقدام بانک مرکزی در چارچوب سنتی فعالیت‌های حاکمیتی قابل توصیف است که معمولاً یک بانک مرکزی انجام می‌دهد زیرا بانک مرکزی از این طریق مبادرت به مدیریت ذخایر ارزی خود می‌کند که یک اقدام حاکمیتی است. ضمن این که بانک مرکزی در دفاعیات خود نزد محاکم ایالات متحده، همواره بر حاکمیتی بودن فعالیت‌هایش به عنوان یک بانک مرکزی تأکید کرده است (ICJ Reports, 2023: 39).

¹. Nature

². Function

پس از این مرحله، دیوان با تکیه بر تصمیم ۲۰۱۹ خود معتقد است که شرکت در مفهوم معاهده مودت، دارای شخصیت حقوقی مستقل است که طبق قوانین دولت متبوع خود از آن بهره‌مند شده است؛ حتی اگر موجودیت مزبور به صورت کلی یا جزئی، متعلق به دولت بوده باشد. از نظر دیوان، اگر موجودیتی صرفاً به عنوان یک موجودیت حاکمیتی تلقی شود نمی‌تواند از منافع و حقوق مندرج در مواد ۳ تا ۵ معاهده مودت بهره‌مند شود. با این حال، دیوان معتقد است، یک موجودیت حاکمیتی ممکن است دست به اقدامات تجاری نیز بزند. پرسشی که دیوان در این مرحله مطرح می‌کند آن است که آیا ایران توانسته در تمامی مراحل رسیدگی از جمله در مرحله ماهوی اثبات کند که بانک مرکزی ایران در فاصله زمانی مورد بحث یعنی ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۷ با خرید اوراق قرضه مزبور، مبادرت به انجام فعالیتی تجاری کرده است یا خیر؟ (ICJ Reports, 2023: 40-41)

از نظر دیوان، فعالیت‌های مورد نظر برای اثبات تجاری بودن کافی نیستند زیرا در چارچوب و به منظور فعالیت اصلی بانک مرکزی انجام شده‌اند که از این نهاد غیرقابل تفکیک هستند. در واقع، این فعالیت‌های مورد بحث، صرفاً شیوه‌ای از اعمال کارکرد حاکمیتی یک بانک مرکزی است. دیوان برخلاف نظر ایران معتقد است از تصمیم ۲۰۱۹ چنین بر نمی‌آید که تنها «ماهیت» اقدام، نقش تعیین‌کننده در اثبات تجاری بودن داشته باشد بلکه تصمیم ۲۰۱۹ در مقام بیان این نکته نبوده که اعلام کند، نیازی به هیچ‌گونه ارتباطی میان اقدام مورد بحث یعنی خرید اوراق قرضه با کارکرد حاکمیتی بانک مرکزی نیست. دیوان معتقد است در زمان مورد بحث باید اقدامات بانک مرکزی در بستر خود دیده شوند و توجه خاصی به هرگونه ارتباط میان این اقدام و کارکرد حاکمیتی بانک مرکزی صورت گیرد. این قسمت از تصمیم دیوان، یکی از بحث‌برانگیزترین نکاتی است که در قسمت بعد به آن می‌پردازیم (ICJ Reports, 2023: 37-38).

همچنین، دیوان به این نکته اشاره دارد که در رسیدن به این نتیجه‌گیری که بانک مرکزی یک شرکت در معنای معاهده مودت نیست، توجهی به دفاعیات بانک مرکزی نزد محاکم ایالات متحده و اظهارات مقامات سیاسی و محاکم ایالات متحده نداشته است. ضمن این که دیوان معتقد است اظهارات بانک مرکزی طبیعتاً برای قانع کردن محاکم ایالات متحده برای برخورداری از مصونیت بوده و این اظهارات قابل تحمیل بر دولت ایران در این دعوا نیست. همچنین، دیوان می‌پذیرد مقامات سیاسی و محاکم ایالات متحده در رسیدگی‌های انجام شده در ایالات متحده بر تجاری بودن اقدامات بانک مرکزی ایران تأکید داشتند (ICJ Reports, 2023: 47-52). «با این حال، دیوان معتقد است ملاحظاتی که از سوی بانک مرکزی در آن رسیدگی‌ها مطرح شده است، دقیقاً واقعیت فعالیت‌های بانک مرکزی را منعکس می‌کند» (ICJ Reports, 2023: 52). این فراز از یافته دیوان نیز دارای بیشترین اهمیت برای ایران در پرونده‌های در حال رسیدگی در محاکم داخلی برخی کشورها در خصوص اموال بانک مرکزی است که در قسمت بعد به آن می‌پردازیم. در نهایت، دیوان اعلام

می‌کند که صلاحیت موضوعی لازم بر اساس معاهده مودت برای ورود به ادعای مربوط به بانک مرکزی را ندارد و در قسمت ۱ از قسمت اجرایی (ICJ Reports, 2023: 236) رأی با نصاب ۱۰ به ۵ (قضات مخالف: بنونا، یوسف، رابینسون، سلام، ممتاز) آن را خارج از صلاحیت خود اعلام می‌کند. البته قاضی نولته نیز اگرچه با اکثریت قضات همراهی می‌کند اما توضیحات قابل توجهی در خصوص بانک مرکزی در نظر جداگانه خود مطرح می‌کند.

۴-۳- تحلیل رویکرد دیوان

نخستین نکته‌ای که توجه قضات مخالف را نیز معطوف به خود کرده، تغییر تأکید دیوان از معیار «ماهیت» فعالیت‌های مورد بحث بانک مرکزی به معیار «کارکرد» این نهاد بوده است. در واقع، دیوان از معیار معرفی شده خود در سال ۲۰۱۹ نسبت به سال ۲۰۲۳ عدول کرده است. پرسش‌هایی که ممکن است در این زمینه مطرح شوند عبارتند از این که آیا این امر پیش‌بینی‌پذیری تصمیمات دیوان را مخدوش می‌کند؟ آیا دیوان خواهان دعوا را سرگردان کرده است؟ این در حالی است که دیوان همواره سعی داشته مأخوذ به رویه قضایی خود باشد و تنها در صورت وجود دلیل قانع‌کننده، از آن عدول نماید. در حالی که دیوان، در تصمیم ۲۰۲۳ اعلام می‌کند تصور ایران از تأکید بر ماهیت اقدام بانک مرکزی نسبت به آورده دیوان در سال ۲۰۱۹ اشتباه بوده است.

دیوان در بند ۵۱ خود اشعار می‌دارد: «برخلاف ادعاهای ایران، از رأی ۲۰۱۹ چنین بر نمی‌آید که برای تعیین این که آیا یک فعالیت، تجاری است یا خیر، لازم است تنها بر خود فعالیت مربوطه، آن چنان که هست، متمرکز باشیم و لزومی به توجه به کارکردی که فعالیت مورد نظر با آن به نوعی در ارتباط است، نداشته باشیم. در رأی ۲۰۱۹، دیوان تنها اعلام کرده پرسش تعیین‌کننده این بوده که آیا بانک مرکزی در کنار فعالیت‌های حاکمیتی خود، در حال انجام اقداماتی دیگر با ماهیت تجاری بوده است یا خیر. دیوان نگفته که در تعیین این که آیا اقداماتی خاص دارای ماهیت تجاری بوده‌اند یا خیر، لازم نیست تا هر گونه ارتباط احتمالی این فعالیت‌ها با کارکرد حاکمیتی، مدنظر قرار نگیرند. کاملاً برعکس، دیوان معتقد است معیار قبلی [یعنی معیار کارکرد، در این قضیه] مرتبط^۱ می‌باشد. در واقع، در اثبات این که آیا موجودیت موردنظر می‌تواند به عنوان یک شرکت [در معنای معاهده مودت] طبقه‌بندی شود یا خیر، نباید ملاحظات خود را به یک معامله (یا یک سری معاملات) انجام شده توسط آن موجودیت، «آن چنان که هستند»، محدود کرد. این معامله یا این سری از معاملات باید در بستر خود دیده شوند و هر گونه ارتباط احتمالی که با اعمال کارکرد حاکمیتی دارند، مدنظر قرار گیرند.»

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، دیوان به صراحت از آنچه در تصمیم ۲۰۱۹ خود گفته عدول کرده و در تصمیم ۲۰۲۳ در صدد توجیه استدلال خود مبنی بر شرکت نبودن بانک مرکزی برآمده

^۱. Relevant

است. در واقع، پرسش آن است که آیا دیوان از حاکمیتی بودن اقدامات بانک مرکزی آگاه نبوده یا ایران آن را کتمان می‌کرده است؟ دیوان به صراحت در تصمیم ۲۰۱۹ به‌رغم اذعان به حاکمیتی بودن یک موجودیت، معتقد است موجودیت مزبور می‌تواند فعالیت تجاری نیز داشته باشد. اگر قرار بوده از ابتدا دیوان تأکید اصلی را بر حاکمیتی بودن اقدامات بانک مرکزی قرار دهد، چرا باید از ایران بخواهد در خصوص ماهیت تجاری عمل مورد بحث بانک مرکزی در خرید اوراق قرضه در مرحله ماهوی، دلیل و توجیه بیشتری ارائه کند؟

اصولاً اگر دیوان به اندازه تصمیم ۲۰۲۳ در تصمیم ۲۰۱۹ به این اقناع رسیده بود چرا باید ایراد ایالات متحده بر شرکت نبودن بانک مرکزی را دارای ویژگی مقدماتی نداند و آن را به مرحله ماهوی موکول کند، اما از همان ابتدا تکلیف طرفین را در مورد ارتباط مصونیت اموال بانک مرکزی و معاهده مودت مشخص نماید؟ در حالی که اظهار نظر دیوان می‌تواند با هر استدلالی در خصوص دو ایراد ایالات متحده یعنی خروج مصونیت از شمول معاهده و شرکت نبودن بانک مرکزی یا دارای ویژگی مقدماتی در مرحله ایرادات داشته باشند یا این که هر دو را به مرحله ماهوی موکول نماید. نکته‌ای که به نوعی در نظر جداگانه قاضی بنونا (Bennouna, 2023: 4) و یوسف (Yusuf, 2023: 9) نیز قابل مشاهده است. از نظر قاضی یوسف ایجاد معیاری جدید در میانه جریان رسیدگی از نظر حقوقی کاملاً اشتباه است (Yusuf, 2023: 10) و مبنایی در معاهده مودت ندارد. (Yusuf, 2023: 17) قاضی بنونا معتقد است دیوان در مرحله ایرادات مقدماتی به صورت واضح در مورد معیار ارائه شده تعیین تکلیف کرده بود (Bennouna, 2023: 3) و با توسل به معیار کارکرد، از نظر دیوان، تمامی فعالیت‌های فرعی با ماهیت تجاری بانک مرکزی نیز باید تحت شعاع کارکرد حاکمیتی اش قرار گیرد. (Bennouna, 2023: 8) از نظر قاضی سلام، اگر دیوان با صداقت و به درستی خط استدلالی تصمیم ۲۰۱۹ را در پیش می‌گرفت نتیجه دیگری در این قسمت در مورد بانک مرکزی به دست می‌آمد. (بند ۹) همین دیدگاه را قاضی رابینسون دارد (Salam, 2023: 14).

از نظر قاضی سلام این نحوه قرائت اکثریت قضات پرسش‌برانگیز است (Bennouna, 2023: 9). قاضی ممتاز نیز این اقدام دیوان را نوعی نوآوری تلقی کرده است که با معیار معرفی شده در تصمیم ۲۰۱۹ و موضوع و هدف معاهده مودت همخوانی ندارد (Momtaz, 2023: 3, 15). قاضی نولته ضمن همراهی با اکثریت قضات در شرکت تلقی نکردن بانک مرکزی، معتقد است اگر اقدامات بانک مرکزی را صندوق ثروت ملی^۱ یک کشور انجام دهد، می‌تواند تجاری باشد اما رویه بیشتر بانک‌های مرکزی کشورها نشان می‌دهد خرید اوراق قرضه یک اقدام حاکمیتی است. از این رو،

^۱. Sovereign Wealth Fund

وی معتقد است ماهیت اقدامات بانک مرکزی نیز مؤید تجاری نبودن آنهاست. وی این نگاه را با توجه به ماده ۲۱ کنوانسیون مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آنها (United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, 2004) و همچنین، تصمیم مرتبط دیوان عالی سوئد (The Swedish Supreme Court, 2021) در سال ۲۰۲۱ انجام داده است (Nolte, 2023: 15-16).

دیوان بانک مرکزی ایران را به طور ضمنی دارای مصونیت تلقی کرده است. این برداشت از مفهوم مخالف ذیل بند ۵۲ رأی ۲۰۲۳ برمی‌آید: «هرچند، دیوان معتقد است، اظهاراتی که بانک مرکزی در رسیدگی‌های قضایی انجام شده در دعوای پترسون [نزد محاکم ایالات متحده] انجام داده است، دقیقاً واقعیت فعالیت‌های این بانک را نشان می‌دهد.» (تأکید از من است) در واقع، دیوان با این عبارت پردازی که به نظر می‌رسد لزومی هم به بیان آن نداشت، در صدد انتقال این نکته بوده که به‌رغم عدم شرکت تلقی کردن بانک مرکزی در این قضیه اما دیوان معتقد است بانک مرکزی اساساً دارای مصونیت بوده و بدیهی است که زمانی که در محاکم ایالات متحده نیز در صدد دفاع از خود برآمده نیز دیوان این مصونیت را محرز تلقی کرده است.

به عبارت دیگر، این گونه به نظر می‌رسد که دیوان در میانه ادعای متعارض بانک مرکزی و ایالات متحده در دو برهه زمانی دفاعیات در دعوای پترسون نزد محاکم ایالات متحده (که بانک مرکزی معتقد به مصونیت داشتن اقداماتش و مقامات سیاسی و محاکم ایالات متحده معتقد به تجاری بوده اقداماتش داشتند) و دفاعیات ایران و ایالات متحده نزد دیوان بین‌المللی دادگستری در این قضیه (که ایران معتقد به تجاری بودن فعالیت بانک مرکزی در خرید اوراق قرضه و در نتیجه، شرکت بودن و ایالات متحده معتقد به حاکمیتی بودن اقدامات بانک مرکزی بود)، مفهوم مخالف ذیل بند ۵۲ تصمیم ۲۰۲۳ دیوان نشان می‌دهد از نظر دیوان، بانک مرکزی از مصونیت برخوردار است. هرچند قاضی رابینسون معتقد است دیوان نباید وارد این بازی بی‌نتیجه طرفین دعوا در خصوص تغییر مواضع‌شان در محاکم ایالات متحده و دیوان بین‌المللی دادگستری می‌شد. (Robinson, 2023: 15) در مجموع، چنین به نظر می‌رسد، معنای این دیدگاه دیوان از یک سو، غیرمشروع دانستن تصمیم پیشینی صادر شده از محاکم ایالات متحده در دعوای پترسون علیه بانک مرکزی و از سوی دیگر، چراغ راهنمایی برای محاکم لوکزامبورگ در تصمیم‌گیری آتی‌شان می‌باشد.

دیوان در خصوص فعالیت‌های تمامی بانک‌های مرکزی به طور عام اظهارنظر کرده است. این در حالی است که از نظر قاضی یوسف اختلاف طرفین تنها در مورد فعالیت تجاری بانک مرکزی ایران در سرزمین ایالات متحده در بازه زمانی مشخصی است اما دیوان گویا تمامی اقدامات بانک مرکزی را در سراسر دنیا مدنظر قرار داده است. (Yusuf, 2023: 15) دیوان در بند ۵۰ تصمیم خود،

اعلام می‌دارد: «از نظر دیوان، این عملیات‌ها برای اثبات این که بانک مرکزی در زمان مربوطه درگیر در فعالیت‌هایی با ماهیت تجاری بوده، کافی نیستند.» (تأکید از ماست) این بیان دیوان را می‌توان در دو معنا در نظر گرفت. نخست این که دیوان معتقد است ایران نتوانسته به طور کافی اثبات کند فعالیت‌های مورد نظر تجاری هستند. (Momtaz, 2023: 10) در این حالت، شاید این گونه بتوان گفت که از نظر دیوان، فعالیت‌های بانک مرکزی اولاً و بالذات حاکمیتی است و ممکن است ثانیاً و بالعرض، بنا به مورد و به صورت استثنایی، تجاری باشند. دوم این که اساساً در پرتو معیار کارکرد، دیوان اعتقادی به تجاری بودن فعالیت‌های یک بانک مرکزی ندارد حتی اگر بانک مزبور در صدد اقدامی تجاری مشابه سایر بانک‌ها برآید زیرا در هر صورت، اقدام تجاری یک بانک مرکزی در نهایت به منظور و هدف غایی حاکمیتی انجام می‌شود. (Salam, 2023: 11)

هرچند به لحاظ منطقی باید دیدگاه نخست را در نظر گرفته کما این که تصمیم ۲۰۱۹ دیوان در این قضیه نیز همین نکته را مطرح می‌کند اما چنین به نظر می‌رسد عبارات به کار گرفته شده توسط دیوان در تصمیم ۲۰۲۳ تمایل دیوان را به تعبیر دوم نشان می‌دهد. به این ترتیب که اگر دیوان معتقد است برای ملاحظه شرکت بودن یا نبودن بانک مرکزی ایران مطابق معاهده مودت، باید کارکرد حاکمیتی این نهاد را در نظر گرفت، بنابراین مشخص می‌شود که دیوان نه تنها این نگاه را به تمامی بانک‌های مرکزی دارد بلکه راه را برای تجاری دانستن یک فعالیت یا مجموعه‌ای فعالیت‌های تجاری بانک مرکزی می‌بندد. پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود آن است که یک بانک مرکزی مشخصاً باید چه اقدام تجاری و به چه نحوی انجام دهد که بتوان آن را با صفت تجاری به رسمیت شناخت؟ در مورد عام بودن تعبیر دیوان از فعالیت‌های بانک‌های مرکزی نیز دیوان در برخی فرازهای تصمیم ۲۰۲۳ خود نیز در زمان بیان موضع، بانک‌های مرکزی را به طور عام به کار می‌برد. دیوان در بند ۵۰ خود اشعار می‌دارد: «اینها [فعالیت‌های بانک مرکزی در خرید اوراق قرضه] صرفاً شیوه‌ای برای اعمال کارکرد حاکمیتی یک بانک مرکزی است...» (تأکید از ماست) صدر بند ۵۲ نیز بیان می‌دارد: «در رسیدن به نتیجه‌گیری انجام شده در بند ۵۰ بالا، یعنی این که معاملاتی که از سوی بانک مرکزی به عنوان بخشی از فعالیت معمول یک بانک مرکزی انجام می‌شود و...» (تأکید از ماست) قاضی نولته نیز در مقام موافق تصمیم دیوان در این قسمت، همین دیدگاه را ابراز داشته است. (Nolte, 2023: 15)

نتیجه‌گیری

تصمیم دیوان در قضیه برخی اموال نشان داد دیوان همچنان نسبت به کارکرد سنتی بانک‌های مرکزی توجه دارد و سپر حمایتی مصونیت را بر اساس حقوق بین‌الملل عرفی و معاهداتی همچنان بر سر این نهادها افراشته می‌بیند. این رویکرد دیوان اگرچه موجب شد تا ایران نتواند به خواسته

مالی خود برای دستیابی به مبلغی در حدود یک میلیارد و هشت میلیون دلار برسد اما آورده نهایی دیوان مهر تأیید دوباره‌ای بر مصونیت نهادهای حاکمیتی مهمی همچون بانک مرکزی بود. در واقع، روی دیگر این برداشت دیوان آن است که قوانین داخلی و رسیدگی‌های محاکم ایالات متحده مبنی بر سلب مصونیت از بانک مرکزی نیز اقدامی غیرقانونی است.

نکته دیگر آورده دیوان در این قضیه در خصوص بانک مرکزی آن است که شاید برای تجهیز دفاع در پرونده نقض‌های ادعایی معاهده مودت نباید لزوماً به مواردی که مورد نظر دیوان است بسنده نمود و تمامی استدلال‌ها و دفاعیاتی که به نظر می‌تواند در پیشبرد پرونده مؤثر باشد، در چند وجه مورد نظر قرار گیرد. این رهیافت همه‌جانبه می‌تواند از غافلگیری‌هایی که دیوان در تعیین مسیر پرونده ایجاد می‌کند، جلوگیری کند. در واقع، اگر در قضیه برخی اموال، تلاش ایران بر تمامی وجوه مرتبط با شرکت بودن بانک مرکزی قرار می‌گرفت، اعم از این که با معیار ماهیت یا با معیار هدف باشد، نوعی اختیار برای دیوان برای انتخاب استدلال لازم جهت صدور رأی از طریق تنوع استدلالی که دولت ایران در قالب لوائح کتبی و استماع شفاهی برای دیوان فراهم می‌کرد، به شکلی همه‌جانبه به وجود می‌آمد تا دیوان نیز نتواند در پس تغییر ترکیب قضاتی که تصمیم ۲۰۱۹ را صادر کردند و اکنون در تصمیم ۲۰۲۳ با ترکیب تا حدودی متفاوت مبادرت به صدور رأی نمودند، ایران را با نوعی غفلگیری مواجه نماید.

منابع فارسی

۱. ایمانی، م. (۱۳۹۳). مصونیت اموال بانک مرکزی ایران در آمریکا: مطالعه موردی قضیه پترسون، پژوهش‌های پولی-بانکی، ۷(۲۲)، ۵۹۱-۶۱۳.
۲. آقایی، ر.، و اسکینی، ر. (۱۳۹۷). بررسی تطبیقی مصونیت اجرایی اموال بانک‌های مرکزی خارجی. تحقیقات حقوقی بین‌المللی، ۱۱(۴۳)، ۳۰۹-۳۲۹.
۳. خبرگزاری میزان. (۱۴۰۲). پیام تشکر معاون حقوقی رئیس‌جمهور درباره رای مهم دادگاه لاهه. ۱۱ فروردین، در: <https://www.mizanonline.ir/00Jk7F>
۴. السان، م. (۱۳۹۴). مصونیت بانک مرکزی در حقوق تجارت بین‌الملل، پژوهش‌های پولی-بانکی، ۸(۳۳)، ۱۰۱-۱۳۲.
۵. عابدینی، ع. (۱۴۰۲). نگاهی به تصمیم دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه «برخی اموال ایران» با تأکید بر بانک مرکزی، ۲۶ فروردین ۱۴۰۲، تالار گفتگوی انجمن مطالعات ایرانی سازمان ملل متحد، قابل دسترسی در: <https://unstudied.ir/iauns-forum>
۶. قانون پولی و بانکی. (۱۳۵۱). ماده ۴۶، مرکز پژوهش‌های پولی و بانکی، ۱۸ تیر، ۱۸۲۰، در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/96842>

۷. منفرد، م.، و لسانی، س.ح. (۱۳۹۷). مصونیت بانک مرکزی در حقوق بین‌الملل با تأکید بر تحریم‌های ایالات متحده آمریکا علیه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات مالی و بانکی، ۴ (۸)، ۱۵۳-۱۸۳.

English References

1. Bennouna, M. (2023). Separate opinion of Judge Bennouna in Certain Iranian Assets Judgment of March 30. *International Court of Justice*, March 30, at: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164-20230330/164-JUD-01-03-EN.pdf>
2. Certain Iranian Asset. (2019). Islamic Republic of Iran v. United states of America, Preliminary Objections, Judgment of February 13, at: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164/164-20190213-JUD-01-00-EN.pdf>
3. *European Convention on State Immunity*. (1972). at: <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=08000002800c8eb2>
4. International Law Commission, Immunity of State officials from Foreign Criminal Jurisdiction, at: https://legal.un.org/ilc/summaries/4_2.shtml
5. *Kluwer Arbitration Blog*. (2016). The Recent Settlement at the Iran-United States Claims Tribunal: Historical Context, Implications, and the Future – Part I, March 18, at: <https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2016/03/18/the-recent-settlement-at-the-iran-united-states-claims-tribunal-historical-context-implications-and-the-future-part-i/>
6. Memorial of the Islamic Republic of Iran. (2017). February 1, at: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164/164-20170201-WRI-01-00-EN.pdf>
7. Momtaz, D. (2023). Separate opinion of Judge ad hoc Momtaz in Certain Iranian Assets Judgment of March 30. *International Court of Justice*, March 30, at: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164/164-20230330-jud-01-13-en.pdf>
8. Notle, G. (2023). Separate opinion of Judge Nolte in Certain Iranian Assets Judgment of March 30. *International Court of Justice*, March 30, at: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164/164-20230330-JUD-01-10-EN.pdf>
9. Patrikis. E. (1992). Sovereign Immunity and Central Bank Immunity in the United States, in: Effros, R.C. (ed), *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, Vol. I, New York: International Monetary Fund, 159-171.
10. *Preliminary Objections Submitted by the United States of America*. (2017)., May 1, at: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164/164-20170501-WRI-01-00->

EN.pdf

11. Robinson, P.L. (2023). Separate opinion, partly concurring and partly dissenting of Judge Robinson in Certain Iranian Assets Judgment of 30 March 30. *International Court of Justice*, March 30, at: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164/164-20230330-JUD-01-07-EN.pdf>
12. Settlement Agreement Arrangement Amiable. (1988). The Cade Concerning the Aerial Incident of 3 July 1988 Before The International Court of Justice, July 3, at: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/79/11131.pdf>
13. The Swedish Supreme Court: Certain property owned by a central bank is not protected from enforcement according to international principles of state immunity. (2021). at: <https://www.magnussonlaw.com/news/the-swedish-supreme-court-certain-property-owned-by-central-bank-is-not-protected-from-enforcement-according-to-international-principles-of-state-immunity/>
14. U.S. Department of State (2023). Judgment in Certain Iranian Assets Case, March 30, at: <https://www.state.gov/judgment-in-certain-iranian-assets-case/>
15. United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property. (2004). at: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/4_1_2004.pdf
16. Wuerth, I. (2019). Immunity from Execution of Central Bank Assets from Part III - Immunity from Execution of States and International Organisations. in, Ruys, Angelet and Ferro (eds.), *Cambridge Handbook of Immunities and International Law*, Cambridge University Press, 266-284.
17. Wuerth, I. (2023). Central Bank Immunity, Sanctions, and Sovereign Wealth Funds. *George Washington Law Review*, February 25, 12-23, at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4363261
18. Yusuf, A. (2023). Separate opinion of Judge Yusuf in Certain Iranian Assets Judgment of 30 March 30. *International Court of Justice*, March 30, at: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164/164-20230330-JUD-01-04-EN.pdf>

Translated References to English

1. Abedini, A. (2023). A Look at the Judgment of the International Court of Justice in the case of “Certain Iranian Assets” with an emphasis on the Central Bank, *Forum of the Iranian Association for United Nations Studies*, April 15, at: <https://unstudies.ir/iauns->

forum **(In Persian)**

2. Aghaei, R., and Skini, R., (2019). Comparative study of executive immunity of property of foreign central banks. *International Legal Research*, 11(43), 329-309. **(In Persian)**
3. Bennouna, M. (2023). Separate opinion of Judge Bennouna in Certain Iranian Assets Judgment of March 30. *International Court of Justice*, March 30, at: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164-20230330/164-JUD-01-03-EN.pdf>
4. Certain Iranian Asset. (2019). Islamic Republic of Iran v. United states of America, Preliminary Objections, Judgment of February 13, at: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164/164-20190213-JUD-01-00-EN.pdf>
5. Elsan, M. (2014). Immunity of the Central Bank in International Trade Laws. *Monetary and Banking Research*, 8(33), 101-132. **(In Persian)**
6. *European Convention on State Immunity*. (1972). at: <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=08000002800c8eb2>
7. Imani, M. (2013). Immunity of assets of Central Bank of Iran in America: a case study of Patterson's theorem. *Banking-Monetary Research*, 7(22), 591-613. **(In Persian)**
8. International Law Commission, Immunity of State officials from Foreign Criminal Jurisdiction, at: https://legal.un.org/ilc/summaries/4_2.shtml
9. *Kluwer Arbitration Blog*. (2016). The Recent Settlement at the Iran-United States Claims Tribunal: Historical Context, Implications, and the Future – Part I, March 18, at: <https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2016/03/18/the-recent-settlement-at-the-iran-united-states-claims-tribunal-historical-context-implications-and-the-future-part-i/>
10. Memorial of the Islamic Republic of Iran. (2017). February 1, at: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164/164-20170201-WRI-01-00-EN.pdf>
11. *Mizan News Agency*. (1402). Thank you message of the Legal Vice President regarding the important judgment of Hague Court. April 11, at: <https://www.mizanonline.ir/00Jk7F> **(In Persian)**
12. Momtaz, D. (2023). Separate opinion of Judge ad hoc Momtaz in Certain Iranian Assets Judgment of March 30. *International Court of Justice*, March 30, at: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164/164-20230330-jud-01-13-en.pdf>
13. Monetary and banking law. (1972). Article 46, Monetary and Banking Research Center, July 9, 1820, at: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/96842> **(In Persian)**
14. Monfared, M., and Lasani, S.H. (2018). Immunity of the central bank in international

law with an emphasis on the sanctions of the United States of America against the central bank of the Islamic Republic of Iran. *Islamic Financial and Banking Studies*, 4(8), 153-183. **(In Persian)**

15. Nolte, G. (2023). Separate opinion of Judge Nolte in Certain Iranian Assets Judgment of March 30. *International Court of Justice*, March 30, at: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164/164-20230330-JUD-01-10-EN.pdf>
16. Patrikis, E. (1992). Sovereign Immunity and Central Bank Immunity in the United States, in: Effros, R.C. (ed), *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, Vol. I, New York: International Monetary Fund, 159-171.
17. *Preliminary Objections Submitted by the United States of America*. (2017)., May 1, at: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164/164-20170501-WRI-01-00-EN.pdf>
18. Robinson, P.L. (2023). Separate opinion, partly concurring and partly dissenting of Judge Robinson in Certain Iranian Assets Judgment of 30 March 30. *International Court of Justice*, March 30, at: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164/164-20230330-JUD-01-07-EN.pdf>
19. Settlement Agreement Arrangement Amiable. (1988). The Cade Concerning the Aerial Incident of 3 July 1988 Before The International Court of Justice, July 3, at: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/79/11131.pdf>
20. The Swedish Supreme Court: Certain property owned by a central bank is not protected from enforcement according to international principles of state immunity. (2021). at: <https://www.magnussonlaw.com/news/the-swedish-supreme-court-certain-property-owned-by-central-bank-is-not-protected-from-enforcement-according-to-international-principles-of-state-immunity/>
21. U.S. Department of State (2023). Judgment in Certain Iranian Assets Case, March 30, at: <https://www.state.gov/judgment-in-certain-iranian-assets-case/>
22. United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property. (2004). at: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/4_1_2004.pdf
23. Wuerth, I. (2019). Immunity from Execution of Central Bank Assets from Part III - Immunity from Execution of States and International Organisations. in, Ruys, Angelet and Ferro (eds.), *Cambridge Handbook of Immunities and International Law*, Cambridge University Press, 266-284.

24. Wuerth, I. (2023). Central Bank Immunity, Sanctions, and Sovereign Wealth Funds. *George Washington Law Review*, February 25, 12-23, at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4363261
25. Yusuf, A. (2023). Separate opinion of Judge Yusuf in Certain Iranian Assets Judgment of 30 March 30. *International Court of Justice*, March 30, at: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164/164-20230330-JUD-01-04-EN.pdf>