

**Central Bank: an Independent Company or a Sovereign Organ
(with an emphasis on the judgment of the International
Court of Justice issued on March 30, 2023)
(Original Research)**

Ali Reza Mashhadizadeh *
Amirhossein Ghodratnama Shabestari **

(DOI) : 10.22066/CILAMAG.2024.2021470.2500

Date Received: 28 Jan.2024

Date Accepted: 27 Feb.2024

Abstract

The decision of the International Court of Justice on March 30, 2023, is a significant achievement in the legal field of various claims between the Islamic Republic of Iran and the United States.

the International Court of Justice has divided central bank's activities into two categories: 1- Commercial activities (banking operations, credit operations, buying and selling) 2- Sovereign actions (such as preserving the value of money and creating financial transparency) in the first category, the court found the United States in violation of the Treaty of Amity, Economic Relations and Consular Rights between the United States and Iran Tehran and by considering the Central Bank as a company (in the field of its commercial activity), affirmed the discriminatory behavior of the United States against it and accordingly condemned the United States . At the end, the Court did not accept the United States' claims and while rejecting its jurisdiction over the violation of the Central Bank's property immunity, set a two-year deadline for the parties to negotiate over the compensation of damages. In this article, we sought to analyze the commercial performance of the Central Bank of Iran and criticize the judgment of the Court in the jurisdiction part.

Keywords

International Court of Justice, independence of the Central Bank, The Amity Treaty, sovereign acts, and commercial acts.

* Corresponding Author, Assistant Professor of the Faculty of Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran, al.mashhadizadeh@iau.ac.ir

** PhD. Student of Private Law, North Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran, ahzekr@gmail.com



بانک مرکزی: شرکت تجاری مستقل یا رکن حاکمیتی (با تأکید بر رأی ۳۰ مارس ۲۰۲۳ دیوان بین‌المللی دادگستری) (پژوهشی)

علیرضا مشهدی‌زاده *

امیرحسین قدرت‌نما شبستری **

(DOI) : 10.22066/CILAMAG.2024.2021470.2500

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۲/۰۸

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۱/۰۸

چکیده

رأی ۳۰ مارس ۲۰۲۳ دیوان بین‌المللی دادگستری، دستاورد حقوقی قابل توجهی در حوزه دعاوی متعدد بین جمهوری اسلامی ایران و آمریکا است. صرف نظر از ماهیت بانک مرکزی که برخی آن را دولتی دانسته و برخی دیگر تجاری می‌دانند، دیوان بین‌المللی دادگستری با تحلیلی از فعالیت‌های بانک مرکزی، فعالیت‌های آن را به دو دسته تقسیم نموده است: ۱- فعالیت‌های تجاری (عملیات بانکی، اعتباری، خرید و فروش) ۲- اعمال حاکمیتی (نظیر حفظ ارزش پول و ایجاد شفافیت مالی). در دسته نخست، دیوان با تلقی بانک مرکزی به مثابه شرکت تجاری، قائل به نقض عهدنامه مودت، روابط اقتصادی و حقوق کنسول ایران- آمریکا و رفتار تبعیض‌آمیز آمریکا در قبال بانک مرکزی شد و آمریکا را محکوم و در نهایت، ادعاهای آمریکا را رد کرد. در قسمتی دیگر، در عین اعلام عدم صلاحیت خود نسبت به نقض مصونیت اموال بانک مرکزی، مهلت دوساله‌ای جهت مذاکره جبران خسارت بین طرفین تعیین کرده است. این مقاله در صدد تحلیل عملکرد تجاری بانک مرکزی ایران و نقد رأی دیوان در قسمت صلاحیت است.

واژگان کلیدی

دیوان بین‌المللی دادگستری، استقلال بانک مرکزی، عهدنامه مودت، اعمال حاکمیتی، اعمال تجاری

* نویسنده مسئول، استادیار دانشکده حقوق، واحد تهران مرکزی دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
al.mashhadizadeh@iau.ac.ir

** دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، واحد تهران شمال دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
ahzeker@gmail.com

مقدمه

در پاراگراف ۳۷ رأی ۳۰ مارس دیوان بین‌المللی دادگستری،^۱ ایران در اثبات ادعای خود در خصوص ماهیت بانک مرکزی و تجاری‌دانستن ماهیت آن، به قانون پولی بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۰۴/۱۸ استناد نمود و با این استدلال که طبق این قانون، بانک مرکزی اجازه فعالیت‌های تجاری و بانکی معمول شرکت‌های خصوصی فعال در یک بازار رقابتی آزاد را دارد، سعی داشت تبعیض امریکا را در قبال بانک مرکزی به‌عنوان شرکت تجاری و در نتیجه، نقض ماده ۱-۴ عهدنامه مودت ایران- امریکا را اثبات کند. هرچند دیوان در پاسخ به ادعای ایران در تلقی بانک مرکزی به‌عنوان شرکت تجاری و در نتیجه، مصونیت اموال آن، فقدان صلاحیت خود را اعلام داشت، در بُعد مالی پرونده که عبارت بود از توقیف ۱/۸ میلیارد دلار بانک مرکزی نزد سی تی بانک امریکا، ورود نکرد.

استقلال بانک مرکزی مسئله‌ای است که در راستای حسن عملکرد این بانک، مورد تأکید کارشناسان اقتصادی و حقوقی بوده است. طبق ماده ۱۰ قانون پولی بانکی کشور، بانک مرکزی مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی اعتباری بر اساس سیاست اقتصادی کلی کشور بوده و استقلال آن ناشی از جایگاه منحصر به فرد این بانک است زیرا اساساً وظایف آن قابل واگذاری به هیچ سازمان و نهاد دیگری نیست.^۲ اگر بانک مرکزی بخواهد در قبال وظیفه خود یعنی سیاستگذاری پولی در کشور پاسخگو باشد، این پاسخگویی مستلزم استقلال است زیرا در غیر این صورت، این بانک با مستمسک قراردادن دخالت نهادها و دستگاه‌های دیگر می‌تواند از مسئولیت اصلی خود طفره رود و پاسخگویی اعمال خود نباشد. آثار حقوقی استقلال بانک مرکزی فقط در حوزه سیاستگذاری پولی و بانکی نیست، بلکه بسته به اینکه این بانک دارای شخصیت مستقل یا وابسته به دولت دانسته شود، در خصوص اموال آن در مرحله اجرای آرای داور یا محاکم بین‌المللی، مسئله مصونیت دیپلماتیک اموال دولت و مصون بودن آن از توقیف مطرح خواهد شد.

از نگاه اقتصادی، وابسته‌بودن بانک مرکزی به دولت منجر به نوسانات اقتصادی می‌شود که علاوه بر افزایش هزینه استقراض دولت، باعث افزایش سطح عمومی هزینه‌ها خواهد شد. این در حالی است که وظیفه بانک مرکزی ثبات اقتصادی و در نهایت، کاهش زیان اجتماعی است. اقتصاددانان معتقدند این موارد، بخشی از نتایج وابسته‌بودن بانک مرکزی به دولت است.^۳ بررسی ساختار بانک مرکزی در مجمع عمومی که رئیس‌جمهور و وزرا نیز از اعضای آن، یا شورای پول و

1. Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America) 2023, para. 37, p. 20.

۲. طبق بند (الف) و (ب) ماده ۱۰ قانون پولی بانکی کشور: هدف بانک مرکزی ایران، حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور است.

۳. مهناز ربیعی و همکاران. «بررسی اثر کیفیت نهادی فساد و عدم سلطه مالی استقلال بانک مرکزی بر سیاست بهینه پولی با استفاده از رویکردهای DSGE و STAR». فصلنامه نظریه‌های کاربردی اقتصاد ۳، ۷ (۱۳۹۹): ۳۴۲.

اعتبار که وزرا از اعضای آن هستند حاکی از وابسته‌بودن و کنترل دولت بر بانک مرکزی است.^۴ از سوی دیگر، بند (د) و (هـ) ماده ۲۰ قانون پولی و بانکی کشور، ضوابطی را جهت تضمین بی‌طرفی مقامات عالی بانک مرکزی مقرر نموده است. به موجب بند (د): «اعضای هیئت عامل در دوران تصدی خود مشمول قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری خواهند بود و نباید صاحب سهم بانک‌ها یا مؤسسات اعتباری خصوصی باشند». همچنین در بند (هـ) همان ماده تصریح شده است که «اعضای هیئت عامل در دوران تصدی خود نمی‌توانند در دستگاه‌های دولتی یا خصوصی سمت موظفی دارا باشند». البته در قانون پولی بانکی، اشاره‌ای به عدم وابستگی رئیس بانک مرکزی به جناح‌های سیاسی نشده است. این موضوع می‌تواند به دخالت جناح‌های سیاسی و تغییر رئیس بانک مرکزی و ساختار بانک در صورت تغییر دولت بینجامد که به نوعی مختل سیاست‌های پولی و ثبات اقتصادی بانک مرکزی است. در خصوص نحوه انتصاب رئیس بانک مرکزی در قانون نحوه اداره بانک مرکزی تصریح شده است که رئیس بانک مرکزی به پیشنهاد وزیر اقتصاد و با تأیید و حکم رئیس جمهور برای مدت پنج سال انتخاب می‌شود. عزل رئیس بانک مرکزی از سوی رئیس جمهور نیز نیازمند هیچ توجیهی نیست و تنها پیشنهاد وی و تصویب دو سوم اعضای هیئت دولت است که می‌تواند موجب عزل رئیس بانک مرکزی شود. این مطلب هم طبق نظر حقوق دانان، دلیل دیگری بر عدم استقلال بانک مرکزی از دولت است.^۵ به موجب بند ۶ ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی: بانک مرکزی جمهوری اسلامی، ... «بانک دولتی» محسوب می‌شود. طبق بند (ج) ماده ۳ این قانون: «سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت آن‌ها منحصراً در اختیار دولت است». طبق نظر برخی کارشناسان، وابسته تلقی کردن بانک مرکزی به دولت، حتی در امور بانکداری، امکان توقیف اموال بانک مرکزی در قبال بدهی‌های دولت را فراهم می‌آورد.^۶

۱. یکجانبه‌گرایی امریکا و نقض تعهدات بین‌المللی

امریکا در سال‌های گذشته و به‌ویژه پس از ترامپ، رویکردی بی‌اعتمادانه نسبت به سازمان‌های بین‌المللی داشته است. خروج این کشور از شورای حقوق بشر سازمان ملل، برجام و پیمان منع موشک‌های هسته‌ای میان‌برد، همگی نشانگر رویکرد سیاسی و تقدم منافع و امنیت ملی این کشور

۴. فتح‌اله تازی، «اصلاح ساختار بانک مرکزی از حیث استقلال سیاسی و اقتصادی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ۲۳، ۸۸ (۱۳۹۵): ۲۹۸.

۵. رحمان آقایی و همکاران، «بررسی تطبیقی استقلال بانک مرکزی در حقوق ایران و امریکا»، دوفصلنامه حقوق تطبیقی، ۱۵، ۱۱۲ (۱۳۹۸): ۲۶۰.

۶. آقایی و دیگران، «بررسی تطبیقی استقلال بانک مرکزی در حقوق ایران و امریکا»، دوفصلنامه حقوق تطبیقی، ۱۵، ۱۱۲ (۱۳۹۸):

بر منافع و امنیت جهانی است.^۷ به دلیل همین رویکرد، امریکا در پرونده‌های مختلف بین‌المللی، اقدامات دوگانه‌ای اتخاذ کرده است، نظیر آنچه در بحث ماهیت و هدف اعمال بانک مرکزی ذکر شد یا تصویب قوانینی با هدف مبارزه با تروریسم در پرونده پیترسون که خلاف حقوق بین‌الملل عرفی بود.^۸ در سال‌های اخیر، پایبندی امریکا بیش از پیش به موازین و اصول حقوق بین‌الملل مورد تردید است.

یکی از انتقادات وارد به اقدامات امریکا در این پرونده، استناد به پرونده پیترسون^۹ است. در بند ۲۵ رأی دیوان به این موضوع اشاره شده است که امریکا با اصلاح قانون مصونیت خارجی خود، دولت‌های حامی تروریسم و گروگان‌گیری را (در راستای بند ۷ بخش a ماده ۱۶۰۵ قانون مصونیت خارجی امریکا) به‌عنوان مبنایی جهت رد مصونیت دولت‌ها و اموال آن‌ها مطرح کرده و به پرونده پیترسون که مدعی بمب‌گذاری مواضع امریکا در بیروت بود، اشاره نمود. استناد به این پرونده به نوعی استاپل است چرا که اولاً اموال ایران در آن پرونده در امریکا توقیف نشد تا مشمول قوانین مصونیت خارجی امریکا قرار گیرد (برخی اموال در لوکزامبورگ واقع شده بود). ثانیاً بین بند (ب) ماده ۱۶۱۱ قانون مصونیت خارجی امریکا و ماده ۲۰۱ قانون برنامه بیمه خطر تروریسم، تعارضی وجود دارد که طبق شق ۱ بند (ب) ماده ۱۶۱۱ قانون مصونیت خارجی باید به نفع مصونیت اموال بانک مرکزی حل شود.^{۱۰} پرونده پیترسون در محاکم ملی امریکا مطرح شد و بخش اخیر استدلال قضایی مربوط به دیوان عالی این کشور است. با این حال، دادگاه فدرال نیویورک با استناد به قانون کاهش تهدیدات ایران و حقوق بشر سوریه ۲۰۱۲ و صدور دستور اجرایی ۱۳۵۹۹ رئیس‌جمهور امریکا در ۲۰۱۳، به نفع قربانیان حادثه بیروت حکم داد و در تجدیدنظر، این حکم تأیید شد. پذیرفتن مصونیت بانک مرکزی در این پرونده و رد آن در پرونده برخی اموال ایران، نوعی استاپل حکمی است که اتفاقاً این قاعده در حقوق امریکا پذیرفته شده و برخی قضات امریکایی مانند لرد کوک در قضاوت‌های خود به آن اشاره کرده‌اند.^{۱۱} این رویکرد امریکا در برخورد دوگانه با بحث

۷. عابد اکبری و علی اسمعیلی اردکانی، *یکجانبه‌گرایی و حقوق بین‌الملل* (تهران: انتشارات ابرار معاصر، ۱۳۹۸): ۳۰۷-۳۰۸.

۸. ماده ۲۲۱ قانون مصونیت خارجی دولت امریکا انعکاسی از حقوق بین‌الملل عرفی نیست و در واقع، مغایر با قواعد عرفی مندرج در کنوانسیون وین در مورد روابط دیپلماتیک (Vienna Convention on Diplomatic Relations) و کنوانسیون وین در مورد روابط کنسولی (The Vienna Convention on Consular Relations) است.

۹. *Deborah Peterson et al. v. Islamic Republic of Iran et al*, U.S. District Court, Southern District of New York, No. 13-09195.

۱۰. *Deborah Peterson et al. v. Islamic Republic of Iran*, p 52. available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/Defendant-Bank-Markazis-Memorandum-of-Law-in-Support-of-Its-Motion-to-Dismis-the-Second-Amended-Complaint-for-Lack-of-Subject-Matter-Jurisdiction-Peterson-v.-Islamic-Republic-of-Iran-No.-10-CIV-4518.pdf>

۱۱. گودرز افتخارچهرمی و مرتضی شهبازی‌نیا، «بررسی قاعده استاپل در حقوق انگلیس و امریکا»، *مجله حقوق بین‌المللی*، شماره ۳۰ (۱۳۸۳): ۱۴.

مصونیت بانک مرکزی و اموال آن، یکی از انتقادات وارد به رفتار امریکا است.

۲. اقدامات حقوقی ایالات متحده امریکا در قبال پرونده بانک مرکزی

در پرونده‌های گذشته بین بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و امریکا، این کشور با استناد به قضیه پیترسون، نام ایران را به‌عنوان دولت حامی تروریسم مطرح نمود و عملاً مصونیت قضایی اموال دولت ایران را نادیده گرفته است. کنگره امریکا با تصویب ماده ۸۷۷۲ قانون کاهش تهدید ایران و حقوق بشر سوریه در ۲۰۱۲^{۱۲} در جهت توقیف اموال بانک مرکزی اقدام نموده و با اشاره به پرونده پیترسون و دیگران... اموال توقیفی بانک مرکزی را مشمول اقدامات اجرایی دانست در حالی که تا ۲۰۱۲ طبق قوانین امریکا، اموال بانک مرکزی از مصونیت برخوردار بود. امریکا جهت مستثنانمودن بانک مرکزی از مصونیت از اقدامات اجرایی، به قانون مصونیت دولت خارجی خود استناد نمود. لازم به توضیح است که این قانون، مربوط به موضوع مصونیت بین شرکت‌های خصوصی و دولت‌های خارجی بود که مدت‌ها نبود آن توسط وزارت خارجه امریکا احساس می‌شد. این قانون، مقرراتی در خصوص دعاوی قضایی علیه دولت‌های خارجی و نمایندگان آن‌ها در مقابل دادگاه‌های امریکایی وضع کرد. قانون یادشده به قوه قضائیه اختیار می‌دهد تا تعیین نماید که چه عملی تجاری است و کدام تجاری نیست. با توجه به ماده ۱۶۰۵ قانون مصونیت دولت خارجی، دولت خارجی می‌تواند طرف دعوای امریکا قرار گیرد؛ البته در صورتی که خواهان بتواند ثابت کند عمل دولت خارجی مورد بحث، یکی از استثناهای مندرج در ماده ۱۶۰۵^{۱۳} است. اما همان‌طور که اشاره شد، امریکا با تصویب قانون ضدتروریسم ۱۹۹۶ با تخصیص شق ۵ از بند الف) ماده ۱۶۰۵ در موضوعات مرتبط با تروریسم، صلاحیتی فراسرزمینی برای محاکم امریکا قائل شده است.

مهم‌ترین بحث در قانون مصونیت خارجی، بند الف ماده ۱۶۰۵ است که ماهیت اعمال تجاری را با معیار ماهیت آن‌ها ارزیابی کرده است.^{۱۴} بنابراین طبق معیار قانون امریکا، اینکه اعمال تجاری با چه هدفی صورت گرفته (تصدی یا حاکمیتی) تغییری در ماهیت آن‌ها نمی‌دهد. این نکته بسیار حائز اهمیت است و یکی از مشکلات این پرونده، همین رویکرد دوگانه امریکا در بحث ماهیت و هدف فعالیت تجاری است که در ادامه به آن اشاره خواهد شد. در پرونده پیترسون، امریکا اموال

12. Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012

۱۳. بر اساس بند ۵ از ماده ۱۶۰۵ قانون مصونیت دولت خارجی (FSIA): دولت خارجی نایبستی از صلاحیت دادگاه‌های امریکا مصون باشد. غیر از مواردی که در بند ۲ در خصوص فعالیت‌های بازرگانی در امریکا ذکر شده، این موارد شامل زبان پولی، جراثیم، مرگ و فعل زبانیاری است که از سوی دولت خارجی یا مقامات یا مستخدمین آن دولت در امریکا صورت گرفته است. عبارت «در امریکا» حاکی از آن است که امریکا نمی‌تواند اموال خارج از امریکا را با استناد به این قانون توقیف نماید.

۱۴. سیامک کرمزاده. «صدور و اجرای آرای دادگاه‌های امریکا علیه اموال بانک مرکزی ایران از منظر حقوق بین‌الملل و حقوق امریکا». مطالعات حقوق تطبیقی ۹، ۱ (۱۳۹۷): ۳۶۳.

بانک مرکزی را مشمول مصونیت اجرایی دانست اما در پرونده برخی اموال/ایران، بانک مرکزی را به دلیل اعمال حاکمیتی در حوزه تجارت، از شمول مصونیت خارج دانست. یکی از دیگر اقداماتی که ایالات متحده جهت توجیه عدم اجرای تعهدات ناشی از عهدنامه مودت به کار بست، استناد به خروج از عهدنامه مودت بود.^{۱۵}

۳. وضعیت حقوقی بانک مرکزی در کنوانسیون سازمان ملل متحد درباره مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آن‌ها (مصوب ۲۰۰۴)

کنوانسیون مصونیت قضایی مصوب سازمان ملل متحد در ۲۰۰۴، سند مهمی است که قواعد مربوط به مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آن‌ها را تنظیم نموده است. این کنوانسیون که به دنبال تلاش دولت‌ها از طریق کمیسیون حقوق بین‌الملل و در چهارچوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد تصویب شد، شامل قواعدی است که می‌تواند مبنایی برای رعایت قواعد مصونیت توسط سایر کشورها قرار گیرد. در ماده ۲۱ این کنوانسیون، به اموال دارای مصونیت اشاره و تصریح شده است که نباید این اموال به قصد تجاری مورد استفاده قرار گیرد. در شق اول از بند (پ) ماده ۲۱ به اموال بانک مرکزی اشاره شده است. بنابراین طبق کنوانسیون، اموال بانک مرکزی تا جایی مشمول مصونیت است که تجاری بودن اموال ثابت نشود. برخلاف تصریح کنوانسیون سازمان ملل، کنگره آمریکا با تصویب قانون کاهش تهدید ایران، اموال بانک مرکزی را حتی اگر در موارد غیرتجاری استفاده شوند، فاقد مصونیت دانسته و اجرای رأی صادره در پرونده پیترسون و دیگران نزد سیتی‌بانک نیویورک را تجویز نموده است.

۴. تقدم ماهیت اعمال بانک مرکزی بر اهداف آن‌ها

یکی از علت‌هایی که دیوان بین‌المللی دادگستری رأی به عدم صلاحیت خود در ورود به مسئله توقیف پول ایران در بانک نیویورک داد، مسئله توجه به معیار هدف بانک مرکزی از خرید اوراق

۱۵. در ۳ اکتبر ۲۰۱۸ مایک پمپئو، وزیر امور خارجه آمریکا اعلام کرد آمریکا از این پیمان خارج شده است. طبق بند ۳ ماده ۲۳ عهدنامه مودت، هریک از طرفین معظمین متعاهدین می‌تواند با دادن اخطار کتبی به مدت یک سال به طرف معظم متعاهد دیگر در انقضای مدت ده سال اول یا هر موقع پس از آن، این عهدنامه را خاتمه دهد (فسخ) کند. به نظر می‌رسد آمریکا شرایط مقرر در ماده ۲۳ برای خروج از عهدنامه را رعایت نکرده است و به فرض اعتبار خروج از عهدنامه، این خروج عطف به ما سبق نشده، از سوم اکتبر ۲۰۱۹ معتبر بوده و ربطی به تعهدات ایجادشده به نفع ایران قبل از آن تاریخ ندارد. سیدقاسم زمانی و زینب فرهنگزاد. «اقدامات قهری یک‌جانبه آمریکا علیه ایران از منظر حقوق بین‌الملل با تأکید بر رویه شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد». مجله پژوهش‌های حقوقی ۲۰، ۴۸ (۱۴۰۰): ۱۷.

قرضه و کم‌توجهی به معیار هدف از معامله بود. استدلال برخی حقوق‌دانان^{۱۶} این است که سلسله مراتبی از معیارها به نفع ماهیت معامله برای احراز خصوصیت تجاری بودن آن وجود دارد و صرف بررسی ماهیت معامله را کافی نمی‌دانند.^{۱۷} در حقیقت، مستند این استدلال، بند ۲ ماده ۲ کنوانسیون ملل متحد در مورد مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آنها است.^{۱۸} در شرح این مقررہ توسط کمیسیون حقوق بین‌الملل هم به تکمیلی بودن معیار هدف و حمایت از کشورهای در حال توسعه به کمک این معیار اشاره شده است.^{۱۹} از سوی دیگر، اعمال معیار هدف، مشروط به وجود رویه دولت طرف معامله است، در حالی که در قانون مصونیت دولت‌های خارجی امریکا، تنها به ملاک احراز هدف معامله برای تجاری بودن آن توجه شده است؛ لذا درخواست دیوان از جمهوری اسلامی ایران مبنی بر ارائه مستندات بیشتر برای احراز ماهیت اعمال تجاری بانک مرکزی، حاکی از توجه دیوان بین‌المللی دادگستری به معیار ماهیت اعمال بانک مرکزی است و از اینجا نتیجه می‌گیرد که بانک مرکزی تا حدی که فعالیت تجاری انجام داده است، مشمول عهدنامه مودت است.

۵. تحلیل شمول مصونیت اموال در فرض فعالیت تجاری بانک مرکزی

دیوان پس از بررسی ادعای ایران در خصوص فروش اوراق قرضه در بند ۴۵ رأی ۳۰ مارس ۲۰۲۳ چنین اعلام نمود: «این فعالیت‌ها در راستای اعمال حاکمیت بانک مرکزی قلمداد شده و به مفهوم شرکت در عهدنامه مودت نیست. گرچه طبق حقوق ایران، بانک مرکزی می‌تواند اعمال تجاری انجام دهد، اما خواهان برای نشان دادن این نوع فعالیت تجاری به قدر کافی تلاش نکرده است». نهایتاً دیوان به این نتیجه رسیده که ادعای ایران مبنی بر ماهیت تجاری بانک مرکزی نبوده و در ارتباط با این نوع فعالیت هم نیست. در بند ۳۹ رأی اشاره شده است که خرید ۲۲ فقره اوراق قرضه با هدف مدیریت منابع ارزی ایران صورت گرفته که از نظر دیوان به حوزه تجاری مربوط نیست. در بند ۲۰ رأی، نقض عهدنامه مودت مورد اشاره قرار گرفته اما در بند ۳۲ رأی به این مسئله اشاره شده که مطابق بند ۳ ماده ۲۳ عهدنامه مودت، امریکا در ۳ اکتبر ۲۰۱۸ اخطار رسمی مبنی بر فسخ عهدنامه را به وزارت خارجه ایران تسلیم نموده و سعی بر مخدوش نمودن اعتبار عهدنامه داشته

۱۶. نظر شخصی قاضی ممتاز در خصوص رأی ۳۰ مارس ۲۰۲۳ دیوان بین‌المللی دادگستری قابل دسترسی در: <https://unstudies.ir> بازدید: ۱۴۰۲/۵/۲۶.

۱۷. قاضی ممتاز نسبت عدم احراز صلاحیت دیوان بر این مبنا که بانک مرکزی نمی‌تواند برای فعالیت سرمایه‌گذاری خود مدعی رفتار پیش‌بینی شده در مواد ۵ و ۴ و ۳ عهدنامه مودت شود، رأی مخالف می‌دهد.

CERTAIN IRANIAN ASSETS (ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN v. UNITED STATES OF AMERICA) 2023, para. 236, p. 64.

۱۸. طبق این ماده در درجه نخست باید به ماهیت معامله توجه شود، اما در صورت توافق طرفین قرارداد یا معامله یا چنانچه در رویه دولت مقر دادگاه، معیار هدف جهت تعیین ماهیت غیربازرگانی یک قرارداد یا یک معامله ملاک است، باید معیار هدف را در نظر گرفت.

19. *Annuaire de la commission du droit international*, 1991, vol. 2, deuxième partie, p. 20, para. 27.

است اما نهایتاً در بند ۲۳۱ رأی، مهلت دوساله‌ای بر جبران خسارات به نفع ایران در نظر گرفته شده است. همچنین در بند ۲۳۲ رأی به عذرخواهی رسمی امریکا و اخذ رضایت از ایران اشاره شده است. اما از مجموع رأی دیوان می‌توان استنباط کرد که دیوان ماهیت دوگانه تجاری-حاکمیتی برای بانک مرکزی قائل است.

صرف‌نظر از ماهیت مالی و دستاورد اقتصادی پرونده، شاید موارد مذکور، مهم‌تر از میلیاردها دلار دستاورد مالی علیه امریکا باشد. نکته‌ای که می‌توان روی آن تأکید نمود این است که دیوان می‌توانست با تفسیر هرمنوتیکی و غایی از بند ۳ ماده ۲۱ کنوانسیون مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آن‌ها مصوب ۲۰۰۴ (در خصوص بانک مرکزی و مراجع پولی) با لحاظ ماهیت همین اقدام ایران (تراکنش مربوط به اوراق قرضه)، اقدام بانک مرکزی را تجاری محسوب و در نتیجه آن را مشمول عهدنامه مودت ارزیابی نماید.

همان‌طور که اشاره شد، مصونیت بانک مرکزی در پرونده پیترسون پذیرفته شده و انکار این مصونیت در این پرونده از سوی امریکا نوعی استاپل است که تناقض ادعای این کشور را نشان می‌دهد زیرا بانک مرکزی در پرونده پیترسون به دلیل اشتغال به اعمال حاکمیتی، دارای مصونیت اعلام شد اما در پرونده برخی اموال به دلیل همان اعمال، فاقد مصونیت اعلام شد.

عدم پذیرش صلاحیت دیوان در موضوع خرید اوراق قرضه که بر اساس آن، قضاوت دیوان، خواسته ایران را رد نمودند بدین معنا نیست که امریکا مصونیت بانک مرکزی را نقض نکرده است بلکه می‌بایست اتخاذ راهبرد پرونده تغییر یابد و از طریق مناسب‌تری مانند استناد به کنوانسیون مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آن‌ها انجام پذیرد. استناد به نقض عهدنامه مودت در ماده ۱-۴ و طرح دعوا بر اساس این سند، صحیح به نظر نمی‌رسد زیرا این سند توانایی ایجاد مصونیت اموال برای بانک مرکزی را ندارد و در راستای وصول مطالبات ایران مانع ایجاد می‌کند.

۶. پذیرش مصونیت اموال بانک مرکزی بر اساس عهدنامه مودت بر اساس قیاس قضایی

مصونیت دولت از نظم‌های وستفالیایی و ناشی از اصل برابری حاکمیت دولتهاست. در قرن نوزدهم این نظریه قوت گرفت که دولت حتی اگر در عرصه معاملات تجاری هم وارد شود، دارای مصونیت است و این مصونیت هم شامل مصونیت قضایی و هم مصونیت اجرایی می‌شود. در قرن بیستم این نظریه (مصونیت مطلق) مقید شد و دیگر شامل دعاوی دولت با اشخاص خصوصی تجاری نمی‌شد. دکترین مصونیت محدود، نتیجه تفکیک میان اعمال تصدی و اعمال حاکمیتی بود. امروزه این دکترین در اسناد بین‌المللی و رویه قضایی منعکس شده است. در میان معاهدات

بین‌المللی، مواد ۵ و ۱۲ کنوانسیون ملل متحد دربارهٔ مصونیت صلاحیتی دولت و اموال آن در این زمینه است.^{۲۰} دلیل دیگر پیدایش این نظریه، سوءاستفادهٔ این‌گونه بانک‌ها از مفهوم مصونیت در فرض دعوای علیه اشخاص خصوصی بود.^{۲۱}

عهدنامهٔ مودت در بند ۲ ماده ۴ با اشاره به «اموال اتباع و شرکت‌های هر یک از طرفین... از حدّ اعلاّی حمایت و امنیت دائم به نحوی که در هیچ موردی کمتر از مقررات و قوانین بین‌المللی نباشد، در قلمرو طرف متعاقد معظم دیگر برخوردار است». همچنین طبق بند ۱ ماده ۳ «شخصیت حقوقی شرکت‌هایی که طبق قوانین و مقررات مربوطهٔ هر یک از طرفین معظمین متعاقدین تشکیل شده، در قلمرو طرف معظم متعاقد دیگر به رسمیت شناخته خواهد شد» و این یعنی دیوان صلاحیت دارد با توجه به تصریح عهدنامه به الزام رعایت قواعد حقوق بین‌الملل، به قواعد عرفی حقوق بین‌الملل در خصوص مصونیت در رأی خود مراجعه نماید. دیوان بین‌المللی دادگستری با بیان اینکه نوع حمایت‌های لازم در مادهٔ مورد اشاره، حمایت‌های حداقلی از طرفین در روابط تجاری و کنسولی است، آن را منصرف از مصونیت ناشی از برابری حاکمیت دولت‌ها تشخیص داده و خود را صالح برای رسیدگی در این موضوع ندانسته است. قاضی ویژه، جمشید ممتاز، با اشاره به یافته‌های دیوان بین‌المللی دادگستری در بند ۵۲ قضیهٔ سکوه‌های نفتی-اعلام می‌دارد:

«ماده یک به‌طور کلی بیان می‌کند که باید صلح استوار و پایدار و دوستی صمیمانه‌ای میان طرفین برقرار باشد. روح و قصد متجلی در این ماده به کلیت عهدنامه معنا می‌دهد و در صورت وجود هرگونه ابهام، دیوان باید متمایل به گونه‌ای از تفسیر باشد که هماهنگی بیشتری با هدف کلی دستیابی به روابط دوستانه در مورد سایر فعالیت‌های تحت پوشش عهدنامه داشته باشد».^{۲۲} سؤال اصلی که مطرح می‌شود این است که چرا دیوان در قضیهٔ برخی اموال ایران، متفاوت از قضیهٔ سکوه‌های نفتی عمل می‌نماید و ادعای ایران مبنی بر تأثیر منفی نقض مصونیت نهاد‌های دولتی بر تعهدات مندرج در عهدنامهٔ مودت را مانند بحث استفاده از زور نمی‌داند. به نظر می‌رسد می‌توان قیاس منطقی را بر این مبنا بیان کرد که صغرا عبارت است از اینکه: استفاده از زور، یکی از طرق نقض تعهدات عهدنامهٔ مودت است و چون^{۲۳} میان نقض مصونیت دولت‌ها و نقض حقوق

۲۰. سیدطه موسوی میرکلائی. «شخصیت حقوقی شرکت دولتی و مصونیت اموال دولتی در پروندهٔ برخی اموال ایران». فصلنامهٔ مطالعات حقوق عمومی ۵۱، ۳ (۱۴۰۰): ۱۰۰۷-۱۰۱۲.

۲۱. مصطفی‌السان، حقوق بانک مرکزی (تهران: پژوهشکدهٔ پولی-بانکی، ۱۳۹۸): ۸۴. در هر صورت، سلب مصونیت از اموال بانک مرکزی طبق نظر همین مؤلف، دخالت در امور داخلی حاکمیت است و بانک مرکزی را از فعالیت‌های اصلی خود در زمینهٔ سیاستگذاری مالی بازمی‌دارد. همان، ۱۱۳.

22. *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Preliminary Objection, Summary of the Judgment, 12 December 1996, p.111, para. 52.

۲۳. محسن عبدالهی و نرگس انصاری. «تحلیل روش استدلال دیوان بین‌المللی دادگستری در پذیرش ایراد مقدماتی دوم امریکا در قضیهٔ برخی از اموال ایران». فصلنامهٔ تحقیقات حقوقی ۲۴، ۹۶ (۱۴۰۰): ۱۷۵.

متعاهدین در عهدنامه مودت هم نسبت مستقیم وجود دارد، در حقیقت، ساختار قیاس قضایی به این صورت است:

کبرای قضیه: کلیه طرق نقض تعهدات عهدنامه مودت غیرقانونی است. در نتیجه استفاده از زور غیرقانونی است.

سلب مصونیت از شرکت‌ها طبق بند ۴ ماده ۱۱ عهدنامه به منظور رقابتی نمودن فضای تجارت و منصفانه بودن صورت گرفته است و ارتباطی به مصونیت در اعمال حاکمیتی ندارد. در حقیقت این استدلال دیوان که مصونیت در عهدنامه تصریح نشده، مردود است زیرا مصونیت در اعمال حاکمیتی مفروض است. ایران با استناد به دلالت التزامی مفهوم مخالف بند ۴ ماده ۱۱ سعی بر اثبات این ادعا دارد که ماده فوق صرفاً به دلیل این است که در رقابت تجاری منصفانه، طرفین معاهده جهت فرار از مسئولیت شرکت‌های بخش خصوصی به مصونیت استناد نمایند و مصونیت ارکان حاکمیتی مانند بانک مرکزی به قوت خود باقی بماند. با توجه به پرونده سکوه‌های نفتی و تفسیر دیوان در خصوص استفاده از زور به مثابه نقض تعهد امریکا در قبال عهدنامه مودت، به نظر می‌رسد دیوان همان گونه که برخی حقوق دانان^{۲۴} اشاره نموده‌اند می‌توانست در پرونده برخی اموال نیز همین مبنا را جهت ورود به بحث نقض مصونیت امریکا و رسیدگی به توقیف اموال بانک مرکزی احراز کند. در نتیجه می‌توان گفت که چون هدف غایی عهدنامه، توسعه همکاری اقتصادی و روابط دوستانه بوده و نقض مصونیت از سوی امریکا مانع جدی در نیل به هدف عهدنامه ایجاد کرده است، از وحدت ملاک استفاده از زور در پرونده سکوه‌های نفتی و پرونده برخی اموال می‌توان به این نتیجه رسید که استفاده از زور علیه ایران و نقض مصونیت بانک مرکزی ایران فاقد توجیه است. علاوه بر این، نقض مصونیت بانک مرکزی به عنوان نهاد دارای ماهیت تجاری-حاکمیتی، مانع جدی بر اجرای عهدنامه مودت است و عملاً با نادیده گرفتن مصونیت آن، عهدنامه مودت نادیده گرفته می‌شود.^{۲۵}

نتیجه

ماهیت بانک مرکزی از منظر دیوان بین‌المللی دادگستری با استناد به قوانین پولی و بانکی ایران، دولتی احراز شده است اما این امر بدین معنا نیست که چون بانک به اعمال تجاری پرداخته است مشمول اصل مصونیت اموال دولتی نمی‌شود بلکه برعکس، بانک مرکزی در حدود فعالیت‌های تجاری که انجام می‌دهد، مشمول عهدنامه مودت دانسته شده است. اما از آنجا که سند موجد

۲۴. عبداللهی و دیگران. «تحلیل روش استدلال دیوان بین‌المللی دادگستری در پذیرش ایراد مقدماتی دوم امریکا در قضیه برخی از اموال ایران». فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۲۴، ۹۶ (۱۴۰۰): ۱۷۴.

25. *Certain Iranian Assets*, Separate opinion of Judge ad hoc Momtaz, para. 12, p. 6.

صلاحیت دیوان بین‌المللی دادگستری، عهدنامه مودت ذکر شده است و مبنای صلاحیت دیوان هم رضایت طرفین است، در نگاه اول به نظر می‌رسد اصل مصونیت اموال شرکت دولتی که به اعمال تجاری هم می‌پردازد از این سند (عهدنامه مودت) قابل استنباط نباشد اما باید این ابهام را از ذهن زدود زیرا می‌توان اصل مصونیت اموال دولتی را از این عهدنامه استنباط کرد. در حقیقت، دیوان می‌توانست در رأی خود با استناد به قیاس قضایی که ریشه در رویه قضایی این مرجع قضایی بین‌المللی نیز دارد، مصونیت اموال بانک مرکزی را از عهدنامه مودت استنباط می‌کرد و صلاحیت خود در بحث نقض مصونیت امریکا در توقیف دارایی‌های بانک مرکزی را رد نمی‌کرد چرا که قبلاً نقض عهدنامه مودت در پرونده سکوه‌های نفتی را مصداق اعمال زور از سوی امریکا اعلام کرده بود و با وحدت ملاک از دو پرونده برخی اموال ایران و سکوه‌های نفتی، همین نتیجه استنباط می‌شود.

در پرونده پیترسون هم مبنای مصونیت، اقدامات حاکمیتی بانک مرکزی بوده است و مطابق موازین حقوقی ایران به شمار می‌آید. یکجانبه‌گرایی امریکا در برخورد با موازین و قواعد عرفی حقوق بین‌الملل و نقض معاهدات بین‌المللی عملاً رویه‌ای در نظام حقوقی امریکا شده است و این دولت به محض اینکه منافع خود را در خطر می‌بیند با عناوینی همچون دستور اجرایی و مبارزه با تروریسم، مصونیت دیگر دولت‌ها را که ناشی از اصل برابری حاکمیت دولت‌هاست، نقض می‌کند. عهدنامه مودت از حیث فراهم‌نمودن مصونیت لازم برای اموال بانک مرکزی، مستمسک خوبی به نظر نمی‌رسد و در نقشه راه این پرونده حقوقی پیچیده، کنوانسیون سازمان ملل متحد درباره مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آنها، سند متقن‌تری برای حمایت از بانک مرکزی است.

منابع:

الف. فارسی

- کتاب

۱. السان، مصطفی. حقوق بانک مرکزی. تهران: پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۲.

- مقاله

۱. افتخارچهرمی، گودرز و مرتضی شهبازی‌نیا، «بررسی قاعده استاپل در حقوق انگلیس و امریکا»، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۳۰ (۱۳۸۳).
۲. اکبری عابد و علی اسمعیلی اردکانی، «یکجانبه‌گرایی و حقوق بین‌الملل»، ابرار معاصر، ۱۳۹۸.
۳. عبدالهی، محسن و نرگس انصاری، «تحلیل روش استدلال دیوان بین‌المللی دادگستری در پذیرش ایراد مقدماتی دوم امریکا در قضیه برخی از اموال ایران»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۹۶ (۱۴۰۰).
۴. کرم‌زاده، سیامک، «صدور و اجرای آرای دادگاه‌های امریکا علیه اموال بانک مرکزی ایران از منظر حقوق بین‌الملل و حقوق امریکا»، مطالعات حقوق تطبیقی، شماره ۹ (۱۳۹۷).
۵. آقایی، رحمان و همکاران، «بررسی تطبیقی استقلال بانک مرکزی در حقوق ایران و امریکا»، دوفصلنامه حقوق تطبیقی، شماره ۱۱۲ (۱۳۹۸).
۶. ربیعی، مهناز و همکاران، «بررسی اثر کیفیت نهادی فساد و عدم سلطه مالی استقلال بانک مرکزی بر سیاست بهینه پولی با استفاده از رویکردهای DSGE و STAR»، فصلنامه نظریه‌های کاربردی اقتصاد، شماره ۳ (۱۳۹۹).
۷. تاری، فتح‌اله، «اصلاح ساختار بانک مرکزی از حیث استقلال سیاسی و اقتصادی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۸۸ (۱۳۹۵).
۸. میرکلائی، سیدطه، «شخصیت حقوقی شرکت دولتی و مصونیت اموال دولتی در پرونده برخی اموال ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۵۱ (۱۴۰۰).
۹. سیفی، سیدجمال و وحید رضادوست، «سیاست حقوقی خارجی دولت‌ها و ارتباط آن با «سیاست حقوقی» دیوان بین‌المللی دادگستری»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۵۲، شماره ۳ (۱۴۰۱).
۱۰. زمانی، سیدقاسم و زینب فرهمندزاد، «اقدامات قهری یک‌جانبه امریکا علیه ایران از منظر حقوق بین‌الملل با تأکید بر رویه شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد»، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۴۸ (۱۴۰۰).

۱۱. مهوش، منفرد و سیدحسام‌الدین لسانی، «مصونیت بانک مرکزی در حقوق بین‌الملل با تأکید بر تحریم‌های ایالات متحده آمریکا علیه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات مالی و بانکداری اسلامی، شماره ۸ (۱۳۹۷).

ب. انگلیسی

- Cases and Documents:

1. *Certain Iranian Assets* (Islamic Republic of Iran v. United States of America) 2023.
2. *Deborah Peterson et al. v. Islamic Republic of Iran*.
3. *Certain Iranian Assets*, Separate opinion of Judge ad hoc Momtaz.
4. *Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act* of 2012.
5. *Annuaire de la commission du droit international*, 1991, vol. 2.
6. *Oil Platforms* (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Preliminary Objection, Summary of the Judgment, 12 December 1996.
7. *Certain Iranian Assets* (Islamic Republic of Iran v. United States of America) Preliminary Objections Judgement of 13 February 2019.
8. *Treaty of Amity, Economic Relations and Consular Rights between the United States and Iran*, Tehran 1955.