



A Legal Analysis of the Unlawful Seizure of Iranian Assets by the United States

Alireza Ebrahimi^{*} and Sajjad Heidari^{**}

Received: 15 October 2025 | Recieved in revised form: 08 December 2025 | Accepted: 26 February 2026 | Published: 30 March 2026

Abstract

In the contemporary international system, there has been a growing trend of unilateral and multilateral actions by states that disregard the rights of other states. Powerful countries have consistently employed economic sanctions as a means of deterring target states from pursuing certain policies, and the United States of America can undoubtedly be regarded as the leading practitioner of such measures. Although the United States has consistently justified its actions on the grounds of promoting and protecting human rights throughout the international community, it has itself become one of the violators of human rights in the states it targets. Recently, the Supreme Court of the United States, a domestic judicial authority for the adjudication of disputes, issued a judgment against the Government of Iran and, in enforcing that judgment, ordered the seizure of the assets of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran and their use to satisfy the judgment. This measure, taken under the pretexts of supporting terrorist activities, involvement in the production and proliferation of weapons of mass destruction, money laundering in the region, and similar allegations, despite lacking any logical foundation or persuasive evidence, is contrary to the principles of international law. The violation of the immunity of the Central Bank of Iran and the seizure of its assets are incompatible with customary international law and international treaties and are contrary to both legal and ethical principles. Accordingly, the actions of the United States lack legal validity and give rise to the international responsibility of the United States. The International Court of Justice has jurisdiction to hear Iran's claim against the United States and to determine the compensation due.



Keywords: Economic Security; State Immunity; Asset Seizure; International Court of Justice; Iran; United States.

^{*} Associate Professor, Department of Fiqh and Foundations of Islamic Law, Faculty of Theology and Islamic Studies, Qom, Iran; Email: ali110qom@yahoo.com

^{**} Ph.D. Graduate in Fiqh and Foundations of Islamic Law, Semnan University, Semnan, Iran; Email: s_heidari@semnan.ac.ir

■ Ebrahimi, A., and Heidari, S. (2026)., A Legal Analysis of the Unlawful Seizure of Iranian Assets by the United States. *Journal of New Perspectives in Islamic Jurisprudence*, 4 (1)., 124-141. <https://doi.org/10.22091/rcjl.2024.10169.1036>



بررسی حقوقی توقیف غیر قانونی اموال ایران توسط آمریکا

علیرضا ابراهیمی* و سجاد حیدری**

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۷/۲۳ | تاریخ اصلاح: ۱۴۰۴/۰۹/۱۷ | تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۲/۰۷ | تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۰۱/۱۰

چکیده

در نظام کنونی بین‌المللی، شاهد افزایش اقدامات یک‌جانبه و چندجانبه دولت‌ها جهت نادیده گرفتن حقوق سایر دولت‌ها هستیم. کشورهای قدرتمند همواره از تحریم‌های اقتصادی به عنوان وسیله‌ای برای بازداشتن کشور هدف از اقدامات خود استفاده کرده‌اند و به جرئت می‌توان ایالات متحده آمریکا را در رأس این دولت‌ها قرار داد. ایالات متحده اگرچه همواره اقدامات خود را با انگیزه تحقق و رعایت حقوق بشر در سراسر جامعه بین‌المللی توجیه نموده، اما خود به یکی از ناقضان حقوق بشر در کشورهای هدف تبدیل شده است. اخیراً دیوان عالی آمریکا که نهاد و مرجع داخلی رسیدگی به اختلافات است، اقدام به صدور حکمی علیه دولت ایران نموده و در راستای اجرای این حکم اقدام به توقیف اموال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نیز تصمیم به اجرای حکم موصوف از آن محل گرفته است. این اقدام به بهانه حمایت از فعالیت‌های تروریستی، مشارکت در ساخت و تکثیر سلاح‌های کشتار جمعی، پول شویی در منطقه و... بدون آنکه از هیچ پشتوانه منطقی و ادله موجهی برخوردار باشد، خلاف اصول حقوق بین‌الملل می‌باشد و نقض مصونیت بانک مرکزی ایران و توقیف اموال آن با عرف و معاهدات بین‌المللی ناسازگار بوده و خلاف اصول حقوقی و اخلاقی می‌باشد. از این رو اقدام آمریکا فاقد وجهت قانونی است و مسئولیت بین‌المللی ایالات متحده آمریکا را به دنبال دارد و دیوان بین‌المللی دادگستری صلاحیت دارد نسبت به شکایت ایران از آمریکا رسیدگی و تعیین خسارت نماید.

کلیدواژه: امنیت اقتصادی، مصونیت دولت، توقیف اموال، دیوان بین‌المللی دادگستری، ایران، آمریکا.



* دانشیار، فقه و مبانی حقوق اسلامی، الهیات و معارف اسلامی، قم، ایران. (نویسنده مسئول) | ali110qom@yahoo.com

** دانش‌آموخته دکتری فقه و مبانی حقوق اسلامی، دانشگاه سمنان، سمنان، ایران. | s_heidari@semnan.ac.ir

□ ابراهیمی، علیرضا و حیدری، سجاد (۱۴۰۵). بررسی حقوقی توقیف غیر قانونی اموال ایران توسط آمریکا، پژوهش‌های فقهی مسائل

مستحاضه. ۴ (۱)، ۱۴۱-۱۲۴. <https://doi.org/10.22091/rcjl.2024.10169.1036>

مقدمه

مصونیت دولت‌ها و اموال آن‌ها در حقوق بین‌الملل یکی از اصول و قواعد حقوق بین‌الملل است که می‌توان با استناد به آن، نامشروع و غیرقانونی بودن رأی دادگاه‌های آمریکایی و توقیف اموال ایران را اثبات کرد.

اصل تساوی حاکمیت و استقلال دولت‌ها که سرلوحه اصول منشور سازمان ملل متحد (بند یک ماده ۲) قرار گرفته است، مبنای اصل مصونیت هر دولت در مقابل دادگاه‌های داخلی سایر دول بوده است. با این حال احترام متقابل به حاکمیت دولت‌ها، آن‌چنان که بایسته و شایسته است نتوانسته نظام حقوقی واحدی در سطح جهانی پدید آورد و به‌رغم تلاش‌های کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد و امضای کنوانسیون سال ۲۰۰۵ در مورد مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آن‌ها، نتوانسته به سند لازم‌الاتباع جهانی در این زمینه منتهی شود. رویه قضایی بین‌الملل هم کمتر فرصت یافته است فراتر از استنباط اصول و قواعد کلی (به‌ویژه رأی سال ۲۰۱۲ دیوان بین‌المللی دادگستری در دعوی آلمان علیه ایتالیا) حدود و ثغور اصل مصونیت دولت نزد دادگاه‌های خارجی را معین سازد. بر این اساس قانون‌گذار ملی در چارچوب منافع ملی خویش و البته بذل عنایت به تعهدات بین‌المللی موجود، قلمرو مصونیت دولت‌های خارجی نزد دادگاه‌های خویش را معین می‌سازد. این رویه‌های ملی (تقنینی - قضایی) در مجموع، دولت‌های خارجی را در حیطه اعمال حاکمیتی مصون از تعقیب و عملیات اجرایی قلمداد کرده‌اند اما در قلمرو اعمال تصدی (تجاری) فاقد مصونیت دانسته‌اند.

در حقوق بین‌الملل کشورهای مختلف دارای وضعیت حقوقی برابری هستند و بر اساس این اصل که «برابر را بر یکدیگر سلطه‌ای نیست» دولت‌ها از اصل مصونیت بهره‌مند شده‌اند. مطابق این دیدگاه هر دولتی، به دلیل برابری خود با دولت‌های دیگر باید از اعمال صلاحیت سرزمینی انحصاری خود در پرونده‌ای که در آن دولت دیگر خواننده دعوی قرار گرفته است، اجتناب کند.

۱. مفهوم‌شناسی مصونیت

«مصونیت» مصدر جعلی به معنای مصون ماندن و محفوظ بودن است (عمید، ۱۳۶۵، ص ۲۲۶۰). «مصون» در اصل اسم مفعول از ریشه عربی «صون» و به معنای حفاظت شده است (معین، ۱۳۷۱، ص ۴۱۸۱؛ ابن فارس، بی تا، ص ۳۲۴). هرچند واژه عربی است، حقوق دانان عرب برای بیان آن از عباراتی مانند حرمت، امتیاز، استثناء، معافیت و به‌ویژه «حصانت» استفاده می‌کنند (الحموی، ۱۹۶۶، ص ۲۸).

در لغت‌نامه‌ها، مصونیت به معنای معافیت از مسئولیت، تکالیف، مالیات یا اعمال صلاحیت و نوعی امتیاز قانونی برای برخی اشخاص دانسته شده است (Robert, 1981, p. 615). در فرهنگ اصطلاحات حقوق بین‌الملل نیز مصونیت، امتیاز یا

حقی فراتر از حقوق عمومی تلقی می‌شود که معمولاً به مجموعه امتیازات و حمایت‌هایی اشاره دارد که دولت میزبان برای مأموران دیپلماتیک و کنسولی برقرار می‌کند (Dictionnaire de la Terminologie du Droit International, n.d., p. 426). حقوق دانان مصونیت را نوعی معافیت ناشی از موقعیت ویژه می‌دانند. راندم‌هاوس آن را رهایی از مسئولیت‌های معمول تعریف می‌کند (Random House Dictionary of the English Language, 1987, p. 1541). هامرشولد میان مزایا و مصونیت تمایز می‌گذارد و مصونیت را تضمینی برای انجام وظایف می‌داند (Hammaraskjold, 1939, p. 157). پرنو مصونیت را خروج از قواعد عمومی و مزایا را جایگزینی یک قاعده خاص می‌شمارد، هرچند این تفکیک را در عمل کم‌فایده می‌داند (Perrenoud, 1949, p. 21). جعفری لنگرودی نیز مصونیت را وضعیت ویژه‌ای می‌داند که فرد را از تعرض خاصی معاف می‌کند (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۳، ص ۶۵۷).

۱-۱. معنای مصونیت دولت

مصونیت قضایی دولت به این معناست که دولت و ارکان آن به سبب اعمال خود در برابر دادگاه‌های داخلی دولت‌های دیگر مسئول شناخته نمی‌شوند (Brohmer, 1997, p. 3). به بیان دیگر، دادگاه‌های داخلی نمی‌توانند بدون رضایت یک دولت، صلاحیت قضایی خود را بر آن یا ارکانش اعمال کنند (Street, 1972).

۱-۱-۱. منابع مصونیت دولت در حقوق بین‌الملل

در موضوع مصونیت قضایی دولت، منابع به دو دسته عرفی و قراردادی تقسیم می‌شوند. این حوزه در بعد قراردادی کم‌مایه است، زیرا تاکنون معاهده‌ای عام و جهانی به تصویب نرسیده است. مهم‌ترین سند موجود، کنوانسیون اروپایی مصونیت دولت (۱۹۷۲) است که از ۱۹۷۶ لازم‌الاجرا شده و با وجود قلمرو محدود منطقه‌ای، در بخش عمده‌ای از قواعد با حقوق عرفی مصونیت دولت هم‌پوشانی دارد.

سند مهم دیگر، پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل درباره مصونیت قضایی دولت‌هاست که طی حدود یک دهه و با اتکا به رویه قضایی و قوانین داخلی کشورها تدوین شد و در ۲۲ ماده، بازتاب‌دهنده قواعد عرفی موجود است. در پی تحولات جدید، مجمع عمومی در قطعنامه ۴۶/۵۵ (۱۹۹۹) تشکیل گروه کاری ویژه را مقرر کرد. پس از آن، کمیته ویژه کمیته ششم مسئول تکمیل متن شد و در فوریه ۲۰۰۲ گزارش و پیش‌نویس اصلاح‌شده را ارائه کرد تا زمینه تدوین نهایی «کنوانسیون مصونیت دولت‌ها و اموال آن‌ها» فراهم شود.

در برابر کمبود منابع قراردادی درباره مصونیت دولت‌ها، این حوزه عمدتاً دارای ساختاری عرفی است. قواعد مربوط به مصونیت طی قرن‌ها در قوانین داخلی و به‌ویژه در رویه قضایی دولت‌ها شکل گرفته، بی‌آنکه معاهده‌ای بین‌المللی آن را تنظیم کرده باشد (Brohmer, 1997, p. 121). رویه قضایی داخلی کشورها حدود مصونیت دولت‌های خارجی را شکل داده

و به همین دلیل منشأ اصلی آن دانسته می‌شود. از اواخر قرن بیستم کشورها قوانینی درباره مصونیت تصویب کردند؛ از جمله آمریکا (۱۹۷۶) و انگلستان (۱۹۷۸)، و سپس چند کشور دیگر. شباهت این قوانین نشان می‌دهد قواعد مصونیت جنبه‌ای عرفی و مشترک یافته است.

۲. مصونیت دولت از صلاحیت محاکمه قضایی

۲-۱. اصل مصونیت دولت‌های خارجی

قانون مصونیت دولت‌های خارجی آمریکا (FSIA) نخستین قانون جامع در زمینه مصونیت دولت‌هاست که الگوی «مصونیت به‌عنوان اصل با استثنائات مشخص» را تثبیت کرد. طبق بخش ۱۶۰۴، دولت‌های خارجی اصولاً از صلاحیت دادگاه‌های آمریکا مصون‌اند، مگر در موارد استثنایی مندرج در بخش‌های ۱۶۰۵، ۱۶۰۷ یا در صورت صرف‌نظر از مصونیت. اختلاف‌نظرهای حقوقی در این زمینه عمدتاً از تفاوت نگاه میان حقوق داخلی و حقوق بین‌الملل نسبت به مصونیت دولت‌ها ناشی می‌شود.

در حقوق داخلی با عنایت به «اصل سرزمینی بودن قوانین» داشتن هرگونه مصونیت در برابر قوانین دادگاه‌هایی که مکلف به اجرای آن قوانین هستند، استثنایی مهم محسوب می‌شود که به تصریح قانون‌گذار نیاز دارد و قانون‌گذار می‌بایست آن را با سنجش ضرورت‌های کشور و منافع ملی، پیش‌بینی و تصویب نماید. بنابراین در حقوق داخلی، مصونیت دولت‌های خارجی از قوانین جاری دولت میزبان، استثنایی به نظر خواهد رسید.

در حقوق بین‌الملل، مصونیت دولت‌ها از صلاحیت قضایی سایر دولت‌ها ناشی از اصل حاکمیت و برابری دولت‌هاست و به‌عنوان یک قاعده کلی با استثنائات محدود پذیرفته می‌شود. این رویکرد در قوانین ملی کشورهای چون آمریکا (FSIA)، انگلستان، استرالیا و کانادا نیز منعکس شده است که ضمن پذیرش اصل مصونیت دولت‌های خارجی، موارد استثنا را به‌طور مشخص احصا کرده‌اند (Street, 1972).

با وجود آن که منابع مکتوب حقوق بین‌الملل بر اصل بودن مصونیت دولت‌ها اتفاق نظر دارند، در دکترین وحدت کامل دیده نمی‌شود؛ اما رویه قضایی در موارد متعدد، آشکارا یا به‌طور ضمنی، بر اصولی و عرفی بودن این قاعده تأکید کرده است. مطابق ماده ۵ طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل، دولت‌ها و اموال آنان در برابر صلاحیت دادگاه‌های سایر دولت‌ها از مصونیت برخوردارند و این حکم بیانگر اصل کلی مصونیت دولت است، هرچند این اصل مطلق نبوده و دیدگاه‌های مخالفی نیز در دکترین مطرح شده است. ماده ۶ نیز دولت‌ها را ملزم می‌کند با خودداری از اعمال صلاحیت در دعاوی علیه دولت‌های دیگر، رعایت مصونیت آن‌ها را در محاکم داخلی تضمین کنند.

۲-۲. استثنائات مصونیت دولت‌های خارجی

الف) انصراف از مصونیت:

انصراف از مصونیت، هرچند ذاتاً استثنای اصل مصونیت دولت‌ها محسوب نمی‌شود، اما در صورت تحقق، امکان اعمال صلاحیت قضایی بر دولت خارجی را فراهم می‌کند؛ به همین دلیل، وجود مصونیت بدون انصراف «اساسی» دانسته می‌شود. مطابق بند ۱(a) بخش ۱۶۰۵ قانون آمریکایی FSIA، دولت خارجی در هر دعوایی که «صریحاً یا به‌طور ضمنی از مصونیت خود صرف‌نظر کرده باشد»، دیگر مشمول مصونیت نیست. بنابراین انصراف می‌تواند صریح باشد یا ضمنی که دادگاه رسیدگی‌کننده آن را احراز کند.

ب) دعوای متقابل دولت:

یکی از استثنائات بر اصل مصونیت دولت، عدم مصونیت در برابر دعوای متقابل است. دعوای تقابلی دعوایی است که خوانده در پاسخ به دعوای اصلی اقامه می‌کند. طبق بخش ۱۶۰۷ قانون FSIA آمریکا، اگر دولت خارجی در دادگاه‌های ایالات متحده دعوا طرح کند یا در آن مداخله نماید، در برابر برخی دعوای متقابل مصونیت ندارد؛ از جمله: دعوای‌ای که در صورت طرح مستقل مشمول استثنای ماده ۱۶۰۵ باشند، دعوای ناشی از همان معامله یا واقعه موضوع دعوای دولت، و دعوای‌ای که از نظر مبلغ یا نوع از خواسته دولت فراتر نروند. بند (الف) استثنای جدیدی ایجاد نمی‌کند و صرفاً به دیگر مبانی عدم مصونیت در FSIA ارجاع می‌دهد. بند (ب) بر وحدت رابطه حقوقی یا وقایع حاکم بر دو دعوا تأکید دارد. در حقوق آمریکا، مبنای صلاحیت در دعوای متقابل «اقدام» دولت است، اما در نظر کمیسیون حقوق بین‌الملل، رضایت دولت طرح‌کننده دعوا مبنای صلاحیت محسوب می‌شود؛ امری که آن را از انصراف عمومی از مصونیت نیز متمایز می‌کند.

طبق ماده ۹ طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل، هر دولتی که خود اقدام به طرح دعوا کند یا در جریان یک دادرسی مداخله نماید، در برابر دعوای متقابل مرتبط با همان رابطه حقوقی یا وقایع، حق استناد به مصونیت را ندارد. همچنین اگر دولت برای دفاع، دعوای متقابل مطرح کند، امکان استناد به مصونیت در برابر دعوای اصلی را نیز از دست می‌دهد.

ج) اعمال تجاری دولت:

اعمال یا فعالیت‌های تجاری دولت مهم‌ترین استثنای اصل مصونیت دولت بوده و هسته اصلی دکترین مصونیت محدود را نیز تشکیل می‌دهد.

۳. مصونیت دولت از اقدامات اجرایی (قهری)

بحث پیشین ناظر بر مصونیت دولت‌های خارجی از صلاحیت قضایی بود که از حیث ماهوی با مصونیت از اجرای احکام متفاوت است. مصونیت دولت در عمل زمانی اهمیت واقعی می‌یابد که حکم صادره علیه آن در مرحله اجرا قرار گیرد؛ زیرا

تا پیش از اجرای حکم، مسئله تعرض به حاکمیت و اموال دولت خارجی مطرح نمی‌شود و صدور حکم بدون اجرا، اثر عملی محدودی دارد.

در حقوق بین‌الملل، برخلاف مصونیت از صلاحیت قضایی که در آن پذیرش «مصونیت محدود» رواج یافته، اصل مصونیت دولت‌ها از اقدامات اجرایی تقریباً با اجماع همراه است؛ زیرا اجرای حکم علیه دولت خارجی نوعی اعمال حاکمیت بر آن دولت تلقی می‌شود و دولت‌ها به سختی آن را می‌پذیرند. به همین دلیل، در بسیاری کشورها اجرای احکام علیه دولت‌های خارجی تنها با نقش آفرینی یا موافقت قوه مجریه انجام می‌شود. افزون بر این، رضایت دولت خارجی به صلاحیت دادگاه به معنای رضایت به اجرای حکم نیست. با وجود این، قوانین و اسناد مختلف مانند FSIA آمریکا (بخش‌های ۱۶۰۹-۱۶۱۱)، کنوانسیون اروپایی مصونیت دولت (ماده ۲۳) و طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل (ماده ۱۸) استثنائاتی را بر این اصل پیش‌بینی کرده‌اند و پیش‌نویس ۲۰۰۲ نیز میان اقدامات پیش از صدور حکم و اقدامات اجرایی پس از صدور حکم تفکیک می‌کند.

۱-۳. استثنائات مصونیت از اجرا

الف) رضایت یا انصراف دولت محکوم‌علیه از مصونیت:

در اغلب اسناد مرتبط با مصونیت دولت، یکی از استثنائات پذیرفته‌شده بر اصل مصونیت اجرایی، «رضایت یا انصراف دولت محکوم‌علیه از مصونیت» است. در قوانین آمریکا (FSIA) و کانادا، رضایت می‌تواند صریح یا ضمنی باشد و نیازی به شکل کتبی ندارد. کنوانسیون اروپایی مصونیت دولت اگرچه رضایت کتبی را پیش‌فرض می‌گیرد، در مواردی امکان استنباط رضایت ضمنی را نیز مجاز می‌داند. دقیق‌ترین مقررات در طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل دیده می‌شود: ماده ۱۸ تنها رضایت صریح و کتبی دولت خارجی را - از طریق معاهده، شرط داوری یا اعلامیه پس از بروز اختلاف - معتبر می‌داند و تصریح می‌کند که رضایت به صلاحیت قضایی به خودی‌خود به معنای رضایت به اجرای حکم نیست. پیش‌نویس ۲۰۰۲ نیز همین تفکیک را با ماده‌ای مستقل دنبال کرده است. بنابراین، در حقوق بین‌الملل مصونیت دولت‌ها، امکان «انصراف از مصونیت اجرایی» پذیرفته شده، اما اجرای آن معمولاً منوط به دو شرط است: کتبی بودن و صراحت اعلام رضایت.

ب) اموال تجاری:

اموال تجاری به اموالی اطلاق می‌شود که دولت در فعالیت‌های تجاری و تصدی‌گری از آن‌ها استفاده می‌کند. بر اساس نظریه مصونیت محدود، مصونیت دولت عمدتاً به اعمال حاکمیتی محدود می‌شود و اموالی که در فعالیت‌های تجاری به کار گرفته می‌شوند، اصولاً از مصونیت اجرایی برخوردار نیستند. با این حال، در برخی موارد اموال دارای ماهیت مختلط‌اند و تشخیص تجاری یا حاکمیتی بودن آن‌ها با دشواری همراه است. بر اساس ماده ۲۶ کنوانسیون اروپایی مصونیت دولت و طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل، اجرای حکم علیه اموال تجاری دولت خارجی معمولاً منوط به چند شرط است: استفاده یا قصد استفاده

تجاری از مال، وجود آن در قلمرو دولت مقرر دادگاه، و ارتباط آن با دعوای مطروحه؛ هرچند در پیش‌نویس ۲۰۰۲ حذف شرط سوم پیشنهاد شده است. در مقابل، برخی اموال در حقوق بین‌الملل از مصونیت اجرایی تقریباً مطلق برخوردارند، از جمله اموال نظامی، دیپلماتیک و دارایی‌های بانک‌های مرکزی. دارایی‌های بانک مرکزی به دلیل ماهیت عمومی و غیرتجاری آن‌ها اصولاً برای اهداف تجاری تلقی نمی‌شوند و از اقدامات اجرایی مصون‌اند، مگر آنکه خلاف آن اثبات شود؛ اصلی که در بند (ج) ماده ۱۹ طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل نیز مورد تأکید قرار گرفته است.

۴. مصونیت اموال دولتی از منظر اسناد بین‌المللی

پیش از ورود به مباحث بعدی، لازم است مصونیت بانکی در مهم‌ترین اسناد بین‌المللی بررسی شود. در این راستا، در مبحث نخست به کنوانسیون ۲۰۰۴ سازمان ملل درباره مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آن‌ها و در مبحث دوم به نادیده گرفتن مصونیت بانکی برخی دولت‌ها از سوی شورای امنیت به‌طور مختصر پرداخته می‌شود.

۴-۱. کنوانسیون راجع به مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آن‌ها

کمیسیون حقوق بین‌الملل در سال ۱۹۷۸ و در سی‌امین جلسه خود، به دنبال قطعنامه ۳۲/۱۵۱ مجمع عمومی، موضوع «مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آن‌ها» را در دستور کار قرار داد. یک سال بعد، گزارشگر ویژه نخستین گزارش‌های مقدماتی خود را برای جلسه سی‌ویکم ارسال کرد. کمیسیون در همان جلسه تصمیم گرفت برای جمع‌آوری اطلاعات و نظرات بیشتر، پرسشنامه‌هایی را برای دولت‌های عضو ارسال کند.

از سال ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۶ (جلسات سی‌ودوم تا سی‌وهشتم)، کمیسیون هفت گزارش از گزارشگر ویژه دریافت کرد و سرانجام در جلسه سی‌وهشتم، نخستین قرائت کامل پیش‌نویس مواد مربوط به مصونیت دولت را تصویب نمود. مطابق مواد ۱۶ و ۲۱ اساسنامه کمیسیون، این پیش‌نویس از سوی دبیرکل برای دولت‌ها ارسال شد تا توضیحات و ملاحظات خود را تا اول ژانویه ۱۹۸۸ ارائه کنند (انصاری معین، ۱۳۸۹، صص ۴۵-۴۸).

در سال ۱۹۸۷ و در سی‌ونهمین جلسه، «موتو او گیسو» به‌عنوان گزارشگر ویژه انتخاب شد. یک سال بعد، در چهلمین جلسه، پاسخ‌های دولت‌ها و گزارش مقدماتی او دریافت گردید. کمیسیون در سال ۱۹۸۹ دومین گزارش او را برای قرائت دوم بررسی کرد و مواد ۱ تا ۱۱ مکرر را همراه با پیشنهادها به کمیته تدوین سپرد. در سال ۱۹۹۰ نیز سومین گزارش مربوط به مواد ۱۲ تا ۲۸ بررسی شد و این مواد نیز با پیشنهادها و نظرات اعضا به کمیته تدوین ارجاع گردید (انصاری معین، ۱۳۸۹، صص ۵۰-۵۲).

کمیته تدوین قرائت دوم پیش‌نویس مواد را در جلسه چهل‌ودوم آغاز و در جلسه چهل‌وسوم پایان داد. گزارش آن در جلسات ۲۲۱۸، ۲۲۲۱ و ۲۲۳۵ بررسی شد و کمیسیون در سال ۱۹۹۱ متن ۲۲ ماده‌ای را تصویب کرد. پس از سال‌ها بحث و

انتشار گزارش‌های تکمیلی، کمیسیون در سال ۱۹۹۹ متن نهایی معاهده را آماده کرد و در سال ۲۰۰۴ آن را تصویب نمود. در نهایت، مجمع عمومی نیز به توصیه کمیته ششم، متن معاهده را در ۲ دسامبر ۲۰۰۴ و بدون رأی‌گیری پذیرفت (خزاعی، ۱۳۸۵، صص ۱۲-۱۵). این معاهده از تاریخ ۱۷ ژانویه ۲۰۰۵ به مدت ۲ سال برای امضا در مقر سازمان ملل متحد مفتوح بوده است. کنوانسیون مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آن‌ها مشتمل بر ۳۳ ماده و یک ضمیمه درباره مسائل مورد اختلاف می‌باشد. اگرچه بخش عمده‌ای از مفاد این کنوانسیون برگرفته از قواعد عرفی حقوق بین‌الملل می‌باشد و حتی در مقدمه کنوانسیون نیز به حاکمیت قواعد عرفی اشاره شده، اما فقط ۳۱ کشور کنوانسیون مذکور را امضا و تنها ۱۳ کشور، از جمله جمهوری اسلامی ایران آن را تصویب کردند. بی‌میلی کشورهای توسعه‌یافته مانند آمریکا به دلیل تعارض کنوانسیون با منافعیان، و همچنین نگرانی کشورهای در حال توسعه از سهولت توقیف برخی دارایی‌ها در خارج، موجب شده که روند لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون با مشکل روبه‌رو شود.

کنوانسیون مصونیت دولت‌ها تا حد زیادی بازتاب‌دهنده قواعد عرفی حقوق بین‌الملل در زمینه مصونیت دولت است و در مقدمه خود، مصونیت را اصل و عدم مصونیت را استثناء معرفی کرده و بر یکنواخت‌سازی رویه دولت‌ها تأکید می‌کند. ماده ۱ دامنه شمول کنوانسیون را به مصونیت قضایی دولت و اموال آن در برابر دادگاه‌های دولت دیگر محدود کرده و آن را ناظر بر کل فرایند قضایی، از اقامه دعوی تا اجرای حکم و اقدامات اجرایی علیه اموال دولت می‌داند. ماده ۲ نیز تعاریفی از مفاهیمی چون دولت، دادگاه و معاملات بازرگانی ارائه می‌دهد و معیار اصلی تشخیص ماهیت تجاری را «ماهیت معامله» می‌داند، هرچند در برخی موارد «هدف معامله» نیز می‌تواند ملاک قرار گیرد. ماده ۳ بر حفظ مصونیت‌های دیپلماتیک و کنسولی و مصونیت رؤسای دولت تأکید دارد و ماده ۴ عدم عطف به ماسبق شدن کنوانسیون را مطابق اصل مقرر در کنوانسیون وین ۱۹۶۹ تأیید می‌کند. در نهایت، ماده ۵ اصل کلی مصونیت دولت را بیان می‌کند، اما در عین حال استثنائات و قیودی را در نظر می‌گیرد که در صورت تحقق آن‌ها، دولت نمی‌تواند به مصونیت استناد کند (انصاری معین، ۱۳۸۹، صص ۶۵-۶۰).

ماده ۷ کنوانسیون، اصل را بر عدم رضایت دولت‌ها به صلاحیت دادگاه دولت دیگر می‌گذارد، مگر آنکه رضایت صریح یا ضمنی از طریق معاهده، قرارداد مکتوب یا اعلامیه در جریان دادرسی ابراز شود. با این حال، رضایت به اعمال قانون معادل رضایت به صلاحیت قضایی نیست و باید میان این دو تفکیک کرد. بر اساس ماده ۸ طرح دعوا توسط دولت خارجی به منزله رضایت آشکار به صلاحیت است؛ اما حضور برای استناد به مصونیت، مطالبه حق نسبت به مال مورد دعوا، حضور به‌عنوان شاهد یا حتی عدم حضور، رضایت تلقی نمی‌شود. در زمینه دعوی متقابل نیز، دولتی که دعوا اقامه می‌کند نمی‌تواند نسبت به دعوی متقابل ناشی از همان رابطه حقوقی به مصونیت استناد کند.

ماده ۱۰ از مهم‌ترین مقررات کنوانسیون است و بیان می‌دارد که دولت در صورت مشارکت در معامله تجاری با اشخاص خصوصی، نمی‌تواند به مصونیت از صلاحیت استناد کند، مشروط بر آنکه دادگاه بر اساس قواعد صلاحیت بین‌المللی صالح باشد. با این حال، در معاملات میان دولت‌ها امکان استناد به مصونیت باقی است و چنانچه معامله توسط نهاد دولتی دارای شخصیت حقوقی مستقل انجام شده باشد، دعوا باید علیه همان نهاد اقامه شود و مصونیت دولت اصلی محفوظ می‌ماند. ماده ۱۱ نیز در خصوص قراردادهای استخدامی مقرر می‌کند که دولت استخدام‌کننده در قلمرو دولت دیگر اصولاً نمی‌تواند به مصونیت استناد کند، مگر در موارد استثنایی که برای ایجاد توازن پیش‌بینی شده است. ماده ۱۲ کنوانسیون یک استثنا بر قاعده کلی مصونیت دولت در حوزه مسئولیت مدنی ناشی از فعل یا ترک فعلی است که موجب صدمه شخصی، مرگ یا خسارت و از بین رفتن اموال می‌شود. هدف این ماده، امکان دسترسی به عدالت برای زیان‌دیدگانی است که خسارت ناشی از اقدام عمدی، غیرعمدی یا ناشی از غفلت قابل انتساب به یک دولت خارجی بوده است. شرط اعمال این استثنا آن است که فعل یا ترک فعل، تماماً یا بخشی از آن در قلمرو دولت مقر دادگاه رخ داده باشد و شخص عامل نیز هنگام وقوع آن در همان قلمرو حضور داشته باشد. در این استثناء تفکیکی بین اعمال جاکمیت و اعمال تصدی وجود ندارد.

استثنای دیگر بر اصل مصونیت دولت در کنوانسیون، حوزه‌هایی مانند دعاوی مربوط به مالکیت و انتفاع از اموال، حقوق مالکیت فکری و صنعتی، و کشتی‌های تحت مالکیت یا اداره دولت را در بر می‌گیرد (مواد ۱۳، ۱۴ و ۱۶). مهم‌ترین بخش معاهده، ماده ۱۸ درباره مصونیت از اقدامات اجرایی است که با رویکردی بسیار مضیق تدوین شده و امکان توقیف و اجرای حکم علیه اموال دولت خارجی را به حداقل می‌رساند. مطابق پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل، این ماده تنها سه استثنای اصلی برای رفع مصونیت اجرایی پیش‌بینی می‌کند: نخست، انصراف صریح دولت از مصونیت؛ دوم، اموالی که موضوع مستقیم دعوا هستند؛ و سوم، اموالی که برای مقاصد تجاری مورد استفاده قرار می‌گیرند، در قلمرو دولت مقر دادگاه واقع‌اند و ارتباط کافی با دعوای اصلی یا شخصیت حقوقی خوانده دارند. این ساختار محدودکننده نشان‌دهنده تداوم سخت‌گیری حقوق بین‌الملل در حوزه مصونیت اجرایی است (وکیل، ۱۳۸۷، ص ۵۱).

مواد ۱۸ و ۱۹ کنوانسیون مصونیت دولت‌ها اصل مصونیت از اقدامات اجرایی را تثبیت می‌کنند و میان مصونیت از صلاحیت قضایی و مصونیت اجرایی تفکیک قائل می‌شوند. حتی در صورت صلاحیت دادگاه، اجرای حکم علیه دولت خارجی مستلزم رضایت جداگانه است و رضایت به صلاحیت قضایی به‌خودی‌خود مجوز اقدامات اجرایی محسوب نمی‌شود. رفع مصونیت اجرایی تنها زمانی ممکن است که مال مورد نظر برای مقاصد تجاری استفاده شده باشد، در قلمرو دولت مقر دادگاه قرار داشته باشد و به همان شخص حقوقی طرف دعوا تعلق داشته باشد؛ همچنین نهادهای دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت مشمول اجرای خودکار احکام علیه دولت نیستند. ماده ۲۱ نیز فهرستی غیرحصری از اموال دارای مصونیت تقویت‌شده ارائه می‌دهد، از جمله اموال نظامی، میراث فرهنگی و آثار علمی، اموال نمایشگاهی، حساب‌های بانکی

مأموریت‌های دیپلماتیک و دارایی‌های بانک‌های مرکزی. اصل بر آن است که این اموال برای اهداف غیرتجاری حکومتی به کار می‌روند و بنابراین از اقدامات اجرایی مصون‌اند، مگر آن‌که استفاده تجاری آن‌ها اثبات شود (انصاری معین، ۱۳۸۹، صص ۸۰-۸۵).

بانک‌های مرکزی بخشی از دارایی‌های خود را - مانند سپرده‌ها، ذخایر ارزی، طلا، اوراق بهادار و حتی اموال غیرمنقول - در خارج نگه‌داری می‌کنند تا پشتوانه پرداخت‌های بین‌المللی باشد. با افزایش استقلال آن‌ها از دولت‌ها، گاه مانند فعالان تجاری عمل می‌کنند و دارایی‌هایشان در فعالیت‌های تجاری به کار می‌رود؛ بنابراین مصونیتشان مطلق نیست و در شرایط خاص امکان توقیف اموالشان وجود دارد. استقلال بانک‌های مرکزی موجب می‌شود رفتار حقوقی با آن‌ها به نهادهای خصوصی نزدیک شود و این امر اعتماد و تعامل مالی بین‌المللی را افزایش می‌دهد. افزون بر کنوانسیون مصونیت دولت‌ها، قوانین داخلی کشورها، معاهدات دو یا چندجانبه و قطعنامه‌های شورای امنیت نیز قواعد مربوط به مصونیت و توقیف اموال بانک‌های مرکزی را تنظیم می‌کنند.

۵. ایالات متحده آمریکا و نقض مصونیت بانک مرکزی ایران

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و تیرگی روابط ایران با غرب، آمریکا سیاستی خصمانه در پیش گرفت و بارها به صورت یک‌جانبه ایران را تحریم کرد. ماجرای تصرف سفارت آمریکا در تهران نقطه آغاز تشدید این خصومت بود و در ادامه، آمریکا طی جنگ ایران و عراق با اعمال تحریم و حمایت از رژیم بعث فشار بیشتری وارد کرد. در سال‌های بعد نیز برنامه هسته‌ای ایران، حمایت ادعایی از تروریسم و اتهام پول‌شویی در نظام بانکی، بهانه‌های جدید آمریکا برای تحریم‌های گسترده شد. اکنون پرسش این است که این اقدامات، به‌ویژه توقیف دارایی‌های بانک مرکزی، تا چه اندازه بر مصونیت آن اثر گذاشته است. از این رو در این بخش، تحریم‌های آمریکا علیه بانک مرکزی ایران با توجه به بیانیه‌های الجزایر و قوانین داخلی آمریکا بررسی می‌شود.

الف) بیانیه الجزایر و انسداد اموال بانک مرکزی ایران:

پس از پیروزی جمهوری اسلامی ایران، رویدادهایی کم‌سابقه در تاریخ سیاسی کشور رخ داد. از مهم‌ترین آن‌ها تصرف سفارت آمریکا در تهران و گروگان‌گیری دیپلمات‌های آمریکایی در آبان ۱۳۵۸ بود. این اقدام در واکنش به آنچه ادامه مداخله آمریکا در امور داخلی ایران و تحریک عوامل ضدانقلاب برای ایجاد ناامنی و جلوگیری از تثبیت نظام جدید عنوان می‌شد، صورت گرفت (ماروسی، ۱۳۹۰، صص ۱۲-۱۵). هم‌زمان با این تحولات، سفر شاه مخلوع به آمریکا به بهانه درمان، برای مردم ایران که خواهان دستگیری و محاکمه او بودند نشانه‌ای از ادامه حمایت آمریکا از رژیم پهلوی تلقی شد و موجب افزایش خشم عمومی گردید. در نتیجه، در ۱۳ آبان ۱۳۵۸ گروهی از دانشجویان موسوم به «دانشجویان پیرو خط امام» با این

تصور که سفارت آمریکا مرکز فعالیت‌های ضدانقلابی است، به آن حمله کرده و ۵۲ نفر از کارکنان سفارت را به اتهام جاسوسی به مدت ۴۴۴ روز بازداشت کردند (کریستوفر و همکاران، ۱۳۸۴، صص ۴۰-۴۵).

پس از این وقایع، ابوالحسن بنی‌صدر، وزیر موقت امور خارجه، اعلام کرد ایران قصد دارد سپرده‌های دلاری خود را از بانک‌های آمریکا خارج کند. در واکنش، ایالات متحده بلافاصله دارایی‌های ایران را در داخل و خارج از خاک خود مسدود کرد. این اقدام بر اساس فرمانی بود که جیمی کارتر در ۱۴ نوامبر صادر کرد و طی آن با اعلام وضعیت فوق‌العاده به دلیل تهدید علیه امنیت ملی، سیاست خارجی و اقتصاد آمریکا، دستور مسدود شدن تمامی اموال و منافع متعلق به دولت ایران، نهادهای وابسته و بانک مرکزی ایران را صادر و اجرای آن را به وزیر خزانه‌داری واگذار کرد (محبی، ۱۳۹۰، صص ۸۵-۹۰). کارتر برای توجیه این تصمیم در گزارشی به کنگره اعلام کرد که مسدودسازی دارایی‌ها و منافع مالی دولت ایران، نهادهای وابسته و بانک مرکزی ایران این امکان را فراهم می‌کند تا از این منابع برای پرداخت مطالبات قانونی شهروندان و مؤسسات آمریکایی علیه ایران استفاده شود (کریستوفر و همکاران، ۱۳۸۴، صص ۵۰-۵۵).

به دلیل تنوع و حجم بالای دارایی‌های مسدودشده ایران، نگهداری و اداره آن‌ها برای آمریکا ساده نبود و مسائل حقوقی متعددی ایجاد می‌کرد؛ از این رو وزارت خزانه‌داری آمریکا مقررات مختلفی صادر کرد. از جمله دستورالعملی که پس از انسداد دارایی‌های بانک مرکزی و دیگر بانک‌های ایرانی صادر شد و به بانک‌های آمریکایی اجازه داد مطالبات مربوط به وام‌های دوره شاه را مستقیماً از محل دارایی‌های ایران تهاتر کنند (محبی، ۱۳۷۷، صص ۱۸-۲۲). دستورات اجرایی و مقررات وزارت خزانه‌داری آمریکا درباره انسداد اموال بانک مرکزی ایران تنها به قلمرو ایالات متحده محدود نبود. شعب بانک‌های آمریکایی در اروپا نیز، با وجود الزام به تبعیت از قوانین محل ثبت خود، از این امر خودداری کرده و با توقیف دارایی‌های بانک مرکزی ایران عملاً از تصمیمات آمریکا حمایت کردند؛ امری که باعث شد بانک مرکزی ایران علیه این شعب طرح دعوا کند.

هم‌زمان، روابط ایران و آمریکا پس از ماجرای گروگان‌گیری و توقیف دارایی‌ها پیچیده‌تر شد و حتی مرگ شاه نیز از شدت بحران نکاست. سرانجام دولت ایران با نظر امام خمینی (ره) در ۱۲ سپتامبر ۱۹۸۰ تصمیم‌گیری درباره گروگان‌ها را به مجلس واگذار کرد. مجلس نیز با تشکیل کمیسیون ویژه، قطعنامه‌ای در ۲ نوامبر ۱۹۸۰ تصویب کرد که چهار شرط اصلی داشت: عدم مداخله آمریکا در امور ایران، لغو تحریم‌ها و رفع انسداد دارایی‌های ایران، لغو دعاوی اتباع آمریکایی در محاکم آمریکا و مساعدت در بازگرداندن اموال خانواده پهلوی. پس از اعلام این شروط، دولت الجزایر به‌عنوان میانجی وارد شد و در ۱۹ ژانویه ۱۹۸۱ سه سند موسوم به بیانیه‌های الجزایر را منتشر کرد: «بیانیه عمومی»، «بیانیه حل‌وفصل دعاوی» و «سند تعهدات» که چارچوب تعهدات سیاسی و مالی دو کشور و شیوه اجرای آن‌ها را مشخص می‌کرد (احمدی و استانی، ۱۳۶۳، صص ۲۵-۳۰).

علاوه بر سه سند اصلی، چند موافقت‌نامه فنی و بانکی نیز میان بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک مرکزی الجزایر، بانک مرکزی انگلیس، بانک فدرال رزرو نیویورک، بانک مرکزی هلند و بانک تصفیه هلند منعقد شد. موضوع این توافق‌ها نحوه آزادسازی دارایی‌ها و حساب‌های بانکی ایران و همچنین نگهداری وجوه در یک حساب امانی اولیه و یک حساب تضمینی برای دیوان داور ایران و آمریکا بود (ماروسی، ۱۳۹۰، ص ۲۰). بیانیه‌های الجزایر دارای ابعاد حقوقی، سیاسی و مالی متعددی هستند و از زمان تدوین تاکنون تفسیرهای گوناگونی از سوی حقوق‌دانان داخلی و خارجی درباره آن‌ها ارائه شده است. این بیانیه‌ها همچنین مبنایی برای استناد ایران و ایالات متحده در دعاوی مختلف بوده‌اند. با این حال، در این نوشتار تمرکز بر جنبه مالی و اقتصادی آن‌هاست. تحریم‌های اخیر علیه بانک مرکزی ایران بار دیگر مفاد این بیانیه‌ها را محل بحث قرار داده است و به اعتقاد برخی حقوق‌دانان ایرانی، عهدنامه الجزایر محدودیت زمانی ندارد و همچنان معتبر و لازم‌الاجرا است (ممتاز و رنجریان، ۱۳۷۶، ص ۵۳؛ سیفی، ۱۳۷۶). بر اساس دیدگاه برخی حقوق‌دانان ایرانی، بیانیه‌های الجزایر همچنان معتبر است و آمریکا باید از هرگونه تحریم اقتصادی علیه ایران خودداری کند. بنابراین تصویب تحریم‌های جدید توسط کنگره نقض تعهدات آمریکا و مغایر با عهدنامه مودت است. با وجود اینکه دو کشور اعتبار بیانیه‌ها را پذیرفته‌اند، بعید است آمریکا با امضای آن‌ها از حق اقدامات یک‌جانبه خود صرف‌نظر کرده باشد. به نظر می‌رسد بیانیه‌های الجزایر محصول شرایط بحرانی آن زمان بوده و خودداری ایران از طرح دعوی نیز عملاً راه را برای تحریم‌های جدید آمریکا باز گذاشته است.

ب) اقدامات تقنینی و قضایی ایالات متحده آمریکا علیه بانک مرکزی ایران:

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، روابط ایران و ایالات متحده به سرعت تیره شد و آمریکا با بهره‌گیری از ظرفیت‌های اجرایی و تقنینی خود سیاست‌های محدودکننده‌ای علیه ایران اعمال کرد. نفوذ گسترده واشنگتن در عرصه بین‌المللی نیز باعث شد متحدانی چون اتحادیه اروپا و کانادا در حمایت از مواضع آن و با طرح اتهاماتی درباره حمایت ایران از گروه‌های تروریستی و نقش آن در خلیج فارس، اقداماتی هماهنگ و فزاینده علیه ایران اتخاذ کنند (Katzman, 2013, p. 37). اگرچه تا سال ۲۰۰۲ اعضای اتحادیه اروپا نگرانی جدی نسبت به برنامه‌های ایران نداشتند، اما با آغاز فعالیت‌های هسته‌ای ایران رویکرد خود را تغییر داده و به اعمال تحریم‌ها روی آوردند؛ به گونه‌ای که در ۲۱ نوامبر ۲۰۱۱ اعلام کردند روابط خود با مؤسسات مالی و اعتباری ایران، به‌ویژه بانک مرکزی، را قطع کرده و تمایلی به انجام معاملات مالی با دولت ایران ندارند (Ibid).

در سال‌های اخیر، کنگره آمریکا با تصویب مجموعه‌ای از قوانین سخت‌گیرانه، بانک‌ها و مؤسسات مالی ایران را به اتهاماتی چون حمایت از تروریسم، پول‌شویی و همکاری در برنامه هسته‌ای هدف قرار داده است. تحریم بانک مرکزی ایران به‌عنوان مهم‌ترین نهاد مالی کشور، جدیدترین و مهم‌ترین ابزار آمریکا برای تشدید فشار اقتصادی بر ایران تلقی می‌شود.

ایالات متحده مجموعه‌ای از قوانین و مقررات را برای محدودسازی روابط مالی بانک‌های آمریکایی با مؤسسات ایرانی وضع کرده است. این مقررات با پیش‌بینی مجازات‌های مالی سنگین برای بانک‌های ناقض محدودیت‌های تجاری با ایران، اثر بازدارنده‌ای ایجاد کرده‌اند. در مورد بانک‌های خارجی نیز، آمریکا با طبقه‌بندی برخی بانک‌های ایرانی در چارچوب قوانین مرتبط با تأمین مالی تروریسم، از مؤسسات مالی دولت‌های دیگر خواسته است روابط خود را با ایران بازبینی کنند. در نتیجه این سیاست‌ها، وزارت خزانه‌داری آمریکا اعلام کرده که بیش از ۱۴۵ بانک در حدود ۶۰ کشور، از جمله امارات متحده عربی، روابط مالی و بانکی خود با ایران را قطع کرده‌اند (Katzman, 2013, p. 40). در سال ۲۰۱۰، آمریکا با تصویب قانون «سیسادا» (CISADA, 2010) محدودیت‌های شدیدی بر تعاملات مالی با ایران، به‌ویژه بانک مرکزی، اعمال کرد و هر همکاری بانکی با آن را در ارتباط با اشاعه تسلیحات کشتار جمعی و فعالیت‌های منتسب به سپاه دانست. یک سال بعد نیز آمریکا با طرح اتهام پول‌شویی، ایران را منطقه‌ای پرریسک در نظام مالی جهانی معرفی کرد و انزوای بانکی آن را تشدید نمود.

بخش‌های دیگری از «قانون میهن‌پرستی آمریکا» نیز مستقیماً به همین موضوع اشاره کرده است. بر اساس بخش ۳۱۱ این قانون، نظام مالی ایران از جمله بانک مرکزی به‌عنوان تهدیدی برای نظام مالی بین‌المللی معرفی شد. در پی این اقدام، آمریکا با اتخاذ تدابیر ویژه برای مقابله با پول‌شویی، روابط مالی بانک‌ها و مؤسسات آمریکایی با بانک مرکزی ایران را قطع و دسترسی ایران به نظام مالی آمریکا را مسدود کرد. گذشته از مصوبات کنگره برای تحریم بانک مرکزی ایران، رؤسای جمهور آمریکا نیز با استفاده از اختیارات خود در صدور «دستورات اجرایی» اقداماتی غیردوستانه علیه ایران اتخاذ کرده‌اند. در ۵ فوریه ۲۰۱۲، باراک اوباما دستور اجرایی ۱۳۵۹۹ را صادر کرد که از شدیدترین دستورات اجرایی علیه بانک مرکزی و نهادهای مالی ایران به‌شمار می‌رود. دستور اجرایی ۱۳۵۹۹ معاملات اشخاص و مؤسسات آمریکایی با بانک مرکزی ایران و نهادهای مالی دولتی را ممنوع و امکان توقیف دارایی‌های آن‌ها را فراهم کرد؛ اقدامی که برای نخستین بار صرفاً بر اساس فرمان رئیس جمهور آمریکا مجاز شد. با این حال، سابقه تلاش برای توقیف دارایی‌های بانک مرکزی ایران به انفجار ۲۳ اکتبر ۱۹۸۳ در مقر تفنگداران دریایی آمریکا در بیروت و طرح دعوی مرتبط با آن بازمی‌گردد.

با وجود پذیرش مسئولیت انفجار ۲۳ اکتبر ۱۹۸۳ در بیروت از سوی گروه جهاد اسلامی، مقامات آمریکایی ایران را نیز در این رویداد دخیل دانستند. آنان با طرح ادعای حمایت مالی ایران از این گروه، حادثه را به ایران نسبت داده و دولت جمهوری اسلامی را به‌عنوان یکی از مسئولان انفجار معرفی کردند. پس از کشته شدن ۲۴۱ سرباز آمریکایی، «دبورا پترسون» به‌عنوان نماینده خانواده‌های قربانیان انتخاب شد. او از طرف صدها شاکی خصوصی، برای مطالبه خسارات ناشی از جراحات و مرگ سربازان، در دادگاه کلمبیا طرح دعوا کرد. در سال ۲۰۰۷، دادگاه کلمبیا ایران را مسئول انفجار بیروت دانست و جمهوری اسلامی را به پرداخت ۲/۰۶۵ میلیارد دلار غرامت محکوم کرد. پرونده برای اجرای حکم به دادگاه نیویورک ارجاع

شد و این دادگاه نیز با وابسته دانستن بانک مرکزی به دولت ایران، پرداخت خسارت از محل دارایی‌های بانک مرکزی را مجاز شمرد و توقیف اموال آن را قانونی اعلام کرد.

پس از صدور حکم توقیف دارایی‌ها، ایران برای دفاع از بانک مرکزی به قاعده عرفی مصونیت بانک‌های مرکزی و به قانون مصونیت دولت‌های خارجی آمریکا (FSIA) استناد کرد. طبق بخش ۱۶۱۱(b) این قانون، اموال بانک‌های مرکزی خارجی در حساب‌های متعلق به خود اصولاً از توقیف مصون‌اند، مگر در دو حالت: (۱) دولت یا بانک مرکزی به‌طور صریح از مصونیت خود چشم‌پوشی کرده باشد؛ (۲) دارایی‌ها برای مقاصد نظامی به کار روند یا قصد چنین استفاده‌ای وجود داشته باشد، آن هم فقط زمانی که فعالیت‌ها ماهیت نظامی داشته یا تحت کنترل نهادهای نظامی یا وزارت دفاع باشند. در ادامه قانون مصونیت دولت‌های خارجی آمریکا آمده است که اگر دولت‌های خارجی یا نهادهای مالی وابسته به آن‌ها در فعالیت‌های تجاری و بازرگانی مشارکت داشته باشند، محاکم ایالات متحده می‌توانند مصونیت آن‌ها را نادیده گرفته و احکام صادره علیه آن‌ها را اجرا کنند. بر این اساس، ایالات متحده برای نادیده گرفتن مصونیت بانک مرکزی یک دولت خارجی باید ثابت کند که آن دولت یا بانک مرکزی صراحتاً از مصونیت خود صرف‌نظر کرده یا دارایی‌های آن برای فعالیت‌های تجاری یا نظامی به کار گرفته شده است. ایران نیز در دفاع از بانک مرکزی به آرای دادگاه نیویورک در پرونده «بانک مرکزی آرژانتین» استناد کرد و خواستار رعایت همان رویه قضایی شد. در آن پرونده، دادگاه تجدیدنظر نیویورک با نقض رأی دادگاه بدوی تأکید کرد که نقض مصونیت بانک‌های مرکزی خارجی در آمریکا دشوار است و رویه قضایی این کشور عموماً بر حمایت از این مصونیت تأکید دارد. دادگاه نیویورک با تفسیری مضیق از بند (۱) قسمت (ب) بخش ۱۶۱۱ قانون مصونیت دولت‌های خارجی استدلال کرد که بانک مرکزی یک دولت خارجی زمانی از مصونیت برخوردار است که به وظایف معمول خود مانند انتشار اسکناس و تنظیم و تثبیت بازار پولی پردازد و از ورود به فعالیت‌های تجاری خودداری کند.

در پرونده آرژانتین، نکته قابل توجهی که همواره مورد استناد ایران قرار گرفته، این است که قاضی پرونده اعلام کرد استقلال یا وابستگی بانک مرکزی یک دولت خارجی تأثیری در برخورداری آن از مصونیت در آمریکا ندارد و ماده ۱۶۱۱ قانون مصونیت دولت‌های خارجی نیز چنین تفسیری را برنمی‌تابد. در گزارش کاخ سفید پس از رأی دادگاه تجدیدنظر نیویورک تأکید شد که نقض مصونیت بانک‌های مرکزی خارجی می‌تواند موجب نگرانی دولت‌ها و کاهش تمایل آن‌ها به نگهداری دارایی‌های مالی در آمریکا شود و در نتیجه پیامدهای منفی برای نظام مالی این کشور داشته باشد. از این رو، حتی در صورت وابستگی کامل بانک مرکزی به دولت، اصل مصونیت آن در محاکم آمریکا مورد شناسایی قرار گرفته است (House of Representatives, 1976). با وجود شباهت‌های فراوان میان پرونده بانک مرکزی آرژانتین و موضوع رفع توقیف اموال آن، وکلای ایران در پرونده «دبورا پترسون» با استناد به همان رأی خواستار برخورد یکسان محاکم آمریکا با ایران شدند. با این حال، ایالات متحده نه تنها این رویه قضایی را درباره ایران رعایت نکرد، بلکه با تصویب قوانین جدید علیه ایران،

جایگاه بین‌المللی کشور را نیز با تهدید و مخاطره روبه‌رو ساخت (اسبقی نمینی، ۱۳۹۲). تصویب قانون «تضمین خطرات ناشی از تروریسم» (Terrorism Risk Insurance Act, 2002) نیز در ۲۶ نوامبر ۲۰۰۲، اقدامی جدی از سوی آمریکا در راستای محکوم ساختن ایران در دعوای توقیف اموال بانک مرکزی بود.

در سال‌های اخیر، ایالات متحده از دو مسیر حقوقی - دستورات اجرایی رؤسای جمهور و قوانین مصوب - کنگره - اقدام به توقیف دارایی‌های بانک مرکزی ایران کرده است. این اقدامات با نسبت‌دادن حمایت از گروه‌هایی مانند حماس یا ارتباط با برنامه هسته‌ای به بانک مرکزی، امکان استناد به قانون مصونیت دولت خارجی و رویه‌های سابق محاکم آمریکا را به شدت محدود کرده است؛ به‌ویژه پس از تصویب «قانون تضمین خطرات ناشی از تروریسم» و دستور اجرایی ۵ فوریه ۲۰۱۲. از منظر حقوقی، این تدابیر بخشی از رژیم تحریمی گسترده‌تری ارزیابی می‌شوند و می‌تواند این پرسش را برانگیزد که آیا با تعهدات ایالات متحده ذیل عهدنامه مودت سازگارند یا خیر. هرچند بند «د» ماده ۲۱ عهدنامه امکان اقدامات مرتبط با حمایت از امنیت و منافع اساسی را پیش‌بینی کرده است، تفسیر این استثنا محدود تلقی می‌شود و نمی‌تواند مجوز اقداماتی فراتر از ضرورت‌های قابل اثبات امنیتی باشد. از این‌رو، در تحلیل حقوقی، این اقدامات ممکن است با اصول تفسیر مضیق استثنای امنیتی و با الزامات وفای به عهد سازگار ارزیابی نشوند و قابل پیگیری در دیوان بین‌المللی دادگستری، رأی ۱۲۳؛ برخی از دارایی‌های ایران (جمهوری اسلامی ایران در برابر ایالات متحده آمریکا) [۲۰۲۳] دیوان بین‌المللی دادگستری، رأی ۱۲۳؛ برخی از دارایی‌های ایران (جمهوری اسلامی ایران در برابر ایالات متحده آمریکا) (درخواست آغاز دادرسی، ۱۴ ژوئن، ۲۰۱۶) (فضائی و رضایی، ۲۰۲۵، صص ۷۸-۸۲).

نتیجه‌گیری

بانک‌های مرکزی در نظام اقتصادی معاصر نقش بنیادینی در هدایت سیاست‌های پولی، حفظ ثبات مالی و ارتقای رشد اقتصادی دولت‌ها ایفا می‌کنند. در طول قرن بیستم، با گسترش وظایف این نهادها و افزایش استقلال آن‌ها از دولت‌ها، مسئله مصونیت بانک‌های مرکزی در عرصه حقوق بین‌الملل و روابط تجاری اهمیت ویژه‌ای یافت. در ابتدا دکترین «مصونیت مطلق» برای حمایت از این نهادها مطرح بود، اما به تدریج و با گسترش تعاملات اقتصادی، رویکرد «مصونیت محدود» جایگزین آن گردید تا میان جایگاه دولتی بانک‌های مرکزی و الزامات فعالیت‌های تجاری بین‌المللی نوعی موازنه ایجاد شود. با این حال، در سال‌های اخیر تحریم‌های اقتصادی و اقدامات یک‌جانبه برخی دولت‌ها، به‌ویژه ایالات متحده، این موازنه را با چالش‌های جدی مواجه کرده است. تحریم بانک مرکزی ایران و توقیف دارایی‌های آن با استناد به ادعاهایی نظیر حمایت از تروریسم یا مشارکت در برنامه‌های تسلیحاتی، در حالی صورت گرفته که قوانین داخلی آمریکا از جمله «قانون مصونیت دولت‌های خارجی» اصولاً مصونیت بانک‌های مرکزی خارجی را به رسمیت شناخته و رویه قضایی این کشور نیز

در موارد متعدد از آن حمایت کرده است. با وجود این، ایالات متحده در قبال ایران از این رویکرد عدول کرده و از طریق تصویب قوانین و دستورات اجرایی جدید، زمینه توقیف دارایی‌های بانک مرکزی ایران را فراهم ساخته است. چنین اقداماتی نه تنها با اصول و قواعد پذیرفته شده حقوق بین‌الملل درباره مصونیت اموال بانک‌های مرکزی سازگار نیست، بلکه می‌تواند ناقض تعهدات بین‌المللی ایالات متحده نیز تلقی شود. بر این اساس، می‌توان نتیجه گرفت که توقیف دارایی‌های بانک مرکزی ایران توسط آمریکا زمینه تحقق مسئولیت بین‌المللی این دولت را فراهم می‌سازد. در این چارچوب، بهره‌گیری از ظرفیت‌های حقوقی موجود، از جمله عهدنامه مودت ۱۹۵۵ و آرای صادره از سوی دیوان بین‌المللی دادگستری، برای طرح دعوا و پیگیری‌های قضایی، یکی از راهکارهای اساسی حقوقی جهت پیگیری این نقض و مطالبه جبران خسارت بر اساس موازین حقوق بین‌الملل ارزیابی می‌شود.

منابع

- ابن فارس، احمد. (بی‌تا). معجم مقاییس اللغة (ج ۳). قم: مکتبه الاعلام الاسلامی.
- احمدی و استانی، عبدالغنی. (۱۳۶۳). شرح مختصر بیانیه‌های الجزایر. مجله حقوقی بین‌المللی، (۱).
- اسبغی نمینی، سید محمد. (۱۳۹۲). مصاحبه درباره مسائل حقوقی بین‌المللی [مصاحبه].
- انصاری معین، پرویز. (۱۳۸۹). مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آن‌ها. تهران: نشر میزان.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر. (۱۳۷۳). ترمینولوژی حقوق. تهران: انتشارات کتابخانه گنج دانش.
- حسن‌پور، یاسمین. (۱۳۸۴). بررسی پولشویی در اسناد بین‌المللی و حقوق ایران (پایان‌نامه کارشناسی ارشد). دانشگاه تهران، تهران.
- الحموی، مأمون. (۱۹۶۶). المصطلحات الدبلوMAسیه. بیروت: مکتبه خیاط.
- خزاعی، حسین. (۱۳۸۵). ملاحظات نسبت به کنوانسیون ۱۷ ژانویه ۲۰۰۵ سازمان ملل متحد راجع به مصونیت قضایی دولت‌ها و اموالشان. مجله حقوقی، (۳۵).
- سیفی، سیدجمال. (۱۳۷۶). اعتراضات شکلی علیه احکام صادره از دیوان دآوری دعاوی ایران-ایالات متحده (پروین محمدی، مترجم). دیدگاه‌های حقوقی، (۵).
- شهریاری، محمد. (۱۳۸۶). پولشویی در اسناد بین‌المللی و حقوق ایران. تهران: انتشارات دادیار.
- عمید، حسن. (۱۳۶۵). فرهنگ فارسی عمید (ج ۳). تهران: انتشارات امیرکبیر.
- فضائی، مصطفی؛ رضایی، حسین. (۲۰۲۵). تحلیل آرای دیوان دآوری دعاوی ایران-ایالات متحده. پژوهش‌های فقهی مسائل مستحدثه، ۴(۲).
- کریستوفر، وارن؛ و همکاران. (۱۳۸۴). تجربه یک بحران: ریشه‌های سیاسی، حقوقی و مالی بیانیه‌های الجزایر. (ترجمه نصرت‌الله حلمی). تهران: نشر میزان.
- ماروسی، علی. (۱۳۹۰). گزارش آرای دیوان دآوری دعاوی ایران و ایالات متحده آمریکا (ج ۱). تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
- محبی، محسن. (۱۳۷۷). بیانیه‌های الجزایر: یک دریچه، چند نگاه. مجله حقوقی بین‌المللی، (۲۳).

مجیبی، محسن. (۱۳۹۰). *دیوان داوری دعاوی ایران - ایالات متحده آمریکا*. (ترجمه محمد حبیبی). تهران: انتشارات شهر دانش.

معین، محمد. (۱۳۷۱). *فرهنگ فارسی معین* (ج ۴). تهران: انتشارات امیر کبیر.

ممتاز، جمشید؛ رنجباریان، امیر حسین. (۱۳۷۶). مداخله آمریکا در امور ایران و اقامه دعاوی ایران در دیوان داوری ایران و آمریکا. *فصلنامه دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*، (۳۷).

وکیل، امیر ساعد. (۱۳۸۷). رویه دیوان اروپایی در ارتباط با مصونیت دولت‌ها از اقدامات اجرایی. *مجله حقوقی*، (۳۸).

References

- Aḥmadī Vāstānī, ‘Abd al-Ghanī. (1363 SH). “Sharḥ-i Mukhtaṣar-i Bayāniyyeh-hā-yi al-Jazāyir.” *Journal of Huqūqī Bayn al-Milālī (1)*. [In Persian].
- Al-Ḥamawī, Ma’mūn. (1966). *Al-Muṣṭalaḥāt al-Diblūmāsiyyah*. Beirut: Maktabat Khayyāt. [In Arabic].
- ‘Amīd, Ḥasan. (1365 SH). *Farhang-i Fārsī-yi ‘Amīd*. Tehran: Amīr Kabīr Publications. [In Persian].
- Anṣārī Mu‘īn, Parvīz. (1389 SH). *Maṣūniyyat-i Qaḍā’-i Dawlat-hā va Amwāl-i Ānhā*. Tehran: Mīzān Publications. [In Arabic].
- Asbaqī Naminī, Sayyid Muḥammad. (1392 SH). *Muṣāḥabeh Darbāreh Masā’il-i Huqūqī-yi Bayn al-Milālī* [Interview]. [In Persian].
- Christopher, Warren; et al. (1384 SH). *Tajribeh-yi Yak Buhrān: Rīsheh-hā-yi Siyāsī, Huqūqī va Mālī-yi Bayāniyyeh-hā-yi al-Jazāyir*. (Trans. Nuṣratullah Ḥilmī). Tehran: Mīzān Publications. [In Persian].
- Faḍā’īlī, Muṣṭafā; Rezaei, Ḥusayn. (2025). “Taḥlīl-i Ārā’-yi Dīvān-i Bayn al-Milālī-yi Dādgostārī dar Da‘āvi-yi Iran va Īyālāt-i Muttahīdeh.” *Journal of New Issues in Islamic Jurisprudence*, 4(2). [In Persian].
- Ḥasanpour, Yāsmīn. (1384 SH). *Barresī-yi Pūlshūyī dar Asnād-i Bayn al-Milālī va Huqūq-i Iran* (Master’s Thesis). University of Tehran, Tehran. [In Persian].
- Ibn Fāris, Aḥmad. (n.d.). *Mu‘jam Maqāyīs al-Lughah*. Qom: Maktabat al-A‘lām al-Islāmī. [In Arabic].
- Ja‘farī Langarūdī, Muḥammad Ja‘far. (1373 SH). *Tarmīnūlūzhī-yi Huqūq*. Tehran: Ganj-i Dānish Library Publications. [In Persian].
- Khuzā‘ī, Ḥusayn. (1385 SH). “Mulāḥazātī Nisbat bih Kunvansiyyūn-i Jānvīyeh 2005-i Sāzimān-i Milāl-i Muttahīd Rāji’ bih Maṣūniyyat-i Qaḍā’-i Dawlat-hā va Amvālīshān.” *Journal of Huqūqī*, (35). [In Persian].
- Mārūsī, ‘Alī. (1390 SH). *Gozārish-i Ārā’-yi Dīvān-i Dāvarī-yi Da‘āvi-yi Iran va Īyālāt-i Muttahīdeh-yi Āmrīkā (Vol. 1)*. Tehran: Office of the Deputy for the Codification, Consolidation, and Publication of Laws and Regulations. [In Persian].
- Muḥibbī, Muḥsin. (1377 SH). “Bayāniyyeh-hā-yi al-Jazāyir: Yak Darīcheh, Chand Nigāh.” *Journal of Huqūqī-yi Bayn al-Milālī*, (23). [In Persian].
- Muḥibbī, Muḥsin. (1390 SH). *Dīvān-i Dāvarī-yi Da‘āvi-yi Iran – Īyālāt-i Muttahīdeh-yi Āmrīkā*. (Trans. Muḥammad Ḥabībī). Tehran: Shahr-i Dānish Publications. [In Persian].
- Mu‘īn, Muḥammad. (1371 SH). *Farhang-i Fārsī-yi Mu‘īn*. Tehran: Amīr Kabīr Publications. [In Persian].
- Mumtāz, Jamshīd; Ranjbariān, Amīr Ḥusayn. (1376 SH). “Mudākhaleh-yi Āmrīkā dar Umūr-i Iran va Iqāme-yi Da‘ā-yi Iran dar Dīvān-i Dāvarī-yi Iran va Āmrīkā.” *Quarterly Journal of the Faculty of Law and Political Science, University of Tehran*, (37). [In Persian].
- Sayfī, Sayyid Jamāl. (1376 SH). I’tirāḍāt-i Shaklī ‘Alayh Aḥkām-i Ṣādirah az Dīvān-i Dāvarī-yi Da‘āvi-yi Iran – Īyālāt-i Muttahīdeh. (Trans. Parvīn Muḥammadī). *Dīdgāh-hā-yi Huqūqī*, (5). [In Persian].
- Shahriyārī, Muḥammad. (1386 SH). *Pūlshūyī dar Asnād-i Bayn al-Milālī va Huqūq-i Iran*. Tehran: Dādyār Publications. [In Persian].
- Vakīl, Amīr Sa‘īd. (1387 SH). “Ruviyyeh-yi Dīvān-i Urūpā’ī dar Irtibāt bā Maṣūniyyat-i Dawlat-hā az Iqdāmāt-i Ijra’ī.” *Journal of Huqūqī*, (38). [In Persian].