فصلنامه پژوهش‌های پولی- بانکی
سال هشتم، شماره ۲۳، بهار ۱۳۹۴
صفحات ۱۰۱-۱۳۲

مصونیت بانک مرکزی در حقوق تجارت بین‌الملل

مصطفی السان *

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۰۵/۱۱ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۴/۱۳

چکیده

مصونیت بانک مرکزی، گاه به عنوان نهادی وابسته به دولت یا سازمانی که علاوه بر بانکداری برای دولت، در سطح فراملی هم اقدام به عملیات بانکی می‌کند، بررسی شده است. در یک دیدگاه جدیدتر، بانک مرکزی، مستقل از دولت متبوع خود و بیشتر، به دلایلی که با منافع دولت‌های سرمایه‌پذیر ارتباط می‌یابد، دارای مصونیت شناخته شده است. این مقاله سعی دارد ابعاد مختلف موضوع را با تکیه بر رویه داوری تجاری بین‌المللی و حقوق آمریکا و انگلیس مورد بررسی قرار دهد.

واژه‌های کلیدی: بانک مرکزی، مصونیت دولت، اعمال حاکمیت، داوری تجاری بین‌المللی
طبقه‌بندی JEL: K41 ،K22 ،K19

* استادیار دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران؛ m_elsan@sbu.ac.ir

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

۱ مقدمه

در نگاه مضیق نسبت به مصونیت، این امتیاز تنها به شخصی داده می‌شود که در حال اعمال حاکمیت است. برخی از دانشمندان، دفاع، امور خارجه و وظایف مختص پلیس را از جمله اعمال حاکمیت محسوب داشته‌اند (Friedmann, 1959, p. 351). به لحاظ تاریخی، اموال دولت خارجی، پیش و پس از دادرسی مصون از بازداشت بوده است. با این حال، تعیین اینکه چه چیزی به عنوان «دارایی دولت خارجی» به شمار می‌آید، همواره با دشواری‌هایی روبرو می‌باشد.

مسئله مصونیت بانک مرکزی، به‌ویژه در مواردی که معیار مشخصی برای تعیین مصادیق مصونیت وجود ندارد، می‌تواند وسیله‌ای برای سوءاستفاده علیه اشخاص و شرکت‌هایی باشد که به هر نحو با بانک مرکزی خارجی معامله کرده و یا تعاملات مستمر دارند. این موضوع منجر به طرح نظریه‌هایی برای تعدیل دکترین مصونیت بانک مرکزی شده است. از جمله این موارد آن است که فعالیت‌های تجاری و صنعتی، جزء حقوق خصوصی هر شخصی به شمار می‌آید و وقتی دولت یا بانک مرکزی وارد این حوزه‌ها می‌شود، نمی‌تواند از مصونیت به عنوان مستمسکی برای گریز از تعهدات خویش استفاده نماید.

در این میان باید توجه داشت که پذیرش مصونیت دولت به عنوان اصل، با مخالفت برخی از دانشمندان روبرو شده است. این اعتقاد وجود دارد که مصونیت دولت و نهادهای وابسته به آن در دادگاه‌های خارجی مفهومی ندارد و چنین دولت‌هایی تنها از همان امتیازها و استثناهایی بهره‌مند خواهند بود که برای دولت در سطح داخلی در نظر گرفته شده است (Lauterpacht, 1951, p. 224).

در عمل، ایده‌های محدودکننده مصونیت، تأثیر خود را گذاشته است. امروزه اعمال تجاری چنان گسترده معنا می‌شود که هر نوع معامله، فعالیت حرفه‌ای، صنعتی و مالی را دربرمی‌گیرد. با این وصف، بهترین راه برای کاستن از ابهام‌ها و به حداقل رسانیدن اختلافات، توجه به مصونیت در عهدنامه‌های متقابل و قراردادهای فی‌مابین است.

برخی از دادگاه‌ها، بانک‌های مرکزی را به عنوان نمایندگان دولت یا اشخاص حقوقی که به هر عنوان فاقد مصونیت هستند، طبقه‌بندی می‌کنند (O'Connell, 1970, p. 872). در این تحلیل از ماهیت نمایندگی و اعمالی که نماینده انجام می‌دهد و نیز رابطه میان نماینده و دولت برای توجیه ارتباط استفاده می‌شود (Amkor Corp v Bank of Korea, Southern District of New York [S.D.N.Y] 1969).

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

پرسش آن است که آیا اثبات استقلال بانک مرکزی از دولت به موجب نص صریح قانون، بر مبنای اعمال و فعالیت‌هایی که بانک مرکزی در ارتباط با دولت انجام می‌دهد یا در نظر گرفتن امکان بدهکاری یا بستانکاری بانک مرکزی از دولت، می‌تواند مبنایی برای طراحی قواعدی متفاوت برای مصونیت بانک مرکزی باشد؟

پذیرش این فرضیه که بانک مرکزی مستقل از دولت باشد، آثاری را در پی دارد؛ از جمله اینکه بانک مرکزی مسئول دیون دولت یا نهادهای دولتی نیست و به همین دلیل، در صورت محکومیت دولت یا نهاد دولتی در کشور خارجی، نمی‌توان دارایی‌های بانک مرکزی را که در کشور محل دادگاه واقع شده، به منظور تأمین خواسته یا اجرای رأی توقیف کرد.

در پرونده (Baccus S.R.L. v. Servicio Nacional Del Trigo (1957) 1 Q.B. (C.A.) 438)، که موضوع آن نقض قرارداد بیع مقداری چاودار (نوعی گندم) بود، خواندگان سازمانی بودند که به موجب قانون اسپانیا ایجاد شده و زیر نظر وزارت کشاورزی بودند. دادگاه حکم داد که خواندگان به عنوان نهاد دولتی مستحق مصونیت هستند. زیرا مکلف به اجرای دستورهای وزارتخانه و تبعیت از سیاست‌های دولت بوده‌اند. در این پرونده، ساختار سازمانی خوانده، یعنی موجودیت به صورت شرکت مستقل به عنوان دلیلی برای استقلال آن از دولت محسوب نگردید.

همین رویه در پرونده دیگری (Mellenger v. New Brunswick Development Corporation [1971] 1 W.L.R. 604)، اتخاذ گردید. معیار اصلی برای تشخیص وابستگی به دولت، «کنترل مؤثر» است. اجرای این معیار در مورد بانک مرکزی به نتایج متفاوتی می‌انجامد. آن دسته از بانک‌های مرکزی که به شدت تحت کنترل دولت هستند، دارای مصونیت نمی‌باشند؛ چراکه آنها نماینده دولت خود هستند. در پرونده (Swiss Israel Trade Bank v. Government of Salta and Banco Provincial de Salta (1972) 1 Lloyd's Reports 497)، پس از وصول نشدن یک سری برات، بانک سالتا مدعی مصونیت شد؛ اما دادگاه بر صلاحیت خود نسبت به دعوا رأی داد. زیرا از نظر دادگاه، بانک مذکور یک شخص حقوقی مستقل از دولت بود که به شغل بانکداری اشتغال داشت.

با توجه به مقدمات فوق، بررسی موضوع «مصونیت بانک مرکزی در حقوق تجارت بین‌الملل» در سه گفتار جداگانه انجام می‌شود. مفهوم مصونیت دولت و حدود اعمال آن (گفتار اول)؛ تشخیص بانک مرکزی و حدود مصونیت اموال آن (گفتار دوم) و مطالعه تطبیقی و موردی مصونیت بانک مرکزی (گفتار سوم).

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

۱ گفتار نخست. مفهوم مصونیت دولت و حدود اعمال آن

مصونیت قضایی دولت در سطح بین‌المللی، تحت تأثیر آرای قضایی و داوری و بر مبنای تمایز میان اعمال حاکمیت و اعمال تصدی تحلیل می‌شود. این قواعد، از آن جهت که در مورد بانک‌های مرکزی خارجی نیز صدق می‌کند، نیاز به بررسی جداگانه دارند.

۱.۱ مفهوم مصونیت دولت

مصونیت قضایی دولت، مفهومی مرتبط با حقوق بین‌الملل عمومی است که وارد حقوق تجارت بین‌الملل شده و آرای قضایی و داوری را متأثر ساخته است (در خصوص مفهوم مصونیت دولت و تأثیر آن بر آرای داوری و قضایی، از جمله، ر.ک: خزاعی، ۱۳۸۵؛ میر عباسی ۱۳۷۷؛ موسوی، ۱۳۸۵). مصونیت دولت در دادگاه‌های خارجی به معنای عدم امکان طرح دعوا علیه یک دولت می‌باشد. هرچند این قاعده با استثناهایی همچون امکان عدول دولت از مصونیت خود روبرو می‌باشد.

حتی بر فرض امکان طرح دعوا علیه دولت خارجی در محاکم ملی، دولت خارجی دارای امتیازهایی در مقایسه با شهروندان آن کشور است. صدور دستور موقت علیه چنین دولتی غیرممکن است و نمی‌توان احکام قضایی یا آرای داوری را از محل اموال دولتی اجرا کرد. به عنوان استثنا، اگر اموال مذکور برای اهداف تجاری اختصاص یافته باشد، مشمول محدودیت‌های فوق نخواهد بود. در انگلیس، تصدیق سفیر (بالاترین مقام دیپلماتیک کشور خارجی)، مبنی بر عدم استفاده از اموال برای اهداف تجاری کفایت می‌کند، اگرچه خلاف این تصدیق را می‌توان اثبات نمود.

نهادهای مستقل از دولت، همچون بانک مرکزی، تنها در صورتی از مصونیت (به عنوان دولت) برخوردار می‌شوند که در حال انجام اعمال حاکمانه باشند. به علاوه، در حقوق کشورهایی همچون انگلیس و ایالات متحده، مصونیت ویژه‌ای برای بانک‌های مرکزی خارجی در نظر گرفته شده که گاه با قواعد مربوط به مصونیت دولت قابل تطبیق نیست. همین امر و عواملی همچون فعالیت‌های دوگانه بانک‌های مرکزی ـ اعمال تجاری و اعمال حاکمانه ـ باعث شکل‌گیری دیدگاه‌های مختلف و آرای گوناگون شده است.

کمیسیون حقوق بین‌الملل در مورد مفهوم و محدوده مصونیت دولت مقرر می‌دارد:

دارایی، اموال تحت تصرف یا کنترل یک دولت در مقابل بازداشت، توقیف یا اجرای حکم در دادگاه کشوری دیگر دارای مصونیت است. مگر اینکه اموال مورد بحث به طور خاص در امر تجارت یا امور غیرحکومتی به کار رفته یا قصد به کارگیری در این امور وجود داشته باشد. به شرطی که در کشور محل دادگاه، واقع شده و برای پرداخت (تعهدات

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

خاصی) اختصاص یافته یا به طور مشخص جهت اجرای حکم یا هر دین دیگری تخصیص یافته باشد.

در واقع، این اصل همواره برقرار است که هرجا مصونیت قضایی وجود نداشته باشد، مصونیت از اجرای حکم نیز معنا نخواهد داشت.

ماده ۲۴ قواعد عمومی مربوط به اجرای کمیسیون حقوق بین‌الملل، به منظور توسعه مصونیت به اموال بانک مرکزی و نهادهای مشابه مقرر می‌دارد:

«۱. جز در مواردی که کشور مربوط به طور صریح و مشخص رضایت داشته باشد، هیچ‌یک از اقدامات قضایی محدودکننده، نسبت به اموال دولت خارجی در موارد زیر مجاز نخواهد بود:

... (ج) دارایی بانک مرکزی که برای مقاصد بانک مرکزی نگاهداری شده و برای پرداخت خاصی در نظر گرفته نشده‌اند.

(د) دارایی سازمان پولی یک کشور که برای اهداف پولی و غیرتجاری در نظر گرفته شده و به طور مشخص برای اجرای حکم یا دیگر دیون تخصیص نیافته‌اند».

طبق یک نظر، در صورت فقدان دلیل مبنی بر استفاده از دارایی‌های بانک مرکزی برای مقاصد خاصِ این بانک یا اهداف پولی و غیرتجاری، این اموال قابل بازداشت بوده و اجرای احکام خارجی از محل آنها مُجاز خواهد بود. البته نظر مخالف مبنی بر استفاده حاکمانه (غیرتجاری) از اموال بانک مرکزی هم طرفدارانی دارد. این موضوع در گفتارهای آینده بیشتر بررسی خواهد شد.

۲.۱ معیار فعالیت‌های حاکمیتی

وظایف اداری بر حسب اینکه متصدی آن در حال استفاده از اقتدار عمومی است یا خیر به عمل حاکمیتی و تصدی تقسیم می‌شود. بعضی از وظایفی که مستلزم استفاده از اقتدار عمومی است اساساً پاسخگوی نیازهایی هستند که نهادهای دولتی برای آن ایجاد گردیده‌اند. هدایت روابط خارجی، دفاع، حفظ نظم، وصول مالیات وظایفی هستند که جزء ثابت‌ترین فعالیت‌های اداری محسوب می‌شوند و قابل واگذاری به بخش خصوصی نیستند (زارعی، ۱۳۸۶، صص ۵ ـ ۴؛ امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۰، صص ۳۳ ـ ۳۲). در واقع، «عمل حاکمیت» عملی است که دولت از حیث داشتن قدرت عمومی و به عنوان اعمال قدرت عمومی انجام می‌دهد. مانند تأسیس معابر عمومی و میدان‌ها و استخدام مأموران رسمی. در مقابل «عمل حاکمیت»، «عمل تصدی» است که دولت آن را مانند سایر افراد جامعه انجام می‌دهد (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۸۶، ص ۴۷۱).

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

دادگاه‌ها میان اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بانک مرکزی قایل به تفکیک شده‌اند. در پرونده (Battery Steamship Corp. v. Republic of Vietnam 1972)، بانک مرکزی ویتنام برای تأمین مالی یک نهاد دولتی اقدام به صدور اعتبارات اسنادی نموده و در سررسید، محل آن را تأمین نکرد. وزارت کشور ایالات متحده چنین نتیجه‌گیری کرد که اموال بانک مرکزی برای مقاصد دولتی (اعمال حاکمیت) به کار گرفته شده است. بر عکس، در پرونده دیگری (Trendtex Trading Corp. v Central Bank of Nigeria (1977) 1 QB 529, (1977) 1 All ER))، بانک از اجرای تعهدات خود در قبال صدور اعتبارات اسنادی که به درخواست دولت نظامی نیجریه صادر شده بود، خودداری کرد. دادگاه تجدیدنظر انگلیس دفاع بانک مبنی بر مصونیت را رد کرد. بانک مذکور ادعا می‌کرد که وابسته به دولت است؛ اما دادگاه اظهار داشت که بانک مرکزی رکنی از ارکان دولت نیجریه نیست و به همین دلیل نمی‌تواند برای استفاده از مصونیت، مدعی عدم استقلال از دولت شود.

دادگاه‌ها در مواردی که بانک‌های مرکزی به عنوان بانکِ دولت یا در راستای سایر اعمال حاکمانه اقدام می‌کنند، بر مصونیت بانک مرکزی، همانندِ دولت، نظر داده‌اند. در مقابل، هر جا که بانک مرکزی، فعالیت‌های تجاری ـ ولو به نمایندگی از دولت ـ انجام داده، از قایل شدن چنین مصونیتی خودداری کرده‌اند. برای مثال، در هر مورد که بانک مرکزی اقدام به صدور اعتبار اسنادی یا بروات تجاری می‌کنند، وضعیت اخیر برقرار است. زمانی که بانک مرکزی فعالیت‌های تجاری انجام می‌دهد، مشمول قواعد حاکم بر این روابط می‌باشد. حمایت از تجاری که طرف قرارداد بانک مرکزی قرار می‌گیرند، مانع از آن می‌شود که بانک مرکزی با وجود فعالیت تجاری از امتیازاتی بهره‌مند شود که سایر تجار از آن برخوردار نیستند.

ارایه معیار برای اعمال حاکمیت از آن جهت ضروری می‌نماید که این اعمال در رویه قضایی کشورهای مختلف با همدیگر تفاوت دارد و در قبال استناد کشورهای جهان سوم به مصونیت ناشی از اعمال حاکمیت، دادگاه‌ها و مراجع داوری در کشورهای پیشرفته، تفسیر مضیقی از مفهوم و مصادیق اعمال حاکمیت ارایه داده‌اند. به طور کلی، این مفهوم به شدت تحت تأثیر معیارهایی قرار دارد که در اروپا طرح شده است (Asiedu-Akrofi, 1990, p. 277).

اعمالی که دولت همانند سایر شهروندان انجام می‌دهد، مانند فعالیت‌های اقتصادی در زمره اعمال حاکمیت نیست؛ حال آنکه امنیت، قانون‌گذاری و امور خارجه به طور مستقیم با اعمال حاکمیت ارتباط می‌یابند. بر همین اساس، مفهوم اروپایی از حقوق خصوصی و

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

حقوق عمومی ارایه شده و قواعد و مفاهیم حقوق بین‌الملل را هم تحت تأثیر قرار داده است (Harlow, 1980, P. 43).

برعکسِ حقوق کشورهای اروپای قاره‌ای، در کامن‌لا فقدان تفکیک دقیق میان حقوق عمومی و حقوق خصوصی منجر به اشکالاتی در استناد به مصونیت از یک سو و صدور آرای متعارض از محاکم در سویی دیگر شده است. این تعارض، اغلب از بررسی مسایل بین‌المللی با مبانی حقوق داخلی ناشی می‌شود. حال آنکه این معیار در سطح بین‌المللی چندان قابل اعمال نیست. در مقابل، دیدگاه قابل تأملی نیز مطرح است و آن اینکه نمی‌توان تفکیک اعمال تصدی و اعمال حاکمیت را که یک مسئله کاملاً داخلی است، با مبانی بین‌المللی مورد تجزیه و تحلیل قرار داد (Schreuer, 1978, 232-233).

در برخی از کشورها، فقدان معیار متحدالشکل برای تفکیک اعمال عمومی و خصوصی منجر به ارایه تعریفی موسع از فعالیت‌های تجاری شده است. برای مثال، در ایالات متحده، بخش ۱۶۰۳ قانون مصونیت دولت خارجی (Foreign Sovereign Immunities Act [FSIA]) عمل تجاری را به فرایند معمول تجارت یا معاملات خاص تعریف می‌کند. مطابق با بند (۱) (ب) ۱۶۱۱ از قانون مذکور، دارایی بانک مرکزی خارجی در صورتی مشمول مصونیت خواهد بود که بانک مذکور مالک آن بوده، آن دارایی در حساب خود بانک قرار داشته و نسبت به آن از مصونیت عدول نشده باشد. معیار اول به عنوان عاملی مبهم و مسئله‌ساز ارزیابی شده است (Patrikis, 1982, p. 273-274).

در بیان قید اول، به این موضوع مهم توجه نشده که بانک‌های مرکزی گاه مبالغی را به عنوان دارایی خود، در حساب خویش و برای اهداف کاملاً تجاری مانند دادن وام در بازار سرمایه نگهداری می‌کنند. در چنین مواردی، هیچ دلیل برای قایل شدن مصونیت وجود ندارد. بنابراین مطلق بودن معیار اول با فلسفه قانون مصونیت دولت خارجی مغایرت دارد.

در تحلیل مفهوم «اموالی که به حساب خود بانک مرکزی نگهداری می‌شود»، گفته شده که منظور از آن وجوهی است که برای فعالیت‌های بانک مرکزی به کار گرفته شده یا نگاهداری می‌شوند و با وجوهی که صرفاً برای معاملات تجاری یا مالی دیگر اشخاص یا دولت خارجی مورد استفاده قرار می‌گیرند، تفاوت دارد (Asiedu-Akrofi, op. cit, p. 280). این تحلیل بر اساس هدف از نگاهداری حساب استوار است. حال آنکه نظام پولی بانک مرکزی از کشوری به کشور دیگر تفاوت دارد و ارایه اوصافی واحد که میان بانک‌های مرکزی مختلف مشترک باشد، به سختی امکان‌پذیر است.

همانند ساز و کارهای پولی و مالی، نظام‌های حقوقی و مبانی حکومتی از کشوری به کشور دیگر تفاوت دارد و همین امر، اهداف و کارکردهای بانک مرکزی را به شدت تحت

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

تأثیر قرار می‌دهد. برای مثال، در برخی از کشورها امکان دارد وظایف پولی، علاوه بر بانک مرکزی برعهده برخی نهادهای دیگر نیز قرار گیرد یا وظیفه خاصی تنها بر عهده بانک مرکزی باشد.

به هر حال، قانون مصونیت دولت خارجی امریکا، معیاری برای تشخیص مصادیق «دارایی‌هایی که در حساب بانک مرکزی نگاهداری می‌شود»، ارایه نداده است. به همین دلیل، رویه قضایی و داوری با مشکلات عدیده‌ای در این خصوص روبرو بوده است. کنگره امریکا در مشروح مذاکرات خود، تصریح می‌کند که وجوه نگاهداری شده در حساب بانک مرکزی شامل وجوهی است که «در حساب‌های خود بانک مرکزی نگهداری شده یا مورد استفاده قرار می‌گیرد؛ به نحوی که از وجوهی که تنها برای معاملات تجاری استفاده می‌شود، متمایز است». دادگاه‌ها هم در عمل از این تفسیر غیررسمی برای تعیین مصادیق دارایی‌های مذکور بهره گرفته‌اند (Too Sovereign to Be Sued, 2010, p. 553).

۳.۱ عدول از مصونیت

همانطور که بررسی شد، دولت خارجی (به عنوان دولت)، در محاکم داخلی کشورهای دیگر از مصونیت قضایی برخوردار است. این قاعده، استثناهایی دارد که به موجب قانون یا رویه قضایی تحلیل می‌شوند. از جمله اینکه دولت می‌تواند به طور صریح یا ضمنی از مصونیت خود عدول کند. در مورد بانک مرکزی نیز، عدول از مصونیت امکان‌پذیر است و نتیجه آن امکان بازداشت و اجرای حکم از محل اموال بانک مرکزی می‌باشد.

پرسشی که مطرح می‌شود این است که آیا دولت می‌تواند به جای بانک مرکزی (به اعتبار اموالی که تحت مالکیت بانک مذکور قرار دارد)، از مصونیت اموال بانک مرکزی عدول کند؟

پاسخ این پرسش، به طور مستقیم با ماهیت بانک مرکزی و موقعیت حقوقی آن ارتباط می‌یابد. در امریکا مطابق با بند ۱۶۰۳ از قانون مصونیت دولت خارجی، دولت خارجی شامل نهادها یا ابزارهای اعمال قدرت و نیز نهادهای مستقل از دولت، به شرطی است که عملاً در جهت اهداف دولت بوده و توسط آن کنترل شوند. مطابق با بند ۱۶۱۰ از قانون مصونیت دولت خارجی، مصونیت نهادها و مؤسسات وابسته به دولت به طور صریح یا ضمنی قابل عدول است.

بند (۳) ۱۳ از قانون مصونیت بریتانیا، مقرر می‌دارد که هر دولتی می‌تواند به موجب رضایت‌نامه کتبی یا توافق قبلی در جهت جبران خسارت از زیان‌دیده، از مصونیت خویش عدول نماید. این عدول ممکن است کلی یا محدود به موارد و/یا اموال مشخصی باشد.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

اموالی که در حال حاضر یا در آینده برای اهداف تجاری به کار گرفته شده یا خواهند شد، مشمول مصونیت نیستند و به همین دلیل، عدول از مصونیت در مورد آنها موضوعیت ندارد.

بند (۵) ۱۱ قانون مصونیت دولت کانادا به موضوع عدول از مصونیت اختصاص دارد. این بند مقرر می‌دارد بانک مرکزی یا هر نهاد پولی خارجی، در صورتی‌که بانک یا نهاد مذکور یا دولت متبوع به طور صریح از مصونیت بانک عدول نماید، مصونیت خویش را از دست خواهد داد. برخلاف مصونیت بانک مرکزی که عدول از آن باید به طور صریح انجام گیرد، عدول از مصونیت سایر نهادهای دولتی و/یا وابسته به دولت، بر طبق بند (الف)(۱)۱۱ از قانون مذکور، می‌تواند صریح یا ضمنی باشد.

مواد مصوب کمیسیون حقوق بین‌الملل و انجمن حقوق بین‌الملل، عدول از مصونیت بانک مرکزی و نهاد پولی را به طور صریح و مشخص مُجاز دانسته‌اند. بند (ج) ۲۴ از مقررات کمیسیون حقوق بین‌الملل و ماده ۸ (الف) از مقررات انجمن حقوق بین‌الملل به این موضوع اختصاص یافته است.

این موضوع که، دولت بتواند رأساً از مصونیت بانک مرکزی در سطح بین‌المللی عدول نماید، با انتقادات زیادی روبرو شده است. به عنوان اولین نقد اساسی، این امر با «استقلال بانک مرکزی از دولت» که حتی در کشورهای دارای اقتصاد دولتی هم ـ ولو به طور ظاهری و در متن قانون ـ پذیرفته شده، مغایرت دارد. به علاوه، محسوب داشتن بانک مرکزی به عنوان رکن یا شعبه‌ای از دولت، اغلب بر مبنای «معیار همزادی» (Alter Ego Test) تحلیل می‌شود که اِعمال آن در رابطه دولت و بانک مرکزی محکوم به بطلان است.

بنابر معیار همزادی، وقتی بانک مرکزی جزئی از دولت باشد و دولت از مصونیت خود عدول کرده باشد، اموال بانک مرکزی هم به عنوان بخشی از دولت یا نهادی وابسته به آن، مصون از بازداشت نخواهد بود.

در عمل، اجرای معیار همزادی در مورد بانک مرکزی با اشکالاتی روبرو می‌شود. اول اینکه، معیار مذکور بر این فرض مبتنی است که بانک مرکزی جزئی از دولت می‌باشد؛ حال، اگر بانک مرکزی ثابت کند که چنین وضعیتی ندارد و از اختیارات و مصونیت‌های خاصی ـ مستقل از دولت متبوع خود ـ برخوردار است، مشمول معیار همزادی و آثار آن نخواهد بود. دوم اینکه، معیار همزادی، یک رویه در حقوق شرکت‌هاست که بر اساس آن رابطه میان شرکت اصلی و شعبه‌های آن تحلیل می‌شود. هرگاه شعبه، اهداف و منافع متفاوتی در مقایسه با شرکت اصلی داشته باشد، مستقل از شرکت اصلی در نظر گرفته خواهد شد. حال آنکه چنین معیاری در رابطه دولت و بانک مرکزی، که اغلب اهداف حاکمیتی یکسانی را (در

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

حوزه سیاست‌گذاری پولی و ارزی و سایر وظایف خاص بانک مرکزی) دنبال می‌کنند، قابل اجرا نیست.

سوم اینکه، استقلال بانک مرکزی از دولت بر تئوری‌های پیچیده‌ای در اقتصاد کلان استوار است؛ حال آنکه معیار همزادی، صرفاً یک تحلیل حقوقی و مبتنی بر رویه قضایی و داوری در حقوق شرکت‌ها و مؤسسات می‌باشد.

چهارم اینکه، آرای صادره در مورد مصونیت و استقلال بانک مرکزی، بر این امر دلالت دارد که این موضوع، یک مسئله مربوط به حاکمیت بوده و به همین دلیل، بسیاری از آرای صادره در این خصوص، به شدت تحت تأثیر سیاست می‌باشد. چنانچه در پرونده McKesson Corp. v. Islamic Republic of Iran, 52 F.3d 346, 352 (D.C. Cir. 1995)، دادگاه بخش ایالات متحده صریحاً اعلام نمود که موضوع، علاوه بر موازین بین‌المللی با حقوق این کشور در سطح فدرال هم ارتباط می‌یابد. از این‌رو، استفاده از معیار همزادی در تحلیل «تبعیت یا عدم تبعیت مصونیت (و در نتیجه، عدول از مصونیت) بانک مرکزی از دولت»، از سیاستی که همواره بر چنین مسایلی سایه می‌اندازد، بسیار به دور است (Samra, 2009, p. 74).

صرف‌نظر از بحث عدول از مصونیت، در مجموع دادگاه‌ها معیار همزادی را در مورد بانک مرکزی اجرا نمی‌کنند. وقتی این بانک، وظایف معمول خود را که از جمله شامل مداخله در بازار از طریق فروش بخشی از دارایی یا اوراق مشارکت دولتی یا غیردولتی و یا تعیین نرخ برای عملیات‌های و کارمزدهای بانکی می‌شود، انجام می‌دهد، نباید به این موضوع توجه کرد که این فعالیت‌ها با درخواست یا به دستور دولت انجام می‌گیرد یا اینکه بانک مرکزی در راستای انجام وظایف انحصاری خود (از جمله سیاست‌گذاری و کنترل بازار پولی) به چنین اقداماتی دست می‌زند (Too Sovereign to Be Sued, op. cit, p. 569). بانک مرکزی را نمی‌توان با شعبه‌ای از یک شرکت قیاس کرد و در نتیجه قواعد مربوط به رابطه شعبه و شرکت مادر را در مورد آن اجرا نمود.

۲ گفتار دوم. تشخیص بانک مرکزی و حدود مصونیت اموال آن

بررسی آرای قضایی و داوری نشان می‌دهد که گاه تشخیص اینکه یک بانک خارجی، واقعاً دارای صلاحیت‌ها و اختیاراتی بوده که ذاتاً مختص به «بانک مرکزی» است، موضوع بحث و چالش بوده است. این چالش، حتی اگر نام مؤسسه مذکور «بانک مرکزی» باشد، هم قابل طرح است. چراکه در اقتصادهای دولتی، ممکن است چنین بانکی از حیث سیاست‌های پولی و بانکی (که از وظایف اختصاصی بانک مرکزی می‌باشد)، مطیع دولت بوده و در

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

عوض، به نمایندگی از دولت متبوع خود یا به طور مستقل اقدام به فعالیت تجاری و ارایه خدمات بانکی بازرگانی در سطح داخلی و بین‌المللی نماید. چنین مسایلی، بررسی جداگانه مفهوم بانک مرکزی و حدود اختیارات آن را ضروری می‌سازد.

۱.۲ مفهوم بانک مرکزی

واژه «بانک مرکزی» وظایف و اختیارات این بانک را توصیف می‌کند و لزوماً بیانگر نوع شخصیت حقوقی و ماهیت آن نیست. وظایف و اختیاراتی که در قانون پولی و بانکی کشور برای بانک مرکزی کشورمان ذکر شده، در مورد تمامی بانک‌های مرکزی صدق نمی‌کند. برای مثال، از سال ۱۹۹۸، بانک انگلیس مسؤولیت سیاست‌گذاری پولی را به دست آورده، اما وظیفه نظارت بانکی را به نهاد دیگری واگذار کرده است. بنابراین می‌توان ادعا کرد که ماهیت بانک مرکزی به طور مستقیم با وظایف آن در ارتباط است. امکان دارد بانک مرکزی بیشتر با تأکید بر وصف تجاری تأسیس شود، اما به عنوان قاعده عمومی در مورد تمامی بانک‌های مرکزی، موضوع فعالیت آنها در هر حال شامل مواردی است که جنبه تجاری ندارند.[۱]

البته، اینکه بانک مرکزی در هر کشور چه ماهیتی دارد، به طور مستقیم با حقوق داخلی آن کشور در ارتباط است. چراکه تنها قانون داخلی می‌تواند ماهیت و چهارچوب سازمانی نهادها و مؤسسات داخلی را معین نماید. برای مثال، بانک هلند یک شرکت با مسؤولیت محدود است که به موجب قانون بانکی ۱۹۴۸ توسط بخش خصوصی ایجاد گردید. در حالی‌که بانک رزرو مرکزی پرو یک نهاد عمومی و تحت مالکیت دولت می‌باشد که به موجب آیین‌نامه داخلی خود اداره می‌شود. بانک مرکزی اروپا هم در نوع خود یک نهاد منحصر به فرد به شمار می‌آید که از اول ژانویه ۱۹۹۹ مسؤولیت مدیریت پول واحد اروپا (یورو) را برعهده گرفته است.

---

[۱] به طور کلی، هر دولتی از داشتن بانک مرکزی (که ممکن است نام دیگری مانند فدرال رزرو داشته باشد)، اهداف خاصی را دنبال می‌کند. در ایران، این اهداف ابتدا در قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸) و سپس در قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) (مصوب ۱۳۶۲/۶/۸)، تشریح گردیده و به مناسبت در قوانین و مقررات مختلف توضیح داده شده است. هدف اصلی بانک مرکزی، «حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد کشور است» (بند (ب) ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور). هر نوع بانک و مؤسسه مالی با مجوز بانک مرکزی اجازه تأسیس می‌گردد و توسط این مرجع کنترل، بازرسی و نظارت می‌شود. تنظیم، کنترل و هدایت گردش پول و اعتبار از دیگر اهداف بانک مرکزی است (بند ۲ ماده ۲ قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره)) که از طریق بانک‌های مختلف تحقق می‌یابد.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

این موضوع که بانک مرکزی تا چه حد استقلال دارد، با بررسی دو عامل مشخص می‌گردد. نخست اینکه، تا چه حد بانک مرکزی در قبال دیون دولت متعهد می‌شود و دوم اینکه تا چه میزان بانک مذکور می‌تواند از مصونیت برخوردار باشد؟ در پرونده ترندکس دادگاه به این نتیجه رسید که بانک مرکزی نیجریه، نهادی مستقل از دولت است و به همین دلیل نمی‌تواند از مصونیت قضایی بین‌المللی به عنوان دولت بهره‌مند شود (Blair, 1998, p. 376).

موضوع مهم دیگر، فقدان تعریف مورد توافق در مورد بانک مرکزی در سطح بین‌المللی است. در پرونده (New England Merchants National Bank v. Iran Power Generation and Transmission Co (and Others)., 502 F.Supp. 120 (S.D.N.Y.1980))، که بانک مرکزی ایران یکی از طرفین آن بود، بانک مذکور ملزم شد موقعیت خود را به عنوان بانک مرکزی از طریق اظهارنامه (به قید سوگند) مقامات عالی بانک و سایر ادله، اثبات نماید. همین مسئله در پرونده ترندکس نیز مطرح بود؛ جایی که بانک مرکزی نیجریه مجبور به اثبات موقعیت خود به عنوان رکنی از دولت گردید.

برخلاف قانون مصونیت دولت خارجی امریکا، قانون مصونیت بریتانیا (The State Immunity Act 1978 of the United Kingdom) سعی دارد که فعالیت تجاری را با ارایه مثال برای معاملات بازرگانی تشریح کند. بند ۳ (۳) از قانون مذکور در بیان مفهوم عمل تجاری مقرر می‌دارد:

۱) هر معامله‌ای برای تأمین کالا یا خدمات.
۲) هر وام یا معامله دیگری به منظور تأمین مالی و تضمین یا غرامت برای هر معامله یا هر نوع تعهد مالی.
۳) هرگونه معامله یا فعالیت (اعم از تجاری، صنعتی، مالی، حرفه‌ای و موارد مشابه) که دولت با هدفی غیر از اعمال حاکمیت آن را منعقد کرده یا به هر نحو دیگری در آن مداخله می‌کند.

اشکال معیارهای فوق نیز در آن است که در بند (۲) در تشریح مفهوم تأمین مالی، میان انجام این امر برای منافع عمومی و موضوعات تجاری قایل به تفکیک نمی‌شود. همین ابهام می‌تواند در مقام تصمیم‌گیری و رفع اختلاف، تفاسیر متفاوت و آرای متعارضی را در پی داشته باشد.

بخش ۲ قانون مصونیت دولت کانادا (Canada State Immunity Act 1985)، بدون پرداختن به مصادیق، فعالیت تجاری را به هر عملی تعریف می‌کند که ماهیتاً جنبه

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

تجاری دارد. این رویه، تشخیص فعالیت تجاری را به دادگاه‌ها (نهاد رسیدگی‌کننده) وامی‌گذارد تا بر اساس عرف و بر مبنای معیارهای به‌روز نسبت به تعیین آن اقدام نمایند.

۲.۲ اثبات موقعیت بانک مرکزی و شرایط مصونیت آن

یکی از مسایلی که در آرای متعدد موضوع بحث بوده، اثبات موقعیت یک بانک به عنوان «بانک مرکزی» بوده است. نحوه تشخیص بانک مرکزی، از همه بهتر، توسط لرد دنینگ (Lord Denning) در پرونده ترندتکس (Trendtex Trading Corp. v Central Bank of Nigeria (1977) 1 QB 529, (1977) 1 All ER 881) تبیین گردیده است. به نظر وی، «بانک مرکزی نیجریه، بانکی است که از بانک انگلیس الگوبرداری شده است. این بانک فعالیت‌های کاملاً دولتی انجام می‌دهد. برای نمونه اوراق مشارکت منتشرکرده، از ارزش بین‌المللی پول حفاظت کرده و به عنوان بانکدار و مشاور مالی دولت عمل می‌کند. اعمال بانک مرکزی تا حد زیادی تحت کنترل دولت است .. بانک مرکزی به عنوان بانکی برای سایر بانک‌ها در داخل و خارج از نیجریه عمل می‌کند و در سایر بانک‌ها اقدام به نگاهداری حساب می‌کند. این بانک به عنوان بانک دولت و در موارد نادری به عنوان بانکدار بخش خصوصی عمل می‌کند».

در مقابل لرد استفنسون (Lord Justice Stephenson)، استدلال متفاوتی داشت. به نظر او، «هرچند بانک مرکزی توسط دولت ایجاد می‌شود ... اما در هر حال یک بانک است ... بانک مرکزی دارای اختیارات و وظایف گسترده‌ای است که برای بسیاری از آنها از دولت مجوز مستقیم نمی‌گیرد؛ بنابراین بانک مرکزی یک نهاد مستقل از دولت بوده و در سطح داخلی و بین‌المللی از مصونیت قضایی ـ آن‌گونه که دولت برخوردار است ـ بهره‌مند نمی‌باشد».

یکی دیگر از معیارهایی که می‌توان برای تشخیص بانک مرکزی از بانک‌های دیگر به کار گرفت، توجه به ساختار سازمانی و نظام اداری است. بانک‌های تجاری در قالب شرکت‌های تجاری تشکیل می‌شوند و دارای مجمع عمومی، هیأت مدیره و صاحبان سهام هستند. اداره آنها هم تفاوت چندانی با شرکت‌های دیگر ندارد. با وجود این وصف در مورد شرکت‌های تجاری، اِعمال آن یا یافتن معیاری هماهنگ در مورد بانک مرکزی چندان ساده نیست. به گونه‌ای که، مقایسه بانک‌های مرکزی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که برخلاف کشورهای جهان سوم که در آنها بانک مرکزی، بانکداری دولت، سرمایه‌گذاری کلان، سیاست‌گذاری پولی و کنترل ارزی را برعهده دارد؛ در کشورهای پیشرفته، حوزه فعالیت بانک مرکزی در این موارد، نه تنها هر روز در حال محدود شدن است، بلکه گاه، رویه‌هایی

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

مغایر با کشورهای توسعه نیافته اتخاذ می‌شود. برای مثال، در کشورهای صنعتی، به منظور تأثیرگذاری در اقتصاد کشورهای دیگر، گاه بر رفع موانع و کنترل‌های ارزی تأکید می‌شود.

بانک مرکزی، اغلب در فعالیت‌های مختلفی، علاوه بر نگاهداری و سرمایه‌گذاری دارایی ملی (خزانه) فعالیت می‌کند و همین امر، اجرای قواعد مربوط به مصونیت دولت در خصوص این بانک را دشوار می‌سازد. در مورد اینکه با چه شرایطی بانک مرکزی از مصونیت بهره‌مند می‌شود، معیارهای مختلفی وجود دارد. اولین شرط آن است که نهادی که نام «بانک مرکزی» یا عناوین مشابه را دارد، اثبات کند که واقعاً به موجب قوانین و مقررات داخلی، دارای وظایف و اختیارات بانک مرکزی است. از این حیث، نباید صرفاً نوع چهارچوب سازمانی یا نحوه اداره مانع از اعلام یک بانک به عنوان بانک مرکزی شود.

بر فرض احراز شرط اول، موضوع دیگری که برای اعمال مصونیت بانک مرکزی باید احراز شود، ماهیت عملی است که بانک مذکور به نوعی در آن مداخله می‌کند. در تشخیص ماهیت عمل، اصل آن مدنظر قرار می‌گیرد و هدف و انگیزه‌ای که از انجام آن مورد نظر بوده، در تحقق یا عدم تحقق مصونیت مؤثر نیست. بر همین اساس، اعمالی که با سیاست‌گذاری پولی، ارزی و بانکی ارتباط می‌یابند، از مصونیت برخوردار بوده و توافق‌هایی همچون وام، مشمول قواعد عمومی تجارت هستند.

۳.۲ تبعیت اموال بانک مرکزی از قواعد عام حاکم بر اموال

بنابر یک دیدگاه، باید با دارایی‌های بانک مرکزی در سطح بین‌المللی همان رفتاری به عمل آید که در مورد اموال سایر اشخاص ـ به جز دولت‌ها ـ به عمل می‌آید. چراکه بانک‌های مرکزی اقدام به اندوختن پول متعلق به دولت خود در کشورهای دیگر، به‌ویژه کشورهای پیشرفته نموده و گاه این وجوه را به کشورهای خارجی وام داده یا در خارج سرمایه‌گذاری می‌کنند. در این حالت، موضوعی که باید مورد توجه قرار گیرد آن است که آیا می‌توان به دلیل وابستگی شدید بانک مرکزی به دولت در کشورهای جهان سوم یا محسوب داشتن بانک مرکزی به عنوان نهادی از نهادهای حکومت، اموال بانک مرکزی را به عنوان اموال دولت متبوع آن قابل توقیف محسوب داشت؟

در پاسخ باید اظهار داشت، وقتی که بانک مرکزی یک کشور در یکی از بانک‌های خارجی اقدام به سپرده‌گذاری با هر هدفی می‌کند، قواعد عمومی حقوق بانکی بر این رابطه حاکم خواهد بود. بدین معنا که همانند سایر موارد، رابطه سپرده‌گذار (بانک مرکزی) و بانک، رابطه میان بستانکار و بدهکار می‌باشد. در نتیجه، بانکی که در آن سپرده‌گذاری انجام شده، به بانک مرکزی خارجی بدهکار می‌شود (Anderson Nat. Bank v. Luckett, 321

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

U.S. 233 (1944); Sundial Construction Co. v. Liberty Bank of Buffalo, 277 N.Y. 137, 13 N.E.2d 745 (1938).

در یک پرونده (Bradford v. Chase National Bank, 24 F. Supp. 28 (S. D. N. Y. 1938)، دادگاه اظهار داشت، از آن جهت که دارنده حساب بانکی بر موجودی آن کنترل مطلق دارد و حساب به نام وی گشوده شده و دیگران ـ جز در صورت توافق مغایر یا حکم دادگاه ـ نمی‌توانند بر آن دسترسی داشته باشند، باید دارنده حساب را مالک آن محسوب داشت. در ایالات متحده، وجوهی که از سوی بانک‌های مرکزی خارجی در این کشور سرمایه‌گذاری می‌شود، صرف‌نظر از منشأ و مبدأ این وجوه، جزء اموال بانک مرکزی خارجی محسوب می‌گردد؛ به شرطی که اموال و وجوه به نام بانک مرکزی سپرده یا سرمایه‌گذاری شده باشد.

از این‌رو، اموال بانک مرکزی، آنجا که در راستای فعالیت‌ها و عملیات‌های خاص این بانک به کار گرفته می‌شود، از مصونیت برخوردار است. صرف‌نظر از اینکه فعالیت مذکور ماهیتی غیرتجاری داشته یا تجاری باشد. در عین حال، اموال و وجوهی که بانک مرکزی به عنوان خزانه‌دار (نماینده دولت) در اختیار دارد، به عنوان اموال بانک مرکزی خارجی به شمار نمی‌آیند. در صورتی که بانک مرکزی اموال را در حسابی که به نام خود نیست نگاهداری کرده و از آنها برای مقاصد تجاری ـ آن‌گونه که با اهداف این بانک مغایرت دارد ـ استفاده نماید، این اموال و وجوه از مصونیت برخوردار نخواهد بود (US Foreign Sovereign Immunities Act (FSIA), U.S.C § 1610 (a), (1997 amendment).

در مورد اعتبارات اسنادی ـ ولو اینکه به نفع دولت گشوده شده یا بانک مرکزی به هر نحو، یکی از بانک‌های درگیر در چنین معاملاتی باشد ـ مصونیت بانک مذکور به‌شدت محل تردید است. کمیته حقوق بین‌الملل کانون وکلای نیویورک ضمن موافقت با استدلالی که دادگاه میشیگان در پرونده (Werner Lehara Intern. v Harris Trust & Savings Bank, 484 F. Supp. 65 (W.D. Mich. 1980)) به عمل آورده، اظهار داشت: «وقتی بانک مرکزی اقدام به صدور اعتبارت اسنادی در معاملات تجاری می‌کند، دیگر نسبت به آن مقدار از دارایی که بدین منظور به کار می‌گیرد، مصونیت نخواهد داشت».

در مورد حساب‌هایی که هم برای اهداف خاص بانک مرکزی و هم برای مقاصد تجاری به کارگرفته می‌شوند، در پرونده (Birch Shipping Corp. v. Embassy of United Republic of Tanzania, 507 F.Supp. U'1311, 312 (DDC1980)) دادگاه بخش کلمبیا معافیت و مصونیت بانک مرکزی را به عنوان امری استثنایی، قابل تسری به چنین

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

حساب‌هایی ندانست. دادگاه در استدلالی جالب اظهار داشت که اگر قرار باشد موجودی یک حساب بانکی به صرف استفاده یکباره یا چندباره از آن برای مقاصد عمومی از مصونیت برخوردار باشد، در آن صورت نوعی خلأ قانونی برای فرار از قانون مصونیت دولت خارجی ایجاد خواهد شد.

به عنوان مثال عینی، در یک مورد (Banco Central De Reserva del Peru v. Riggs Nat'l Bank, 919 F.Supp.13 (D.C. 1994))، دولت جمهوری پرو سعی داشت از مقررات قانون مصونیت دولت خارجی (ایالات متحده)، سوءاستفاده کند. این دولت، به طور غیرمشروط بازپرداخت وام‌های بخش خصوصی را از طریق دو میلیون دلار سپرده‌ای که باید به وسیله بانک ملت (Banco de la Nación) به عنوان یک بانک خصوصی تودیع می‌شد، تضمین کرده بود. به جای بانک ملت پرو، این سپرده از سوی بانک مرکزی این کشور تودیع شد. بعدها، به دلیل خودداری بخش خصوصی از بازپرداخت وام‌ها، خواهان نسبت به سپرده‌های مذکور اقدام به تهاتر کرد. جمهوری پرو با این استدلال که آن سپرده متعلق به بانک مرکزی پرو بوده و به استناد بند (۱)(ب) ۱۶۱۱ قانون مصونیت دولت خارجی دارای مصونیت هستند، استرداد آن را خواستار گردید. در این پرونده، دادگاه بخش حکم داد که سپرده بانک مرکزی، جزء اموال این بانک که «به حساب خود آن نگاهداری شود»،[1] نبوده‌اند؛ بلکه این سپرده در جهت تأمین مالی معاملات سایر اشخاص، و نه بخشی از فعالیت‌های بانک مرکزی به کار گرفته شده بودند (Liendo III, 2007, p. 124).

۳ گفتار سوم. مطالعه تطبیقی و موردی مصونیت بانک مرکزی

بررسی تطبیقی حقوق کشورهای مختلف حکایت از آن دارد که کشورهای پیشرفته از طریق وضع قانون و دادگاه‌های آنها با تفسیر موسع از مقررات، سعی دارند تا با پذیرش مصونیت اموال بانک‌های مرکزی خارجی، از این طریق توجه چنین کشورهایی را برای سرمایه‌گذاری در خاک خود فراهم نمایند. این گرایش، به ویژه در پرونده‌ای که خوانده آن جمهوری قزاقستان بوده و در همین گفتار بررسی می‌شود، بسیار ملموس است.

[1] "Held for its own account": FSIA § 1611(b)(1).78.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

۱.۳ مطالعه تطبیقی مصونیت بانک مرکزی

رویه‌های مختلفی در خصوص مصونیت دارایی‌های بانک مرکزی در قبال اجرای احکام، در کشورهای مختلف اتخاذ شده است. نگاه عمیق نشان می‌دهد که هر کشوری منافع خود را در نظر گرفته است. به علاوه، قوانین خاص راجع به مصونیت دولت که مصونیت بانک مرکزی را هم مورد توجه قرار داده‌اند، دارای عباراتی با مفاهیم موسع و گاه متضاد هستند. همین امر باعث تفاسیر قضایی عدیده‌ای شده و در نتیجه رویه قضایی سهم عمده‌ای را در تکوین قواعد حاکم بر مصونیت بانک مرکزی به خود اختصاص داده است.

در اکثر کشورها، با بانک مرکزی همانند دولت برخورد می‌شود و این نهاد از مصونیتی متفاوت یا اضافه بر دولت برخوردار نیست. چنانچه گزارش کمیسیون اصلاح قوانین استرالیا اعلام می‌دارد که، «توجیه اعطای مصونیتی بیش از حمایتی که از دولت خارجی به عملی می‌آید، برای بانک‌های مرکزی خارجی، بر مبنای اصول و قواعد حقوقی، بسیار دشوار است» ((Australian Law Reform Commission Report (§ 132)).

آلمان و بسیاری از کشورهای تابع نظام حقوقی رومی- ژرمنی، امتیاز خاصی برای بانک‌های مرکزی قایل نشده‌اند. چنانچه یک دادگاه آلمانی، بازداشت وجوه متعلق به بانک مرکزی نیجریه را که در یک بانک آلمانی سپرده شده بود، مجاز دانست (Central Bank of Nigeria, Landsgericht Frankfurt, (2 December 1975), 65 ILR 131). دادگاه مذکور اعلام داشت که وجوه نقد یا سهامی که در حال حاضر برای منافع عمومی مورد استفاده نیستند، به صرف اینکه شاید برای چنین اهدافی در آینده استفاده شوند، از مصونیت برخوردار نمی‌شوند.

در سوئیس دادگاه فدرال این کشور، از به رسمیت شناختن مصونیت برای دارایی‌های متعلق به بانک مرکزی لیبی خودداری کرد. دادگاه مذکور این استدلال را نپذیرفت که دارایی‌های بانک مرکزی، به دولت تعلق داشته و نمی‌توان حکم را از محل آنها اجرا کرد (Libya v. Actimon SA, Swiss Federal Tribunal (24 April 1985), 82 ILR 30). به نظر دادگاه، صرف اعلام رسمی این موضوع که سپرده مذکور برای اجرای اعمال حاکمانه تخصیص یافته، برای شمول مصونیت کفایت نمی‌کند؛ بلکه باید نوع و جزئیات اعمال حاکمانه با دلیل اثبات گردد. در استرالیا و کانادا هم مصونیت خاصی برای بانک‌های مرکزی به رسمیت شناخته نشده است. دارایی‌های این بانک مشمول قاعده عمومی می‌باشد که به موجب آن، اموالی که توسط بانک‌ها برای مقاصد تجاری مورد استفاده قرار می‌گیرد، از مصونیت برخوردار نیستند.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

در برخی دیگر از کشورها، گونه دیگری از منافع و در نتیجه گونه‌ای دیگر از تحلیل‌ها برقرار است. در ایالات متحده، انگلیس، فرانسه و چین، مصونیت بانک‌های مرکزی به رسمیت شناخته شده است. چنانچه پرونده اِی.آی.جی علیه جمهوری قزاقستان نشان می‌دهد، حجم حمایت‌ها در بریتانیا بسیار وسیع‌تر از دیگر کشورها است. سازمان ملل متحد نیز در ضمن کنوانسیونی که برای تأیید مصونیت قضایی دولت‌ها تدوین نموده،[1] بندی را به مصونیت دارایی‌های بانک مرکزی اختصاص داده و جانب طرفداران مصونیت این بانک را گرفته است. هرچند این کنوانسیون هنوز لازم‌الاجرا نشده، اما تمایل کشورهای پیشرفته را به جلب و حفظ سرمایه‌های دولتی خارجی نشان می‌دهد و به طور قطع، هدف غایی از آن، حمایت از بانک‌های مرکزی کشورهای توسعه نیافته نیست.

در امریکا، ابهام در اصطلاحات و تعابیر به کار رفته در قانون مصونیت دولت خارجی، عده‌ای از قضات را بر آن داشته که آنها را آن‌گونه که می‌خواهند معنا کنند. در دهه اخیر، در دو پرونده[2] که حکم آنها به نفع بانک‌های مرکزی خارجی از دادگاه‌های آمریکایی صادر گردید، اعلام شد که بانک مرکزی شخصیتی مستقل از دولت متبوع خود دارد و لذا مسئول دیون و تعهدات دولت مذکور نیست.

فرانسه و چین در سال ۲۰۰۵ قانونی را در خصوص مصونیت دولت وضع کرده‌اند؛ در قانون هر دو کشور، مسئله دارایی‌های بانک مرکزی بررسی شده است. چین به درخواست هنگ‌کنگ و به منظور حفظ این بخش از چین به عنوان مرکز مالی بین‌المللی، برای دارایی‌های بانک مرکزی قایل به مصونیت مطلق شده که مصونیت در خصوص اقدامات اجرایی را هم شامل می‌شود. این قانون، علاوه بر سرزمین بزرگ چین و منطقه اداری ویژه ماکائو، در هنگ‌کنگ نیز اجرا می‌شود.[3] مطابق با ماده ۲ قانون مصونیت قضایی بانک‌های

---

[1] United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Properties, Adopted by the UN General Assembly in December 2004.

برای دیدن ترجمه فارسی کنوانسیون، ر.ک: خزایی، حسین (مترجم)، کنوانسیون ۱۷ ژانویه ۲۰۰۵ سازمان ملل متحد راجع به مصونیت قضائی دولت‌ها و اموالشان، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۳۵، پاییز و زمستان ۱۳۸۵، صص ۴۵۲ - ۴۳۷.

[2] EM Ltd. v. Republic of Argentina, 473 F.3d 463, 475-76 (2d Cir. 2007); LNC Invs., Inc. v. Banco Central de Nicaragua, 228 F.3d 423 (2d Cir.2000).

[3] See: Law of the People's Republic of China on Judicial Immunity from Measures of Constraint of the Property of Foreign Central Banks (adopted 25 October 2005).

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

مرکزی در چین، اموال بانک‌های مرکزی شامل وجه نقد، بروات بانکی، سپرده‌های بانکی، سهام، ذخایر ارزی خارجی و ذخایر طلای متعلق به این بانک‌ها و اموال غیرمنقول و سایر اموال، متعلق به آنها فرض می‌شود.

در فرانسه، مطابق با بند (۱) ماده ۱۳ قانون پولی و مالی این کشور (الحاقی ۲۶ ژولای ۲۰۰۵)،[1] بانک‌های مرکزی خارجی، هرچند از مصونیت مطلق برخوردار نشده‌اند، اما اموالی که به وسیله آنها و به نمایندگی از دولت خارجی نگاهداری یا اداره می‌شود، از مصونیت شدیدی بهره‌مند هستند. این قانون، به تبعیت از رأی دیوان عالی کشور فرانسه در پرونده Société Sonatrach v. Migeon, French Court of Cassation (1 October (1985), 77 ILR 525; Cited in: Gaukrodger, D. (2010), p. 21 مقرر می‌دارد که اگر اثبات شود که اموال تحت اختیار بانک مرکزی متعلق به بخش خصوصی است که برای فعالیت‌های دارای ماهیت خصوصی به کار گرفته می‌شود، از مصونیت اجرایی برخوردار نخواهد بود.

در حقوق ایران، مصونیت بانک‌های مرکزی خارجی در محاکم داخلی، در قوانین مربوط به بانکداری یا مقررات دیگر مطرح نشده است. از این‌رو، چنین مصونیتی برای بانک مرکزی خارجی یا نهاد معادل آن از حیث قضایی و/ یا اجرایی در محاکم داخلی وجود ندارد. در مورد استقلال بانک مرکزی، هرچند این موضوع هم به طور صریح در قوانین کشورمان پیش‌بینی نشده، با این وجود، از مواد مختلف قانون پولی و بانکی کشور، می‌توان استقلال بانک مرکزی از دولت را استنباط کرد. بنابر بند (ج) ماده ۱۰ قانون مذکور، «بانك مرکزی ایران دارای شخصیت حقوقی است و در مواردی که این قانون پیش‌بینی نشده است تابع قوانین و مقررات مربوط به شرکت‌های سهامی خواهد بود».

همچنین، مطابق با ماده ۱۲ قانون پولی و بانکی کشور، یکی از وظایف بانک مرکزی، عمل به عنوان «بانکدار دولت» می‌باشد که نشان از استقلال این بانک از دولت دارد. به‌علاوه، وفق ماده ۱۴ همان قانون، بانک مرکزی می‌تواند در راستای انجام وظایف خود ـ از جمله برای سیاست‌گذاری پولی و بانکی ـ مقرراتی را وضع نماید. در این صورت، تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی، ملزم به مراعات و اجرای آن خواهند بود.

[1] See: Article 51 of Law No. 2005-842 of 26 July 2005, adding Art. 153-1 to the French Monetary and Financial Code.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

ماده ۲۱ کنوانسیون سازمان ملل متحد درباره مصونیت‌های قضایی دولت‌ها و اموال آنها، دسته خاصی از اموال را برمی‌شمارد که در مورد آنها فرض بر این است که جز برای اعمال حاکمیت (اهداف غیرتجاری) به کار گرفته نمی‌شوند. در بند سوم از ماده فوق، اموال بانک مرکزی یا هر نهاد پولی متعلق به دولت در زمره اموال مذکور محسوب گردیده است. چنانچه گفته‌اند (Zhu, 2007, p. 69)، معلوم نیست آنچه که در بند (ج) ماده ۲۱ کنوانسیون مقرر شده، انعکاسی از حقوق بین‌الملل موجود می‌باشد یا صرفاً پیشرفتی است که مجمع عمومی سازمان ملل متحد برای افزودن آن به داشته‌های حقوق بین‌الملل می‌کوشد.

۲.۳ بررسی رویه قضایی

الف. اِی.آی.جی علیه جمهوری قزاقستان

در یکی از جدیدترین پرونده‌های مرتبط با مصونیت اموال بانک مرکزی (AIG Capital Partners Inc. v. Republic of Kazakhstan [2005] EWHC 2239 (Comm); [2006] 1 WLR 1420)، رویه‌ای اتخاذ شد که چندان با تفاسیر ظاهری از مقررات مربوط به مصونیت دولت‌های خارجی مطابقت ندارد. در این پرونده، به هدف نهایی معاملات بازرگانی بانک مرکزی توجه شد و با توجه به ارتباط آنها با منافع عمومی، حکم به مصونیت اموال بانک مرکزی صادر گردید.

پرونده، زمانی در دادگاه انگلیس مطرح شد که دیوان داوری ایکسید، رأیی را به نفع یکی از مؤسسات وابسته به اِی.آی.جی و بر علیه جمهوری قزاقستان صادر کرد و اِی.آی.جی برای اجرای آن در دادگاه انگلیس اقدام نمود. اِی.آی.جی درخواست کرد که رأی مذکور از محل وجوه نقد و سهامی که قزاقستان در بانک لندن داشت، اجرا شود. بانک ملی قزاقستان (که بانک مرکزی این کشور به شمار می‌رود)، به عنوان ثالث وارد پرونده شد و ادعا کرد که به موجب قانون مصونیت بریتانیا، اموال معرفی شده از مصونیت اجرایی برخوردار است.

سهام و وجوه مذکور، به موجب دستور سال ۲۰۰۰ رئیس‌جمهور قزاقستان جزء اموال دولتی این کشور به شمار می‌آمد. مطابق با توافقنامه امانی میان جمهوری قزاقستان و بانک مرکزی، خزانه ملی به وسیله بانک مرکزی اداره می‌شد و این بانک، اختیار سرمایه‌گذاری وجوه ملی (دولتی) را دارا بود. توافق بر این بود که در صورت سودآور بودن معاملات انجام شده، به بانک مرکزی حق کمیسیون تعلق گیرد و در صورت زیان‌آور بودن آنها، این بانک

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

به دولت قزاقستان خسارت بپردازد. در این توافقنامه، دولت به عنوان ذینفع وجوه مذکور اعلام شده بود.

در توافقنامه میان بانک مرکزی قزاقستان و بانک لندن، بانک اخیر پذیرفته بود که سهام و وجوه دولتی را به عنوان بانکدار و امین، به نام بانک مرکزی قزاقستان نگاهداری نماید. بر طبق این توافقنامه، شانزده حساب بانکی افتتاح گردید. سهام سپرده شده به این حساب‌ها، شامل اوراق قرضه بریتانیا، سهام شرکت‌های بریتانیایی عرضه شده در بورس و سهام غیرانگلیسی بود. با توجه به اینکه سهام انگلیسی بیش از محکوم‌به رأی داوری بود، دادگاه اعلام کرد که وضعیت سهام غیرانگلیسی خارج از خواسته محکوم‌له رأی می‌باشد. در یک دوره ۱۸ ماهه، هرماه حدود ۶۷۰۰ معامله بر روی سهام مذکور انجام شده بود.

دادگاه به این نتیجه رسید که وجوه نقد و سهام برای مقاصد تجاری به کار نرفته و چنین هدفی هم برای آنها مدنظر نبوده است. دادگاه به این حقیقت به عنوان قاعده توجه داشت که هدف از گردش وجوه و تجارت سهام، افزودن بر وجوه دولتی بوده است. در این راستا، دادرس تشخیص داد که فعالیت بازرگانی در خصوص حساب‌های سهام، مدنظر قرار دادن حداکثر سود با وجود ریسک متعارف و هدفمند بودن اعمال بانک مرکزی در اداره وجوه دولتی تعیین کننده نیست. آنچه اهمیت دارد، هدف غایی از این اقدامات است که با حاکمیت جمهوری قزاقستان ارتباط می‌یابد. در تأیید این تحلیل، دادگاه به نامه‌ای استناد کرد که سفیر قزاقستان به دادگاه ارسال کرده و به موجب آن تصدیق کرده بود که دارایی‌های مذکور و سود حاصل از آنها، بخشی از اموال ملی قزاقستان را تشکیل می‌دهند. سفیر تصریح کرد که وجوه مورد بحث، برای تثبیت اوضاع اقتصادی قزاقستان در نظر گرفته شده و هدف از سرمایه‌گذاری آنها در بازار سهام، تأمین نسل‌های آتی بوده است؛ و اینکه دارایی‌های لندن، هرگز برای مقاصد تجاری به کار نرفته و چنین هدفی هم برای آنها لحاظ نشده بود.

دادگاه به استناد بند (۵) ۱۳ قانون مصونیت دولت، اظهار داشت که چنین تصدیقی باید به عنوان دلیل کافی برای عدم استفاده تجاری پذیرفته شود، مگر اینکه خلاف آن اثبات گردد. قاضی تشخیص داد که تنها استدلال مخالف، فعالیت‌های بازرگانی در مورد سپرده‌های بانکی بوده که استفاده تجاری از آنها اثبات نشده است.

در مقابل استدلال‌های فوق، خواهان‌ها (محکوم‌لهم رأی داوری)، به این موضوع استناد می‌کردند که فعالیت‌های بازرگانی انجام شده در حساب‌های سهام، آشکارا معاملات پولی (Financial Transaction) بوده و در تعریف معاملات تجاری مذکور در بند (۳) ۳ قانون مصونیت دولت می‌گنجد. بند مذکور تصریح می‌کند که هر نوع وام یا سایر

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

عملیات‌هایی که موضوع آنها پول باشد، فعالیت تجاری به شمار می‌آید. قاضی دادگاه، این استدلال را هم با تحلیل موسع از توافقنامه میان بانک مرکزی قزاقستان و بانک لندن نپذیرفت. قاضی چنین استدلال کرد:

«به نظر من، اینکه چه عملیاتی نسبت به حساب‌های سهام صورت گرفته، باید با در نظر گرفتن هدف موافقت‌نامه بانک مرکزی قزاقستان و بانک لندن، تحلیل شود. آن موافقت‌نامه برای اداره وجوه دولتی تنظیم گردیده بود. حساب‌های سهام از دارایی‌هایی تشکیل می‌شود که بخشی از اموال دولتی هستند. به نظر من، تمامی عملیات‌ها در جهت اعمال حاکمیت جمهوری قزاقستان می‌باشد».

چنانچه ملاحظه می‌شود، با وجود اینکه معاملات صورت گرفته، ماهیتاً به نحوی بوده که امکان انجام آنها از سوی بخش خصوصی نیز وجود داشته، دادگاه این رویکرد را در پیش نگرفت. در عوض، منشأ وجوه مذکور و هدف از گردش تجاری آنها مورد توجه قرار گرفت. به حکم منطق، وجوهی که از فروش نفت و مالیات‌های مربوط به صنعت نفت به دست آمده و باید برای خرید مواد خام و اجرای پروژه‌های خاصی که از سوی رئیس‌جمهور قزاقستان تعیین شده بود، مصرف می‌گردید، نمی‌توانست فاقد مصونیت باشد.

در مقابل، اِی.آی.جی مفهوم موسعی از معاملات را مدنظر قرار می‌داد. با پذیرش این استدلال، در عمل اثبات این موضوع که افزایش وجوه دولتی می‌تواند با هدفی غیر از تجارت و بازرگانی انجام گیرد، در حد غیرممکن دشوار می‌شود.

در پرونده دیگری،[1] تحلیل هدف غایی از نگاهداری و گردش اموال دولتی مورد توجه قرار گرفت. در پرونده سارِیو که به کشورهای مختلفی ارتباط داشت، یک دادگاه سوئیسی به صراحت اعلام داشت که ماهیت اعمال تعیین کننده می‌باشد، نه هدف و انگیزه‌ای که از انجام آنها مدنظر بوده است. در حالی‌که کویت پذیرفته بود که معاملات موضوع اختلاف، جنبه تجاری داشته‌اند.

به هر حال، هنوز هم مصونیت دولت، آخرین سنگری به شمار می‌آید که در جبهه پرونده‌های حقوق خصوصی، فتح نشده باقی مانده است (Gaukrodger, Ibid, p. 23).

---

[1] Sarrió v Kuwait Investment Office and Kuwait Investment Authority; See: Sarrió SA v. Kuwait Investment Authority, [1996] EWCA Civ 575, rev'd, [1997] UKHL 49. Cited in: Gaukrodger, op. cit, p. 16.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

ب. وزارت دفاع علیه کیوبیک

در بخشی از ادعاها و دفاعیات (مرحله تجدیدنظر) مربوط به پرونده وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران علیه شرکت کیوبیک و دیگران[1] در دادگاه ایالتی کالیفرنیا، وزارت دفاع مدعی شد که محکوم‌به رأی داوری که به سود این وزارتخانه و علیه شرکت آمریکایی کیوبیک صادر شده بود، جزء اموال نظامی نیست که مشمول بند ۲ (ب) بخش ۱۶۱۱ (قانون مصونیت دولت خارجی) باشد؛ بلکه این محکوم‌به جزء دارایی بانک مرکزی ایران و در نتیجه مشمول بند (۱)(ب) همان بخش بوده و از حیث تعلق به بانک مرکزی، مشمول مصونیت قضایی و اجرایی می‌گردد.

وزارت دفاع کشورمان، از جمله به اظهارات دکتر اسدالله کریمی (که در لایحه به عنوان متخصص حقوق بانکی ایران معرفی شده بود)، استناد می‌کرد که بر طبق آن، «تمامی مبالغ مربوط به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی در ایران به بانک مرکزی ایران تعلق دارد و باید به حساب خزانه‌داری کل واریز گردد تا در فرصت مناسب به موجب قانون بودجه کشور هزینه شود».[2] وزارت دفاع با استناد به این نظریه حقوقی، اظهار داشت که محکوم‌به مذکور باید از مصونیت اجرایی برخوردار باشد.

دادگاه ایالتی کالیفرنیا شمول بند (۱)(ب) ۱۶۱۱ را نسبت به محکوم‌بهی که محکوم‌له آن وزارت دفاع ایران بود، نپذیرفت. دادگاه مذکور از جمله با استناد به آرای صادره در دو پرونده بین‌المللی دیگر،[3] ـ که در آنها دفاع (ادعایی) مشابهی از سوی دولت پرو و اکوادور انجام و به‌ترتیب توسط دادگاه‌های ایالتی بخش کلمبیا و نیویورک رد شده بود ـ اظهار داشت که قانون مصونیت دولت خارجی (ایالات متحده) جمع دو شرط «تعلق به بانک مرکزی» و «نگاهداری در حساب خود بانک مرکزی» را شرط برخورداری اموال این بانک از

---

[1] Ministry of Defense and Support for Armed Forces of Islamic Republic of Iran v. Cubic Defense Systems, Inc., 385 F. 3d 1206, 1211 (CA9 2004).

[2] Ibid, p. 14364.

این عقیده، در حقوق داخلی به اصل ۵۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشاره دارد که به موجب آن، «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد»؛ در عین حال، واریز تمام دریافتی‌ها به حساب خزانه‌داری کشور، هرگز به مفهوم تعلق آنها به بانک مرکزی نیست.

[3] Banco Central de Reserva del Peru v. Riggs Nat'l Bank of Washington, D.C., 919 F. Supp. 13, 17 (D.D.C. 1994); Weston Compagnie de Finance et D'Investissement, S.A. v. Republica del Ecuador, 823 F. Supp. 1106, 1114 (S.D.N.Y. 1993).

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

مصونیت می‌داند. به‌علاوه، این مبالغ باید در راستای وظایف انحصاری بانک مرکزی به کار گرفته شده یا نگاهداری شوند. دادگاه، همچنین دلیل محکمی برای رد ادعای وزارت دفاع به کار بست. اینکه، اگر استدلال وزارتخانه پذیرفته شود، در آن صورت «هر وجهی که به هر یک از نهادهای [دولتی] ایرانی تعلق دارد، باید مشمول استثنا [مصونیت] بانک مرکزی مذکور در قانون مصونیت دولت خارجی باشد».[1] چراکه به هر حال، همه وجوه در نهایت به حساب خزانه‌داری کل واریز یا محسوب می‌شوند.

با این مقدمات، استدلال‌ها و مستندات دقیق، دادگاه کالیفرنیا چنان تفسیر موسعی از بند (۱)(ب) ۱۶۱۱ را مردود اعلام کرد و اظهار داشت که حکم صادره علیه کیوبیک نمی‌تواند صرفاً به استناد بند فوق از قانون مصونیت دولت خارجی (ایالات متحده)، مصون از مطالبات اشخاص ثالث نسبت به محکوم‌به باشد.

ج. دعوای بانک مرکزی ایران علیه شورای اتحادیه اروپا

این دعوا از سوی بانک مرکزی ایران علیه شورای اتحادیه اروپا در دیوان دادگستری اروپا طرح گردیده و منتهی به رأی مورخ ۱۸ سپتامبر ۲۰۱۴ از شعبه اول عمومی دیوان مذکور گردیده است.[2] دعوا به اعمال تحریم‌های اتحادیه اروپا بر اساس مقررات اتحادیه از جمله دستورنامه[3] اصلاحی شماره ۲۶۷ مورخ ۲۳ مارس ۲۰۱۲[1] در خصوص وضع تحریم علیه

---

[1] Ministry of Defense v Cubic, op. cit, p. 14365.

[2] European Court of Justice (ECJ), Case T-262/12 - Central Bank of Iran v Council of the European Union, Judgment of the General Court (First Chamber) of 18 September 2014; At:
http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157842&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=451352.

[3] در این مقاله، واژه «دستورنامه» به عنوان معادل (Regulation) به کار می‌رود. در برخی از پژوهش‌های فارسی، این واژه به «آیین‌نامه» ترجمه شده است که به نظر نمی‌رسد، دقیق باشد. در حقوق اتحادیه اروپا، دستورنامه اصطلاحی جدید و با آثار حقوقی متفاوت از «دستورالعمل» (Directive) می‌باشد. به موجب ماده ۱۸۹ معاهده رم، دستورنامه به طور مستقیم (بدون نیاز به تصویب آن در پارلمان کشورهای عضو اتحادیه) و به طور کامل (بدون حق شرط برای کشورها) الزام‌آور است؛ حال آنکه در مورد دستورالعمل هریک از کشورهای عضو می‌تواند، آن را بر مبنای حقوق داخلی و مقتضیات کشور (تا حدودی) تعدیل نموده و سپس تصویب کند. با توجه به رویکرد پایدار اتحادیه اروپا، امروزه بیشتر دستورالعمل‌ها در واقع، مقدمه‌ای برای بسترسازی در کشورهای عضو برای پذیرش دستورنامه می‌باشند. به عبارت دیگر، پس از مهلت معقولی پس از دستورالعمل ←

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

ایران ارتباط داشت. هدف از تحریم‌ها، اعمال فشار به دولت جمهوری اسلامی ایران برای خودداری از آنچه که توسعه فعالیت‌های مرتبط با تولید سلاح‌های هسته‌ای بود، عنوان می‌شد.

در ۹ ژوئن ۲۰۱۰ شورای امنیت سازمان ملل قطعنامه شماره ۱۹۲۹ را تصویب کرد که تحریم‌های مقرر در قطعنامه شماره ۱۷۳۷ سال ۲۰۰۶ علیه ایران را افزایش می‌داد.

در ۱۷ ژوئن ۲۰۱۰ تحت تأثیر قطعنامه‌های شورای امنیت، اتحادیه اروپا اعلامیه‌ای صادر کرد که به موجب آن نگرانی عمیق خود را از فعالیت‌های هسته‌ای ایران عنوان کرده و دولت‌های اتحادیه را به اجرای قطعنامه شماره ۱۹۲۹ دعوت می‌کرد. تحریم‌های اتحادیه، علاوه بر دولت جمهوری اسلامی ایران، در مورد اشخاص و نهادهایی اجرایی اعلام گردید که توسط شورای امنیت در قطعنامه شماره ۱۷۳۷ اعلام شده بود.

اتحادیه اروپا در ۲۳ اکتبر ۲۰۱۱ به استناد آنچه که از گزارش‌های آژانس بین‌المللی انرژی هسته‌ای استنباط می‌شد، اعلامیه‌ای صادر و در راستای همکاری بین‌المللی با دیگر کشورها، تحریم‌های شدیدی را علیه نظام مالی ایران وضع و اجرایی نمود.

بعد از اقدامات و اعلامیه‌های متعدد، سرانجام در ۲۳ ژانویه ۲۰۱۲، اتحادیه اروپا دستورنامه شماره ۵۴ را صادر و در اجرای آن وجوه و منابع مالی بانك مرکزی در اروپا مسدود گردید و این موضوع متعاقباً به اطلاع بانك مرکزی ایران رسید.

در ۲۶ مارس ۲۰۱۲، بانك مرکزی ایران هر نوع همکاری و مداخله مستقیم در دور زدن تحریم‌ها را انکار و درخواست کرد که در لیست ضمیمه اعلامیه شماره ۴۱۳ ـ ۲۰۱۰ اتحادیه و نیز فهرست پیوست دستورنامه شماره ۹۶۱ ـ ۲۰۱۰ که با دستورنامه شماره ۵۴ ـ ۲۰۱۲ اصلاح گردید، تجدیدنظر شود.

در بخشی از استدلال به نفع بانك مرکزی ایران، دیوان دادگستری اروپا تصریح کرد که به موجب رویه قضایی،[۲] اتحادیه اروپا که اقدام به اعمال معیارهای محدودکننده علیه شخص یا نهادی می‌کند، مکلف است مبانی این اقدام را کتباً به طرف (تحریم شوند) اعلام کند. این

→

(اغلب سه سال)، دستورنامه‌ای در همان موضوع دستورالعمل تدوین شده و مفاد آن به کشورهای اتحادیه تحمیل می‌شود (رجوع کنید: السان، ۱۳۹۳، ص ۱۴۲).

[1] Council Regulation (EU) No 267/2012, At: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A32012R0267.

[2] C-548/09 P Bank Melli Iran v Council [2011] ECR I-11381.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

اقدام باید همزمان با اعمال تحریم‌ها یا در اولین فرصت ممکن پس از اجرای آنها انجام گیرد. زمان ابلاغ این موضوع تعیین‌کننده شروع مهلتی است که در آن شخص یا نهاد تحریم‌شونده می‌تواند از دیوان دادگستری اروپا لغو تحریم‌ها را درخواست کند.

دیوان دادگستری اروپا با همین استدلال، دفاع شورای اتحادیه اروپا را مبنی بر اینکه دعوای بانک مرکزی ایران خارج از مهلت اقامه شده، رد کرد.

بانک مرکزی ایران به عنوان خواهان، چهار سبب را برای اثبات ادعاهای خود در خصوص ضرورت لغو دستورنامه اروپا ارایه کرد. اول اینکه، در ارزیابی خطایی رخ داده است. دوم اینکه، تعهداتی که دولت‌ها در قبال همدیگر از حیث مصونیت اموال دارند، نقض شده است. سوم اینکه، اصل احترام به حقوق دفاعی و نیز حق خواهان در دسترسی به حمایت‌های قضایی مؤثر مورد بی‌توجهی قرار گرفته است. چهارم اینکه، اصل تناسب در تفسیر نقض شده و نیز حقوق بنیادین خواهان به‌ویژه حق احترام به مالکیت و اعتبار نادیده گرفته شده است.

در مقام پاسخ، شورا مدعی بود که اشخاص حقوقی که بخشی از نهادهای حکومتی یا دولت خود را تشکیل می‌دهند، نمی‌توانند به حمایت‌های مبتنی بر حقوق بنیادین استناد نمایند. از آن جهت که بانک مرکزی ایران، بخشی از حکومت و جزئی از بدنه ایران می‌باشد، مشمول مقررات تحریمی شده است.

در مقابل، طرف ایرانی استدلال کرد که نه در منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا[1] و نه در عهدنامه‌های دیگر، هیچ قید یا شرطی وجود ندارد که نهادهای حکومتی یا دولتی را مستحق حمایت برمبنای حقوق بنیادین ندانسته باشد. برعکس مواد ۱۷، ۴۱ و ۴۷ منشور با به کار بردن «هرکس» یا «هر شخص» تضمین‌های حقوق بنیادین را به طور عام شامل همه دانسته است. چنانچه در پرونده مرتبط دیگری نیز به همین نحو استدلال شده است.[2]

شورا در مقام استدلال مغایر اظهار داشت که دادگاه حقوق بشر اتحادیه اروپا به استناد ماده ۳۴ عهدنامه حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین (۴ نوامبر ۱۹۵۰ رُم)،[3] اعمال این عهدنامه در مورد نهادهای حکومتی را نپذیرفته است.

---

[1] Charter of Fundamental Rights of the European Union (2007).

[2] T-35/10 and T-7/11 *Bank Melli Iran* v *Council* [2013] ECR.

[3] Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Rome, 4 November 1950).

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

دیوان دادگستری اروپا این استدلال را نپذیرفت. از جمله به این دلیل که شرایط و اوضاع و احوال حاکم بر رویه قضایی دادگاه حقوق بشر اروپا متفاوت از شرایط حاکم بر رسیدگی‌های بین دولت‌ها/ نهادها می‌باشد که در دادگاه حقوق بشر اتحادیه اروپا انجام می‌گیرد و لذا نمی‌توان هر دو را مشمول حکم واحد دانست.

دیوان دادگستری اروپا از این بحث‌ها و استدلال‌ها نتیجه گرفت که حقوق اتحادیه اروپا حاوی هیچ قاعده‌ای نیست که اشخاص حقوقی را اعم از اینکه نهادهای حکومتی یا بخشی از بدنه دولت باشند، از بهره‌مندی از مزایا و تضمین‌های حقوق بنیادین محروم نماید.

دیوان سپس این موضوع را مورد بررسی قرار داد که آیا در مقررات مختلف اروپایی که در مورد تحریم‌ها به همدیگر ارجاع داده‌اند، نحوه ارجاع‌ها صریح می‌باشد یا خیر؟ دیوان از جمله استدلال کرد که در بند (۲) ماده ۲۳ دستورنامه شماره ۲۶۷ ـ ۲۰۱۲ عبارت «فعالیت‌هایی برای دور زدن تحریم‌ها»[1] دلالت بر این ارجاع دارد. همین طور عبارت‌های دیگر همچون «مساعدت» در حوزه فعالیت‌های تحریم شده یا حمایت از غنی‌سازی هسته‌ای یا هر نوع مداخله برای کمک به این امر، مضمون مذکور را می‌رسانند.

در عین حال، دیوان استدلال کرد که در اظهارنامه مربوط به دلایل تحریم (Statement of reasons) هیچ‌گونه جزئیاتی در مورد اشخاص یا نهادها یا ارکان فرعی آنها که مشمول تحریم‌ها می‌باشند ذکر نشده و مشخص نیست که فعالیت‌های دور زننده تحریم‌ها یا مساعدت در خصوص فعالیت‌های تحریم شده، چه زمانی، کجا و چگونه روی می‌دهد. در فرض نبود چنین جزئیاتی، اظهارنامه دلایل تحریم برای اینکه بانک مرکزی ایران یا هر شخص دیگری بتواند وضعیت خود را ـ از این حیث که مشمول تحریم‌ها می‌شود یا نه ـ تشخیص دهد، کافی نخواهد بود. به همین نحو اگر موضوع نزد مرجع صالح مطرح شود، آن مرجع ابزار کافی برای ارزیابی درست از موضوع نخواهد داشت.

نتیجتاً، دومین سبب قانونی مورد ادعاهای خواهان (بانک مرکزی ایران) که مدعی نقض تعهد در خصوص اظهارنامه دلایل تحریم شده، تأیید می‌شود و بدون اینکه نیاز به بررسی سایر اسباب قانونی یا شکایت‌های واصله از سوی خواهان باشد، دستورنامه شماره ۲۶۷ ـ ۲۰۱۲ (به عنوان قانون محل اختلاف بین طرفین)، در حدی که بانک مرکزی ایران را در فهرست ضمیمه شماره چهار قرار داده باید لغو شود.

---

[1] Activities to circumvent sanctions.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

نتیجه: تأثیر مثبت مصونیت بانک مرکزی بر سرمایه‌گذاری خارجی

میان مصونیتی که برای بانک‌های مرکزی کشورهای خارجی در نظر گرفته می‌شود و سرمایه‌گذاری دولت‌های خارجی در یک کشور، ارتباط مستقیم وجود دارد. در ایالات متحده، سهولت سرمایه‌گذاری و برداشت سرمایه، فقدان کنترل‌های ارزی، ثبات و امنیت داخلی در کنار امتیازهایی که برای بانک‌های مرکزی خارجی مدنظر قرار گرفته، از عوامل مؤثر در سرمایه‌گذاری عنوان شده‌اند (Patrikis, op. cit, p. 256).

در سال ۱۹۸۱، میزان دارایی‌های مؤسسات خارجی در امریکا نزدیک به ۱۷۰ تریلیون دلار بوده و این حجم ۱۱ درصد بدهی خالص ملی را تشکیل می‌دهد. با این وضعیت، اگر مصونیت‌های خاصی برای دارایی‌های بانک مرکزی مدنظر نباشد، در روند اداره امور و پرداخت بدهی‌ها اشکالات اساسی به وجود خواهد آمد.

دو پرونده‌ای که یکی از طرفین آن بانک‌های مرکزی ایران و نیجریه بودند،[1] دولت‌های بستانکار خارجی را از این موضوع آگاه ساخت که بانک‌های مرکزی خارجی دارایی‌های هنگفتی در ایالات متحده دارند. در سال ۱۹۸۱، گزارش خزانه‌داری امریکا تأکید کرد که بازگرداندن سرمایه‌های بانک‌های مرکزی از ایالات متحده، به شدت بر اعتبار بین‌المللی دلار و ارزش اقتصادی آن در برابر ارزهای دیگر تأثیر منفی خواهد گذاشت.[2]

در ایالات متحده، قانون مصونیت دولت خارجی، اساساً با هدف حمایت از سرمایه‌گذاری دولت‌های خارجی در این کشور به تصویب رسیده است. مذاکراتی که در کنگره منجر به تصویب این قانون شد بر این پیش‌بینی تأکید داشت که عدم اعطای چنین مصونیتی به دولت‌های خارجی باعث کاهش سرمایه‌گذاری خارجی در ایالات متحده خواهد شد. امروزه آمارها نشان می‌دهد که پیش‌بینی مذکور صحیح بوده است. گزارش خزانه‌داری فدرال در سپتامبر ۲۰۰۶ نشان می‌دهد که ۹۸ میلیون دلار سپرده‌گذاری، چیزی معادل ۸/۹۶۷ میلیارد دلار طلا و ۱/۰۹۸ تریلیون دلار آمریکا از اسناد خزانه، متعلق به دولت‌های خارجی در خزانه امریکا موجود است.[3] این ارقام باورنکردنی نشان می‌دهد که چرا دادگاه‌های

---

[1] New England Merchants National Bank v. Iran Power Generation and Transmission Co (and Others)., 502 F.Supp. 120 (S.D.N.Y.1980); Texas Trading & Milling Corp. v. Federal Republic of Nigeria, 647 F.2d 300 (2d Cir. 1981).

[2] Litigation Involving Iran (Islamic Republic of Iran), MDL Docket No. 435, 1081.

[3] See Statistics at: www.federalreserve.gov/pubs/supplement/2006/10/table3_1-3.htm.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

کشورهایی همچون ایالات متحده و انگلیس، سعی دارند منافع مالی دولت‌ها و بانک‌های مرکزی خارجی را، به ظاهر، بر حقوق شهروندان خود ترجیح دهند. کشورهای دیگری همچون فرانسه و چین ـ اگرچه خیلی دیر ـ به این تفکر رسیده‌اند که پذیرش مصونیت بانک مرکزی خارجی می‌تواند به عنوان تدبیری برای جذب سرمایه‌های خارجی به کار گرفته شود.

در ایالات متحده، دقت در پیشینه قانون مصونیت دولت خارجی نشان می‌دهد که این قانون تنها به منظور تشویق سرمایه‌گذاری خارجی دولتی ـ و نه حمایت از بانک‌های مرکزی خارجی ـ به تصویب رسیده است. گزارش کمیته تدوین‌کننده این قانون، بخشی از مذاکرات منتهی به تصویب بند مربوط به بانک مرکزی آن را چنین خلاصه می‌کند: «وجوه متعلق به بانک مرکزی خارجی یا نهاد پولی دیگر که در ایالات متحده سپرده‌گذاری شده و در حساب متعلق به خود بانک یا نهاد پولی نگاهداری می‌شود؛ یعنی مبالغی که در راستای فعالیت‌های بانک مرکزی سپرده شده یا مورد استفاده قرار می‌گیرند، به نحوی که از وجوه مورد استفاده، صرفاً برای تأمین معاملات تجاری دیگر مؤسسات یا دولت‌های خارجی متمایز باشند» (Andrew N. and Others, 2001, pp. 112-113). هر وجهی که این شرایط را نداشته باشد، فاقد مصونیت است؛ حتی اگر ظاهراً به بانک مرکزی تعلق داشته باشد.

فهرست منابع

امامی، محمد و استوارسنگری کوروش (۱۳۹۰)، حقوق اداری، جلد اول، چاپ چهاردهم، نشر میزان، تهران.

جعفری‌لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۶)، ترمینولوژی حقوق، چاپ هفدهم، انتشارات گنج دانش، تهران.

خزاعی، حسین (۱۳۸۵)، مصونیت اجرایی دولت و سازمان مستقل بین‌المللی در مقابل آرای داوری (تفسیر یک رأی داوری)، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۳۴، بهار و تابستان.

خزایی، حسین (مترجم ـ ۱۳۸۵)، کنوانسیون ۱۷ ژانویه ۲۰۰۵ سازمان ملل متحد راجع به مصونیت قضائی دولت‌ها و اموالشان، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۳۵، پاییز و زمستان.

زارعی، محمدحسین (۱۳۸۶)، جزوه حقوق اداری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران.

السان، مصطفی (۱۳۹۳)، حقوق تجارت الکترونیکی، چاپ دوم، انتشارات سمت، تهران.

موسوی، سیدعلی (۱۳۸۵)، کنوانسیون ملل متحد درباره مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آنها، فصلنامه سیاست خارجی، شماره ۱۳۸۰، زمستان.

میرعباسی، سیدباقر (۱۳۷۷)، مسئله قراردادهای بین‌المللی موضوع اصل ۷۷ و ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۴۲، زمستان.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

AIG Capital Partners Inc. v. Republic of Kazakhstan [2005] EWHC 2239 (Comm); [2006] 1 WLR 1420.

Amkor Corp v Bank of Korea, Southern District of New York [S.D.N.Y] 1969.

Anderson Nat. Bank v. Luckett, 321 U.S. 233 (1944).

Andrew N. and Others (2001), Report on the U.S. Foreign Sovereign Immunities Ac, Working Group of the International Litigation Committee of the Section of International Law and Practice of the American Bar Association, April.

Asiedu-Akrofi, Derek (1990), Central Bank Immunity and the Inadequacy of the Restrictive Immunity Approach, Canadian Yearbook of International Law.

Baccus S.R.L. v. Servicio Nacional Del Trigo (1957) 1 Q.B. 438 (C.A.).

Banco Central de Reserva del Peru v. Riggs Nat'l Bank of Washington, D.C., 919 F. Supp. 13, 17 (D.D.C. 1994).

Battery Steamship Corp. v. Republic of Vietnam 1972.

Birch Shipping Corp. v. Embassy of United Republic of Tanzania, 507 F.Supp. U'1311, 312 (DDC1980).

Blair, William (1998), The Legal Status of Central Bank Investments under English Law, Cambridge Law Journal, Vol. 57.

Bradford v. Chase National Bank, 24 F. Supp. 28 (S. D. N. Y. 1938).

C‑548/09 P Bank Melli Iran v Council [2011] ECR I‑11381.

Canada State Immunity Act 1985.

Charter of Fundamental Rights of the European Union (2007).

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Rome, 4 November 1950).

EM Ltd. v. Republic of Argentina, 473 F.3d 463, 475-76 (2d Cir. 2007).

European Court of Justice (ECJ), Case T-262/12 - Central Bank of Iran v Council of the European Union, Judgment of the General Court (First Chamber) of 18 September 2014; At: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157842&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=451352

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

Friedmann, W (1959), Changing Social Arrangements in State-trading States and Their Effects on International Law, Law and Contemporary Problems, Vol. 24.

Gaukrodger, D. (2010), "Foreign State Immunity and Foreign Government Controlled Investors", OECD Working Papers on International Investment, 2010/2, OECD Publishing.

Harlow, Carol (1980), "Public" and "Private" Law: Definition without a Distinction, Model Law Review, Vol. 43 (3).

Lauterpacht, Hersch (1951), The problem of Jurisdictional Immunities of Foreign States, British Yearbook of International Law, Vol. 28.

Law No. 2005-842 of 26 July 2005, adding Art. 153-1 to the French Monetary and Financial Code.

Law of the People's Republic of China on Judicial Immunity from Measures of Constraint of the Property of Foreign Central Banks (adopted 25 October 2005).

Libya v. Actimon SA, Swiss Federal Tribunal (24 April 1985), 82 ILR 30.

Liendo III, Horacio T (2007), Sovereign Debt Litigation Problems in the United States: A Proposed Solution, Oregon Review of International Law, Vol. 9.

LNC Invs., Inc. v. Banco Central de Nicaragua, 228 F.3d 423 (2d Cir.2000).

McKesson Corp. v. Islamic Republic of Iran, 52 F.3d 346, 352 (D.C. Cir. 1995).

Mellenger v. New Brunswick Development Corporation [1971] 1 W.L.R. 604.

Ministry of Defense and Support for Armed Forces of Islamic Republic of Iran v. Cubic Defense Systems, Inc., 385 F. 3d 1206, 1211 (CA9 2004).

New England Merchants National Bank v. Iran Power Generation and Transmission Co (and Others)., 502 F.Supp. 120 (S.D.N.Y.1980).

O'Connell, D. P (1970), International Law, 2nd ed, Stevens and Sons, London.

Patrikis, Ernest T (1982), Foreign Central Bank Property: Immunity from Attachment in the United States, University of Illinois Law Review, Vol. 1.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

Samra, Harout Jack (2009), Central Bank Autonomy in Latin America: A Survey and Case Studies, Chapman Law Review, Vol. 13.

Sarrió SA v. Kuwait Investment Authority, [1996] EWCA Civ 575, rev'd, [1997] UKHL 49.

Schreuer, Christoph H (1978), Some Recent Developments in the Law of State Immunity, Comparative Law Yearbook, Vol. 2.

Société Sonatrach v. Migeon, French Court of Cassation (1 October 1985), 77 ILR 525.

State Immunity Act 1978 of the United Kingdom (SIA).

Sundial Construction Co. v. Liberty Bank of Buffalo, 277 N.Y. 137, 13 N.E.2d 745 (1938).

Swiss Israel Trade Bank v. Government of Salta and Banco Provincial de Salta (1972) 1 Lloyd's Reports 497.

T-35/10 and T-7/11 Bank Melli Iran v Council [2013] ECR.

Texas Trading & Milling Corp. v. Federal Republic of Nigeria, 647 F.2d 300 (2d Cir. 1981).

Too Sovereign to Be Sued: Immunity of Central Banks in Times of Financial Crisis (Note), Harvard Law Review, Vol. 124 (2), 2010.

Trendtex Trading Corp. v. Central Bank of Nigeria (1977) 1 QB 529, (1977) 1 All ER 881.

United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Properties, adopted by the UN General Assembly in December 2004.

US Foreign Sovereign Immunities Act (FSIA), U.S.C § 1610 (a), (1997 amendment).

Werner Lehara Intern. v. Harris Trust & Savings Bank, 484 F. Supp. 65 (W.D. Mich. 1980).

Weston Compagnie de Finance et D'Investissement, S.A. v. Republica del Ecuador, 823 F. Supp. 1106, 1114 (S.D.N.Y. 1993)

Zhu, Lijiang (2007), State Immunity from Measures of Constraints for the Property of Foreign Central Banks: The Chinese Perspective, Chinese Journal of International Law, Vol. 6, No. 1.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]