

**Breach of the Obligation Arising from the Adoption of
Inconsistent Domestic Law: Analysis of the Judgment of
the International Court of Justice in the Case of Certain
Iranian Assets
(Original Research)**

Abdollah Abedini *

(DOI) : 10.22066/CILAMAG.2024.2021675.2504

Date Received: 30 jan.2024

Date Accepted: 16 Mar.2024

Abstract

According to the definition provided by the Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, adopted by the International Law Commission in 2001 (the ARSIWA), a breach of an obligation refers to conduct that is inconsistent with a state's obligation. State responsibility consists of two elements: attribution and breach of obligation. Therefore, after attributing an action to a state, it becomes crucial to assess the nature and scope of the breach of obligation. Notably, a state may adopt domestic legislation that is incompatible with its international obligations, even without taking practical measures in line with the implementation of such domestic law. In the judgment of Certain Iranian Assets, the International Court of Justice (the Court) adopted a distinct perspective on the violation of the United States' obligations arising from the 1955 Treaty of Amity. The Court's approach in deeming the United States' actions unlawful in relation to Iran's claims, particularly Articles 5 and 10, involves verifying the incompatibility of the United States' legislative, executive, and judicial actions with these provisions, and subsequently seeking objective evidence to declare them as illegal measures against Iran. Therefore, in addressing the main question of this paper, which is whether engaging in conduct inconsistent with an obligation alone constitutes a breach, and whether the Court must require at least one example of such breach in the form of an external manifestation of the specific defect, it is asserted that the criterion for determining a violation mirrors the one outlined in the ARSIWA: the incompatibility of a state's conduct with the content of the obligation.

* Faculty Member of the Institute for Research and Development in the Humanities (SAMT),
s_abedini_a@ut.ac.ir



Keywords

Determination of Breach, 1955 Treaty of Amity, International Law Commission, Nature of Obligation, Executive Order 13599.

نقض تعهد بر اثر تصویب قانون داخلی ناسازگار: تحلیل رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه برخی دارایی‌های ایران (پژوهشی)

عبدالله عابدینی *

(DOI) : 10.22066/CILAMAG.2024.2021675.2504

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۲/۲۶

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۱/۱۰

چکیده

مطابق تعریف طرح مسئولیت دولت‌ها برای اعمال متخلفانه بین‌المللی مصوب ۲۰۰۱ کمیسیون حقوق بین‌الملل، نقض تعهد، عبارت است از انجام رفتاری ناسازگار با تعهد دولت. مطابق مقررات ذی‌ربط، مسئولیت دولت متشکل از دو عنصر انتساب و نقض تعهد است. از این رو پس از احراز انتساب اقدامی به یک دولت، چستی و چرایی نقض تعهد حائز اهمیت است. نکته مهم در این میان آن است که ممکن است دولتی اقدام ناسازگار با تعهدات بین‌المللی را به صورت قانونگذاری داخلی انجام دهد، حتی بدون اینکه اقدامی عملی در راستای اجرای قانون داخلی مزبور انجام شود. دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی برخی دارایی‌ها، نسبت به احراز نقض تعهد ایالات متحده نسبت به تعهدات ناشی از معاهده مودت ۱۹۵۵ دیدگاه دیگری اتخاذ کرده است. رویکرد دیوان در اعلام متخلفانه بودن اقدامات ایالات متحده نسبت به ادعاهای ایران، بخصوص مواد ۵ و ۱۰ به گونه‌ای است که پس از احراز ناسازگاری اقدامات ایالات متحده در پهنه قانونگذاری، اجرایی و قضایی با این مواد، دیوان در جستجوی مصداقی عینی برای اعلام متخلفانه بودن اقدامات مزبور نسبت به ایران است. بنابراین، پرسش محوری نوشتار پیش رو این است که آیا صرف ارتکاب رفتار ناسازگار تعهد، نقض تلقی می‌شود و دیوان باید چنین امری را نقض محسوب کند یا اینکه باید دست کم یک مصداق از چنین نقضی به صورت تجلی بیرونی آن نقض مشخص و معین شده باشد تا دیوان

بتواند به نقض تعهد حکم دهد؟ در پاسخ باید گفت که معیار تعیین نقض همان است که کمیسیون در طرح مسئولیت دولت متذکر شده است: ناسازگار بودن عمل دولت با محتوای تعهد.

واژگان کلیدی

احراز نقض، معاهده مودت ۱۹۵۵، کمیسیون حقوق بین‌الملل، ماهیت تعهد، فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹

مقدمه

در مورد مفهوم قانونگذاری به مثابه تعهد در حقوق بین‌الملل، چند حالت در معاهدات بین‌المللی قابل تصور است. نخست، تعهد به وضع قانون برای اجرای تعهدات ناشی از موافقت‌نامه، مانند جرم‌انگاری اقدام مجرمانه‌ای که در سند ذی‌ربط از آن صحبت شده است یا وضع قانون برای جذب تعهدات ناشی از موافقت‌نامه در نظام داخلی یا وضع قانون برای ایجاد استانداردهای مورد نظر در موافقت‌نامه. در مورد این سه حالت به ترتیب می‌توان به ماده ۵ کنوانسیون پیشگیری و مجازات جنایت ژنوسید ۱۹۴۸،^۱ ماده ۵ معاهده منع سلاح‌های هسته‌ای ۲۰۱۷ و بند ۲ ماده ۲ میثاق حقوق مدنی و سیاسی ۱۹۶۶^۳ اشاره کرد.

دوم، تعهد به وضع قانونی که منجر به ارتکاب، پیشگیری یا مجازات وضعیتی شود که معاهده مزبور در صدد ممنوعیت آن اقدام منعقد شده است. در این خصوص می‌توان به قسمت چهارم از بند ۱ ماده ۲ کنوانسیون محو کلیه اشکال تبعیض نژادی ۱۹۶۵ و ماده ۲ کنوانسیون شکنجه ۱۹۸۴ اشاره کرد.^۴ طبق این مواد، دولت‌های عضو مکلف‌اند تا در کنار اقدامات اداری، قضایی و سایر اقدامات، برای ممنوعیت یا پایان دادن به تبعیض نژادی یا پیشگیری از ارتکاب شکنجه در سرزمین تحت صلاحیت خود، قوانین لازم را وضع کنند. به یک تعبیر، تعهد به وضع قانون داخلی برای دولت‌ها در این اسناد، بخصوص کنوانسیون محو کلیه اشکال تبعیض نژادی از یک سو، الزام‌آور

1. Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 1948, Art. 5.

چنانکه در نگاه دکتربین و رویه قضایی نیز الزام به جرم‌انگاری تصریح شده است. ن.ک:

Ben Saul, "The Implementation of the Genocide Convention at the National Level," in Paola Gaeta (ed.), *The UN Genocide Convention: A Commentary* (Oxford University Press, 2009) 60-61.

گاهی نیز قانونگذاری برای اجرای تعهدی دیگر به شکل مقدمه واجب عمل می‌کند. دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه مسائل مربوط به محاکمه یا استرداد (بلژیک علیه سنگال) معتقد است اجرای تعهد به محاکمه یا استرداد پس از وضع قانون داخلی متناسب برای جرم‌انگاری شکنجه امکان‌پذیر است تا از این طریق صلاحیت جهانی لازم را برای انجام تعقیب و محاکمه اشخاص مرتکب فراهم کند. ن.ک:

Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal), ICJ Reports 2012, para. 91.

2. Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, 2017, Art. 5.

3. International Covenant on Civil and Political Rights, 1966, Art. 2 (2).

4. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1984, Art. 2.

بوده^۵ و از سوی دیگر، به نوعی بر سر تمام تعهدات دیگر مندرج در آن سند، حالت چترگونه خواهد داشت.^۶

البته ممکن است این دسته نیز خود در دو حالت متجلی شود. حالت نخست، زمانی است که تعهد به عدم وضع قانون به‌طور صریح در موافقت‌نامه‌ی ذی‌ربط منعکس شده (مانند ماده ۲ کنوانسیون محو کلیه اشکال تبعیض نژادی) و حالت دوم هنگامی است که چنین ترک فعلی از طرف موافقت‌نامه خواسته نشده، اما قرائن و اوضاع و احوال ایجاب می‌کند که قانون داخلی ناسازگار با تعهد ذی‌ربط وضع نشود. در حالت دوم می‌توان به قواعد عرفی نیز نظر داشت. به‌طور نمونه، قاعده مصونیت دولت در حال حاضر در کنوانسیون ملل متحد در مورد مصونیت دولت و اموال آن‌ها به‌صورت تدوین قاعده عرفی آمده است. این معاهده به دلیل نرسیدن به حد نصاب ۳۰ تصویب، هنوز لازم‌الاجرا نشده اما قاعده عرفی مصونیت دولت همچنان معتبر است، اعم از اینکه معاهده مزبور به مرحله لازم‌الاجرا شدن نیز برسد. اگر دولتی قانون داخلی ناسازگار با احترام به مصونیت دولت‌ها وضع کند و به دلایلی مایل به رعایت مصونیت دولت نباشد نیز می‌توان گفت اقدام دولت مزبور در وضع قانون داخلی، ناسازگار با تعهد عرفی مصونیت است.

پرسش اصلی این نوشتار آن است که آیا صرف تصویب قانون داخلی می‌تواند منجر به نقض تعهد دولت شود؟ ماده ۱۲ طرح پیش‌نویس مواد مربوط به مسئولیت دولت برای اعمال متخلفانه بین‌المللی (از این پس، طرح مسئولیت دولت) مصوب کمیسیون حقوق بین‌الملل (از این پس، کمیسیون) در ۲۰۰۱ اشعار می‌دارد نقض تعهد بین‌المللی زمانی قابل تصور است که فارغ از منشأ تعهد و ویژگی آن، عمل دولت با الزام ناشی از تعهدی که بر عهده دارد، سازگاری نداشته باشد. بند ۱۲ شرح این ماده نیز در پاسخ به این پرسش که آیا تصویب قانونی که محتوای آن ناسازگار با تعهد بین‌المللی آن دولت است یا اینکه قانون مزبور باید به مرحله اجرا برسد تا نقض محقق شود، چنین اظهار می‌دارد که قاعده عامی برای همه موارد وجود ندارد. برخی تعهدات با صرف تصویب قانون ناسازگار با تعهد نقض می‌شوند و در برخی مواقع چنین نیست، بخصوص هنگامی که اجرای قانون توسط دولت ذی‌ربط به نحوی باشد که ناسازگار با تعهدش نباشد.

با توجه به موضع کمیسیون در طرح مسئولیت دولت، توجه به این نکته جالب خواهد بود که دیوان بین‌المللی دادگستری (از این پس، دیوان) در قضیه برخی دارایی‌های ایران در مواجهه با وضع مقررات داخلی از سوی ایالات متحده که در تعارض با مفاد معاهده مودت، روابط کنسولی

5. Patrick Thornberry, "Article 2: Obligations to Eliminate Racial Discrimination," in *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary* (Oxford University Press, 2016) 171.

6. Gerrit Zach, "Article 2: Obligation to Prevent Torture," in Nowak, Birk, and Monina (eds.), *The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol: A Commentary*, 2nd ed. (Oxford University Press, 2019) 82.

۱۹۵۵ قرار دارند، رویکردی اتخاذ کرده که محل بحث و بررسی است. دیوان در این قضیه هنگام بررسی نقض تعهدات ایالات متحده بر اساس موارد ادعایی ایران، بر این نکته تأکید داشت که در صورت ناسازگاری اقدام ایالات متحده با تعهد ناشی از معاهده مودت، آیا مصداقی از این نقض تعهد نیز در عالم خارج نموده یافته است یا خیر؟ به عنوان نمونه، دیوان تعارض ظاهری میان تعهد به فراهم کردن امکان جابجایی اموال شرکت‌ها و اشخاص ایرانی در سرزمین ایالات متحده را با قوانین داخلی این کشور بیان می‌کند اما به دلیل عدم ارائه مصداقی از نقض تعهد مزبور، در نهایت بر این اعتقاد است که ایالات متحده مرتکب نقض بند ۱ ماده ۵ معاهده مودت نشده است. بر همین اساس، در ادامه، ابتدا موضوع جایگاه وضع قانون داخلی در حقوق بین‌الملل و نسبت آن با نقض تعهد، و در قسمت بعدی، موضع دیوان در این خصوص با تأکید بر رأی برخی داریی‌ها بررسی خواهد شد.

۱. نسبت وضع قانون داخلی و نقض تعهد بین‌المللی

اگر در حقوق بین‌الملل، این قاعده وجود داشته باشد که هیچ دولتی نمی‌تواند برای عدم اجرای تعهد خود به موازین حقوق داخلی خویش متوسل شود،^۷ سه نتیجه مشخص از آن برمی‌آید: نخست آنکه حقوق بین‌الملل بر حقوق داخلی برتری دارد.^۸ دوم اینکه نمی‌توان تعهد بین‌المللی موجود را به بهانه قانون داخلی از پیش موجود یا مؤخر بر تعهد بین‌المللی، اجرا نکرد و سوم آنکه نمی‌توان با استناد به تصویب قانون داخلی، به نقض سلبی و ایجابی تعهد بین‌المللی اقدام کرد. در اینجا منظور از نقض ایجابی همان استناد به قانون داخلی برای عدم اجرای تعهد بین‌المللی است و منظور از نقض سلبی، تصویب قانون مؤخر یا استناد به قانون مقدم بر تعهد بین‌المللی، جهت نقض آن است. به عنوان مثال، دولت (الف) موافقت‌نامه دوجانبه تجاری را با دولت (ب) برای کاهش یا حذف مالیات منعقد می‌کند اما پس از تصویب آن، قانونی تصویب می‌کند که بر اساس آن در عمل از کالاهای تجاری وارداتی از کشور (ب)، مالیات اخذ می‌کند. حالت دیگر، زمانی است که دولت پس از ایجاد تعهد دو یا چندجانبه در عرصه بین‌المللی، اعم از اینکه نسبت به قانون داخلی از پیش موجود آگاه یا ناآگاه باشد، اقداماتی را بر اساس این قانون انجام می‌دهد که با تعهد بین‌المللی

7. Mark E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, (Brill, 2009) 370.

۸. این نکته به طور مشخص در پرونده برخی اموال ایران از سوی دیوان با بررسی اهداف تصویب قانون مصونیت کشورهای خارجی و فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ ایالات متحده قابل برداشت است. توضیح اینکه دیوان تصویب فرمان اجرایی مزبور را دارای هدفی موازی با هدف اعلام شده برای قانون مصونیت کشورهای خارجی ایالات متحده دانسته و به طور تلویحی اظهار داشته، با وجود قانون مصونیت‌های ایالات متحده، نیازی به تصویب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ نبوده و حتی در گامی رو به جلو، دیوان اعلام می‌کند، اقدامات فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ فراتر از هدف مقابله با تروریسم اعلام شده به عنوان هدف صدور این فرمان اجرایی بوده است. در قسمت دوم این نوشتار به تفصیل به این موضوع پرداخته شده است.

مربوطه ناسازگار است. به‌طور کلی، قاعده عدم استناد به موازین حقوق داخلی برای عدم اجرای تعهد بین‌المللی، مانع از سوءاستفاده دولت استنادکننده به حق داخلی خویش برای عدم اجرای تعهد بین‌المللی خود است.

پرسش دیگر این است که آیا می‌توان در ازای صرف تصویب قانون داخلی ناسازگار با تعهد بین‌المللی، قائل به این بود که آن دولت، تعهد خود را نقض کرده است؟ در اینجا نیز حالات مختلفی متصور است.

حالت نخست، زمانی است که دولتی پیش از تصویب قانون داخلی، تعهدی بین‌المللی را پذیرفته باشد و قانون مزبور، آگاهانه یا ناآگاهانه در ناسازگاری با تعهد بین‌المللی مذکور باشد. در اینجا ممکن است دولت ذی‌ربط به‌رغم آگاهی از وجود قانون ناسازگار داخلی، تعهد بین‌المللی خود را با استناد به تکنیک‌های حقوقی مانند رابطه قانون عام و خاص و مؤخر و مقدم انجام دهد و مانعی برای اجرای تعهد بین‌المللی از سوی خود ایجاد نکند. در حالتی دیگر ممکن است دولت ذی‌ربط با آگاهی کامل از وجود چنین قانون ناسازگاری پس از پذیرش تعهد بین‌المللی، برای عدم اجرای آن در زمانی که مقتضی می‌داند، بدان استناد کند. حالت دیگر، زمانی است که دولت ذی‌ربط از ناسازگاری مزبور آگاهی ندارد و در زمان اجرای تعهد بین‌المللی متوجه تعارض میان اجرای تعهد بین‌المللی و الزامات قانون داخلی خود می‌شود. بدیهی است در اینجا قاعده عدم استناد به موازین حقوق داخلی برای عدم اجرای تعهد بین‌المللی همچنان اجرا می‌شود.

حالت دوم هنگامی است که دولتی پس از تصویب قانون داخلی، تعهد بین‌المللی را پذیرفته باشد و اثر قانون مزبور، تعارض میان اجرای الزامات ناشی از قانون داخلی با تعهد بین‌المللی باشد که در این حالت نیز به قاعده عدم استناد به موازین حقوق داخلی برای عدم اجرای تعهد بین‌المللی مراجعه می‌شود.^۹ ممکن است این پرسش مطرح شود که آیا ممکن است صرف تصویب و عدم اجرای قانون داخلی نیز نقض تعهد بین‌المللی توصیف شود؟ جلوه دیگر این پرسش آن است که آیا با وجود قانون داخلی ناسازگار با تعهد بین‌المللی، اگر مصداقی از نقض مزبور پس از تصویب قانون داخلی قابل احصا نباشد، آیا همچنان می‌توان به نقض تعهد بین‌المللی در اثر تصویب قانون

۹. از نظر طرح مسئولیت دولت، نقض تعهد ممکن است «به دلیل اقدامی از یک دولت باشد که تنها بخشی از آن مغایر با تعهد ذی‌ربط باشد؛ یا اینکه رفتار خاصی از دولت انتظار برود و دولت ذی‌ربط، مخالف آن انتظار عمل کند؛ یا اینکه تعهد ذی‌ربط، استاندارد حداقلی را برای دولت ذی‌ربط تعیین کرده باشد و آن دولت، پایین‌تر از استاندارد حداقلی مزبور عمل کند؛ یا اینکه عمل موردنظر، تعهد واجد انجام فعل یا ترک فعلی خاص یا ترکیبی از فعل و ترک فعل باشد؛ ممکن است تعهد ذی‌ربط شامل تعهد به وضع قانون یا اقدام اداری در زمینه خاص یا تهدید به انجام فعل (اعم از اینکه عملی شده باشد یا خیر) یا تصمیم قطعی قضایی باشد یا اینکه مستلزم ارائه تسهیلات یا اتخاذ احتیاط یا اجرای امر منع شده باشد. بنابراین برای تعیین نقض تعهد باید مختصات تعهد مزبور را به‌روشنی تبیین کرد و سپس اقدامات احتمالی مغایر با آن را در نظر آورد». ن.ک:

Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, 2001, Art. 12 (Commentary, 3).

داخلی اعتقاد داشت یا اینکه باید گفت، نقض تعهد در اثر تصویب قانون داخلی ناسازگار با آن، هنگامی محقق می‌شود که دست کم یک مصداق بیرونی در عالم خارج در اثر قانون مزبور، قابل مشاهده و احراز باشد. این پرسش مهم، محور نوشتار حاضر، و محل نقد آورده دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی ۳۰ مارس ۲۰۲۳ است که قسمت بعدی به آن اختصاص دارد. اما پیش از آن لازم است رویه قضایی دیوان در این مورد بررسی شود. شایان ذکر است که قضایای اندکی نزد دیوان اقامه شده‌اند که موضوع اصلی یا یکی از موضوعات اصلی اختلاف، تصویب قانون داخلی ناسازگار با تعهد بین‌المللی دولت خوانده است. برخی از این قضایا به دلیل احراز عدم صلاحیت دیوان به مرحله ماهوی نرسیدند و برخی دیگر نیز در حال رسیدگی هستند.^{۱۰}

دیوان در نظر مشورتی دیوار حائل اعلام کرد علاوه بر اینکه اسرائیل متعهد به خاتمه‌دادن به نقض‌های ناشی از ساخت دیوار حائل در سرزمین‌های اشغالی فلسطین است، متعهد به متوقف کردن ساخت دیوار، از بین بردن بقایای دیوار و «لغو یا بی‌اثر کردن تمام قوانین و مصوبه‌هایی است که به دیوار ارتباط دارند».^{۱۱} به طور مشخص، دیوان در این قضیه، ناسازگاری ساخت دیوار را به دلیل تعارض آن با حق تعیین سرنوشت مردم فلسطین، موازین حقوق بین‌الملل بشردوستانه و حقوق بین‌الملل بشر اعلام کرد. از این رو دیوان معتقد است تمام اقداماتی که اسرائیل در مسیر ساخت دیوار انجام داده و به نوعی مقدمات آن محسوب می‌شود، مانند وضع قوانین و مصوبه‌های داخلی، غیرقانونی بوده و باید لغو شوند. نکته جالب توجه آنکه دیوان به قطعنامه‌های متعدد شورای امنیت، مبنی بر باطل و بی‌اثر بودن اقدامات اسرائیل، از جمله وضع قوانین با هدف تغییر وضعیت بیت‌المقدس اشاره کرده است^{۱۲} و خود دیوان نیز در متن نظر مشورتی و بند اجرایی آن اعلام می‌کند که قوانین ذی‌ربط که در صدد حفظ وضعیت دیوار هستند از جمله تغییر وضعیت بیت‌المقدس از طریق احداث دیوار، باید لغو یا بی‌اثر شوند.^{۱۳} همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، وجود تعهد از قبل موجود مبنی بر حفظ رژیم خاص بیت‌المقدس که در قطعنامه ۱۸۱ مجمع عمومی در ۱۹۴۷ آمده،^{۱۴} مبنایی برای اتکای شورای امنیت و دیوان برای شناسایی تعارض رویکرد اسرائیل در وضع قوانینی است که در پی تغییر رژیم خاص وضع شده برای این منطقه هستند.

۱۰. برای نمونه، ن.ک:

“Fisheries Jurisdiction Case (Spain v. Canada).” ICJ Reports 1998, paras. 34-35; “Alleged Violations of State Immunities (Islamic Republic of Iran v. Canada).” Application instituting proceedings, 2023, paras. 7-13.

11. “Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory,” ICJ Reports 2004, para. 163 (3) (B).

12. Ibid., 75.

13. Ibid., 151.

14. “The City of Jerusalem shall be established as a corpus separatum under a special international regime and shall be administered by the United Nations. The Trusteeship Council shall be designated to discharge the responsibilities of the Administering Authority on behalf of the United Nations.” UN General Assembly Resolution 181, 1947, Part III, City of Jerusalem.

در نظر مشورتی/اعمال تعهد به داوری طبق بخش ۲۱ کنوانسیون مقرر ملل متحد ۱۹۴۷، پرسش مجمع عمومی از دیوان آن بود که آیا ایالات متحده مطابق کنوانسیون مقرر، متعهد به ارجاع اختلاف با ملل متحد به داوری است؟ اختلاف از آنجا شروع شد که ایالات متحده در ۱۹۸۷ در صدد تصویب قانونی داخلی تحت عنوان اولیه غیرقانونی/اعلام کردن تأسیس یا تداوم حضور دفتر سازمان آزادی‌بخش فلسطین در ایالات متحده بود که بر اساس آن اجازه حضور سازمان‌ها و گروه‌های تروریستی را در کشور خود لغو می‌کرد. سازمان آزادی‌بخش فلسطین از جمله این سازمان‌ها بود. این سازمان از ۱۹۷۴ دارای مقام ناظر در مجمع عمومی بود و در همین سال دفتر نمایندگی خود را در شهر نیویورک افتتاح کرد، در حالی که وزارت خارجه و نمایندگی ایالات متحده در ملل متحد معتقد بودند تصویب نهایی قانون با تعهدات این کشور در موافقت‌نامه مقرر در تعارض خواهد بود.^{۱۵} در نهایت، قانون مزبور در ۲۲ دسامبر ۱۹۸۷ پس از تصویب کنگره ایالات متحده به امضای رئیس‌جمهور این کشور رسید و طبق قسمت دهم آن ۹۰ روز فرصت برای اجرای قسمت مربوط به بسته‌شدن دفتر نمایندگی سازمان آزادی‌بخش وجود داشت. در نامه مشاور حقوقی دبیرکل به نمایندگی ایالات متحده در ملل متحد گفته شد که موافقت‌نامه مقرر، سند الزام‌آور بین‌المللی است و ایالات متحده با تصویب قانون مورد بحث، مبادرت به نقض تعهد خود کرده است.^{۱۶} نمایندگی ایالات متحده در ملل متحد طی نامه‌ای، ضمن عدم مشارکت در رأی‌گیری مجمع عمومی، راجع به همین موضوع اعلام کرد هنوز دولت ایالات متحده هیچ اقدامی که بر عملکرد نمایندگی‌های حاضر در ملل متحد داشته باشد، به انجام نرسانده و در مورد اعمال یا اجرای قانون اخیر کنگره تحت عنوان نهایی قانون ضد تروریسم ۱۹۸۷ تصمیم نهایی اتخاذ نکرده است.^{۱۷} در زمانی که پرسش مجمع عمومی به دیوان رسیده بود، نمایندگی ایالات متحده در ملل متحد طی نامه دیگری در ۱۱ مارس ۱۹۸۸ اعلام کرد که دادستانی این کشور در راستای اجرای قانون مورد بحث، قصد دارد در تاریخ اجرایی شدن بخش مربوط، به بستن دفتر سازمان آزادی‌بخش فلسطین در ۲۱ مارس ۱۹۸۸ اقدام کند، فارغ از اینکه تعهد بین‌المللی این کشور نقض شود یا خیر. دبیرکل نیز در پاسخ، این اقدام را نقض آشکار تعهد این کشور قلمداد کرد.^{۱۸} وزارت خارجه ایالات متحده برای اینکه بستن دفتر را به تعویق بیندازد، به دلیل مقاومت دفتر سازمان آزادی‌بخش برای عدم بستن دفتر، در دادگاه بدوی نیویورک، طرح دعوا کرد و در نامه‌ای به ملل متحد، این اقدام را تصریح اراده قوه مجریه به عدم اجرای قانون، توسل سایر اشخاص

15. "Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947," ICJ Reports 1988, paras. 10-12.

16. Ibid., 18.

17. Ibid., 22.

18. Ibid., 25.

ذی‌حق، مانند سازمان ملل و سازمان آزادی‌بخش برای به‌چالش کشاندن حقوقی این اقدام دادستانی ایالات متحده و دلیلی برای عدم ارجاع اختلاف ملل متحد با این کشور به داوری ذیل بخش ۲۱ موافقت‌نامهٔ مقرر عنوان کرد.^{۱۹} نکتهٔ جالب توجه در مورد موضوع نوشتار حاضر در این نظر آن است که دبیرکل، زمان بروز اختلاف میان دبیرکل و ایالات متحده را در مورد اجرای موافقت‌نامهٔ مقرر، لحظهٔ لازم‌الاجرا شدن قانون ضدتروریسم می‌داند که با امضای رئیس‌جمهور این کشور و عدم ارائهٔ اطمینان لازم از عدم اجرای این قانون نسبت به دفتر سازمان آزادی‌بخش فلسطین از سوی دولت ایالات متحده محقق شد.^{۲۰} نکتهٔ دیگر این قضیه آن است که دیوان برای احراز وجود اختلاف میان ملل متحد و ایالات متحده در مورد اعمال بخش ۲۱ موافقت‌نامهٔ مقرر اعلام می‌کند ایالات متحده برای اینکه نشان دهد هنوز اختلافی حادث نشده، چنین اظهار می‌دارد که اگر نگاهی به فرایند تصویب قانون ضدتروریسم، لازم‌الاجرا شدن آن، تصمیم دادستانی ایالات متحده برای اجرای آن، توسل قوهٔ مجریهٔ ایالات متحده به دادگاه بدوی نیویورک داشته باشیم مشخص می‌شود مبنای کافی برای بروز اختلاف وجود ندارد زیرا هنوز پرونده در حال بررسی در دادگاه بدوی نیویورک است.^{۲۱} از نظر دیوان، اینکه آیا طبق نظام حقوقی ایالات متحده، صرف تصویب قانون ضدتروریسم موجب اجرای این قانون شده یا اقدام دادستانی برای بستن دفتر سازمان آزادی‌بخش فلسطین، تعیین‌کننده نیست.^{۲۲} نتیجه‌ای که می‌توان از این گزارهٔ دیوان گرفت آن است که صرف تصویب قانون ناسازگار با تعهد بین‌المللی نیز توان به کارانداختن سازوکار مربوط به اختلاف بر سر تفسیر و اجرای معاهدهٔ ذی‌ربط را دارد. نمونهٔ دیگری از قانونگذاری ناسازگار با تعهد، اقدام ایالات متحده در وضع *قانون لغو روادید* در ۲۰۱۵ است که بر اساس قانون کنگره، اگر شخص غیرامریکایی بعد از ژانویهٔ ۲۰۱۱ به ایران سفر کرده باشد، نمی‌تواند از مزیت روادید ۹۰ روزهٔ این کشور بهره‌مند شود. پس از اعتراض ایران به این قانون، وزیر خارجهٔ وقت ایالات متحده طی یادداشتی غیررسمی اعلام کرد، اجرای این قانون به نحوی انجام خواهد شد که به روند تجارت ایران با سایر کشورها خللی وارد نکند. دلیل اعتراض ایران، فضای روانی این قانون برای تجار غیرامریکایی بود که قصد داشتند پس از انعقاد برجام در بازار ایران حضور پیدا کنند.^{۲۳} بنابراین در عمل نیز صرف تصویب قانون ناسازگار با تعهد بین‌المللی حتی اگر به مرحلهٔ اجرایی نرسد، می‌تواند فضای روانی را فراهم کند که در عمل واضعان آن قانون به مقصود خود نائل شوند.

19. Ibid., 29.

20. Ibid., 36.

21. Ibid., 42.

22. Ibid., 50.

23. See Abdollah Abedini, "The Recent Letter of John Kerry and its Impact on the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)," 2016, available at: <https://opiniojuris.org/2016/03/11/the-recent-letter-of-john-kerry-and-its-impact-on-the-joint-comprehensive-plan-of-action-jcpoa-2/>, accessed on March 30, 2024.

۲. تحلیل رویکرد دیوان در قضیه برخی دارایی‌ها در پرتو احراز نقض تعهد

دیوان در ۳۰ مارس ۲۰۲۳ تصمیم خود را در قضیه برخی دارایی‌های ایران صادر کرد. در این تصمیم، دیوان نقض تعهدات ایالات متحده را در بند ۱ ماده ۳، بندهای ۱ و ۲ ماده ۴ و بند ۱ ماده ۱۰ احراز و سایر ادعاهای ایران از جمله بانک مرکزی و ادعای مربوط به بند ۲ ماده ۳، بند ۱ ماده ۵ و بند ۱ ماده ۷ را رد کرد. در ادامه به تفصیل به مفاد این بندها پرداخته خواهد شد. در اینجا تنها به بخش مرتبط با موضوع نوشتار حاضر پرداخته می‌شود.

هنگامی که دیوان به قسمت رسیدگی به ادعاهای نقض معاهده مودت در رأی خود می‌رسد، اعلام می‌دارد ادعای ایران در این قضیه مربوط به یک سلسله اقدامات قانونگذاری، اجرایی و قضایی ایالات متحده است^{۲۴} و ایران نیز اذعان دارد که تصمیمات مورد شکایت این کشور از محاکم ایالات متحده نیز به دلیل اجرای قوانین این کشور است.^{۲۵} با توجه به موضوع نوشتار حاضر، در اینجا تنها بخش اقدامات قانونگذاری مطالعه می‌شود. دیوان در این بخش اعلام می‌کند که در بخش قانونگذاری ایالات متحده، ایران به سه مصوبه مشخص اشاره دارد: بخش ۲۰۱ قانون بیمه خطر تروریسم که به تأمین آرای محاکم از اموال توقیف‌شده تروریستی می‌پردازد؛ قسمت اول از بند هفتم بخش ۱۶۱۰ قانون مصونیت‌های کشورهای خارجی که به تجویز توقیف اموال دولت خارجی و نهادهای متعلق به آن اختصاص دارد و در قالب رأیی از محاکم این کشور علیه آن‌ها به دلیل حمایت از تروریسم صادر شده است؛ و فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ که مجوز توقیف اموال مربوط به دولت ایران، بانک مرکزی ایران و سایر نهادهای مالی ایرانی موجود در ایالات متحده یا در اختیار دولت ایالات متحده یا اشخاص امریکایی قلمداد می‌شود.^{۲۶} دیوان معتقد است اثر اصلی صدور فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ در قضیه حاضر، متمرکز بر بانک مرکزی بوده و از آنجا که دیوان، بانک مرکزی یا فعالیت‌های مورد نظر این بانک در این قضیه را (خرید اوراق قرضه) واجد ماهیت شرکت در معنای معاهده مودت نمی‌داند، به ادعاهای مربوط به بانک مرکزی رسیدگی نمی‌کند.^{۲۷} ادعای اصلی ایران در خصوص سایر شرکت‌های ایرانی در این پرونده آن است که به دلیل اعمال قوانین مورد شکایت این کشور از سوی محاکم داخلی ایالات متحده، مدافعان این شرکت‌ها نزد این محاکم به‌طور سیستماتیک بی‌اثر شده است.^{۲۸} این در حالی است که ایالات متحده در مقابل معتقد است این مقررات به‌عنوان تدابیری معقول و پاسخی حساب‌شده به دولت‌های حامی تروریسم قلمداد می‌شوند.^{۲۹}

24. "Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America)." ICJ Reports 2023, para. 111.

25. Ibid., 113.

26. Ibid., 112-114.

27. Ibid., 115.

28. Ibid., 116.

29. Ibid., 120.

ایران در ادامه به ۷ مقرر (بندهای ۱ و ۲ ماده ۳، بندهای ۱ و ۲ ماده ۴، بند ۱ ماده ۵، بند ۱ ماده ۷ و بند ۱ ماده ۱۰) از معاهده مودت استناد می‌کند که دیوان نیز نظر به ارتباط برخی از این مواد با یکدیگر، به بررسی آن‌ها می‌پردازد. در ادامه با تمرکز بر احراز نقض به صرف وضع قانون داخلی، این مواد از منظر دیوان مطالعه خواهند شد.

به‌طور خلاصه، دیوان معتقد است در پرتو بند ۱ ماده ۴ معاهده مودت، قوانین مورد نظر در این قضیه به شکلی عام و کلی نگارش یافته‌اند و به همین دلیل، پیامد منفی بر اعمال حمایت‌های مورد نظر معاهده برای شرکت‌های ایرانی به همراه دارند، مانند واژگان «هر»، «مستقیم و غیرمستقیم» در عبارات «اموال بلوکه‌شده از هر دستگاه و نهاد» یا «اموالی که دارای شخصیت حقوقی مستقلی هستند یا منافی که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای یک موجودیت با شخصیت حقوقی مستقل هستند» (تأکید در متن دیوان است).^{۳۰} از نظر دیوان، قوانین مزبور به شکل عمدی به نحوی نگارش یافته‌اند تا شخصیت حقوقی مستقل شرکت‌های ایرانی را نادیده انگارند و به لحاظ قانونی، زمینه را برای مخدوش کردن حقوق و منافع آن‌ها فراهم آورند.^{۳۱} بر همین اساس، دیوان معتقد است اقدام قانونگذاری ایالات متحده، ناسازگار با تعهد مندرج در بند ۱ ماده ۴ مبنی بر معیار غیرمعقول بودن^{۳۲} تدابیر قانونگذاری طرفین معاهده است.^{۳۳} بر همین اساس نیز دیوان، نقض بند ۱ ماده ۳ را مبنی بر عدم رعایت شخصیت حقوقی مستقل شرکت‌های ایرانی مورد بحث در این قضیه احراز می‌کند.^{۳۴} در مورد غیرمعقول بودن فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ نیز دیوان معتقد است با وجود مفاد قانون مصونیت کشورهای خارجی، نیازی به تصویب فرمان مزبور در معنای ارائه‌شده مبنایی حقوقی برای جبران خسارت قربانیان تروریستی امریکایی نبود و دلیل دیگر غیرمعقول بودن فرمان مزبور آن است که هدفی فراتر از جلوگیری از اقدامات تروریستی را مدنظر خود دارد زیرا از نظر دیوان، تجویز توقیف تمام اموال و منافع نهادهای ایرانی، امری ناسازگار با هدف مقابله با تروریسم و در نتیجه، غیرمعقول است.^{۳۵}

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، دیوان صرف وضع قوانین و مقررات داخلی ناسازگار با معاهده مودت را نقض تعهد بین‌المللی ایالات متحده محسوب می‌کند. برای رسیدن به این نتیجه‌گیری، دیوان با تعریف معیار غیرمعقول نبودن مندرج در بند ۱ ماده ۴ که پیش‌تر در رویه قضایی خود آن را

۳۰. قاضی ویژه ایالات متحده در این پرونده معتقد است برخلاف نظر دیوان، عبارات به کاررفته، عام و کلی نیستند و به «نهادهای و دستگاه‌های دولت حامی تروریسم» محدود شده‌اند. ن.ک:

Separate opinion, partly concurring and partly dissenting of Judge ad hoc Barkett, 2023, paras. 34-35.

31. Ibid., 150.

32. Unreasonable

33. Ibid., 156.

34. Ibid., 159.

35. Ibid., 157.

معرفی کرده بود، معتقد است استفاده از واژگان عام و کلی و همچنین، تصویب فرمان اجرایی موازی با قانون از پیش موجود برای تأمین هدف مورد نظر قانونگذار امریکایی و همین‌طور، منطقی نبودن دامنه مورد نظر مقررۀ ذی‌ربط با هدف مورد نظر قانونگذار، موجب نقض تعهد بین‌المللی این کشور شده است. نکته مهمی که باقی می‌ماند آن است که آیا دیوان برای رسیدن به چنین نتیجه‌گیری، مصادیقی از توقیف اموال شرکت‌های ایرانی را نیز ذکر کرده است یا خیر؟ دیوان در بندهای ۱۵۳ و ۱۵۴ رأی خود، به مصادیق عینی توقیف اموال شرکت‌های ایرانی مانند بانک ملی و صادرات اشاره داشته است. به عبارت دیگر، اگر چنین مصادیقی وجود نداشت، دیوان نیز ممکن بود به عدم نقض بند ۱ ماده ۴ رأی دهد که محل تأمل جدی است.

در مورد ادعای ایران در بند ۲ ماده ۳، این کشور معتقد است محاکم ایالات متحده نه تنها باید حق بر دسترسی برای دادخواهی را، بلکه باید حقوق شکلی و ماهوی دیگری مانند داشتن شخصیت مستقل حقوقی را نیز مراعات کنند. دیوان معتقد است مفاد این بند، تنها حق دسترسی به محاکم را بیان می‌کند و در این خصوص نیز اشخاص ایرانی دعوی خود را در محاکم این کشور اقامه کرده‌اند و از نظر دیوان، موردی برای نقض وجود ندارد.^{۳۶} یافته این قسمت از رأی دیوان در خصوص نوشتار حاضر آن است که نشان می‌دهد صرف تصویب برخی موازین داخلی لزوماً منجر به نقض تعهد بین‌المللی آن دولت نمی‌شود. به عبارت دیگر، برای اینکه معلوم شود آیا حق دسترسی به دادگاه و دادخواهی از اشخاص ذی‌حق سلب شده، باید در عمل چنین انکاری صورت گرفته باشد زیرا قوانین ایالات متحده مانع از حق دادخواهی اشخاص ایرانی نشده‌اند.

در مورد بند ۲ ماده ۴، ایران معتقد است نه تنها حمایت حقوقی از اموال ایران توسط ایالات متحده صورت نگرفته، بلکه این اموال توقیف شده‌اند. از نظر ایالات متحده، توقیف اموال شرکت‌های ایرانی لزوماً به معنای سلب مالکیت از آن‌ها نبوده بلکه این اقدامات به‌طور مشخص در مورد فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ موقتی بوده و در مورد سایر قوانین اشاره شده، لزوماً تمام اموال آن‌ها را در بر نمی‌گیرد. ضمن اینکه این مقررات شامل شرکت‌های خصوصی ایرانی نیز نمی‌شود.^{۳۷} دیوان، جدای از اینکه اظهار می‌دارد حمایت مندرج در این ماده تنها محدود به حفاظت فیزیکی از اموال است،^{۳۸} معتقد است صرف تصمیم یک دادگاه به خودی خود منجر به مصادره اموال نمی‌شود بلکه این تصمیم باید واجد عنصر غیرقانونی نیز باشد. عنصر غیرقانونی در یک رأی مصادره، زمانی جلوه‌گر می‌شود که مرجع قضایی ذی‌ربط در حال اجرای قانون یا اقدام اجرایی باشد که ناسازگار با حقوق بین‌الملل بوده و منجر به محرومیت از اموال شود.^{۳۹}

36. Ibid., 160-168.

37. Ibid., 170-171, 175.

38. Ibid., 190-191.

39. Ibid., 184.

از نظر دیوان، از آنجا که غیرمعقول بودن اقدامات قانونگذاری ایالات متحده در قالب بند ۱ ماده ۴ اثبات شد، این غیرمعقول بودن از قوانین داخلی، به تصمیمات محاکمی که به آن قوانین استناد می‌کنند نیز تسری پیدا می‌کند و در پرونده حاضر، اقدامات توقیفی محاکم، منجر به مصادره غیرقانونی و الزام به جبران خسارت آن می‌شود.^{۴۰} با این حال، نکته مهم دیگر در این بررسی دیوان آن است که دیوان به‌طور ضمنی اشعار می‌دارد در قالب بررسی عنصر غیرقانونی بودن مصادره از مصادره یا محرومیت از اموال را در اثر اجرایی فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ نیز حکم مشابهی جاری است اما از آنجا که ایران نتوانسته مصدقاً نیز در این خصوص، به دلیل فرمان اجرای مزبور، نقضی را متوجه ایالات متحده نمی‌داند.^{۴۱}

در واقع در اینجا بار دیگر، رویکرد ایجابی دیوان برای لزوم معرفی مصدقاً از نقض ادعایی مقررات داخلی ایالات متحده از سوی ایران به چشم می‌خورد که به نظر می‌رسد محل تأمل است. توضیح اینکه اگر وضع یک مقرره داخلی به خودی خود می‌تواند مانع از بروز زمینه لازم برای اجرای تعهد آن دولت شود، چرا باید بر این نکته اصرار داشت که لزوماً مصدقاً از آن نقض تعهد معرفی شود. شاید توجیهی که می‌توان برای این دیدگاه دیوان مطرح کرد آن است که چه بسا دولت مدعی اساساً در آن زمینه خاص فعالیت مشخصی نداشته است تا بتوان نقض عینی تعهد را احراز کرد. به فرض، اگر دولت ایران یا اشخاص ایرانی، به دلایلی غیر از ممنوعیت یا تهدید ناشی از توقیف اموال نهادهای مالی ایرانی ذیل فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ مایل نبودند در ایالات متحده تجارت کنند، آیا می‌توان گفت نقضی رخ داده است؟ با این حال باید روی دیگر این سکه را دید. اگر دولتی با وضع مقرره یا مقرراتی ممنوعیت‌ساز، هراس و بیمی را در ذهن و دل مخاطبان قانون مزبور ایجاد کند، آیا می‌توان پذیرفت که مخاطبان مزبور، خطر توقیف اموال خود را به بهای آزمودن عملی قانون داخلی مزبور به جان بخرند؟ به نظر می‌رسد این نکته‌ای است که در نحوه استدلال دیوان در خصوص اصرار بر ذکر مصدقاً عملی نقض تعهد، محل تأمل جدی باشد.

در مورد بند ۱ ماده ۵، ایران بر موضوع حق بر جابجایی اموال تأکید داشت که با توقیف آن‌ها از سوی ایالات متحده، این مقرره نقض شده است. از نظر ایالات متحده، ایران نتوانسته اثبات کند که موردی در خصوص این حق در ایالات متحده اتفاق افتاده باشد. در واقع، مصدقاً از این نوع نقض ادعایی ایران قابل احصا نیست.^{۴۲} از نظر دیوان، حق مزبور در این بند، حق تجویزی است که اشخاص موضوع این ماده می‌توانند از آن بهره‌مند شوند. با این حال، دولت ذی‌ربط نیز می‌تواند اختیارات حاکمیتی خود را برای تحدید این حق در صورت ضرورت اعمال کند. از نظر دیوان، حق بر جابجایی اموال موردنظر در این بند، زمانی محقق می‌شود که در عمل چنین اموالی وجود داشته

40. Ibid., 186.

41. Ibid., 188.

42. Ibid., 194-195.

و شخص مدعی نیز نسبت به آن مالکیت داشته و حقوق ناشی از مالکیت را درباره آن اعمال کند. بر این اساس، اگر اموال مورد بحث، پیش‌تر توقیف و مصادره شده باشند، اساساً نمی‌توانند از این حق برخوردار شوند زیرا در وضعیت توقیف یا مصادره حقوق ناشی از مالکیت، از جمله حق بر جابجایی، دیگر قابل اعمال نیست. ضمن اینکه دیوان در مورد فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ معتقد است، واژگان این فرمان، ممنوعیت کلی برای حق بر جابجایی اموال محسوب می‌شوند ولی از آنجا که ایران نتوانسته اموال یا منافع اموالی را در این زمینه احصا و به دیوان معرفی کند که به‌رغم داشتن حق بر جابجایی در مورد مال یا منافع ناشی از آن، این امکان از او سلب شده باشد، در نتیجه، ادعای ایران در این خصوص اثبات نشده است. از نظر دیوان، اموال بانک مرکزی، خارج از صلاحیت دیوان در این قضیه قرار دارد. اموال سایر شرکت‌های ایرانی نیز بر اساس دیگر فرمان‌های اجرایی غیر از فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ توقیف شده‌اند که مورد شکایت ایران در این رسیدگی نبود. از این رو نقض بند ۱ ماده ۵ نیز احراز نمی‌شود.^{۴۳}

جدای از این نکته که دیوان اشکال ادعای ایران را برای عدم رسیدگی به موضوع نقض حق بر جابجایی اموال شرکت‌های ایرانی و به راه‌حل آن در پرونده بعدی ایران علیه ایالات متحده تصریح می‌کند، این تحلیل دیوان همچنان محل تأمل است. اگر دیوان می‌پذیرد که صرف وجود واژگانی مانند «عدم انتقال، عدم پرداخت، عدم صادرات، عدم استرداد یا مواردی دیگر» در فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ مانع از تحقق حق بر جابجایی اموال می‌شود، چرا باید مصداقی عینی از این موضوع از سوی ایران به دیوان معرفی شود؟ همان‌گونه که در بالا گفته شد، شاید دلیل این امر، تصور دیوان مبنی بر عدم تمایل و نه بیم و هراس شرکت‌های ایرانی از تجارت با ایالات متحده است. اما این توجیه نیز قابل طرح است که اگر نقض تعهدی از سوی دیوان اعلام شود اما مصداقی از آن موجود نباشد، آیا می‌توان در مرحله جبران خسارت، اقدامی انجام داد؟ در پاسخ به این توجیه می‌توان گفت، اگرچه دیوان طبق رویه خود، لزوماً در رسیدگی‌های ترافیعی، رأی اعلامی صادر نمی‌کند که اثری بر روابط حقوقی طرفین دعوا نداشته باشد، احراز نقض تعهد ایالات متحده در این دعوا، اعلامی است بر غیرقانونی بودن فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ و ناسازگاری مفاد آن با معاهده مودت ۱۹۵۵. هرچند ممکن است گفته شود به دلیل لازم‌الاجرا شدن اثر خروج ایالات متحده از معاهده مودت در اکتبر ۲۰۱۹، بیان دیوان، اثری بر وضعیت فعلی طرفین ندارد، باید توجه داشت که ایران دعوای خود را در ۲۰۱۸ اقامه کرد و دست‌کم، بر اساس اصول دادرسی، مانند مأخوذبودن

43. Ibid., 199-200.

از نظر قاضی سبوتینده که با تمام بندهای اجرایی دیوان در این قضیه مخالف بود، ایران برای اثبات نقض بند ۱ ماده ۵ مبادرت به ترسیم یک وضعیت فرضی کرده بود بدون اینکه بتواند مصداقی از نقض حق بر جابجایی اموال یک شرکت ایرانی بجز بانک مرکزی را اثبات کند. ن.ک:

Dissenting opinion of Judge Sebutinde, 2023, para. 35.

دیوان به خواسته‌های طرفین، اعلام نقض تعهد مندرج در بند ۱ ماده ۵ می‌تواند بر روابط حقوقی طرفین در طول یک سال تا لازم‌الاجرا شدن خروج ایالات متحده از معاهده مودت مدنظر قرار گیرد.

در مورد بند ۱ ماده ۷ معاهده مودت، دیوان معتقد است برداشت ایران از این بند مبنی بر اقدام ایالات متحده در خصوص منع نقل و انتقالات مالی میان دو کشور نادرست بوده و خوانش این بند به‌طور کلی نشان می‌دهد این انتقال تنها شامل ارز می‌شود.^{۴۴} بررسی این ماده، نکته خاصی را در مورد محور نوشتار حاضر ارائه نمی‌کند.

بند ۱ ماده ۱۰ به‌عنوان آخرین ماده مورد استناد ایران، به بحث نقض آزادی تجارت میان دو کشور می‌پردازد. از نظر ایران، واژه تجارت^{۴۵} به نحوی گسترده است که شامل دریافت حمایت برای اشخاص ایرانی در برابر وضع قوانین و اقدامات اجرایی، و منجر به توقیف یا بلوکه کردن اتوماتیک اموال می‌شود. از نظر ایالات متحده، ایران نتوانسته مصادیقی از تجارت با این کشور را نشان دهد که به دلیل موازین داخلی این کشور دچار وقفه شده باشند یا اینکه نتوانسته مصادیقی از تجارت میان سرزمین دو کشور معرفی کند.^{۴۶} دیوان به‌طور کلی معتقد است محدودسازی تراکنش‌های مالی، اقدامی است که امکان متأثر کردن حقوق مندرج در معاهده مودت را دارد.^{۴۷} از نظر دیوان، فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ به‌طور جامع، اموال و منافع اموال ایران و نهادهای مالی ایران را بلوکه کرده است. به تعبیر دیوان، «فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ به واسطه عبارات خود، مانع عملی برای انجام هرگونه تراکنش یا عملیات مالی از سوی ایران یا نهادهای مالی ایران در سرزمین ایالات متحده ایجاد می‌کند».^{۴۸} دیوان همین تعبیر را در مورد دو قانون دیگر مندرج در این قضیه یعنی قانون مصونیت کشورهای خارجی و قانون بیمه خطر تروریسم دارد و معتقد است به واسطه عبارات به‌کاررفته در این قوانین، برای اجرای فعالیت‌های تجاری موجودیت‌های ایرانی در سرزمین ایالات متحده، مانع عملی ایجاد شده است.^{۴۹}

44. Ibid., 207-208.

45. Commerce

46. Ibid., 210-211.

47. Ibid., 214.

48. Ibid., 220.

49. Ibid., 221.

در همین قضیه، از نظر قاضی *آبراهام* نیز اقدامات قانونگذاری مورد بحث ایالات متحده موجب نقض قاعده بنیادین عدم انجام اقدامات اجرایی به نام محکوم‌علیه علیه مال شخص ثالث شده است. از نظر او، زمانی که قوانین مزبور در کنگره تصویب می‌شدند، مقامات اجرایی ایالات متحده در بیان پیامدهای منفی این قوانین، در کنگره اعلام می‌کردند که قوانین مزبور موجب نقض حقوق مالکیت اشخاص خواهد شد. ن.ک:

Declaration of Judge Abraham, 2023, para. 3.

با این حال، دیوان برای احراز نقض بند ۱ ماده ۱۰ در پی بررسی مصادیقی است که ایران معرفی کرده است. از نظر دیوان، برخی اموال معرفی‌شده وزارت دفاع و نیروی دریایی ایران، ویژگی غیرتجاری دارند زیرا ارتباطی با فعالیت یا عملیات تجاری ندارند و آرای مرتبط محاکم ایالات متحده در مورد این دو موجودیت ایرانی نمی‌توانند ذیل مصادیقی از مداخله در تجارت در نتیجه اعمال قانون مصونیت کشورهای خارجی و قانون بیمه خطر تروریسم طبقه‌بندی شوند. اما اموال مرتبط با بدهی‌های قراردادی مربوط به صنعت مخابرات و کارت‌های اعتباری، مصادیقی از توقیف اموال در اثر مداخله قوانین و آرای محاکم در امور تجاری محسوب می‌شوند.^{۵۰}

پرسی که در مورد برخی مواد ادعایی ایران در این قضیه در بالا بدان اشاره شد، در اینجا نیز قابل طرح است و آن اینکه اگر مصداقی از سوی ایران برای نقض بند ۱ ماده ۱۰ مطرح نمی‌شد، دیوان به‌رغم احراز مانع عملی بودن قوانین ایالات متحده در این پرونده، بار دیگر رأی به عدم نقض مقررۀ مزبور صادر می‌کرد؟ برای توضیح بیشتر، مقایسه‌ای با مفاد مرتبط کنوانسیون مزایا و مصونیت‌های ملل متحد ۱۹۴۶ و رأی دیوان در قضیه لاگرانژ جالب توجه خواهد بود.

بخش سوم از کنوانسیون مزایا و مصونیت‌های ملل متحد ۱۹۴۶ چنین اشعار می‌دارد: «اماکن ملل متحد باید از تعرض مصون باشند. اموال و دارایی‌های ملل متحد در هر جا که واقع و در دست هر شخصی که نگهداری شوند، باید از بازرسی، ضبط، توقیف، مصادره و هر شکل دیگری از مداخله، اعم از اقدام اجرایی، اداری، قضایی یا قانونگذاری مصون باشند».^{۵۱} همان‌گونه که مشاهده می‌شود، در این ماده از دولت‌های عضو کنوانسیون خواسته شده تا با عدم اتخاذ قوانین داخلی مخل مصونیت اماکن سازمان ملل، به انجام وظایف دفاتر این سازمان در سرزمین دولت عضو کمک کنند؛ هرچند ممکن است گفته شود، مصونیت و مزایای سازمان‌ها بخصوص سازمان ملل دارای ماهیتی است که نمی‌توان آن را با الزامات ناشی از معاهده مودت یکسان دانست. با این حال، نکته حائز اهمیت در مورد بحث نوشتار حاضر آن است که اگر تصور شود دولت عضو کنوانسیون مزایا و مصونیت‌ها، قانون داخلی در ناسازگاری با مصونیت اماکن سازمان ملل در سرزمین خود وضع کند، بدیهی است سخن از نقض تعهد، امری غریب نیست؛ کما اینکه رویکرد دبیرکل و دیوان در قضیه اعمال

در حالی قاضی بارکت امریکایی در این قضیه معتقد است هرچند ممکن است اقدام تحریمی به‌طور مؤثر بر تجارت اثرگذار باشد، باید دید آیا به‌طور مستقیم و مرتبط بر تجارت، اثر منفی داشته یا خیر. در غیر این صورت، هر اقدام دولتی می‌تواند تجارت با کشور دیگر را متأثر کند. ن.ک:

Separate opinion, partly concurring and partly dissenting of Judge ad hoc Barkett, 2023, para. 46.

50. Ibid., 222.

از نظر برخی قضات دیوان در این قضیه، ایران نتوانسته است ادله‌ای مبنی بر مغایرت دو قانون بیمه خطر تروریسم و مصونیت در کنار فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ با بند ۱ ماده ۱۰ به دیوان ارائه کند و صرف اجرای رأی دادگاه نمی‌تواند مصادیقی از نقض تلقی شود. ن.ک:

Separate opinion of Judge Charlesworth, 2023, para. 9.

51. Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, 1946, Section 3.

موافقت‌نامه مقرر، این نکته را عیان کرد.

به فرض که بر اساس قانون داخلی وضع‌شده دولت عضو، در خصوص دعای خود علیه سازمان مزبور، اشخاص بتوانند در محاکم آن کشور اقامه دعوا کنند اما در عمل پس از گذشت مدت مدیدی از تصویب قانون مزبور، هیچ دعوایی علیه آن سازمان مطرح نشود، آیا می‌توان گفت به‌رغم تصویب قانون ناسازگار با تعهد دولت ذی‌ربط، از آنجا که هیچ دعوایی علیه اماکن سازمان مطرح نشده است، نمی‌توان صرف تصویب را ناسازگار با تعهد به مصونیت آن سازمان دانست؟ همان‌گونه که به‌درستی گفته شده، مصونیت اماکن سازمان برای عملیات‌ها، استقلال و حریم خصوصی آن سازمان، امر بنیادین و اساسی است. از این رو هراس سازمان از اینکه ممکن است در اثر اقدامات و فعالیت‌هایش، امکان اقامه دعوا را علیه خود در سرزمین دولت ذی‌ربط به همراه آورد، مانع از انجام مطلوب وظایف سازمان خواهد شد.^{۵۲} در واقع اگر قرار باشد سازمان با رعایت حداکثر ملاحظات لازم در سرزمین دولت عضو، مبادرت به فعالیت کند، بود و نبود کنوانسیون مزایا و مصونیت‌ها چه مزیتی را برای فعالیت‌های سازمان به همراه خواهد داشت؟ بر همین اساس، می‌شود گفت چگونه می‌توان از یک شرکت ایرانی اعم از دولتی یا خصوصی انتظار داشت تا به‌رغم نظام تحریمی مستحکم ایالات متحده علیه ایران، اقدامی انجام ندهد که در معرض مجازات‌های تحریمی ایالات متحده از جمله جریمه نقدی، توقیف اموال و حبس قرار بگیرد. به‌طور مثال، چگونه می‌توان انتظار داشت چنین شرکتی امکان انجام تراکنش‌های مالی با نهادهای مالی ایرانی داشته باشد که اساساً توسط فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ به محض دسترسی به آن‌ها توسط اشخاص امریکایی یا دولت ایالات متحده، توقیف نشوند؟

هنگامی که دیوان در قضیه برادران لاگرانژ، قاعده قصور شکلی^{۵۳} در نظام کیفری ایالات متحده را بررسی می‌کند، به این نکته اشاره دارد که باید میان قاعده و اعمال خاص آن در پرونده حاضر تفکیک قائل شد. از نظر دیوان، صرف وجود قاعده قصور شکلی به خودی خود موجب نقض ماده ۳۶ کنوانسیون روابط کنسولی ۱۹۶۳ در خصوص ارائه دسترسی کنسولی بدون تأخیر به تبعه خارجی نمی‌شود بلکه مشکل در جایی است که این قاعده اجازه نمی‌دهد تا تبعه بیگانه دستگیر شده نسبت به محکومیت خود بر اساس ماده ۳۶ کنوانسیون مبنی بر قصور مقامات دولت دستگیرکننده در عدم ارائه دسترسی کنسولی بدون تأخیر، مبادرت به اعاده دادرسی کند. در واقع، اعمال قاعده قصور شکلی مانع از اعمال مؤثر و به‌موقع حق دولت آلمان در ارائه کمک حقوقی لازم به برادران

52. Lance Bartholomeusz, "Inviolability of Premises (Article II Section 3 General Convention)," in August Reinisch (ed.), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary*, (Oxford University Press, 2016) 125.

53. Procedural Default

لاگراندر در رسیدگی کیفری شد.^{۵۴} اگر چنین قیاسی با موازین داخلی مورد اعتراض ایران در قضیه برخی دارایی‌ها صورت گیرد، می‌توان گفت اگر دولت ایالات متحده، قوانین مزبور را تصویب نمی‌کرد، امکان برقراری روابط تجاری با اشخاص ایرانی یا انجام تراکنش‌های مالی از یا به ایران از سرزمین ایالات متحده وجود می‌داشت یا اینکه اموال شرکت‌های دولتی ایران توقیف نمی‌شد. حتی می‌توان گفت اگر ماهیت دسترسی کنسولی آن است که بدون تأخیر موجه به دولت متبوع فرد بیگانه ارائه شود تا بتواند به مؤثرترین وجه ممکن به شکلی سریع و در همان لحظات اولیه دستگیری وی، کمک‌های حقوقی خود را انجام دهد، ماهیت حقوق مورد ادعای ایران در معاهده مودت، مانند به رسمیت شناختن شخصیت حقوقی مستقل، عدم اتخاذ اقدامات غیرمعقول نسبت به اموال شرکت‌های ایرانی، عدم توقیف و مصادره اموال و منافع شرکت‌های ایرانی و عدم نقض آزادی تجارت نیز آن است که قوانین داخلی ایالات متحده، مانع از استیفای حقوق اشخاص ایرانی از حمایت‌های مقرر در معاهده مودت نشود. اگر ماهیت دسترسی کنسولی، حق شخصی برای تبعه بیگانه و حق برای دولت متبوع وی است، ماهیت بهره‌مندی از حمایت‌های معاهده مودت برای اشخاص ایرانی، بهره‌مندی از منافع ملموس تجاری و برای دولت ایران، بهره‌مندی از تجارت آزاد با کشور ایالات متحده است.

نتیجه

تصمیم دیوان در قضیه برخی دارایی‌ها، دارای ابعاد مختلفی جهت بحث و بررسی است. یکی از این ابعاد، تأکید دیوان بر وجود مصداق عینی نقض تعهدات ایالات متحده، ذیل معاهده مودت است. دیوان در این قضیه کوشید با شناسایی مصادیق ارائه‌شده از سوی ایران به‌عنوان نقض تعهدات ایالات متحده، آن‌ها را بر اساس موازین مندرج در مواد موردنظر معاهده مودت ارزیابی کند. با این حال، ارزیابی مواردی همچون بند ۱ ماده ۵ معاهده در خصوص حق بر جابجایی اموال از سوی دیوان، محل تأمل است. در حالی که دیوان می‌پذیرد قوانین داخلی ایالات متحده، امکان اعمال چنین حقی را برای اشخاص ایرانی در سرزمین ایالات متحده فراهم نمی‌کند، به دلیل عدم معرفی مصداقی از نقض حق بر جابجایی اموال و به‌رغم شناسایی وجود زمینه بروز نقض این حق بر اساس قوانین داخلی مورد بحث ایالات متحده، از اعلام نقض آن خودداری می‌کند.

این در حالی است که مطابق ماده ۱۲ طرح مسئولیت دولت و شرح آن، ممکن است دولتی به‌صرف تصویب قانونی ناسازگار با تعهد بین‌المللی خود، مسئول شناخته شود. البته باید پذیرفت مواردی نیز وجود دارند که صرف وضع قانون داخلی لزوماً منجر به نقض تعهد ذی‌ربط نخواهد شد. در این حالت باید به ماهیت قاعده اولیه توجه کرد. در واقع، جوهره ماهیت تعهد اولیه می‌تواند تا

54. "LaGrand (Germany v. United States of America)." ICJ Reports 2001, paras. 90-91.

حد بسیاری در تعیین نقض بودن یا نبودن صرف وضع قانون به عنوان امر مقدماتی در نظر گرفته شود. با این حال باید پذیرفت که وضع قانون داخلی ناسازگار با تعهد بین‌المللی، دست کم، زمینه نقض تعهد را فراهم می‌کند و باید گفت در بیشتر موارد، وضع چنین قوانینی با اجرای تعهد بین‌المللی، ناسازگاری پیدا خواهد کرد، اعم از اینکه قانون مزبور به مرحله اجرایی برسد یا خیر. همان گونه که ملاحظه شد، اقدامات قانونگذاری ایالات متحده برای توقیف اموال و منافع اموال دولت ایران و اشخاص ایرانی، حتی بدون آنکه به مرحله اجرایی برسند، فضایی روانی را ایجاد می‌کنند که در عمل، هیچ شخص معقول و متعارفی برای انجام تجارت در سرزمین ایالات متحده اقدام نخواهد کرد.



منابع:

- Books

1. Bartholomeusz, Lance, "Inviolability of Premises (Article II Section 3 General Convention)." in August Reinisch (ed.), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary*. Oxford University Press, 2016.
2. Saul, Ben, "The Implementation of the Genocide Convention at the National Level." in Paola Gaeta (ed.), *The UN Genocide Convention: A Commentary*. Oxford University Press, 2009.
3. Thornberry, Patrick, "Article 2: Obligations to Eliminate Racial Discrimination". in *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary*. Oxford University Press, 2016.
4. Villiger, Mark, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*. Brill, 2009.
5. Zach, Gerrit, "Article 2: Obligation to Prevent Torture, in, Nowak, Birk, and Monina (eds.). *The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol: A Commentary*. 2nd ed. Oxford University Press.

- Cases and Documents

1. "Alleged Violations of State Immunities (Islamic Republic of Iran v. Canada)." Application instituting proceedings, 2023.
2. "Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947." ICJ Reports, 1988.
3. "Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America)." ICJ Reports, 2023.
4. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1984.
5. Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 1948.
6. Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, 1946.
7. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, 2001.
8. "Fisheries Jurisdiction Case (Spain v. Canada)." ICJ Reports, 1998.
9. International Covenant on Civil and Political Rights, 1966.
10. "LaGrand (Germany v. United States of America)." ICJ Reports, 2001.
11. "Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory." ICJ Reports, 2004.
12. "Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)." ICJ Reports, 2012.
13. Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, 2017.
14. UN General Assembly Resolution 181, 1947, Part III, City of Jerusalem.