



محدودیت‌های مصونیت بانک مرکزی

رأی دادگاه فدرال سوئیس در مورد پرونده لیبی علیه اکتیمون^۱



حمید قنبری*



۱. مقدمه

دسته از اتباع ایالات متحده آمریکا که از اعمال تروریستی در آمریکا و یا در هر جای دیگر صدمه دیده‌اند، می‌توانند علیه دولت‌های حامی این اعمال، که فهرست آنها هر سال توسط وزارت خارجه این کشور اعلام می‌شود، در محاکم آمریکا شکایت نمایند.

دولت ایالات متحده آمریکا، در سال ۱۹۹۶، قانون مصونیت حکام خارجی^۲ مصوب ۱۹۷۶ را اصلاح و محدودیت‌های جدیدی را بر قاعده مصونیت دولت در این کشور وارد نمود. بر اساس اصلاحیه ۱۹۹۶، آن

^۱ رئیس دایره تحقیقات، دعاوی و قراردادهای بین‌المللی، اداره بررسی‌های حقوقی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
مطالب این مقاله صرفاً بیانگر دیدگاه‌های شخصی نویسنده می‌باشد و به هیچ وجه قابل استفاده علیه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در دعاوی له و یا علیه این بانک نمی‌باشد.

دهند. از این رو شایسته است که اقدامات پیشگیرانه‌ای به منظور مصون نگه داشتن دارایی‌های خارجی کشور انجام گیرد.

یکی از دستگاه‌هایی که بیشترین حجم دارایی‌های خارجی را دارد، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است. یکی از وظایف بانک مرکزی نگهداری ذخایر ارزی کشور است که بخش عمده‌ای از این ذخایر را به صورت وجه نقد و فلزات گران‌بها و نظایر آن در خارج از کشور نگهداری می‌نماید. هر چند به طور کلی دارایی‌های بانک‌های مرکزی در خارج از کشور مصونیت دارند و توقیف آنها ممکن نیست، اما این مصونیت مطلق نیست و محدودیت‌های خاصی در آن وجود دارد. آگاهی از محدودیت‌های مصونیت سبب می‌شود تا از نگهداری ذخایر بانک مرکزی در مواردی که از مصونیت برخوردار نیستند، اجتناب نماییم و حفظ ذخایر بانک مرکزی با دقت بیشتری صورت گیرد.

در این مقاله به بررسی رأی دادگاه فدرال سوئیس در پرونده جمهوری سوسیالیست عربی لیبی علیه اکتیمون می‌پردازیم.^۳ رأی یادشده نکات مهمی را در رابطه با مصونیت بانک مرکزی و دارایی‌های خارجی آن و محدودیت‌های این مصونیت مطرح می‌نماید؛ نکاتی که بعدها نیز در همین موضوع مورد توجه اکثر محاکم داخلی و بین‌المللی قرار گرفتند.

۲. خلاصه پرونده

شرکت اکتیمون یک شرکت سوئیسی بود که مقر آن در ژنو قرار

هرچند به طور کلی دارایی‌های بانک مرکزی در خارج از کشور مصونیت دارند و توقیف آنها ممکن نمی‌باشد، اما این مصونیت مطلق نمی‌باشد و محدودیت‌های خاصی در آن وجود دارد

تصویب اصلاحیه مزبور منجر به آن شد که دعاوی متعددی علیه جمهوری اسلامی ایران و با ادعای حمایت ایران از گروه‌های جهادی نظیر حزب‌الله و حماس مطرح شود. سیاست دولت ایران در اکثریت قریب به اتفاق این دعاوی، عدم شرکت در محکمه بود و در نتیجه این پرونده‌ها به صورت یک‌طرفه و به طور غیابی مورد رسیدگی قرار گرفتند و در اکثر آنها نیز جمهوری اسلامی ایران محکوم شد. در حال حاضر، مجموع آرای صادره علیه جمهوری اسلامی ایران، بیش از ۱۰ میلیارد دلار آمریکا می‌باشد و آرای صادره در قلمرو ایالات متحده آمریکا به سادگی قابل اجراست و در سایر کشورها نیز امکان اجرای آنها وجود دارد.

آنچه باعث شده است که تاکنون بخش اعظم این آرا اجرا نشود، فقدان دارایی‌های قابل توقیف دولت ایران در آمریکاست. اما این خطر وجود دارد که ذی‌نفعان آرای یادشده با توجه به معاهدات مربوط به شناسایی و اجرای احکام خارجی، دارایی‌های کشورمان در سایر کشورها از جمله در کشورهای اروپایی را در معرض توقیف قرار



دادگاه فدرال سوئیس ابتدا این نکته را بررسی نمود که آیا دولت لیبی حق درخواست تجدیدنظر نسبت به دستور موقت از دادگاه را دارد؟ دادگاه به این پرسش پاسخ مثبت داد. سپس به این نکته پرداخت که آیا درخواست دولت لیبی که بر اساس مصونیت دولت مطرح شده، در اینجا قابل پذیرش است یا خیر؟ دادگاه به این پرسش پاسخ منفی داد. استدلال‌های دادگاه در این خصوص در ادامه بررسی می‌شوند.

۳. استدلال‌های دادگاه

دادگاه ابتدا متذکر شد که هیچ معاهده بین‌المللی در رابطه با مصونیت دولت وجود ندارد که هم دولت فدرال سوئیس و هم دولت جمهوری سوئیسیست عربی لیبی در آن عضویت داشته باشند. لذا در مورد این مسأله باید بر اساس قواعد حقوق بین‌الملل عمومی و اصول حقوق داخلی سوئیس اظهار نظر نمود.

یک اصل کلی حقوق بین‌الملل این است که دولت‌ها از مصونیت برخوردارند. به عبارت دیگر، صلاحیت هر دولت محدود به مصونیت دولت‌های دیگر است و دادگاه‌های یک دولت نمی‌توانند به دعوی مطرحه علیه دولت دیگر رسیدگی نمایند؛ مگر در مواردی محدود. در اینجا دادگاه فدرال به اصل مصونیت محدود اشاره نمود. اصل مصونیت محدود در مقابل اصل مصونیت مطلق قرار دارد. مصونیت مطلق نظریه‌ای است که زمانی در حقوق بین‌الملل وجود داشت و بر اساس آن، دولت‌ها به‌طور مطلق از مصونیت قضایی برخوردار بودند و به هیچ‌وجه امکان طرح دعوی علیه آنان در محاکم دولت دیگر وجود نداشت. این اصل با گذر زمان تعدیل شد و دکترین مصونیت محدود پذیرفته شد. بدین ترتیب مصونیت دولت در مواردی قابل خدشه است و دادگاه‌های داخلی می‌توانند در موارد خاصی به دعوی مطرحه علیه دولت خارجی رسیدگی نمایند. به‌عنوان مثال، در مواردی که دولتی از مصونیت خود صرف‌نظر می‌نماید و خود به صلاحیت دادگاه خارجی رضایت می‌دهد، مصونیت برای وی وجود نخواهد داشت.

با پذیرش دکترین مصونیت محدود، مسأله مهم این بود که حدود مصونیت دولت تا کجاست؟ در این رابطه مدعیان دولت‌های خارجی همواره استدلال می‌نمایند که ادعای آنها مربوط به مواردی است که دولت خارجی در آنها مصونیت ندارد و دولت خارجی نیز در مقابل، مدعی است که در آن حوزه از مصونیت برخوردار است.

دادگاه فدرال سوئیس با پذیرش دکترین مصونیت محدود، به سراغ یکی از مهم‌ترین نکات در خصوص این مصونیت رفت و

داشت. در ۲۱ ژوئن سال ۱۹۸۰، قراردادی میان این شرکت و جمهوری سوئیسیست عربی لیبی منعقد شد که بر اساس آن قرارداد، اکتیمون متعهد شد کلیه تجهیزات مربوط به یک کارخانه شیر پاستوریزه را در شهر فاتح^۴ در این کشور ایجاد نماید. ارزش این قرارداد ۱۰,۷۱۸,۰۰۰ فرانک سوئیس بود. متعاقب عقد قرارداد و در جریان اجرای آن اختلافاتی بین شرکت و دولت لیبی پیدا شد و شرکت اکتیمون ادعا کرد که دولت لیبی باید مبلغ ۴۶۰,۵۹۳ فرانک سوئیس به این شرکت بپردازد اما دولت لیبی این ادعا را قبول نداشت.

در ۲ فوریه ۱۹۸۴، اکتیمون با مراجعه به دادگاه بخش زوریخ^۵ دستور موقتی را از آن دادگاه درخواست نمود. محتوای این دستور موقت درخواست‌شده عبارت بود از توقیف کلیه دارایی‌های دولت لیبی در بانک‌های سوئیس. در درخواست اکتیمون به‌طور خاص به دارایی‌های بانک مرکزی لیبی و شرکت نفت لیبی اشاره شده بود و تقاضای توقیف آنها مطرح شده بود.

دادگاه بدوی، در تاریخ ۱۴ فوریه ۱۹۸۴، دستور توقیف اموال جمهوری سوئیسیست عربی لیبی را صادر کرد، اما از صدور دستور توقیف اموال بانک مرکزی لیبی خودداری نمود. در نتیجه اکتیمون در دادگاه عالی کانتون^۶ زوریخ درخواست تجدیدنظر نمود و خواستار توقیف اموال بانک مرکزی لیبی شد. دادگاه تجدیدنظر در تاریخ ۳۰ آوریل ۱۹۸۴ درخواست اکتیمون را پذیرفت و به دادگاه بدوی دستور داد که دستور توقیف اموال بانک مرکزی لیبی را نیز صادر نماید. دادگاه بدوی در همان روز دستور مزبور را صادر کرد و در نهایت یک سری سفته‌های بانک مرکزی لیبی که نزد بانک ملی سوئیس سپرده شده و توسط بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه^۷ صادر شده بود، توقیف شد. مبلغ این سفته‌ها یک میلیون فرانک سوئیس بود.

جمهوری سوئیسیست عربی لیبی نسبت به این قرار، تقاضای تجدیدنظر کرد. مبنای ادعای لیبی این بود که بانک مرکزی لیبی بر اساس حقوق بین‌الملل از مصونیت برخوردار است. ادعای دولت لیبی این بود که دادگاه عالی به‌طور خودسرانه عمل نموده است و سفته‌های مذکور قابل توقیف نبوده‌اند.

دادگاه فدرال سوئیس استدلال می‌کند که دولت خارجی فقط در خصوص اعمال حاکمیتی خود از مصونیت برخوردار است و مصونیت برای اعمال تجاری یا تصدی، پذیرفته نیست

دادگاه با این استدلال که کلیه اموال بانک مرکزی ذخایر خارجی آن کشور هستند و لذا باید از مصونیت برخوردار باشند، مخالفت می‌کند

استدلال کرد که دولت خارجی فقط در باب اعمال حاکمیتی^۸ خود از مصونیت برخوردار است و مصونیت برای اعمال تجاری یا تصدی^۹ پذیرفته نیست. در رابطه با تفکیک میان اعمال حاکمیتی و اعمال تصدی دیدگاه‌های گوناگونی ارائه شده است. برخی معتقدند که اعمال حاکمیتی اعمالی هستند که برای اعمال حاکمیت، اقتدار عمومی، تحقق خیر عمومی و یا برقراری نظم عمومی انجام می‌شوند و اعمال تصدی یا تجاری اعمالی هستند که برای کسب سود و منفعت انجام می‌شوند. این عده برای تفکیک اعمال حاکمیتی از اعمال تصدی به هدف این اعمال توجه می‌نمایند.

گروهی دیگر معتقدند اعمال حاکمیتی اعمالی است که بخش خصوصی آنها را انجام نمی‌دهد و عموماً دولت‌ها چنین اعمالی را انجام می‌دهند، مانند خدمات پلیسی و امنیتی. اعمال تصدی اعمالی هستند که شرکت‌های خصوصی و اشخاص حقیقی آنها را انجام می‌دهند. این گروه به جای توجه به هدف اعمال یادشده، ماهیت این اعمال را مبنای تفکیک قرار می‌دهند. گروه سومی هم وجود دارند که تلفیقی از هر دو نظریه را مورد قبول قرار می‌دهند. به‌عنوان مثال، در نظام حقوقی آمریکا ماهیت اعمال و در نظام حقوقی کانادا ترکیبی از ماهیت و هدف، مبنای قرار می‌گیرند.

دادگاه فدرال سوئیس نیز به ماهیت عمل و به هدف آن توجه می‌نماید و تصریح می‌کند که توجه به هدف عمل به تنهایی کفایت نمی‌کند و باید به ماهیت آن نیز توجه نمود و بررسی کرد که آیا عمل یادشده، عملی است که فقط دولت به انجام آن مبادرت می‌نماید و از اعمال خاص دولت است یا بخش خصوصی هم چنین عملی را انجام می‌دهد.

با استفاده از چنین معیاری، دادگاه به این نتیجه می‌رسد که اقدام به ساخت یک کارخانه شیر پاستوریزه، عمل حاکمیتی نیست و عملی است که بخش خصوصی هم می‌تواند آن را انجام دهد. درست است که دولت لیبی احتمالاً برای ارائه خدمات عمومی اقدام به ساخت این کارخانه نموده است و اهداف حاکمیتی در پس این اقدام بوده است، اما ماهیت عمل، تجاری و تصدی‌گری است و نمی‌توان آن را حاکمیتی دانست.

دولت لیبی سپس ادعای دیگری را مطرح نمود. این دولت اعلام کرد که اموال توقیف‌شده (سفته‌های اعطاشده توسط بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه) اموال بانک مرکزی لیبی هستند؛ در حالی که اختلاف مربوط به دولت لیبی و شرکت اکتیمون است. از آنجا که بانک مرکزی لیبی شخصیت حقوقی مستقلی از دولت لیبی دارد، لذا اقدام به توقیف اموال بانک مرکزی لیبی نادرست است. دادگاه در بررسی این ادعا به این نتیجه رسید که اظهارات و اعمال دولت لیبی متناقض است. اگر بانک مرکزی لیبی مستقل است، درخواست رد دستور موقت نیز باید توسط بانک مرکزی لیبی ارائه شود نه توسط دولت لیبی. علاوه بر این، دادگاه اظهار کرد که بانک مرکزی لیبی نمی‌تواند مصونیتی بیش از آنچه دولت لیبی از آن برخوردار است، داشته باشد.

دولت لیبی سپس استدلال دیگری را مطرح کرد مبنی بر اینکه اوراق بهاداری که در اختیار بانک مرکزی لیبی قرار گرفته بودند، به‌منظور انجام اهداف حاکمیتی در اختیار این بانک قرار داشتند و بنابراین توقیف این اوراق صحیح نمی‌باشد. استدلال دولت لیبی این بود که از وظایف بانک مرکزی لیبی نشر اسکناس، ضرب مسکوکات و حفظ ارزش پول ملی این کشور می‌باشد، بنابراین بانک مرکزی لیبی به امور خاص حاکمیتی اشتغال دارد. علاوه بر این، امور مربوط به بانکداری تجاری توسط بانک‌های دیگری انجام می‌شوند که در کنترل دولت قرار دارند، نه بانک مرکزی لیبی.

دادگاه این نکته را پذیرفت که توقیف اموال دولت‌های خارجی که به امور حاکمیتی اختصاص داده شده‌اند، امکان‌پذیر نیست و چنین توقیفی غیرقابل قبول است؛ اما این امر بدان معنا نیست که تمام دارایی‌های دولت‌های خارجی و بانک‌های آنها، مختص امور حاکمیتی فرض شوند، زیرا دولت‌ها علاوه بر اموالی که برای فعالیت‌های اداری خود دارند، اموال دیگری نیز دارند که این اموال ماهیت تجاری دارند و با اموال اشخاص خصوصی قابل مقایسه هستند. بنابراین در خصوص مصونیت باید با توجه به ماهیت اموال توقیف‌شده و محلی که اموال مزبور در آن قرار داشته‌اند، اظهار نظر نمود.

در رابطه با اموال مورد بحث (یعنی اوراق بهادار)، دادگاه بر این باور است که این اموال با توجه به ماهیتشان اموال مربوط به امور حاکمیتی تلقی نمی‌شوند، مگر اینکه اثبات شود که به چنین اموری اختصاص داشته‌اند؛ مانند اموالی که در بانک برای فعالیت‌های دیپلماتیک اختصاص داده شده‌اند. دادگاه با این استدلال که کلیه اموال بانک مرکزی ذخایر خارجی آن کشور هستند و باید از مصونیت

نکته دیگر که باز هم به‌نحوی به قصور دولت لیبی در این پرونده مربوط می‌شود، این است که دولت لیبی نتوانست دادگاه را قانع کند تا اوراق بهادار توقیف‌شده را برای اعمال حاکمیتی نگهداری کند و در این رابطه استدلال مشخص و روشنی ارائه نمود و تنها به ذکر کلیات بسنده کرد. دولتمردان و مقامات بانک مرکزی باید همواره متوجه باشند که در مورد تک‌تک اموال و دارایی‌هایی که در خارج از کشور دارند، بتوانند توجیهات مشخص برای ارتباط آن اموال با وظایف حاکمیتی بانک مرکزی ذکر نمایند تا در صورت توقیف اموال و درخواست توضیحات از سوی دادگاه، این توضیحات را ارائه نمایند. حتی می‌توان در قراردادهای مربوط به سپرده‌گذاری این اموال به مبنای حاکمیتی نگهداری آنها اشاره نمود.

نکته پنجم که می‌توان از رأی استفاده نمود این است که سپرده‌گذاری اموال و دارایی‌های دولت و وزارتخانه‌ها در حساب‌های بانک مرکزی، به‌منظور مصون‌داشتن آنها از توقیف، امری عقلایی نیست و دادگاه‌های خارجی به این نکته توجه دارند که نگذارند حساب‌های بانک مرکزی به‌عنوان فضای امنی برای دارایی‌های قابل توقیف دولت استفاده شود.

در نهایت باید به آخرین نکته که از نظر نگارنده ضعف رأی دادگاه فدرال به حساب می‌آید نیز اشاره نمود. بر اساس این نکته، بانک مرکزی یک دولت نمی‌تواند از مصونیتی بیش از مصونیت دولت برخوردار باشد. به نظر می‌رسد این قسمت رأی بدون توجه به استقلال بانک مرکزی و ماهیت و وظایف خاص آن صادر شده است و با رویه بسیاری از کشورهای اروپایی و حتی آمریکا که مصونیت خاص برای بانک مرکزی در نظر گرفته‌اند، در تضاد می‌باشد. در هر حال، گره‌زدن وضعیت بانک مرکزی و دولت به یکدیگر از جهت مصونیت، فاقد مبنای مستحکم حقوقی می‌باشد.

پی‌نوشت‌ها:

- 1- Actimon SA
- 2- FSIA (Foreign Sovereign Immunities Act)
- ۳- متن این رأی در مجموعه «International Law Reports»، جلد هشتم و دوم صفحه ۳۰ به بعد قابل دسترسی است.
- 4- Fataeh
- 5- Zurich
- 6- Conton
- 7- International Bank for Reconstruction and Development
- 8- Acta jure imperii
- 9- Acta jure gestionis

برخوردار باشند، مخالفت کرد و گفت تالی فاسد پذیرش چنین نظریه‌ای این خواهد بود که دولت‌ها تمام اموال خارجی خود را در حساب‌های بانک مرکزی نگهداری نمایند و بدین‌وسیله مانع توقیف آنها گردند. در رابطه با سفته‌های مورد توقیف نیز دولت لیبی هیچ اطلاعاتی در مورد هدف این اوراق به دادگاه ارائه نمود تا دادگاه قانع شود که هدف از نگهداری آنها امری حاکمیتی بوده است. بر این اساس، دادگاه، تجدیدنظرخواهی دولت لیبی را رد کرد و قرار صادره توسط دادگاه عالی کانتون سوئیس را تأیید کرد.

۴. تحلیل رأی

رأی دادگاه فدرال از چند جهت واجد اهمیت است: نخست اینکه بر رد دکتین مصونیت مطلق تأکید نمود و دکتین مصونیت محدود را پذیرفت. این نکته هشدار است برای کشورهای که در معرض صدور آرای دادگاه‌های خارجی قرار دارند، مبنی بر اینکه به دکتین مصونیت مطلق امیدوار نباشند و همواره این نکته را مدنظر قرار داشته باشند که امکان طرح دعوی علیه آنان و توقیف اموالشان در خارج از کشور وجود دارد و دکتین مصونیت مطلق، هیچ تضمینی مبنی بر تعرض‌ناپذیری بی‌قید و شرط دارایی‌های خارجی به آنها نمی‌دهد.

دومین نکته مهم که در رأی دادگاه بدان اشاره شد، معیار تفکیک اعمال حاکمیتی از اعمال تصدی است. معمولاً دولتمردان با توجه به ماهیت اعمالشان که ارائه خدمات عمومی و برقراری نظم عمومی است، اعمال خود را اعمال حاکمیتی می‌پندارند؛ حال آنکه دادگاه‌های خارجی بیش از آنچه به هدف عمل نمایند به ماهیت عمل توجه می‌نمایند. با توجه به اینکه بسیاری از اعمال که به‌طور سنتی توسط دولت‌ها انجام می‌شد، امروز توسط بخش خصوصی نیز انجام می‌شود (مانند اعمال پلیسی و امنیتی که در برخی کشورها تا حدودی به بخش خصوصی واگذار شده است)، می‌توان گفت که دایره اعمال حاکمیتی روز به روز تنگ‌تر شده است و دامنه اعمال تصدی و تجاری بسط پیدا کرده است و این امر احتیاط بیشتر کشورها را ایجاب می‌نماید.

سومین نکته که باید مورد توجه قرار گیرد و در حقیقت اشتباه لیبی در جریان این رسیدگی بوده است، مطرح‌نمودن ادعای استقلال بانک مرکزی در سخن و عدم پایبندی به آن در عمل است؛ زیرا گرچه لیبی مدعی بود که بانک مرکزی این کشور استقلال دارد، اما دولت لیبی ادعای خلاف قانون بودن قرار را مطرح نمود نه بانک مرکزی این کشور. شاید اگر این ادعا توسط بانک مرکزی لیبی مطرح شده بود، دادگاه طور دیگری نتیجه‌گیری می‌نمود.