



The Legal Nature of Sovereign Wealth Funds and Their Impact on International Claims: The Case of the National Development Fund of Iran

Seyed Nasrollah Ebrahimi 

Faculty Member, Department of
Private and Islamic Law, Faculty of
Law and Political Science, University
of Tehran, Tehran, Iran

Jafar Nezamolmolki* 

Ph.D, Private Law, Faculty of Law,
University of Qom, Qom, Iran

1. Introduction

The advantages and efficient performance of sovereign wealth funds (SWFs) have led to their widespread adoption across various countries, particularly oil-rich nations. However, countries have adopted different legal approaches to the legal nature and status of these funds, giving rise to uncertainties regarding their legal implications. These uncertainties range from the jurisdiction of International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)

* Corresponding Author: jafarnezamolmolki@gmail.com

How to Cite: Ebrahimi, N & Nezamolmolki, J., "The Legal Nature of Sovereign Wealth Funds and Their Impact on International Claims: The Case of the National Development Fund of Iran", The Quarterly Journal of Public Law Research, Vol. 28, No. 92, (2026), 83 – 128. Doi: [10.22054/qjpl.2025.83564.3065](https://doi.org/10.22054/qjpl.2025.83564.3065)

over disputes to questions concerning judicial and enforcement immunity.

In Iran, the approach adopted with respect to the legal nature of the National Development Fund of Iran (NDFI) presents not only significant ambiguities but also numerous practical challenges, particularly in the current environment of sanctions. It is thus essential to interpret the relevant regulations to determine the legal nature of the NDFI, assess its legal status under current circumstances, and ultimately develop an appropriate legal model in this regard.

The present study sought to answer the following questions: What is the legal nature of sovereign wealth funds? What approaches and methodologies have been adopted internationally in this regard? What are the legal implications of this nature in international disputes? What is the legal nature and status of the National Development Fund of Iran? What are the implications thereof? And what effective strategies for legal reform can be adopted in this area?

2. Literature Review

Research on SWFs in Iran remains limited and relatively sparse. There are a few attempts with a financial and economic focus, such as “Sovereign Wealth Funds, Sovereign Risk, and External Financing Costs of Financial Intermediaries” (Feghikashani & Yahyavi, 2018). Moreover, a number of studies have specifically addressed the NDFI, such as “Governance Model and Resource Allocation in the National Development Fund of Iran” (Mahmoudi et al., 2020). Published in 2024, the Persian translation of Truman’s well-known monograph titled *Sovereign Wealth Funds: Threat or Salvation?* (Truman, 2010) also deal with SWFs and their implications. Furthermore, several studies have been undertaken by public institutions in Iran. These include the report entitled *An Introduction to the Currency Reserve Account and the National Development Fund* (Pilehforoush, 2012) and *The National Development Fund and the Outlook for Achieving*

New Governance in Addressing Seven Fundamental Challenges published by the NDFI in 2023.

Nevertheless, the existing literature predominantly focuses on the economic and financial dimensions of SWFs and pays comparatively limited attention to their legal aspects. Accordingly, the novelty of the present research lies in its focus on examining the legal implications of SWFs in international disputes, analyzing the legal nature and status of the NDFI, and proposing potential legal reform strategies in this area.

3. Materials and Methods

This study employed a descriptive–analytical approach and a library research method. It first identified and analyzed the various approaches to determining the legal nature of SWFs in the international context, drawing on reports and materials published by international organizations. It then examined the implications of the legal nature of SWFs in light of legal doctrines and ICSID arbitral practice concerning its personal jurisdiction. Particular attention was given to the implications of such legal characterization for judicial and enforcement immunity, based on records of international disputes, relevant international instruments, and the laws of various countries. Finally, the study analyzed the legal and regulatory framework governing the NDFI and identified the model adopted with respect to its legal nature. On this basis, it went on to propose corrective and reform strategies within the NDFI’s desirable legal framework.

4. Results and Discussion

SWFs, regardless of their particular form, satisfy the technical and legal requirements of the international financial system and the Santiago Principles. In this respect, there is no significant distinction between SWFs that lack an independent legal personality separate

from the state and those that possess such independent legal personality.

Concerning the implications of the legal nature of SWFs for the personal jurisdiction of ICSID, the consolidation of the Broches criterion in ICSID arbitral practice, together with the principles embodied in the Santiago Principles, indicates a shift away from structural criteria toward an emphasis on the state's control and managerial role, as well as the fund's financial and legal independence from the state. Consequently, the legal nature of an SWF has become a secondary factor in determining the jurisdiction of ICSID over investment disputes brought against host states.

With respect to the impact of the legal nature of SWFs on judicial and enforcement immunity, no significant distinction appears to exist between funds possessing independent legal personality and those lacking such personality. Nevertheless, in cases of uncertainty, the fund's management structure and the extent of oversight exercised by the state may serve as secondary indicators in determining whether the fund is engaged in commercial or non-sovereign activities. It should also be noted that national legislative systems and practice of arbitral tribunals generally tend to adopt a more flexible approach when determining the criteria of statehood for the purposes of immunity.

The NDFI is regarded as a pool of state-owned assets and does not possess an independent legal personality. To establish an optimal legal model for SWFs under the Iranian law, it is first necessary to recognize and clearly define the NDFI's independent legal personality and the specific legal implications arising from such status. Furthermore, given the increasing number of SWFs, the necessary legal and executive powers should be provided to establish appropriate legal frameworks for private investment based on a non-sovereign model. Priority should also be given to portfolio investments.

5. Conclusion

There are deficiencies and ambiguities surrounding the Broches criterion, particularly with regard to the concept of representation and its interpretation in a manner that is inconsistent with the prevailing understanding of the term across various legal systems and under international law. It is thus necessary to develop an effective interpretation of this concept and to clearly delineate its scope and dimensions.

In determining whether judicial and enforcement immunity, as well as other limitations and privileges accorded to states in the context of foreign investment and international trade, apply to SWFs, the general principle should be that—where reasonable efforts by arbitral tribunals or the relevant authorities of the host state fail to establish the legal nature of the fund with sufficient certainty—its subject and actions, and consequently the assets associated with them, should not be presumed to be sovereign in nature.

The development of an effective strategy concerning the legal nature and regulatory framework of SWFs under the Iranian law currently requires legislative reform. In this regard, it is recommended that Article 16 of the Law on Permanent Provisions of National Development Plans be amended to recognize the independent legal personality of the NDFI and the specific legal implications arising from such status, particularly its independence with respect to assets and management. Such reform should also provide a legal basis for establishing other national investment entities and for creating a chain of investment companies in which private shareholders hold controlling interests, ultimately allowing foreign individuals and entities to participate in such companies. Furthermore, with respect to surplus revenues derived from oil and other natural resources, and

taking into account monetary and fiscal policies as well as national development priorities and budgetary considerations, additional national investment entities should be established pursuant to a unified legislative framework or dedicated enabling legislation.

Keywords: Legal Nature, Sovereign Wealth Funds, Impact, International Disputes, National Development Fund of Iran.

ماهیت حقوقی صندوق ثروت حاکمیتی و آثار آن در دعاوی بین‌المللی و با نگاهی بر صندوق توسعه ملی

عضو هیئت علمی گروه حقوق خصوصی دانشکده حقوق و علوم سیاسی
دانشگاه تهران، تهران، ایران

سید نصرالله ابراهیمی 

دانش آموخته دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران

جعفر نظام‌الملکی * 

چکیده

در ارتباط با ماهیت حقوقی صندوق ثروت حاکمیتی، در قلمرو جهانی سه روش مختلف وجود دارد. این مقاله درصدد تحلیل و ارزیابی اثر تفاوت روش‌های مذکور در دعاوی بین‌المللی و همچنین مطلوبیت ماهیت و قالب حقوقی صندوق توسعه ملی ایران با لحاظ شرایط تحریمی کنونی می‌باشد. مطابق یافته‌های این پژوهش، صندوق‌های ثروت حاکمیتی در هر یک از اشکال ماهیتی آن الزامات فنی و حقوقی مورد نظر را محقق می‌نمایند. در رویه ایکسید در ارتباط با صلاحیت شخصی بر مبنای معیار بروشه عمل می‌گردد که نقش ماهیت حقوقی را تقلیل می‌دهد. در زمینه مصونیت‌های قضایی، اصل عدم شمول مصونیت در مواردی است که فعالیت صندوق ماهیت تجاری دارد؛ در مصونیت اجرایی نیز البته در سطحی کمتر، وجود یا عدم وجود شخصیت حقوقی مستقل از دولت متبوع، عاملی تعیین‌کننده تلقی نمی‌گردد. ماهیت حقوقی صندوق توسعه ملی به مثابه مجموعه دارایی‌های متعلق به دولت و فاقد شخصیت حقوقی مستقل بوده که به موازات سایر عوامل به عملکرد ناموفق آن انجامیده و چالش‌های متعددی را به همراه خواهد داشت؛ لذا به موازات راهبردهای تفسیری و رویه‌ای در زمینه دعاوی بین‌المللی، راهبردهای اصلاحی در چارچوب قالب حقوقی مطلوب ارائه گردیده است.

واژگان کلیدی: ماهیت، صندوق ثروت حاکمیتی، آثار، دعاوی بین‌المللی، صندوق توسعه ملی.

مقدمه

مزایا و عملکرد کارآمد صندوق‌های ثروت حاکمیتی موجب پذیرش و ایجاد فراگیر آنها در کشورهای مختلف به‌ویژه صاحبان منابع نفتی گردیده است؛ با وجود این، کشورها در ایجاد این نوع صندوق‌ها الگوی واحدی اتخاذ ننموده و روش‌های حقوقی مختلفی را در ارتباط با ماهیت حقوقی آنها اتخاذ نموده‌اند؛ امری که خود موجب برخی تردیدها، غالباً در ارتباط با آثار حقوقی مختلف آن از صلاحیت شخصی ایکسید در رسیدگی به دعاوی آنها گرفته تا مصونیت قضایی و اجرایی گردیده است. این چنین تعیین وضعیت حقوقی صندوق‌های ثروت حاکمیتی در دعاوی بین‌المللی در هر یک از جهات مذکور، در گرو تعیین و تحلیل آثار ماهیت حقوقی آنها می‌باشد.

در ارتباط با کشورمان نیز رویکرد اتخاذی در زمینه ماهیت حقوقی صندوق توسعه ملی، علاوه بر ابهامات جدی در شرایط تحریمی کنونی چالش‌های عملی فراوانی را به‌ویژه در حوزه سرمایه‌گذاری خارجی صندوق مذکور و تحقق اهداف پیش‌رو به همراه خواهد داشت. بنابراین تفسیر ارزیابی مقررات مرتبط در وضعیت موجود، ضرورتی حتمی و کارآمد است؛ تا در نهایت با ارائه راهبردهای کارآمد بتوان الگوی متناسبی در زمینه ماهیت و قالب حقوقی صندوق ثروت حاکمیتی مورد استفاده قرار داد.

این پژوهش درصدد است تا بر مبنای ابهامات و چالش‌های فوق به تحلیل و واکاوی ماهیت حقوقی صندوق ثروت حاکمیتی و آثار آن در دعاوی بین‌المللی و با نگاهی بر وضعیت و آثار ماهیت حقوقی صندوق توسعه ملی پرداخته و راهبردهای اصلاحی کارآمد در این زمینه ارائه نماید. فرضیه نگارندگان از یک سو فقدان اثر تعیین کننده ماهیت حقوقی صندوق بر صلاحیت شخصی ایکسید و همچنین مصونیت‌های قضایی و اجرایی در دعاوی بین‌المللی و از سوی دیگر عدم تناسب ماهیت و قالب حقوقی صندوق توسعه ملی ایران با شرایط موجود در این زمینه می‌باشد. در این راستا پس از تحلیل رویکردهای مختلف در زمینه ماهیت حقوقی صندوق‌های مذکور در قلمرو جهانی، آثار ماهیت حقوقی آنها در دعاوی بین‌المللی مورد بحث قرار می‌گیرد. در ادامه نیز پس از تحلیل و ارزیابی ماهیت

حقوقی صندوق توسعه ملی، در بخش پایانی مقاله راهبردهایی برای مدل مطلوب در زمینه ماهیت و قالب حقوقی صندوق ثروت حاکمیتی در ایران ارائه می‌گردد.

۱. تحلیل ماهیت حقوقی صندوق ثروت حاکمیتی: رویکردهای مختلف در قلمرو جهانی

مطابق مطالعات نگارنده و گزارش نهادهای مالی بین‌المللی همچون کارگروه بین‌المللی صندوق‌های ثروت حاکمیتی و صندوق بین‌المللی پول، در قلمرو جهانی در ارتباط با چارچوب و قالب حقوقی صندوق‌های مذکور سه روش مورد استفاده می‌باشد.^۱ در ذیل روش‌های مذکور تحلیل می‌شوند.

۱-۱. شخص حقوقی مستقل دارای اختیارات کامل تابع حقوق عمومی

در این رویکرد، صندوق‌های مذکور یکی از نهادهای اقتصادی اصلی در حقوق عمومی و اساسی کشورهای مورد نظر و تحت حاکمیت نهادهای خاص اساسی هستند. در اینجا صندوق، دارای اختیارات کامل در اجرای وظایف خویش مبنی بر به کارگیری بهینه درآمدهای ناشی از منابع طبیعی می‌باشد. صندوق‌های ثروت حاکمیتی برخی کشورهای حوزه خلیج فارس همچون امارات متحده عربی^۲، قطر^۳ و کویت^۴ و همچنین صندوق ثروت حاکمیتی استرالیا^۵ و نیوزیلند^۶ از این نوع صندوق‌های حاکمیتی می‌باشند.

1. Al-Hassan, Abdullah et al., Sovereign Wealth Funds: Aspects of Governance Structures and Investment Management, IMF Working Paper Monetary and Capital Markets Department, November 2013 and International Working Group of Sovereign Wealth Funds, Sovereign Wealth Funds Generally Accepted Principles and Practices "Santiago Principles", The International Forum of Sovereign Wealth Funds (IFSOF), October, (2008), at 27.

2. Abu Dhabi Investment Authority (ADIA) 1976.

3. Qatar Investment Authority (QIA) 2005.

4. Kuwait Investment Authority (KIA) 1953.

5. Future Fund (FF)- Australia's Sovereign Wealth Fund 2006.

6. New Zealand Superannuation Fund (NZ Super Fund) 2001.

این نوع صندوق‌ها نهادهای اقتصادی دولتی بوده که برای تحقق اهداف کلان اقتصادی و معمولاً بر اساس قوانین خاص ایجاد و سازمان می‌یابد. بر این اساس، کارگروه بین‌المللی صندوق‌های ثروت حاکمیتی این نوع از صندوق‌ها را از زمره نهادهای حقوق عمومی^۱ تلقی نموده است^۲؛ اما با وجود این همه، نمی‌توان موضوع آنها را ذاتاً حاکمیتی دانست؛ زیرا اینها به‌عنوان کنشگران و سرمایه‌گذاران آزاد عمل نموده و در مقام اعمال تصدی و دولت به مثابه تاجر هستند. این چنین وصف عمومی در اینجا ناظر بر چارچوب ساختار شکل‌گیری و اداره ارکان صندوق و نظارت بر آنها می‌باشد و نه موضوع و ماهیت فعالیت.

۲-۱. شرکت دولتی دارای شخصیت حقوقی مستقل و تابع مقررات عمومی حقوق شرکت‌ها

در اینجا صندوق ثروت حاکمیتی در سازوکار اقتصادی مستقل در بستر عملیات بازار و سرمایه‌گذاری واقع گردیده و در تلاش است تا در روابط اقتصادی و تجاری فراملی همچون اشخاص خصوصی، فعالیت مستقل از دولت و فارغ از امتیازات و محدودیت‌های آن داشته باشد. بر همین اساس حتی مقررات حاکم بر این نوع صندوق‌ها مقررات عمومی شرکت‌ها می‌باشد؛ البته سایر مقررات خاص در امور مالی و سرمایه‌گذاری نیز حسب مورد در اینجا حکمفرما می‌باشد. صندوق تماسک سنگاپور^۳ و شرکت سرمایه‌گذاری دولت سنگاپور^۴ و شرکت سرمایه‌گذاری چین^۵ برخی از مصادیق این نوع از صندوق‌های ثروت حاکمیتی می‌باشند.

در این نوع صندوق‌ها باید بین دو دسته از مقررات تفکیک نمود: مقررات حاکم بر ساختار، اهداف، مدیریت و نظارت بر صندوق یا به طور کلی مقررات سازمانی صندوق که غالباً از زمره قواعد حقوق عمومی و تابع قوانین خاص مصوب دولت متبوع سرمایه‌گذار

1. Legal Identities under Public Law.

2. International Working Group of Sovereign Wealth Funds, Sovereign Wealth Funds Generally Accepted Principles and Practices "Santiago Principles", The International Forum of Sovereign Wealth Funds (IFSOF), October, (2008), at 11.

3. Temasek 1974.

4. Government of Singapore Investment Corporation (GIC) 1981.

5. China Investment Corporation (CIC) 2007.

است و همچنین مقررات حاکم بر عملیات سرمایه‌گذاری صندوق، به مثابه اقدامات تجاری در مفهوم اعم کلمه که تابع قواعد حقوق تجارت است. آنچه غالباً در رویه دعاوی بین‌المللی در زمینه قانون حاکم بر دعوا مورد توجه و عمل واقع می‌گردد مقررات اخیر است. در موارد محدود که مقررات دسته نخست مورد توجه واقع گردد نیز بر مبنای خصیصه «بین‌المللی» رابطه حقوقی و اختلاف ناشی از آن، تفسیری مضیق و منعطف از آنها به عمل می‌آید.

۳-۱. مجموعه دارایی‌های متعلق به دولت یا بانک مرکزی و فاقد شخصیت حقوقی مستقل

در اینجا صندوق ثروت حاکمیتی، خود سازوکار اتخاذی دولت برای به کارگیری بهینه و سرمایه‌گذاری درآمدهای ناشی از منابع طبیعی، با مدیریت منصوب از طرف دولت و بر مبنای قواعد و مقررات خاصی که در این زمینه وضع و تصویب می‌گردد، می‌باشد.^۱ صندوق‌های ثروت حاکمیتی بوتساوانا^۲، شیلی^۳، نروژ^۴، تیمور شرقی^۵ برخی از مصادیق این نوع صندوق‌های ثروت حاکمیتی می‌باشند.

فقدان شخصیت حقوقی مستقل و تصریح بر مالکیت دولت نسبت به این نوع صندوق، تردیدهایی را در قابلیت عملکرد کارآمد آنها در فضای تجارت بین‌الملل و سرمایه‌گذاری خارجی ایجاد می‌نماید؛ با وجود این، صرفنظر از توجیهات فنی و حقوقی که این تلقی را مردود می‌نماید، از منظر عملی نیز نه تنها صندوق‌هایی که دارای این نوع قالب و ماهیت حقوقی بوده با مانع قابل توجهی در عمل مواجه نگردیده، بلکه فراتر از آن در برخی موارد توانسته‌اند عملکرد بسیار موفق‌تری داشته باشند؛ چنانکه صندوق بازنشستگی دولتی - جهانی^۶ دولت نروژ که در حال حاضر با داشتن مجموع دارایی‌ها به ارزش ۱۴۳۷ بیلیون دلار رتبه

1. Ibid.

2. The Pula Fund 1996.

3. Economic and Social Stabilization Fund (ESSF) 2007.

4. The Government Pension Fund Global (GPF) 1990.

5. Timor-Leste Petroleum Fund (TLPF).

6. Government Pension Fund Global.

نخست جهانی را به خود اختصاص داده^۱، از این نوع صندوق‌ها می‌باشد.^۲ البته در الگوهای موفق از این نوع صندوق‌ها، دولت یا بانک مرکزی عملاً با تفویض اختیارات خویش به سایر اشخاص و نهادها در صدد تضعیف وصف دولتی در فعالیت‌های صندوق و دفع آثار سوء آن در زمینه کاهش ضریب ریسک، محدودیت در مدل‌ها و استراتژی‌های سرمایه‌گذاری، حل و فصل اختلافات ناشی از سرمایه‌گذاری و ... می‌باشد.^۳

۲. تحلیل و واکاوی آثار ماهیت حقوقی صندوق ثروت حاکمیتی در دعاوی بین‌المللی

در ادامه بر مبنای جنبه کاربردی حاکم بر موضوع و همچنین سوابق دعاوی بین‌المللی، مهمترین آثار ماهیت حقوقی صندوق ثروت حاکمیتی مورد بحث قرار می‌گیرد:

۲-۱. آثار ماهیت حقوقی صندوق بر صلاحیت شخصی ایکسید

در اینجا نخست به تبیین دکترین حقوقی حاکم بر موضوع پرداخته و سپس رویه ایکسید در این زمینه مورد تحلیل و ارزیابی قرار می‌گیرد:

۲-۱-۱. ارزیابی دکترین حقوقی

مطابق دیدگاه برخی نویسندگان، بر مبنای آنکه شخص حقوقی تابع حقوق عمومی نهادی عمومی در کشور متبوع خویش تلقی می‌گردد، نمی‌توان آن را در فعالیت‌های سرمایه‌گذاری بین‌المللی فارغ از محدودیت‌های دولت‌ها و یا محروم از امتیازات ایشان دانست. این دیدگاه در سطوح مختلفی قابل طرح است؛ به طور خاص در ارتباط با قابلیت

1. Capapé Aguilar, Javier, Sovereign Wealth Funds 2023 Investing in a Different World Order, (IE University Center for Governance of Change et ICEX-Invest in Spain: 2023) at 64.

2. L Clark, Gordon and H B Monk, Ashby, "The Legitimacy and Governance of Norway's Sovereign Wealth Fund: the Ethics of Global investment", Environment and Planning A, Vol. 42, No. 7, (2010), at 1723.

3. Sjaffell, Beate, et al., "Investing in Sustainability or Feeding on Stranded Assets: The Norwegian Government Pension Fund Global", Wake Forest Law Review, Vol. 52, No. 4, (2017), at 957, 958.

طرح دعاوی صندوق‌های ثروت حاکمیتی در ایکسید این بحث مطرح شده بوده و تحولات چندی را تا به امروز به همراه داشته است؛ اما در نهایت این تحولات به انکار صلاحیت آن نسبت به دعاوی صندوق‌های ثروت حاکمیتی نینجامیده است. مطابق تحولات مذکور؛ عدم پذیرش صلاحیت ایکسید نسبت به دعاوی صندوق‌های مذکور، ماهیت استثنایی و خلاف اصل یافته و علاوه بر ضرورت اثبات عملکرد حاکمیتی صندوق، نیازمند زیرساخت‌های حقوقی و ایجاد شروط محدودکننده در این زمینه در معاهدات سرمایه‌گذاری و همچنین قراردادهای سرمایه‌گذاری می‌باشد.^۱

مطابق دیدگاه دیگری در این زمینه، معیار بروشه^۲ که توسط آرون بروشه به عنوان یکی از حقوقدانان مؤثر در تصویب کنوانسیون ایکسید و همچنین دبیرکل سابق مرجع داوری ایکسید مطرح گردیده^۳، اعمال می‌گردد که مطابق آن در یک ارزیابی دوبرخی صندوق ثروت حاکمیتی و سایر سرمایه‌گذاران دولتی نباید به نمایندگی از دولت و همچنین در مقام اجرای یک وظیفه اساسی دولت اقدام نمایند.^۴ در غیر این صورت سرمایه‌گذار در مفهوم مورد نظر در ماده ۲۵ ایکسید یا همان "تبعه یکی از سایر کشورهای عضو"^۵ تلقی نشده و قادر به طرح دعوا در این مرجع نخواهند بود.

این چنین باید اذعان نمود در دکترین حقوقی، دیدگاه غالب، پذیرش صلاحیت دیوان داوری ایکسید نسبت به دعاوی این نوع صندوق‌ها به مثابه اصل بوده و عملاً تلقی وصف حاکمیتی در آنها عمدتاً در چارچوب ساختاری و درون‌سازمانی محدود باقی مانده و به قلمرو بیرونی و روابط و دعاوی با دولت‌های میزبان سرمایه تسری نیافته است. در این زمینه در نهایت آنچه در احراز صلاحیت شخصی ایکسید مبنای ارزیابی واقع می‌گردد موضوع فعالیت و قواعد ناظر بر آن است؛ زیرا اجزای اصلی رابطه حقوقی و ابعاد اختلاف مورد

1. Sejco, Dini, "Sovereign Investors as ICSID Claimants: Lessons from the Drafting Documents and the Case Law", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 56, No. 3, (2023), at 902-903.

2. The Broches Test.

3. Su Yun, Chong, "The Convention on the Settlement of Investment Disputes - Commentary and Forecast", *Malaya Law Review*, Vol. 11, No. 2, December (1969), at 296 and 307.

4. Ibid. at 901 – 902.

5. A National of another Contracting State.

رسیدگی و در نهایت اوضاع و احوال حاکم بر پرونده در بستر آن محقق می‌گردد و نه ساختار و ارکان‌های صندوق.

۲-۱-۲. تحلیل رویه داوری ایکسید

از همان سال‌های آغازین فعالیت ایکسید، مبانی نظریه صلاحیت شخصی ایکسید نسبت به سرمایه‌گذاران دولتی مورد پذیرش واقع گردید؛ چنانکه در پرونده شرکت نفت ایتالیا علیه دولت کنگو، دعوای شرکت ایتالیایی با وجود ماهیت دولتی آن، توسط ایکسید مورد رسیدگی واقع گردید و خارج از صلاحیت آن دانسته نشد.^۱ نخستین بار در سال ۱۹۹۹ در پرونده بانک تجاری چک اسلواکی علیه دولت اسلواکی^۲، در پاراگراف ۲۰ تصمیم صلاحیتی هیأت داوری که در نهایت به رد اعتراض به صلاحیت دولت اسلواکی و پذیرش صلاحیت این مرجع انجامید، معیار بروشه اعمال گردید.^۳ با وجود این، در اینجا تبیین و تحلیل متناسبی از اجزا و مراحل دوگانه این معیار به عمل نیامد. پس از آن، تحول مذکور استمرار و توسعه یافت و در پرونده‌های بعدی همچون پرونده شرکت روملی علیه دولت قزاقستان^۴ در سال ۲۰۰۸ میلادی^۵ و همچنین پرونده شرکت فلوگافن زوریخ علیه دولت ونزوئلا^۶ در سال ۲۰۱۴ میلادی^۷ این معیار، به مثابه یک نظریه حقوقی کامل، مبنای توجیه صلاحیت ایکسید نسبت به دعوای طرح شده در این زمینه واقع گردید.

این چنین معیار بروشه، به موازات گرایش غالب در پذیرش دعوای سرمایه‌گذاران دولتی از جمله صندوق‌های ثروت حاکمیتی در ایکسید، زمینه‌ساز مراجعه و طرح دعوای

1. AGIP S.p.A. v. Congo, ICSID Case No. ARB/77/1, Award (Nov. 30, 1979).

2. Ceskoslovenska Obchodni Banka, A.S. v. The Slovak Republic.

3. Decision of the Tribunal on Objections to Jurisdiction, CASE No. ARB/97/4, May 24, 1999, para 20. Available at:

<https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0144.pdf>.

4. Rumeli Telekom A.S. and Telsim Mobil Telekomikasyon Hizmetleri A.S., Claimants V. Republic of Kazakhstan, Responden.

5. Award, ICSID Case No. ARB/05/16, July 29, 2008, para 213, 275, 281, 293, 295, 325.

6. Flughafen Zürich A.G. v. Bolivarian Republic of Venezuela.

7. Award, ISCID Case No. ARB/10/19, Nov. 18, 2014, para 261-275. Available at: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw4069.pdf>.

متعدد این سرمایه‌گذاران در این مرجع گردید؛ تا آنجا که تا سال ۲۰۲۳ حدود ۳ درصد دعاوی مورد رسیدگی در این مرجع، دعاوی سرمایه‌گذاران دولتی علیه دولت‌های میزبان سرمایه بوده است.^۱ البته این تحول در ارتباط با صندوق‌های ثروت حاکمیتی، چه در ایکسید و چه در سایر مراجع داوری دولت-سرمایه‌گذار، با تأخیر بروز یافت؛ زیرا نخستین سابقه در دسترس از داوری دولت-سرمایه‌گذار با طرفیت صندوق ثروت حاکمیتی در سال ۲۰۱۰ بوده است؛^۲ پس از آن در سال ۲۰۱۵ دعاوی دیگری در ایکسید توسط صندوق ذخیره عمومی دولت سلطنتی عمان علیه دولت بلغارستان^۳ مطرح گردید.^۴ این پرونده با بازپس‌گیری دعوا توسط خواهان، منتهی به رای ماهوی نگردید، اما در تصمیم اتخاذی در این زمینه، هیأت داوری ایکسید صلاحیت خویش را طبق کنوانسیون و همچنین موافقتنامه سرمایه‌گذاری مرتبط بین دو کشور^۵ احراز نمود.^۶ پس از آن تا به امروز سه پرونده دیگر در ایکسید توسط صندوق‌های ثروت حاکمیتی مطرح گردیده است: دعاوی شرکت سرمایه‌گذاری نفتی بین‌المللی (نام سابق شرکت مبادله) علیه دولت کره جنوبی^۷ که مسترد

1. Sejco, Dini, op. cit., at 901.

2. Anatolie Stati, Gabriel Stati, Ascom Group SA and Terra Raf Trans Traiding Ltd v Kazakhstan, SCC Case No V 116/2010. Available at: <https://www.italaw.com/cases/2358>.

3. State General Reserve Fund of the Sultanate of Oman v. Republic of Bulgaria.

4. Haeri, Hosein et al., Sovereign Wealth Funds: Transnational Regulation and Dispute Resolution, the British Institute of International and Comparative Law (BIICL), (2021), at 20.

5. Agreement between the Government of the Sultanate of Oman and the Government of the Republic of Bulgaria on the Promotion and Reciprocal Protection of Investments 2007, available at: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/5433/download>.

6. Excerpts International Center for Settlement of Investment Disputes in the Arbitration Proceeding between State General Reserve Fund of the Sultanate of Oman Claimant and Republic of Bulgaria Respondent ICSID Case No. ARB/15/43, 2019, para 56. Available at: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw16158.pdf>.

7. Mubadala, 177 International Petroleum Investment Company (IPIC) v. the Republic of Korea.

این پرونده در ارتباط با پرونده ذیل مطرح و رسیدگی شده است:

Hanocal Holding B.V. v. Korea, ICSID Case No. ARB/15/17, 2015(Sejco, op. cit., 886 and 887).

گردید و منتج به صدور رأی نشد؛ دعوای شرکت مصدر متعلق به شرکت سرمایه گذاری مبادله امارات علیه دولت اسپانیا^۱ که در آن هیأت داوری ایکسید با وجود ایراد صلاحیت شخصی از سوی دولت اسپانیا، در رأی خویش در ماه می ۲۰۱۸ به شکلی قاطع صلاحیت خود را پذیرفت^۲؛ آخرین پرونده در این زمینه نیز دعوای بانک ملی قطر وابسته به شرکت سرمایه گذاری قطر علیه جمهوری سودان جنوبی و بانک سودان جنوبی^۳ بوده که در پی ایراد صلاحیت خواندگان، در نهایت در ۱۹ فوریه ۲۰۲۴ هیأت داوری با رد ایراد مذکور صلاحیت ایکسید را پذیرفته و در تاریخ ۷ ماه می ۲۰۲۴ رأی نهایی خویش را صادر نموده است.^۴ تحولات فوق مؤید این واقعیت است که به تدریج با اعمال معیار بروشه و تثبیت آن، امروزه دیدگاه غالب بر پذیرش صلاحیت ایکسید نسبت به این نوع دعوای شکل گرفته است.

بر مبنای مراتب فوق در رویه داوری ایکسید، با گذر از معیار ساختاری به معیار موضوعی و کنکاش در ماهیت حاکمیتی و تجاری فعالیت های صندوق، در نهایت نقش ماهیت حقوقی صندوق در احراز صلاحیت شخصی ایکسید تقلیل یافته و به عاملی فرعی مبدل گردیده است. با وجود این به اعتقاد نگارنده در این زمینه، دو تعارض و تناقض آشکار در رویکرد اتخاذی وجود داشته که باید مرتفع گردد:

نخست آنکه تأکید بر عدم اقدام صندوق به نمایندگی از دولت متبوع خویش، در بخش نخست معیار بروشه؛ تعبیری عام و موسع بوده که عطف آن صرفاً به معیار موضوعی خلاف واقع و به نوعی حشو نمودن این معیار است؛ زیرا بخش دوم این معیار خود ناظر بر بررسی موضوع فعالیت صندوق از منظر حاکمیتی و یا در مقابل تجاری بودن آن می باشد؛ بنابراین عطف بخش نخست به موضوع فعالیت، امری حشو می نماید. به ویژه آنکه نمایندگی امری ساختاری می باشد؛ در این وضعیت آنچه در رویه داوری ایکسید و دیدگاه

1. Masdar Solar & Wind Cooperatief U.A. v. Kingdom of Spain.

2. Award, ICSID Case No. ARB/14/1, 16 May 2018, para 166. Available at: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw9710.pdf>.

3. Qatar National Bank v. Republic of South Sudan and Bank of South Sudan.

۴. در این زمینه به آدرس اینترنتی ذیل در سایت ایکسید مراجعه نمایید:

<https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB/20/40>.

طرفداران صلاحیت این مرجع نسبت به دعاوی سرمایه‌گذاری صندوق‌های ثروت حاکمیتی با اتکاء بر معیار بروشه، کنار نهاده شده و با این تفسیر، خود جزئی از بخش نخست معیار مذکور می‌باشد. باید توجه نمود که این ایراد بیش از آنکه ناظر بر طرفداران این دیدگاه باشد ریشه در خود معیار بروشه دارد؛ زیرا بروشه در بیان دیدگاه خویش، مفهوم نمایندگی را مفهومی عام و غیرمتکی بر استقلال یا عدم استقلال شخصیت حقوقی سرمایه‌گذار مورد بحث از دولت متبوع خویش می‌داند و گاه آن را ناظر بر سرمایه‌گذارانی دانسته که بخشی جدایی‌ناپذیر از بدنه دولت متبوع خویش می‌باشند و گاه نیز آنها را اشخاص حقوقی مستقل که وظایف حاکمیتی به ایشان تفویض و محول گردیده می‌داند و همین امر را دلیل تمایز آنها از سرمایه‌گذاران دولتی دانسته است.^۱ این تفسیر بروشه از مفهوم نمایندگی تفسیری خاص و مغایر با مفهوم غالب مورد نظر از این اصطلاح در نظام‌های حقوقی مختلف و نظام بین‌المللی می‌باشد.

تعارض دیگر، آن است که باید در ارزیابی نسبت و رابطه صندوق ثروت حاکمیتی با دولت متبوع خویش، آنجا که به عنوان خواهان مطرح است در مقایسه با مواردی که خواننده دعوا واقع می‌گردد معیارهای واحدی اعمال شود و بدیهی است که اتخاذ معیارهای واحد در موارد مختلف باید به نتایج واحد بینجامد. این در حالی است که برخی طرفداران این معیار در ارتباط با مصونیت، وارونه عمل نموده و در نهایت با دولتی و حاکمیتی دانستن صندوق، قائل بر شمول مصونیت‌های قضایی و اجرایی نسبت به دعاوی علیه صندوق‌های ثروت حاکمیتی می‌باشند.^۲ امری که در ادامه به نقد و ارزیابی آن پرداخته می‌شود.

۲-۲. آثار ماهیت حقوقی صندوق بر مصونیت‌های قضایی و اجرایی

در اینجا پس از تحلیل مصونیت دولت‌ها در حقوق بین‌الملل و اصول سانتیاگو، به تحلیل و واکاوی رویه حاکم در دعاوی بین‌المللی در این زمینه پرداخته می‌شود:

1. Waibel, Michael, "Investment Arbitration: Jurisdiction and Admissibility", Paper No. 9/2014, University of Cambridge, Faculty of Law, Legal Studies, (2014), at 33.

2. Sejco, Dini, op. cit., at 900.

۲-۲-۱. گذر از مصونیت مطلق به مصونیت محدود در حقوق بین‌الملل

رویکرد سنتی حاکم در زمینه مصونیت دولت‌ها، نظریه مصونیت مطلق آنها، چه در زمینه مصونیت قضایی و چه در زمینه مصونیت اجرایی می‌باشد.^۱ به تدریج بر مبنای تحولات بین‌المللی به‌ویژه در نیمه دوم قرن ۲۰ میلادی، این رویکرد تعدیل یافت و نظریه مصونیت محدود جایگزین آن گردید. یکی از نخستین تحولات در این زمینه کنوانسیون اروپایی مصونیت دولتها ۱۹۷۲ میلادی^۲ بود، که در آن تأکید بر مصونیت محدود، چه در زمینه مصونیت قضایی و چه در زمینه مصونیت اجرایی، البته در سطحی کمتر مشهود است.

در زمینه مصونیت قضایی، بند سوم مقدمه کنوانسیون صراحتاً بر گرایش حقوق بین‌الملل بر محدود نمودن مصونیت دولت‌ها نزد دادگاه‌های خارجی تأکید نموده است. علاوه بر مقدمه کنوانسیون، بند ۱ ماده ۶ آن نیز استناد به مصونیت قضایی توسط دولت‌های عضو را در فرضی که دولت مذکور با اشخاص خصوصی در یک شرکت، انجمن یا در قالب هر یک از اشخاص حقوقی مقیم، ثبت شده و یا دارای محل اصلی تجارت در قلمرو دولت متبوع دادگاه مقرر دعوا شراکت دارد، در ارتباط با موارد ناشی از شراکت را غیرممکن می‌داند. پیرو ماده ۶ بند ۱ ماده ۷ کنوانسیون نیز استناد به مصونیت قضایی توسط یک دولت عضو در دادگاه، دولت عضو دیگر کنوانسیون را در مواردی که در قلمرو دولت مقرر دادگاه دارای دفتر، نمایندگی و یا سایر مؤسسات در زمینه یک فعالیت صنعتی، تجاری و یا مالی بوده و از طریق آن به شکلی مشابه با اشخاص خصوصی اقدام می‌کند و دعوا راجع به فعالیت دفتر، نمایندگی یا مؤسسه مذکور باشد را غیرممکن می‌داند.

در ارتباط با مصونیت اجرایی نیز بند چهارم مقدمه، به موازات ضرورت وضع قواعد مشترک در زمینه قلمرو مصونیت قضایی کشورها نزد دادگاه‌های سایر کشورهای عضو، وجود قواعد مشترک برای تأمین تبعیت از آرای صادره علیه سایر کشورها را ضروری دانسته که بر محدود نمودن مصونیت اجرایی دولت‌ها دلالت می‌نماید. البته مفاد ماده ۲۳

۱. لعیا جنیدی، *اجرای آرای داوری بازرگانی خارجی*، چاپ سوم (تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۲) صص ۳۰۶ و ۳۱۴.

2. European Convention on State Immunity 1972, available at: [https:// rm. coe. int/16800730b1](https://rm.coe.int/16800730b1).

کنوانسیون که اصل را بر مصونیت اجرایی دولت‌ها قرار داده و موارد اعراض از آن را صرفاً به شکل مکتوب دانسته، تحت تأثیر رویکرد سنتی حاکم در این زمینه بوده است؛ با وجود این، ماده ۲۶ کنوانسیون، آرای صادره علیه سایر کشورهای عضو را در مواردی که فعالیت تجاری و صنعتی می‌نمایند، نسبت به اموالی که صرفاً در این زمینه مورد استفاده می‌باشند را با ارجاع به برخی شروط، قابل اجرا می‌داند.

پس از آن در نظام‌های حقوقی مختلف همچون آمریکا، انگلستان و کانادا قوانینی در زمینه مصونیت دولت‌ها وضع گردید که در ادامه به برخی از آنها پرداخته می‌شود.

تحول بین‌المللی فوق در اوایل قرن ۲۱ میلادی با نهایی شدن کنوانسیون سازمان ملل متحد در خصوص مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آنها در سال ۲۰۰۴ میلادی^۱ به اوج خود رسید؛ اما عدم پذیرش فراگیر این کنوانسیون و لازم‌الاجرا نشدن آن تاکنون مانع از به ثمر نشستن تحول مذکور گردیده است. مطابق ماده ۵ کنوانسیون مذکور، مصونیت دولت‌ها به مثابه اصل پذیرفته شده است؛ بنابراین مادامی که یک کشور به طور صریح (بند ۱ ماده ۷ کنوانسیون در خصوص مصونیت قضایی و بند الف ماده ۱۸ و همچنین بند الف ماده ۱۹ در خصوص مصونیت اجرایی) و یا ضمنی (بند ۱ ماده ۸، ماده ۹ و ماده ۱۷ در خصوص مصونیت قضایی و بند ب ماده ۱۸ و همچنین بند ب ماده ۱۹ در خصوص مصونیت ضمنی) از مصونیت خویش اعراض ننماید اصل مصونیت دولت‌ها، چه در زمینه رسیدگی قضایی دادگاه‌های سایر کشورها و چه در زمینه اقدامات اجرایی نسبت به اموال آن دولت، حاکم و لازم‌الاجرا می‌باشد.

در ارتباط با مصونیت‌های قضایی علاوه بر موارد اعراض از مصونیت، بر مبنای مستثنی نمودن معاملات بازرگانی (ماده ۱۰)، قراردادهای استخدام (ماده ۱۱)، صدمات شخصی و خسارت به اموال (ماده ۱۲)، مالکیت، تملک و انتفاع از اموال (ماده ۱۳)، مالکیت معنوی و صنعتی (ماده ۱۴)، مشارکت در شرکت‌ها یا نهادهای جمعی دیگر (ماده ۱۵)، کشتی‌های تحت مالکیت یا اداره یک دولت که برای اهدافی غیر از اهداف غیرتجاری مورد استفاده

1. United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property 2004, available at: https://treaties.un.org/doc/source/recenttexts/english_3_13.pdf.

باشد (ماده ۱۶) و در نهایت توافق بر داوری در دعاوی مرتبط با اعتبار، تفسیر یا اجرای موافقتنامه داوری، آیین دادرسی داوری و تأیید یا ابطال رأی داوری (ماده ۱۷) و در بخش سوم کنوانسیون، در این موارد نیز یک کشور نمی‌تواند به مصونیت قضایی استناد نماید. این چنین باید اذعان نمود این کنوانسیون همسو با تحول رخ داده در نظام‌های حقوقی مختلف به‌ویژه نظام حقوقی کامن‌لا، در گذر از نظریه مصونیت مطلق دولت‌ها به نظریه مصونیت محدود آنها^۱ بوده و تحت تأثیر کنوانسیون اروپایی مصونیت دولت‌ها ۱۹۷۲ میلادی، رویکرد مصونیت محدود را اتخاذ نموده است.

با لحاظ تحولات تقنینی نظام‌های حقوقی مختلف، امروزه می‌توان همسو با برخی نویسندگان حقوقی^۲ رویکرد غالب در حقوق بین‌الملل و همچنین حقوق تجارت بین‌الملل را نظریه مصونیت محدود دولت‌ها در زمینه مصونیت قضایی و حتی اجرایی دانست.

۲-۲-۲. رویکرد اصول سانتیاگو در زمینه مصونیت صندوق‌های ثروت

حاکمیتی

در ارتباط با صندوق‌های ثروت حاکمیتی، قبل از هر چیز باید به اصول سانتیاگو به مثابه قواعد حقوق نرم و بخشی از حقوق بین‌الملل عرفی توجه نمود. برخی تحلیل‌های حقوقی به عمل آمده از اصول مختلف در این زمینه در نهایت رویکرد منطبق با این اصول را استقلال حقوقی و دارایی صندوق نزد مراجع قضایی می‌دانند^۳ که مصونیت قضایی و اجرایی برای صندوق‌های ثروت حاکمیتی را غیرممکن می‌نماید. اصل ۴ در زمینه قواعد تأمین مالی و برداشت^۴، اصل ۸ از منظر «عمل در راستای بیشترین منافع برای صندوق ثروت حاکمیتی» و همچنین اصل ۹ از منظر ضرورت اعمال استراتژی‌های صندوق ثروت حاکمیتی به شکلی مستقل، همسو با مسئولیت‌های تعریف شده برای آن توسط مدیریت

۱. لعیا جنبیدی، پیشین، صص ۳۰۶-۳۰۷.

۲. همان، صص ۳۰۵-۳۱۵.

3. Hahn, Anne-Catherine, "State Immunity and Veil Piercing in the Age of Sovereign Wealth. Funds", (SZW/RSDA: 2012), at 110.

4. Funding and Withdrawal Rules.

اجرای صندوق، برخی از مهمترین این اصول هستند. در تقویت این دیدگاه می‌توان مفاد اصل ۲۰ از اصول سانتیاگو را مورد استناد قرار داد که در ارتباط با رقابت منصفانه بین صندوق‌های ثروت حاکمیتی و اشخاص خصوصی، مقرر می‌دارد: «صندوق ثروت حاکمیتی نمی‌تواند اطلاعات امتیازی یا تأثیر نامناسب دولت، در مفهوم وسیعتر از خود صندوق را در رقابت با نهادهای خصوصی دنبال نماید».^۱

با وجود این به نظر می‌رسد این دیدگاه که موجب تضعیف قابلیت پذیرش و اعتبار حقوقی صندوق‌های ثروت حاکمیتی فاقد شخصیت حقوقی مستقل می‌شود، با اصل نخست اصول سانتیاگو که با رویکرد منعطفی، مؤلفه شخصیت حقوقی را در چارچوب قانونی صندوق تعیین کننده و اساسی ندانسته و صرفاً مقرر می‌دارد: «... باید فاقد نقص باشد و از عملیات مؤثر آن و دستیابی به اهداف اعلام شده‌اش حمایت کند»^۲ در تعارض است؛ چنانکه خود کارگروه بین‌المللی صندوق‌های ثروت حاکمیتی نیز در تفسیر این اصل، ضمن شناسایی و پذیرش اشکال مختلف صندوق‌های ثروت حاکمیتی، در نهایت با بیان اینکه «مشروط به فقدان نقص در چارچوب قانونی کلی، هر یک از این ساختارها می‌تواند الزامات مورد نظر در این اصول را محقق نماید»^۳ هر یک از این اشکال را در زمینه قابلیت تأمین و تحقق این اصول، مطلوب و کارآمد می‌داند.

در ارتباط با اصل ۲۰ اصول سانتیاگو نیز باید گفت چنانکه خود کارگروه در نکته تفسیری ذیل این اصل بیان داشته است؛ اصل مذکور، مصونیت‌های قضایی و اجرایی را در برنمی‌گیرد.^۴ بنابراین نمی‌توان به طور کلی صندوق‌های ثروت حاکمیتی را مستقل از دولت‌ها و محروم از مصونیت‌های قضایی و اجرایی دانست و می‌بایست بین موارد مختلف تمایز نهاد. رویه حاکم در دعاوی بین‌المللی که در ادامه بدان پرداخته می‌شود، خود مؤید این ادعا می‌باشد.

1. International Working Group of Sovereign Wealth Funds, op. cit., at 22.

2. Ibid. at 11.

3. Ibid.

4. Ibid. at 22.

۲-۲-۳. مصونیت دولتها در رویه دعاوی بین‌المللی صندوقها

در این زمینه نخست به تحلیل و ارزیابی رویه دعاوی بین‌المللی در زمینه مصونیت قضایی صندوق‌های ثروت حاکمیتی پرداخته و سپس رویه مذکور در زمینه مصونیت اجرایی این نوع صندوق‌ها بحث می‌شوند.

۱-۲-۲-۳. مصونیت قضایی صندوق‌های ثروت حاکمیتی

در رویه عملی در ارتباط با مصونیت قضایی در نظام‌های حقوقی مختلف در این زمینه اختلاف نظر وجود دارد. در نظام حقوقی آمریکا اصل مصونیت دولتها وفق قانون مصونیت خارجی ۱۹۷۶ پذیرفته شده است؛ با این قید که علاوه بر موارد اعراض صریح یا ضمنی از مصونیت (جزء ۱ بند a ماده ۱۶۰۵ قانون مذکور)، مواردی که وفق جزء ۲ بند مذکور، صندوق مبادرت به فعالیت تجاری نموده یا مواردی که وفق جزء ۳، ۴ و ۵ این بند، فعالیت آن ایالات متحده را تحت تأثیر قرار می‌دهد نیز خارج از شمول اصل مذکور دانسته شده است.^۲ با وجود این در عمل دو معیار اخیر کلی و مبهم بوده و در نتیجه رویه واحدی در اجرای آنها شکل نگرفته و آرای متفاوتی صادر گردیده است؛ چنانکه در پرونده هلدینگ آتلانتیک علیه صندوق ثروت حاکمیتی سامرک کازانیا، متعلق به دولت قزاقستان^۳، بر مبنای خروج فعالیت‌های تجاری از شمول اصل مصونیت در جزء ۲ بند a ماده ۱۶۰۵ قانون مذکور و اینکه فعالیت‌های صندوق، تأثیر مستقیم بر ایالات متحده دارد ایراد مصونیت پذیرفته نشد؛^۴ اما در مقابل در پرونده رالف ژانوی علیه شرکت سرمایه‌گذاری لیبی^۵، با عدم احراز استثنای فعالیت تجاری شرکت اخیر، به دلیل عدم وجود

1. Foreign Sovereign Immunities Act 1976. Available at: <https://usun.usmission.gov/wp-content/uploads/sites/296/225005.pdf>.

2. Haeri, Hosein et al op. cit. at 31.

3. Atlantica Holdings, Inc. v. Sovereign Wealth Fund Samruk-K, 2016. Available at: <https://www.govinfo.gov/app/details/USCOURTS-ca2-14-00917/context>

4. Tejera, Victorino, "The U.S. Law Regime of Sovereign Immunity and the Sovereign Wealth Funds" (University of Miami Business Law Review:2016) at 30 and 31.

5. Ralph Janvey v. Libyan Investment Authority 2016. Available at: <https://www.govinfo.gov/app/details/UScourts-ca5-15-10548/UScourts-ca5-15-10548-0/context>

کنترل کافی این صندوق ثروت حاکمیتی و فقدان مشارکت آن در فعالیتهای تجاری موردنظر، ادعای مصونیت قضایی پذیرفته شد.^۱

در انگلستان، قانون مصونیت دولت‌ها مصوب ۱۹۷۸ میلادی^۲ نیز ضمن پذیرش اصل مصونیت دولت‌ها در ماده ۱، بند ۲ ماده ۱۴ آن در ارتباط با قلمرو شخصی مصونیت، با کاربرد ادات حصر و استثناء یعنی عبارت «تنها مگر»^۳، در انتهای صدر بند مذکور، به گونه‌ای تدوین گردیده که اصولاً مؤسسات دولتی مستقل را مشمول مصونیت نمی‌داند؛ لذا از این منظر باید این مقرر را برگرفته از ماده ۲۷ کنوانسیون اروپایی مصونیت دولت‌ها ۱۹۷۲ میلادی^۴ که در مقام بیان عدم شمول مصونیت نسبت به مؤسسات دولتی مستقل و شرایط آن برآمده دانست^۵؛ هرچند مقرر مذکور، استثناء کلی و موسع مواردی که مؤسسه دولتی اختیارات حاکمیتی را اجرا می‌نماید، آن هم در اوضاع و احوالی که یک دولت در آن از مصونیت بهره‌مند می‌باشد را در نظر گرفته است.

در مقابل در نظام حقوقی چین، دولت چین مشابه آنچه در پرونده ژاکسون علیه دولت خلق چین در سال ۱۹۸۶^۶ ادعا نمود و با حفظ همان رویکرد در قرن ۲۰ میلادی فراتر از نظریه مصونیت محدود عمل نموده و رویکرد موسعی در این زمینه دارد که مطابق آن، اشخاص حقوقی دولتی در مقام اجرای وظایف خویش که ماهیتاً تجاری هستند مشمول مصونیت خواهند بود.^۷

در مجموع به نظر می‌رسد در عمل، رویکرد غالب و اتخاذی در بسیاری از کشورها، عدم شمول مصونیت قضایی نسبت به نهادهای دولتی از جمله صندوق‌های ثروت حاکمیتی

1. Haeri et al., Ibid. at 31.

2. State Immunity Act 1978. Available at: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1978/33>.

3. "Only if".

4. European Convention on State Immunity 1972, available at: <https://rm.coe.int/16800730b1>.

5. Mukhametzhanov, Aidyn, (State Immunity and Sovereign Wealth Funds: 2020) at 37.

6. Jackson v People's Republic of China 1986.

7. Mukhametzhanov, Aidyn, Ibid. at 31.

در مواردی است که موضوع فعالیت آنها ماهیت تجاری دارد.^۱ این چنین از منظر مصونیت قضایی در رویکرد غالب در نظام بین‌المللی نمی‌توان تفاوت جدی بین صندوق‌های ثروت حاکمیتی دارای شخصیت حقوقی مستقل و فاقد شخصیت مذکور قائل گردید^۲ و در نتیجه اشکال سه‌گانه ذکر شده از این منظر تفاوت بنیادین با یکدیگر ندارند؛ اما نباید در اتخاذ این رویه راه افراط در پیش گرفت؛ زیرا در هر حال باید دیدگاه برخی کشورها همچون چین که جایگاه ویژه‌ای در تجارت بین‌المللی ایفاء می‌نمایند و همچنین رویه اتخاذی در برخی دعاوی در ارتباط با وضعیت حقوقی صندوق‌های ثروت حاکمیتی که در آنها معیارهای ساختاری و نقش دولت در کنترل و یا مدیریت صندوق مورد توجه واقع گردیده نیز در ارائه رویکرد مطلوب لحاظ گردد. بر این اساس قدر متیقن اینکه یکی از قرائن فرعی در احراز فعالیت تجاری و غیرحاکمیتی صندوق در موارد تردید، ساختار مدیریتی و نظارتی صندوق و نقش دولت متبوع آن در این زمینه بوده که البته در آن، استقلال یا عدم استقلال شخصیت حقوقی آن نیز مورد توجه می‌باشد.

۲-۲-۳-۲. مصونیت اجرایی صندوق‌های ثروت حاکمیتی

در ارتباط با مصونیت اجرایی در نظام حقوقی آمریکا در ماده ۱۶۰۹ قانون مصونیت قضایی دولت‌ها مصوب ۱۹۷۶ میلادی، قاعده کلی مصونیت اجرایی اموال دولت‌های خارجی مقرر گردیده و ماده ۱۶۱۰ به بیان استثنائات آن پرداخته است. در این میان وضعیت حقوقی مصونیت صندوق‌های ثروت حاکمیتی نیز بر مبنای مواد مذکور تعیین می‌گردد؛ در مواردی که این صندوق توسط دولت اداره می‌شود و یا به نمایندگی از دولت اقدام می‌نمایند وفق ماده ۱۶۰۹، قانون مذکور از مصونیت اجرایی مورد بحث بهره‌مند می‌شود. در این قانون در مواردی که صندوق مذکور توسط بانک مرکزی یا مراجع رسمی پولی اداره می‌شوند تابع رژیم حقوق اختصاصی مصونیت آنها می‌باشند که اموال این مراجع را صرف‌نظر از اینکه مستقل از دولت متبوع خویش باشد یا خیر؟ را مشمول مصونیت می‌داند (جزء b بند ۱ ماده ۱۶۱۱). با این توجیه احتمالی که صندوق‌های مذکور بر مبنای نقش

1. Ibid. at 31.

2. J.Tejera, op. cit., at 73.

مراجع مذکور در اداره آنها از منظر مصونیت نیز تابع قواعد حاکم بر آنها می‌باشند.^۱ در رویه قضایی نیز این دیدگاه تأیید و پذیرفته شده است؛ چنانکه دادگاه بخش جنوبی نیویورک در پرونده شرکت *تای لائوس لیگنایت* علیه دولت جمهوری دموکراتیک لائوس^۲ در سال ۲۰۱۳ میلادی صراحتاً بیان داشته است: «این مصونیت [موضوع جزء b بند ۱ قانون مصونیت دولت‌های خارجی] از اموال بانک‌های مرکزی، صرف‌نظر از استقلال ایشان از دولت آنها، حمایت می‌کند».

در پرونده شرکت اسپانیایی ساریو علیه سازمان سرمایه‌گذاری کویت^۳ در انگلستان، در رسیدگی موازی به عمل آمده، به موازات دعوای مطرح شده در سوئیس، سازمان مذکور با وجود شخصیت حقوقی مستقل به عنوان بازوی اجرایی و حتی یکی از بخش‌های دولت کویت توصیف و مورد ادعا واقع گردید؛ این در حالی بود که در دعوای نخست مطرح شده در سوئیس، دادگاه فدرال این کشور ادعای مصونیت اجرایی از سوی سازمان سرمایه‌گذاری کویت را رد نمود و رای مذکور پس از اعتراض دولت کویت در مرجع تجدیدنظر تأیید گردید.^۴

در پرونده الخرافی علیه سازمان سرمایه‌گذاری لیبی و شرکت سرمایه‌گذاری خارجی دولت عربی لیبی نزد دادگاه پاریس،^۵ دادگاه بر مبنای عدم اعراض دولت لیبی از مصونیت اجرایی، دستور آزادسازی اموال را صادر نمود؛ اما پس از اعتراض الخرافی دادگاه تجدیدنظر پاریس، با وجود احراز وابستگی تجدیدنظرخواندگان به دولت لیبی، با احراز اعراض از مصونیت اجرایی، رأی دادگاه پاریس را نقض نمود. در این زمینه دادگاه مذکور با یک معیار

1. Ibid. at 52-57.

2. Thai-Lao Lignite (Thailand) Co., Ltd. v. Government of the Lao People's Democratic Republic, Memorandum Opinion of the US District Court for the Southern District of New York, February 2013, at 22. Available at: <https://www.italaw.com/cases/4349>.

3. Sario S.A. v. Kuwait Investment Authority 1997.

4. David Gaukrodger, Foreign State Immunity and Foreign Government Controlled Investors (OECD Working Papers on International Investment, 2010) at 16.

5. Société Mohamed Abdel Moshen Al-Kharafi et Fils v Société Libyan Investment Authority and Société Libyan Arab Foreign Investment Company. Available at: https://newyorkconvention1958.org/index.php?lvl=concept_see&id=8&opac_view=2.

دوبخشی ارتباط اموال موضوع اجرا با تجدیدنظرخوانندگان و همچنین عدم استفاده از آنها برای اهداف غیرتجاری عمومی را مبنای تصمیم خویش در این زمینه قرار داد. در ارتباط با کنوانسیون ایکسید مطابق دیدگاه اعلامی هیأت مدیره بانک جهانی در ارتباط با ماده ۵۴ و بر مبنای مفاد ماده مذکور به همراه ماده ۵۵ این کنوانسیون، در نهایت باید اذعان نمود که نه ماده ۵۴ نافی مصونیت اجرایی دولت‌ها می‌باشد و نه اینکه ماده ۵۵ مصونیت مذکور را به رسمیت می‌شناسد؛ لذا این کنوانسیون در این زمینه خنثی بوده و متضمن مقرر خاصی نمی‌باشد؛^۱ بنابراین در نهایت، امر باید در زمینه مصونیت اجرایی نهادهایی همچون صندوق‌های ثروت حاکمیتی بر مبنای قانون حاکم محل اجرا و همچنین سایر اسناد بین‌المللی عمل نمود.

در اینجا نیز مشابه با مصونیت قضایی نمی‌توان وجود یا عدم وجود شخصیت حقوقی مستقل از دولت متبوع را عاملی قطعی برای تمایز در وضعیت مصونیت دانست؛ اما همچنان این امر خود یکی از قرائن فرعی است که به موازات سایر عوامل می‌تواند مؤثر واقع گردد. به گونه‌ای که در این زمینه گاه همچون ماده ۱۶۱۱ قانون مصونیت قضایی دولت‌ها ۱۹۷۶، آمریکا با اتخاذ معیار ساختاری صندوق ثروت حاکمیتی تحت مدیریت بانک مرکزی یا مراجع رسمی پولی را دولتی و مشمول مصونیت تلقی می‌نمایند. البته به شرح فوق در مجموع؛ نظام تقنینی و رویه عملی کشورها و مراجع داوری، گرایش بر اعمال رویکرد منعطف‌تری در تعیین معیارهای دولتی بودن برای شمول مصونیت اجرایی دارد. زیرا رویکرد موسع در این زمینه عملاً رسیدگی‌های قضایی و داوری علیه دولت‌ها را ناکارآمد و فاقد نتایج عملی می‌نماید؛ امری که خود می‌تواند زمینه‌ساز تضعیف روند سرمایه‌گذاری خارجی باشد.

۳. تحلیل ماهیت حقوقی صندوق توسعه ملی

اساساً در حقوق موضوعه ایران، نظام حقوقی مستقل و وضع احکام اختصاصی در زمینه صندوق‌های ثروت حاکمیتی وجود نداشته؛ بلکه همچون بسیاری از نظام‌های حقوقی دیگر

1. Haeri et al., op. cit. at 33.

دارای مصادیق خاص صندوق‌های ثروت حاکمیتی هستند. در حال حاضر مصادیق مذکور عبارتند از: حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی؛ با این قید که پس از تحولات صورت گرفته در قانون برنامه پنجم توسعه و جایگزینی عمده صندوق توسعه ملی به جای حساب ذخیره ارزی، بر مبنای کاهش قلمرو کارکرد حساب مذکور، مبنای و اهداف فعالیت این حساب به تعادل‌بخشی بودجه عمومی کشور و حفظ ثبات آن تبدیل و تقلیل یافت و هدف تبدیل بخشی از درآمدهای حاصل از نفت به منابع و سرمایه‌های مولد اقتصادی، به صندوق توسعه ملی محول گردید.^۱

در ارتباط با ماهیت حقوقی صندوق توسعه ملی، نخستین مؤلفه شایان توجه مطابق صدر ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، عبارت: «اموال و دارایی‌های این صندوق متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران می‌باشد» است؛ این چنین در بدو امر و مطابق ظاهر این عبارت، به نظر می‌رسد صندوق توسعه ملی دارای استقلال مالی نمی‌باشد؛ اما در مقابل جزء ۶ بند «د» ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مقرر می‌دارد: «صندوق در امور اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی تابع این اساسنامه و قوانین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و سیاست‌های پولی و ارزی می‌باشد. ...».

اینکه در مقرر اخیر، صندوق از زمره مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی دانسته شده با حکم بر تعلق اموال و دارایی‌های آن به دولت مانع الجمع است؛ چون همچنانکه ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز در تعریف مؤسسات و نهادهای مذکور تصریح نموده، آنها نه تنها دارای استقلال مالی از دولت هستند، بلکه فراتر از آن دارای استقلال حقوقی و شخصیت حقوقی مستقل نیز می‌باشند.

به علاوه تلقی صندوق توسعه ملی به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی را با مانع جدی دیگری نیز روبرو می‌دانند و آن ماهیت منبع مالی صندوق بوده که غالباً از محل ارز حاصل از صادرات نفت تأمین می‌گردد؛ با این توجیه که طبق مقرر عام اصل ۴۵ قانون اساسی و ماده ۲ قانون نفت مصوب ۱۳۶۶، منابع نفتی در زمره انفال بوده و در اختیار حکومت

۱. دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، *آشنایی با حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی* (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱) ص ۱۴.

اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید.^۱ باید توجه نمود که در اینجا حتی اگر در تفسیر اصل ۴۵ قانون اساسی با این دیدگاه همسو شویم که دولت نسبت به منابع نفتی و سایر معادن حاکمیت دارد و نه مالکیت^۲، تغییری در ماهیت حقوقی صندوق ایجاد نمی‌شود؛ زیرا در هر حال نمی‌توان ارز حاصل از صادرات نفت را از زمره منابع غیردولتی دانست؛ لذا از این منظر نیز تأمین بخش عمده منابع مالی صندوق از این محل با ماهیت حقوقی مؤسسه عمومی غیردولتی و وصف غیردولتی در آن که مطابق ماده ۳ فوق باید «بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد»، مغایرت اساسی دارد.

جالب آنکه علی‌رغم به‌روزرسانی قانون «فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» مصوب ۱۳۷۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی و شمول آن نسبت به صندوق‌های ایجاد شده در سال‌های اخیر، با وجود آنکه صندوق توسعه ملی مطابق قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۹ ایجاد گردیده، هنوز در قانون «فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» به‌روزرسانی نشده و نام آن ذکر نگردیده است؛ این امر خود بر تردید در قابلیت تلقی صندوق توسعه ملی به عنوان مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی می‌افزاید.

در مجموع به نظر می‌رسد بیان اینکه صندوق در امور اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی تابع قوانین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی می‌باشد، در جزء ۶ بند «د» ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مانع از تلقی آن به عنوان صندوق ثروت حاکمیتی نمی‌باشد؛ زیرا اولاً این امر به منزله تلقی ماهیتی آن به عنوان مؤسسه یا نهاد مذکور نیست؛ بلکه دلالت بر اعمال احکام آن مؤسسات یا نهادها بر صندوق می‌نماید، به ویژه آنکه این مقررہ نخست به «این اساسنامه» که منظور مفاد ماده مورد بحث ماده مذکور (سابقاً ماده ۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه) می‌باشد، عطف نموده و در انتها پس از بیان «قوانین مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی» عبارت «سیاست‌های پولی و ارزی»

۱. همان، ص ۱۴.

۲. عبدالحسین شیروی، حقوق نفت و گاز، چاپ ۵ (تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۴۰۰) ص ۱۷۲.

نیز بیان گردیده است. این چنین رکن قانونی حاکم بر صندوق توسعه ملی شامل سه گروه فوق است و نه صرفاً «قوانین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی». در این میان نخست مفاد اساسنامه یا ماده قانونی مربوط به صندوق توسعه ملی بیان شده که هم از منظر تقدم در بیان و هم ماهیت آن به عنوان قانون خاص بر قوانین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ترجیح می‌یابد.

در حال حاضر اعمال «قوانین مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی» و «سیاست‌های پولی و ارزی» نسبت به صندوق توسعه ملی نسبت به موارد مسکوت در ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور می‌باشد؛ این در حالی است که در صدر ماده مورد بحث صراحتاً بر اینکه «اموال و دارایی‌های این صندوق متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران می‌باشد» تصریح گردیده است. مؤلفه‌ای که در تشخیص ماهیت حقوقی آن مؤثر و تعیین کننده می‌باشد. البته سایر مؤلفه‌های تعیین کننده در این زمینه یعنی شخصیت حقوقی مستقل و رکن تصمیم گیرنده و رکن اداره کننده و حتی رکن بازرسی در آن نیز باید مورد توجه واقع گردد.

در مقررات به شخصیت حقوقی مستقل صندوق اشاره نشده است و از این منظر مقررہ صریحی وجود ندارد.

در ارتباط با رکن تصمیم گیرنده و رکن اداره کننده و رکن نظارت و بازرسی در صندوق نیز مفاد ماده مذکور بر نقش کامل دولت در مفهوم عام کلمه در تمامی ارکان مذکور و نقش ویژه و غالب قوه مجریه در رکن تصمیم گیری و رکن اداره کننده دلالت می‌نماید. چنانکه هیأت امناء به عنوان رکن اصلی و تصمیم گیرنده اصلی در امور صندوق متشکل از طیف گسترده‌ای از مقامات اصلی در بدنه هیأت دولت و قوه مجریه (مجموعاً ۶ عضو از ۱۱ عضو) می‌باشد (بند پ ماده ۱۶). هیأت عامل که نهادی مختلط و گاه اجرایی و گاه تصمیم گیرنده در امور صندوق است، بر مبنای صلاحیت تخصصی به انتخاب هیأت امناء و با حکم رئیس جمهور منصوب می‌گردند (بند ت). این چنین در رکن اداره کننده نقش و حضور مستقیم دولت، غالب و انکارناپذیر می‌نماید تا حدی که باید اداره صندوق را تابع سیاست‌ها و تصمیمات قوه مجریه دانست.

در ارتباط با رکن نظارتی مطابق بند «ج» ماده ۱۶، علی‌رغم حضور رؤسای نهادهای نظارتی زیر نظر سایر قوا یعنی رئیس سازمان بازرسی کل کشور (زیر نظر قوه قضائیه^۱) و رئیس دیوان محاسبات کل کشور (زیر نظر قوه مقننه^۲)، رئیس نهاد نظارتی یعنی رئیس سازمان حسابرسی کل کشور^۳ وابسته به قوه مجریه می‌باشد. در این صورت متصدی اصلی این رکن را نیز باید قوه مجریه دانست. امری که می‌تواند یکی از اشکالات اصلی صندوق و موانع جدی بهبود عملکرد آن تلقی گردد.

با توجه به نقش ویژه دولت در رکن تصمیم‌گیرنده و همچنین رکن اداره‌کننده و حضور آن در رکن نظارت و بازرسی بر صندوق و سایر مراتب فوق، باید اذعان نمود که صندوق توسعه ملی از میان صور مختلف ماهیت حقوقی صندوق‌های ثروت حاکمیتی به مثابه مجموعه دارایی‌های متعلق به دولت و فاقد شخصیت حقوقی مستقل می‌باشد. با این قید که در اینجا روش‌های برون‌سپاری یا تضعیف وابستگی صندوق به تصمیمات و سیاست‌های دولت همچون تفویض اختیار و استفاده از ظرفیت نهادهای مدیریت سرمایه‌گذاری حرفه‌ای غیردولتی در مدیریت صندوق یا اجرای فعالیت‌های آن دیده نمی‌شود.

۴. مدل مطلوب قالب حقوقی صندوق‌های ثروت حاکمیتی در ایران

تا به امروز صندوق توسعه ملی دارای عملکرد ناموفقی در تحقق اهداف و اجرای وظایف خویش و ناکارایی مداوم در تخصیص منابع بوده است.^۴ در اینجا ناکارایی در تخصیص

۱. اصل ۱۷۴ قانون اساسی.

۲. اصل ۵۴ قانون اساسی.

۳. مطابق تبصره ۳ ماده واحده: «قانون تشکیل سازمان حسابرسی مصوب ۱۳۶۲-۱۰-۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی» و همچنین ماده ۲ «اساسنامه سازمان حسابرسی مصوب ۱۳۶۶-۶-۱۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی» سازمان حسابرسی دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی، اما وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌باشد.

۴. معاونت اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، بررسی مسائل روز اقتصادی: صندوق توسعه ملی، مجری: زهرا محمدی، مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق بازرگانی (تهران: صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۳۹۸) صص ۲۹-۳۶.

منابع ناشی از نقض آشکار قواعد مالی و به تبع آثار سوء آن، در سطحی جدی و قابل توجه بوده است؛ تا آنجا که از ابتدای تاسیس تا پایان سال ۱۳۹۷، بالغ بر ۴۱ درصد از تسهیلات ارزی مسدود شده، ۹۳ درصد از سپرده‌گذاری‌های ارزی مسدود شده و ۴۵ درصد از تسهیلات و سپرده‌گذاری‌های ریالی مسدود شده صندوق توسعه ملی، در راستای برنامه‌هایی خارج از روال اساسنامه هزینه شده است.^۱ بنابراین تحولات تقنینی در ارتباط با صندوق توسعه ملی امری ضروری است. در این میان یکی از این تحولات بازنگری در زمینه ماهیت و قالب حقوقی آن می‌باشد به گونه‌ای که به درستی، این واقعیت بنیادین که سرمایه ثروت نیست محقق گردد و اصلی اساسی در حوزه عملیات صندوق باشد؛ تفاوت تولید با توسعه درک شود؛ با سرمایه‌گذاری در پروژه‌های صنعتی و توسعه محور و حضور مستمر در پروژه بنگاه‌داری، جایگزین بنگاه‌سازی ناشی از تسهیلات اعطایی تسویه نشده گردد؛ بر ماهیت غیردولتی و غیر تکلیفی تسهیلات صندوق و لزوم بازدهی مالی از محل آنها تأکید شود؛ این امر که «منابع صندوق بودجه جاری نیست» نیز به عنوان واقعیت بنیادین پذیرفته و اعمال گردد.^۲

در ارتباط با ماهیت حقوقی صندوق توسعه ملی، تمرکز چارچوب و اهداف سرمایه‌گذاری کلان در قالب نهادی دولتی فاقد شخصیت حقوقی مستقل، چالش‌های عملی فراوانی را به‌ویژه در حوزه سرمایه‌گذاری خارجی صندوق و تحقق اهداف پیش‌رو در این زمینه به همراه خواهد داشت. بخشی از این چالش‌ها در حوزه نحوه مواجهه با منابع صندوق و همچنین عملیات سرمایه‌گذاری، مدیریت ریسک و استراتژی‌های سرمایه‌گذاری بوده و بخشی از آنها در زمینه آثار حقوقی آن در زمینه حل و فصل اختلافات احتمالی و همچنین اعمال تحریم‌های بین‌المللی علیه دولت و مؤسسات و شرکت‌های دولتی می‌باشد.

روش مدیریت دولتی، آن هم بدون برون‌سپاری و تفویض اختیار به نهادهای تخصصی و حرفه‌ای در حوزه سرمایه‌گذاری، می‌تواند زمینه‌ساز تضعیف عملکرد صندوق توسعه

۱. همان، ۳۸.

۲. مهدی غضنفری، صندوق توسعه ملی و چشم‌انداز تحقق حکمرانی نوین در مواجهه با هفت چالش بنیادی، (۱۴۰۲)، صص ۸-۱۵.

ملی باشد؛ زیرا سازوکار مدیریت دولتی در ساختار سلسله‌مراتبی در نهایت امر موجب کندی و ناکارآمدی و عدم قابلیت اعمال روش‌های متنوع در حوزه مدیریت سرمایه‌گذاری می‌گردد. به علاوه فقدان شخصیت حقوقی مستقل صندوق، زمینه‌ساز تلقی آن به عنوان ذخیره احتیاطی برای دولت و به تبع برداشت‌های متعدد از آن گردیده است. این در حالی است که پذیرش شخصیت حقوقی مستقل صندوق مانعی جدی برای اینگونه برداشت‌ها ایجاد می‌نماید؛ امری که در نهایت، منابع این صندوق را بر اهداف واقعی و اساسی آن متمرکز می‌نماید.

در ارتباط با آثار حقوقی ماهیت حقوقی صندوق توسعه ملی در زمینه حل و فصل اختلافات بین‌المللی، تلقی این صندوق‌ها به مثابه مجموعه دارایی‌های متعلق به دولت و فاقد شخصیت حقوقی مستقل موجب اعمال محدودیت موضوع اصل ۱۳۹ قانون اساسی در اختلافات سرمایه‌گذاری خارجی ناشی از به کارگیری منابع صندوق توسعه ملی می‌شود. زیرا در مدل کنونی، عالیتین سطح وابستگی و تعلق اموال و دارایی‌های صندوق به دولت دیده می‌شود و روش‌های منعطف و تفسیری برای خروج از شمول این مقررات محدود کننده امکان‌ناپذیر می‌نماید.

در نهایت در زمینه آثار سوء ماهیت حقوقی صندوق در زمینه اعمال تحریم‌های بین‌المللی در رویه اتخاذی علیه ایران در بسیاری از دعاوی بین‌المللی، نظام حقوقی متمایزی حاکم است که در آن، فراتر از حاکمیتی بودن یا نبودن یک نهاد یا شخص حقوقی، هرگونه اقدام مشمول تحریم در مفهوم عام کلمه از سوی اشخاص و نهادهای مذکور موجب شمول قواعد تحریمی نسبت به آنها و اموال ایشان می‌گردد. چنانکه به طور مثال در ارتباط با تحریم‌های سرزمینی دستور اجرایی شماره ۱۳۵۹۹ مورخ ۵ فوریه ۲۰۱۲ میلادی با عنوان «مسدود نمودن اموال دولت ایران و مؤسسات مالی ایرانی»^۱ صراحتاً مسدودی کلیه اموال دولت ایران، بانک مرکزی و بانک‌ها و مؤسسات مالی ایرانی، بدون هرگونه تمایز را در آمریکا مقرر نمود. در مورد تحریم‌های فراسرزمینی به طور مثال در

1. "Executive Order 13599—Blocking Property of the Government of Iran and Iranian Financial Institutions February 5", (2012), Available at: [https:// www. govinfo. gov/ content/pkg/DCPD-201200083/pdf](https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201200083/pdf).

بخش ۱۰۴ قانون جامع تحریم‌ها، پاسخگویی و عدم سرمایه‌گذاری ایران موسوم به سیسادا^۱ تحریم‌های مالی و بانکی چندی نسبت به بانک‌ها و مؤسسات مالی ایرانی و همچنین بانک‌ها و مؤسسات مالی که در ارتباط با امور تحریمی موضوع قانون، فعالیت را صورت دهند اعمال گردیده است. این چنین بر مبنای نظام تحریمی مذکور و با اعمال نظریه خرق حجاب در تصمیمات قضایی متعدد علیه کشورمان، در سطوح مختلف از مدیران شرکت گرفته، همچون پرونده ایالات متحده آمریکا علیه روبرت کوین، مایکل هولند و محمد شتریا^۲ و پرونده ایالات متحده آمریکا علیه نیکلاس گروس^۳ تا سهامداران یا شرکت اصلی همچون تحریم شرکت ملی نفت ایران^۴ و تحریم‌های فراگیر علیه خط کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران^۵ در مواردی همچون پرونده شارپ شینگ علیه شورای اتحادیه اروپا^۶، تحریم‌های فراگیر تحمیلی به رسمیت شناخته شده و اثر قضایی یافته است.

1. Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010 (CISADA).

2. U.S v. Robert E. Quinn, Michael H. Holland, Mohammad A. Sharbaf.

۳. لعیا جنیدی و همکاران، «اعمال قاعده خرق حجاب شخصیت حقوقی بر مدیران؛ تحلیل مسئولیت مدیران شرکت‌های سرمایه در قبال دیون پرداخت نشده شرکت»، مجله مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۶، شماره ۱، (۱۳۹۴)، صص ۱۰۵-۸۵

4. U.S v. Nicholas D. Groos.

۵. سید محمد حسن رضوی و همکاران، «خرق حجاب شرکتی در قوانین و رویه اتحادیه اروپایی در خصوص تحریم شرکت‌های زیرمجموعه شرکت ملی نفت ایران»، مجله مطالعات حقوق انرژی، دوره ۵، شماره ۱، (۱۳۹۸)، صص ۶۰-۴۳.

۶. تحریم‌های مذکور وفق قطعنامه ۱۹۲۹ سال ۲۰۱۰ میلادی، تصمیم ۲۶ ژوئیه ۲۰۱۰ میلادی شورای اتحادیه اروپا، اعلامیه تحریمی مورخ ۱۰ سپتامبر ۲۰۰۸ میلادی «دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا» و تصمیمات و سیاست‌های تحریمی انگلستان، استرالیا، کانادا، ژاپن و کره جنوبی بوده است. در این زمینه به منبع ذیل مراجعه نمایید:

سید یاسر ضیائی و مهناز رشیدی، «تحریم کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران از منظر حقوق بین‌الملل»، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۵۴، (۱۳۹۵)، ص ۱۰۳.

۷. سید محمد حسن رضوی، حقوق تجارت بین‌الملل پیشرفته (تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۴۰۲) صص ۱۴۵ و ۱۴۶.

برای دستیابی به قالب و ماهیت حقوقی مطلوب برای صندوق توسعه ملی قبل از هر چیز می‌بایست استقلال شخصیت حقوقی صندوق مذکور شناسایی گردد. باید این امر به مثابه امری فراگیر و دارای آثار ویژه و ممتاز شخصیت حقوقی مستقل به ویژه استقلال در اموال و مدیریت باشد؛ به گونه‌ای که قابلیت برداشت‌های مربوط به کسری بودجه عمومی از محل منابع صندوق اصلاح و تقلیل یابد و در عملیات سرمایه‌گذاری صندوق بر مبنای الگوهای تخصصی و حرفه‌ای سرمایه‌گذاری و نه ضوابط مصوب برای مؤسسات دولتی اقدام گردد. البته این امر به منزله خروج صندوق از نظارت عمومی نبوده و همچنان ابقای رکن نظارتی و حتی ارتقای روش‌های نظارت بر این صندوق که بخش قابل توجهی از ثروت ملی را در اختیار دارد، مورد تأکید است.

در ارتباط با عملیات سرمایه‌گذاری صندوق نیز بدیهی است که بر مبنای مراتب فوق در وضعیت موجود الگوی غیرحاکمیتی نمودن قالب‌های حقوقی سرمایه‌گذاری صندوق‌های ثروت حاکمیتی ترجیح می‌یابد. به ویژه آنکه با توجه به وضعیت کشورمان و مراتب فوق، این رویکرد منافع احتمالی صندوق ثروت حاکمیتی در دعاوی بین‌المللی غیرتحریمی را نیز تأمین می‌نماید. در این راستا برای دستیابی به مدل مطلوب در این زمینه از منظر ساختاری در وهله نخست باید رویکرد تمرکزگرایی نهادی تغییر یافته و راهبرد تعدد واحدهای مستقل سرمایه‌گذاری مازاد درآمدهای نفتی و منابع مالی موجود اعمال گردد. روشی که اعمال آن در برخی کشورها همچون امارات متحده عربی نتایج کارآمدی را به همراه داشته است. چنانکه کشور مذکور دارای ۷ صندوق ثروت حاکمیتی بوده که مطابق نظام رتبه‌بندی جهانی صندوق‌های ثروت حاکمیتی در سال ۲۰۲۳ در میان ۳۱ صندوق موفق جهان بوده‌اند.^۱ در وهله بعد می‌بایست از سرمایه‌گذاری مستقیم و بی‌واسطه صندوق ثروت حاکمیتی اجتناب گردد و از طریق شرکت‌های سرمایه‌گذاری خصوصی متعدد برای هر یک از صندوق‌های ثروت حاکمیتی اقدام شود؛ این چنین باید در قانون تأسیس و اساسنامه صندوق‌های ثروت حاکمیتی اختیارات قانونی و اجرایی برای ایجاد این نوع شرکت‌ها بر مبنای الگوی غیرحاکمیتی پیش‌بینی شود. این امر خود مؤلفه کارآمد

1. Capapé Aguilar, Javier, op.cit., at 64-66.

دیگری یعنی سرمایه‌گذاری غیرمتمرکز را نیز محقق می‌نماید. صندوق بازنشستگی دولتی - جهانی نروژ که در سال‌های مختلف از جمله ۲۰۲۱ و ۲۰۲۳ میلادی رتبه ۱ جهانی را در میان صندوق‌های ثروت حاکمیتی به دست آورده^۱، با تأکید بر این مؤلفه و مبتنی بر سرمایه‌گذاری غیرمتمرکز با تأکید بر سرمایه‌گذاری پورتفولیو عمل می‌نماید. در مرحله بعد توصیه می‌گردد در ارتباط با شرکت‌های سرمایه‌گذاری خصوصی بر مبنای راهبردهای ذیل اقدام گردد:

۱- از منظر نحوه تأسیس و استمرار مجوز فعالیت و ساختار، قبل از هر چیز بر مبنای وصف خصوصی در اینجا و الزامات قانونی موجود باید در ساختار اولیه و دائمی بیش از ۵۰ درصد سهام این نوع شرکت‌ها متعلق به اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی باشد تا سهامدار عمده آنها غیردولتی تلقی گردد. به علاوه این نوع شرکت‌ها باید تابع قوانین اختصاصی با رویکرد غیرکنترلی باشند؛ بدین معنا در حالی که اخذ مجوز و تأسیس آنها موقوف به احراز جهات فنی و مالی و حداقل سرمایه باشد و همچنین استمرار مجوز موقوف به حفظ ضوابط اولیه باشد، عملکرد مالی و سرمایه‌گذاری آنها تابع استراتژی‌های خودانظام مدیریت ریسک و نظارت‌های غیرحاکمیتی باشد. در این راستا برای عدم شمول خرق حجاب ناشی از کنترل باید از انتصابات مستقیم دولتی و عمومی در این شرکت‌ها اجتناب شده، اما برای حفظ ویژگی‌های فنی و اقتصادی مورد نظر، وجود ویژگی‌های فنی و اقتصادی در ارکان شرکت ضروری دانسته شود.

۲- از منظر مدل‌ها و استراتژی‌های سرمایه‌گذاری این شرکت‌ها، بر مبنای رویکرد غالب در صندوق‌های ثروت حاکمیتی، از منظر ترجیح سرمایه‌گذاری‌های پورتفولیو و ضرورت به کارگیری راهبرد برای کاهش آثار انواع مختلف ریسک، یعنی ریسک تجاری، ریسک سیاسی، ریسک ارزی و...^۲، اولویت نخست به این نوع سرمایه‌گذاری‌ها آن هم در قلمرو

1. Capapé Aguilar, Sovereign Wealth Funds 2021 Changes and Challenges Accelerated by the Covid-19 Pandemic, IE University Center for Governance of Change et ICEX-Invest in Spain, (2021), at 64.

۲. علی رضایی، حقوق تأمین مالی در تجارت بین‌الملل، چاپ ۲ (تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۴۰۰) صص ۱۴۶-۱۱۳.

فراسرزمینی اختصاص یابد. زیرا صرف منابع مازاد در چرخه اقتصادی داخلی، خود مغایر با مبانی نفرین منابع و بیماری هلندی در ایجاد و به کارگیری این نوع صندوق‌ها می‌باشد.^۱ در پایان خاطر نشان می‌سازد در ارتباط با دعاوی بین‌المللی غیر تحریمی بر مبنای عدم الحاق ایران به کنوانسیون ایکسید و رویکرد اتخاذی برای مواجهه با تحریم‌های بین‌المللی، اولویت اصلی در اتخاذ معیار موضوعی و ماهوی تجاری و یا غیر حاکمیتی بودن موضوع فعالیت صندوق می‌باشد. بر این اساس نه تنها در این زمینه تعارضی بین دیدگاه اتخاذی در اینجا و قالب حقوقی پیشنهادی در فوق وجود ندارد؛ بلکه این دو یکدیگر را تأیید و تقویت می‌نماید؛ زیرا هر دو متکی بر غیر حاکمیتی نمودن قالب‌های حقوقی سرمایه‌گذاری خارجی صندوق‌های ثروت حاکمیتی می‌باشند.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

بر مبنای یافته‌های پژوهش:

۱- صندوق ثروت حاکمیتی در هر یک از اشکال ماهیتی آن، الزامات فنی و حقوقی مورد نظر در نظام مالی بین‌المللی و اصول سانتیاگو را تأمین و محقق می‌نماید. در نتیجه در این زمینه، نه از منظر ساختاری و نه از منظر فنی و اجرایی، تفاوت جدی و تمایزبخشی میان صندوق‌های فاقد شخصیت حقوقی مستقل از دولت و صندوق‌های دارای شخصیت حقوقی مستقل وجود ندارد.

۲- در زمینه آثار ماهیت حقوقی صندوق ثروت حاکمیتی بر صلاحیت شخصی ایکسید، با توجه به تثبیت معیار بروشه در رویه داوری ایکسید و بر مبنای اصول سانتیاگو و با گذر از معیار ساختاری به معیار موضوعی و کنکاش در ماهیت حاکمیتی و تجاری فعالیت‌های صندوق، در نهایت نقش ماهیت حقوقی آن در تعیین صلاحیت این مرجع داوری برای

1. Oshionebo, Evaristus, "Managing Resource Revenues: Sovereign Wealth Funds in Developing Countries", Vol. 15, No. 1, Asper Review of International Business and Trade Law, (2015), at 120. and Dadgar, Yadollah & Zeinab Orooji, "Dutch Disease, Rentier State, and Resource Curse: A Characteristic Triangle and Ultra Challenge in the Iranian Economy", Iran. Econ. Rev, (2020), at 131.

رسیدگی به دعاوی سرمایه‌گذاری آنها علیه دولت میزبان سرمایه، تقلیل یافته و به عاملی فرعی مبدل گردیده است.

۳- در ارتباط با آثار ماهیت حقوقی صندوق مذکور بر مصونیت‌های قضایی در عمل رویکرد غالب و اتخاذی عدم شمول مصونیت نسبت به نهادهای دولتی از جمله این صندوق‌ها در مواردی است که موضوع فعالیت آنها ماهیت تجاری دارد؛ لذا نمی‌توان تفاوت جدی بین صندوق‌های دارای شخصیت حقوقی مستقل و فاقد شخصیت مذکور قائل گردید؛ در نتیجه اشکال سه‌گانه صندوق از این منظر تفاوت بنیادین با یکدیگر ندارند؛ با وجود این، یکی از قرائن فرعی در احراز فعالیت تجاری و غیرحاکمیتی صندوق، در موارد تردید، ساختار مدیریتی و نظارتی صندوق و نقش دولت متبوع آن در این زمینه بوده که البته در آن استقلال یا عدم استقلال شخصیت حقوقی آن نیز مورد توجه می‌باشد.

۴- در ارتباط آثار ماهیت حقوقی صندوق ثروت حاکمیتی بر مصونیت اجرایی آن نیز مشابه با مصونیت قضایی، نمی‌توان وجود یا عدم وجود شخصیت حقوقی مستقل از دولت متبوع را عاملی قطعی برای تمایز در وضعیت مصونیت دانست؛ اما همچنان این امر خود یکی از قرائن فرعی است که به موازات سایر عوامل می‌تواند مؤثر واقع گردد. با این قید که نظام تقنینی و رویه عملی کشورها و مراجع داوری، گرایش بر اعمال رویکرد منعطف‌تری در تعیین معیارهای دولتی بودن برای شمول مصونیت دارند.

۵- در تحلیل ماهیت حقوقی صندوق توسعه ملی بر مبنای عدم شناسایی شخصیت حقوقی مستقل صندوق و با توجه به نقش ویژه دولت در رکن تصمیم‌گیرنده و همچنین رکن اداره‌کننده و حضور آن در رکن نظارت و بازرسی بر صندوق و سایر جهات استنادی در این مقاله، باید اذعان نمود که صندوق توسعه ملی به مثابه مجموعه دارایی‌های متعلق به دولت و فاقد شخصیت حقوقی مستقل می‌باشد.

۶- در راستای دستیابی به الگوی مطلوب در زمینه ماهیت حقوقی صندوق ثروت حاکمیتی در حقوق ایران، قبل از هر چیز باید شخصیت حقوقی مستقل صندوق و آثار ممتاز آن به ویژه استقلال در اموال و مدیریت، شناسایی و تصریح گردد به علاوه می‌بایست ضمن افزایش تعداد صندوق‌های مذکور، اختیارات قانونی و اجرایی برای ایجاد قالب‌های

حقوقی سرمایه گذاری خصوصی بر مبنای الگوی غیرحاکمیتی پیش‌بینی شود. هر یک از واحدهای مذکور باید در زنجیره سهامداری در شرکت‌ها با غلبه سهامداران خصوصی فعالیت نمایند و سهامدار غالب نباشند. افزون بر این موارد باید اولویت سرمایه گذاری در وهله نخست با سرمایه گذاری پورتفولیو باشد.

بر مبنای پژوهش به عمل آمده در راستای ارتقا و بهبود وضع موجود در رویه دعاوی بین‌المللی و نظام حقوقی کشورمان، پیشنهادات ذیل توصیه می‌گردد:

۱- بر مبنای نقص و ابهام معیار بروشه در ارتباط با مفهوم نمایندگی و تفسیر بروشه از مفهوم مذکور، به گونه‌ای مغایر با مفهوم غالب مورد نظر از این اصطلاح، ضروری است تفسیر کارآمدی از مفهوم مذکور ارائه و ابعاد آن به وضوح معین گردد؛ با لحاظ اینکه مفهوم و مقوله نمایندگی امری ساختاری بوده که بیش از آنکه عطف بر موضوع فعالیت شود ناظر بر ساختار، استقلال یا عدم استقلال حقوقی و مالی و همچنین نحوه مدیریت و نظارت می‌باشد. به نظر می‌رسد این تلقی از مفهوم مذکور، به موازات جزء دیگر این معیار یعنی غیرحاکمیتی بودن موضوع فعالیت، متضمن دیدگاهی معتدل و مطلوب در حوزه دعاوی داوری بین‌المللی در زمینه تسری تکالیف، محدودیت‌ها و امتیازات دولت‌ها به نهادها و مؤسسات سرمایه گذاری وابسته به آنها می‌باشد. بنابراین بازخوانی این معیار و ارائه دیدگاهی نوین و واقع‌بینانه به شیوه مذکور توصیه می‌گردد.

۲- در ارتباط با اینکه اصل در زمینه مصونیت قضایی و اجرایی و سایر محدودیت‌ها و امتیازات دولت‌ها در سرمایه گذاری خارجی و تجارت بین‌الملل نسبت به صندوق‌های ثروت حاکمیتی در موارد تردید چیست؟ نگارنده توصیه می‌نماید اصل کلی آن است که موضوع و اعمال و به تبع اموال صندوق‌های ثروت حاکمیتی را نمی‌توان حاکمیتی دانست؛ زیرا این نوع صندوق‌ها به عنوان سرمایه گذاران آزاد فعالیت نموده و در مقام اجرای اعمال تصدی و مشمول فرض و تلقی دولت به مثابه تاجر هستند. به علاوه امروزه امتیازات و مصونیت‌ها و همچنین محدودیت‌های سرمایه گذاری در تقابل با اصل تجارت آزاد^۱ در

۱. عبدالحسین شیروی، حقوق تجارت بین‌الملل، چاپ ۱۱ (تهران: سمت، ۱۳۹۸) صص ۱۰۰ و ۱۰۱.

حوزه تجارت به مفهوم اعم کلمه و اصل رفتار غیر تبعیض آمیز در سرمایه گذاری خارجی^۱ می باشد؛ لذا ماهیت استثنایی می یابد و می بایست تفسیر مضیق شود.

۳- بر مبنای سکوت کنوانسیون ایکسید و همچنین معاهدات سرمایه گذاری در زمینه نسبت و رابطه سرمایه گذاران دولتی از جمله صندوق های ثروت حاکمیتی، درج شروط مرتبط با تعیین این امر در معاهدات سرمایه گذاری ضروری می نماید.

۴- باید در تحلیل و تعیین نسبت و رابطه صندوق ثروت حاکمیتی با دولت متبوع ایشان، چه به عنوان خواهان و چه به عنوان خوانده، رویه واحدی در پیش گرفت و اینکه در مقام خواهان در ارتباط با قابلیت طرح دعوا در ایکسید آنها را اصولاً غیر حاکمیتی دانست، اما در مقابل در مقام خواهان در ارتباط با رسیدگی به ایراد مصونیت، اگر آنها را حاکمیتی تلقی نماییم ناعادلانه و تناقضی توجیه ناپذیر است.

۵- دستیابی به راهبرد مطلوب در زمینه ماهیت و قالب حقوقی صندوق ثروت حاکمیتی در حقوق ایران در شرایط کنونی نیازمند اصلاحات تقنینی می باشد. در این زمینه توصیه می گردد از یک سو مفاد ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور، در راستای شناسایی شخصیت حقوقی مستقل صندوق توسعه ملی و آثار ممتاز آن به ویژه استقلال در اموال و مدیریت، همچنین قابلیت ایجاد سایر نهادهای سرمایه گذاری ملی و ایجاد زنجیره شرکت های سرمایه گذاری با غلبه سهامداران خصوصی و در نهایت امکان حضور اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی در آنها اصلاح شود؛ البته این همه به منزله خروج صندوق از نظارت عمومی نبوده و همچنان ابقای رکن نظارتی و حتی ارتقای روش های نظارت بر این صندوق مورد تأکید است. از سوی دیگر در زمینه درآمدهای مازاد نفتی و سایر منابع طبیعی، بر مبنای سیاست های پولی و مالی و چشم انداز بودجه و توسعه کشور، نهادهای سرمایه گذاری ملی دیگر، در قالب ماده واحده یا قانون تأسیس ایجاد گردد. بدیهی است

۱. پوریا عسکری، حقوق سرمایه گذاری خارجی در رویه داوری بین المللی، چاپ ۳ (تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش های حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۴) صص ۱۷۳-۱۶۴.

که در این وضعیت در صورت فقدان منابع مازاد دیگر، منابع صندوق توسعه ملی بین این نهادها توزیع می گردد.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Seyed Nasrollah
Ebrahimi



<https://orcid.org/0000-0003-3386-0624>

Jafar Nezamolmolki



<https://orcid.org/0000-0002-4942-0431>

منابع

کتابها

- جنیدی، لعیا، اجرای آرای داورى بازرگانی خارجی، چاپ ۳ (تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش های حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۲).
- رضایی، علی، حقوق تأمین مالی در تجارت بین الملل، چاپ ۲ (تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۴۰۰).
- رضوی، سید محمد حسن، حقوق تجارت بین الملل پیشرفته (تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۴۰۲).
- شیروی، عبدالحسین، حقوق تجارت بین الملل، چاپ ۱۱ (تهران: سمت، ۱۳۹۸).
- شیروی، عبدالحسین، حقوق نفت و گاز، چاپ ۵ (تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۴۰۰).
- عسکری، پوریا، حقوق سرمایه گذاری خارجی در رویه داورى بین المللی، چاپ ۳ (تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش های حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۴).

مقاله ها

- جنیدی، لعیا و زارع، ملیحه، «اعمال قاعده خرق حجاب شخصیت حقوقی بر مدیران؛ تحلیل مسوولیت مدیران شرکت های سرمایه در قبال دیون پرداخت نشده شرکت»، مجله مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۶، شماره ۱، (۱۳۹۴).

- رضوی، سید محمد حسن و سالاری، سید محمد رضا، «خرق حجاب شرکتی در قوانین و رویه اتحادیه اروپایی در خصوص تحریم شرکتهای زیرمجموعه شرکت ملی نفت ایران»، مجله مطالعات حقوق انرژی، دوره ۵، شماره ۱، (۱۳۹۸).
- ضیائی، سید یاسر و رشیدی مهناز، «تحریم کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران از منظر حقوق بین‌الملل»، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۵۴، (۱۳۹۵).

گزارش‌ها

- دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آشنایی با حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی، مرکز (تهران: پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱).
- غضنفری، مهدی، «صندوق توسعه ملی و چشم‌انداز تحقق حکمرانی نوین در مواجهه با هفت چالش بنیادی»، (۱۴۰۲)، قابل دسترس در: <https://www.ndf.ir/news-management/ID/3327>
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی»، تهران: ۱۴۰۳. قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/news/show/1798824>
- معاونت اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، بررسی مسائل روز اقتصادی: صندوق توسعه ملی، مجری: زهرا محمدی (تهران: مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۳۹۸).

References

Articles

- Dadgar, Yadollah & Zeinab Orooji, "Dutch Disease, Rentier State, and Resource Curse: A Characteristic Triangle and Ultra Challenge in the Iranian Economy", Iran. Econ. Rev, Vol. 24, No.1, (2020).
- Hahn, Anne-Catherine, "State Immunity and Veil Piercing in the Age of Sovereign Wealth Funds", SZW/RSDA, (2012), Available at: [https:// www.bakermckenzie.com/-/media/ files/ insight/ publications/ 2016/02/state-](https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2016/02/state-)

immunity-and-veil-piercing-in-the age/ ar_ zurich_ stateimmunity_ feb12.pdf?la=en.

- J. Tejera, Victorino, “The U.S. Law Regime of Sovereign Immunity and the Sovereign Wealth Funds”, University of Miami Business Law Review, (2016), available at: [https:// repository. law. miami. edu/ umblr/ Vol.25/ iss1/3](https://repository.law.miami.edu/umblr/Vol.25/iss1/3).
- L Clark, Gordon & H B Monk, Ashby, “The Legitimacy and Governance of Norway's Sovereign Wealth Fund: the Ethics of Global Investment”, Environment and Planning A, Environment and Planning A, Vol. 42, No. 7, (2010).
- Oshionebo, Evaristus, “Managing Resource Revenues: Sovereign Wealth Funds in Developing Countries”, Asper Review of International Business and Trade Law, Vol. 15, No. 1, (2015).
- Sejco, Dini , “Sovereign Investors as ICSID Claimants: Lessons from the Drafting Documents and the Case Law”, Vanderbilt Journal of Transnational Law, Vol. 56, No. 3,(2023).
- Sjafjell, Beate et al., “Investing in Sustainability or Feeding on Stranded Assets: The Norwegian Government Pension Fund Global”, Wake Forest Law Review, Vol. 52, No. 4, (2017).
- Rasheed, Shahida; Adeneye, Yusuf & Kosnin, Ruzanifah, “Sovereign Wealth Fund Investments and Financial Performance of Target Firms: The Disciplinary Role of Debt in Political Agenda Theory”, Vol. 9, (2023).
- Su Yun, Chong, “The Convention on the Settlement of Investment Disputes Commentary and Forecast”, Malaya Law Review, Vol. 11, No. 2, (1969).

Reports

- Al-Hassan, Abdullah et al., Sovereign Wealth Funds: Aspects of Governance Structures and Investment Management, IMF Working Paper Monetary and Capital Markets Department, November, (2013). Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13231.pdf>.
- Capapé Aguilar, Javier , Sovereign Wealth Funds 2023 Investing in a Different World Order, IE University Center for Governance of Change et ICEX-Invest in Spain, 2023, Available at: [https:// static. ie. edu/ CGC/ 2023_Sovereign_Wealth_Funds_Report.pdf](https://static.ie.edu/CGC/2023_Sovereign_Wealth_Funds_Report.pdf).
- Capapé Aguilar, Javier, Sovereign Wealth Funds 2021 Changes and Challenges Accelerated by the Covid-19 Pandemic, IE University Center for Governance of Change et ICEX-Invest in Spain, (2021). Available at: [https:// docs. ie. edu/ cgc/ SWF% 202021% 20IE%20SWR%20CGC%20-%20ICEX-Invest%20in %20Spain.pdf](https://docs.ie.edu/cgc/SWF%202021%20IE%20SWR%20CGC%20-%20ICEX-Invest%20in%20Spain.pdf).
- Gaukrodger, David, Foreign State Immunity and Foreign Government Controlled Investors, OECD Working Papers on International Investment, (2010), Available at: [https://www. oecd.org/ en/publications/foreign-state-immunity-and-foreign-government-controlled-investors_5km91p0ksqs7-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/foreign-state-immunity-and-foreign-government-controlled-investors_5km91p0ksqs7-en.html).
- Haeri, Hosein et al., Sovereign Wealth Funds: Transnational Regulation and Dispute Resolution, The British Institute of International and Comparative Law (BIICL), (2021). Available at: [https:// www. biicl. org/ documents/ 144_ sovereign-wealth-funds-regulation-dispute-resolution-.pdf](https://www.biicl.org/documents/144_sovereign-wealth-funds-regulation-dispute-resolution-.pdf).
- International Working Group of Sovereign Wealth Funds, Sovereign Wealth Funds Generally Accepted Principles and Practices “Santiago Principles”, The International Forum of Sovereign Wealth Funds (IFSFWF), (2008). Available at: https://www.ifswf.org/sites/default/files/santiagoprinciples_0_0.pdf.

- Mukhametzhanov, Aidyn, *State Immunity and Sovereign Wealth Funds*, (2020), Available at:

- Waibel, Michael, *Investment Arbitration: Jurisdiction and Admissibility*,⁹ , (2014), University of Cambridge Faculty of Law Legal Studies, (2014), Available at: [https:// icsid. worldbank. org/sites/ default/files/ parties_ publications/ C8394/ Claimants%27% 20documents/CL%20-%20 Exhibits/ CL-0215.pdf](https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/parties_publications/C8394/Claimants%27%20documents/CL%20-%20Exhibits/CL-0215.pdf).

In Persian

Books

- Askari, Pouria, *Foreign Investment Law in International Arbitration Practice*, 3rd ed, (Tehran: Institute for Legal Studies and Research, Shahre-Danesh, 2015). [In Persian]

- Hatami, Ali & Karimian, Esmacil, *Foreign Investment Law in Light of Legislation and Investment Contracts*, 2nd ed (Tehran: Tisa Publications, 2015). [In Persian]

- Joneydi, Laya, *Enforcement of Foreign Commercial Arbitration Awards*, 3rd ed, (Tehran: Institute for Legal Studies and Research, Shahre-Danesh, 2013). [In Persian]

- Rezaei, Ali, *Financial Law in International Trade*, 2nd ed, (Tehran: Mizan Legal Foundation, 2021). [In Persian]

- Razavi, Seyed Mohammad Hassan, *Advanced International Trade Law* (Tehran: Mizan Legal Foundation, 2023). [In Persian]

- Shiravi, Abdolhossein, *International Trade Law*, 11th ed, (Tehran: SAMT - Organization for Researching and Compiling University Textbooks, 2019). [In Persian]

- Shiravi, Abdolhossein, *Oil and Gas Law*, 5th ed. (Tehran: Mizan Legal Foundation, 2021). [In Persian]

Articles

- Joneydi, Laya & Zarei, Maliheh, “Applying the Rule of Piercing the Corporate Veil to Directors: Analysis of Directors' Liability for Unpaid Debts of Corporations”, *Journal of Comparative Law Studies*, Vol. 6, No. 1, (2015). [In Persian]
- Razavi, Seyed Mohammad Hassan & Salari, Seyed Mohammad Reza, “Corporate Veil Piercing in EU Laws and Practice Regarding Sanctioning Subsidiaries of the National Iranian Oil Company”, *Journal of Energy Law Studies*, Vol. 5, No. 1, (2019). [In Persian]
- Ziaei, Seyed Yasser & Rashidi, Mahnaz, “Sanctions on the Islamic Republic of Iran Shipping Lines from an International Law Perspective”, *International Legal Journal*, No. 54, (2016). [In Persian]

Reports

- Economic Affairs Office, Iran Chamber of Commerce, Industries, Mines, and Agriculture, *Review of Contemporary Economic Issues: National Development Fund*, conducted by Zahra Mohammadi (Tehran: Center for Economic Research and Studies, Iran Chamber of Commerce, Industries, Mines, and Agriculture, 2019). [In Persian]
- Ghazanfari, Mahdi, *National Development Fund and the Prospect of Realizing New Governance in Facing Seven Fundamental Challenges* (2023), Available at: [https:// www.ndf.ir/news-management/ID/3327](https://www.ndf.ir/news-management/ID/3327). [In Persian]
- Office of Budget and Program Studies, Parliamentary Research Center, *Introduction to the Foreign Exchange Reserve Account and the National Development Fund* (Tehran: Parliamentary Research Center, 2012). [In Persian]

- Parliamentary Research Center, Report on the Performance of the National Development Fund (Tehran, 2024), Available at: <https://rc.majlis.ir/fa/news/show/1798824>. [In Persian]

استناد به این مقاله: ابراهیمی، سید نصرالله و نظام‌الملکی، جعفر، «ماهیت حقوقی صندوق ثروت حاکمیتی و آثار آن در دعاوی بین‌المللی و با نگاهی بر صندوق توسعه ملی»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۸، شماره ۹۲، (۱۴۰۵)، ۸۳-۱۲۸.

Doi: 10.22054/qjpl.2025.83564.3065



The Quarterly Journal of Public Law Research is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License