

Regulations governing banking sanctions in the light of international law

Zabihollah Pourjanabad¹, Ali Zare², Mohsen Mohebi³, Sabber Niavarani⁴

Abstract

Field and Aims: One of the tools to guarantee the implementation of general international law is sanctions against countries, which were placed in the hands of the United Nations Security Council based on the United Nations Charter, so that according to it, it can deal with international crises that threaten global peace and security. to manage The sanctions of the Security Council against Iran are derived from the seventh chapter of the United Nations Charter, which talks about "threats or violations of peace in the world". One of the targets of these sanctions are the banks, and in this article we will discuss the international regulations governing their sanctions.

Method: This research was carried out in terms of practical purpose and in terms of gathering information in a documentary way and through the study of valid laws and sources, and the obtained information was analyzed in a descriptive-analytical manner.

Findings and Conclusions: The Council of Ministers of the European Union has so far approved various and numerous sanctions against Iranian banks in the form of independent resolutions. EU sanctions require all member countries to comply with them, and the cancellation of sanctions is done by the Council of Ministers of the European Union by approving a plan in this council. In fact, the government of the United States of America and the European Union with this action; It has violated the treaty obligations, the rules related to the international responsibility of the governments and the specific obligations of the US government not to interfere in the internal affairs of Iran, and the European Union also violated the resolutions of the Security Council as well as articles 24 and 25 of the United Nations Charter and Even articles 53 and 103 of the charter (without the permission of the Security Council) sanction the Islamic Republic of Iran, and even these cases are in conflict with article 59 of the plan of international responsibility of governments, which were among the reasons for conducting this research.

Keywords: economic sanctions, banking sanctions, OFAC, compliance mechanism.

*Citation (APA): Porjan Abad, Z., zare, A., mohebi, M., niyavarani, S. (2022). Regulations governing banking sanctions in the light of international law. *International Legal Research*, 15(55), 299-319.

http://alr.iauctb.ac.ir/article_692719.html?lang=en

1. PhD Student, Department of International Law, College of Law, Theology and Political Science, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. Email: zpourjan@gmail.com

2. Assistant Professor, Department of Private Law, College of Law, Theology and Political Science, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. Author. Email: dr.Alizare@gmail.com

3. Assistant Professor, Department of Public and International Law, College of Law, Theology and Political Science, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. Email: sd.mohebi@gmail.com

4. Assistant Professor, Department of Public and International Law, College of Law, Theology and Political Science, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. Email: sabberniavarani@gmail.com

مقررات ناظر بر تحریم‌های بانکی در پرتو حقوق بین الملل

ذبیح الله پورجان آباد^۱، علی زارع^۲، محسن محبی^۳، صابر نیاورانی^۴

چکیده

زمینه و هدف: یکی از ابزارهای ضمانت اجرای حقوق بین الملل عمومی، تحریم علیه کشورهاست که بر اساس منشور ملل متحد در دست شورای امنیت سازمان ملل متحد قرار گرفت تا بر طبق آن بتواند بحران‌های بین المللی را که تهدیدکننده صلح و امنیت جهانی است، مدیریت نماید. تحریم‌های شورای امنیت علیه ایران برگرفته از فصل هفتم منشور ملل متحد هستند، که در آن صحبت از «تهدید و یا نقض صلح در جهان» به میان آمده است. یکی از اهداف این تحریم‌ها، بانکها می‌باشند که در این مقاله به مقررات بین المللی ناظر بر تحریم‌ها آنها می‌پردازیم.

روش: این پژوهش از نظر هدف، کاربردی و به لحاظ گردآوری اطلاعات، به روش اسنادی و از طریق مطالعه قوانین و منابع معتبر انجام شده و اطلاعات به دست آمده به صورت توصیفی-تحلیلی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

یافته‌ها و نتایج: شورای وزیران اتحادیه اروپا تاکنون تحریم‌های متنوع و متعددی را علیه بانکهای ایران به صورت مصوبه‌های مستقل از هم تصویب کرده است. تحریم‌های اتحادیه اروپا همه کشورهای عضو را ملزم به رعایت آن می‌کند و لغو تحریم‌ها از سوی شورای وزیران اتحادیه اروپا با تصویب طرحی در این شورا انجام می‌شود. در واقع، دولت ایالات متحده آمریکا و اتحادیه اروپا با این اقدام، تعهدات عهدنامه‌ای، قواعد مربوط به مسئولیت بین المللی دولت‌ها و تعهدات خاص دولت آمریکا مبنی بر عدم مداخله در امور داخلی ایران را نقض نموده است و اتحادیه اروپا نیز با نقض قطعنامه‌های شورای امنیت و همچنین، مواد ۲۴ و ۲۵ منشور ملل متحد و حتی ماده ۵۳ و ۱۰۳ منشور (بدون مجوز شورای امنیت) اقدام به تحریم جمهوری اسلامی ایران می‌نماید و حتی این موارد با ماده ۵۹ طرح مسئولیت بین المللی دولت‌ها نیز در تعارض است که این موارد از جمله دلایل انجام این پژوهش بوده است.

کلیدواژه‌ها: تحریم اقتصادی، تحریم بانکی، اوفاک، ساز و کار متابعت.

*استناددهی (APA): پورجان آباد، ذبیح‌الله؛ زارع، علی؛ محبی، محسن؛ نیاورانی، صابر. (۱۴۰۱). مقررات ناظر بر تحریم‌های بانکی در پرتو حقوق بین الملل. تحقیقات حقوقی بین المللی، ۱۵(۵۵)، ۲۹۹-۳۱۹.

http://alr.iuctb.ac.ir/article_692719.html

۱. دانشجوی دکتری رشته حقوق بین الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: zpourjan@gmail.com
۲. استادیار گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. نویسنده مسئول. رایانامه: dr.Alizare@gmail.com
۳. استادیار گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: sd.mohebi@gmail.com
۴. استادیار گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: sabbernivarani@gmail.com



مقدمه

پس از اعمال تحریم‌های شورای امنیت علیه ایران، کشورهای ایالات متحده آمریکا و کشورهای عضو اتحادیه اروپا تحریم‌های یک‌جانبه فراتر از قطعنامه تصویب‌شده توسط شورای امنیت را نیز علیه ایران اعمال کردند. شورای وزیران اتحادیه اروپا تاکنون تحریم‌های متنوع و متعددی را علیه بانکهای ایران به صورت مصوبه‌های مستقل از هم تصویب کرده است. تحریم‌های اتحادیه اروپا همه کشورهای عضو را ملزم به رعایت آن می‌کند.

آمریکا، بریتانیا، کانادا سه کشور اصلی‌اند که دولت آنها به پیروی از قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل، تحریم‌های یک‌جانبه‌ای را علیه بانکهای ایرانی به تصویب رسانده‌اند. از حیث تنوع و گستردگی، تحریم‌های آمریکا علیه ایران یکی از وسیع‌ترین تحریم‌های تصویب‌شده یک‌جانبه علیه یک کشور است. به دلیل ارتباطات وسیع سیاسی و تجاری با کشورهای مختلف جهان، آمریکا بسیاری از تحریم‌های یک‌جانبه‌اش علیه ایران را توانسته عملاً به دیگر کشورها تسری دهد.

تحریم‌های بانکی آمریکا علیه ایران در ۱۱ محور و ۱۲ قانون تحریمی وضع شده است. بخش اساسی تحریم‌های اولیه و ثانویه در اختیار کنگره آمریکاست، نه رئیس‌جمهور و دولت این کشور اختیار تعلیق آن را دارند. اختیار تعلیق بسیاری از تحریم‌های ثانویه بانکی آمریکا در دست رئیس‌جمهور است و حتی تحریم‌های ثانویه بانک مرکزی می‌تواند در بازه‌های زمانی متعدد توسط دولت آمریکا تعلیق شود.

از منظر حقوقی، بر اساس قانون مدنی مقررات، عهدی که دولت ایران بر اساس قانون به آنها پیوسته باشد، در داخل کشور لازم‌الاجرا است. دولت ایران، بر اساس قانون عضو منشور ملل متحد (اساسنامه سازمان ملل) است. در ماده ۲۵ این اساسنامه قید شده است که دولت‌ها، تصمیمات شورای امنیت سازمان ملل متحد را پذیرفته و اجرا می‌کنند و در ماده ۱۰۳ منشور نیز قید شده است در صورتی که میان تعهدات دولت‌ها بر اساس این منشور و سایر تعهدات دولت‌ها تعارضی وجود داشته باشد، تعهدات مبتنی بر منشور بر سایر تعهدات دولت‌ها اولویت خواهد داشت. از این موضوع می‌توان نتیجه‌گیری کرد که اجرای قطعنامه‌های تحریمی منشور ملل متحد برای دولت ایران، الزام‌آور است.

در واقع، دولت ایالات متحده آمریکا با این اقدام، تعهدات عهدنامه‌ای، قواعد مربوط به مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها و تعهدات خاص دولت آمریکا مبنی بر عدم مداخله در امور داخلی ایران را نقض نموده است و اتحادیه‌ی اروپا نیز با نقض قطعنامه‌های شورای امنیت و همچنین، مواد ۲۴ و ۲۵ منشور ملل متحد و حتی ماده‌ی ۵۳ و ۱۰۳ منشور (بدون مجوز شورای امنیت) اقدام به تحریم جمهوری اسلامی ایران می‌نماید و حتی این موارد با ماده‌ی ۵۹ طرح مسئولیت بین‌المللی

دولت‌ها نیز در تعارض است که این موارد از جمله دلایل انجام این پژوهش بوده است. همین‌طور، هدف از انجام این پژوهش، بررسی این موضوع است که تحریم مالی و بانکی در حقوق بین‌الملل دارای چه جایگاهی است و نحوه اعمال آن و همچنین مرجع یا مراجع قانونی اعمال‌کننده‌ی آن در صحنه‌ی بین‌المللی چه سازمان‌هایی هستند.

۱. مبانی نظری و پیشینه

۱-۱. آشنایی با تحریم‌های بانکی در عرصه بین‌المللی

این مبحث به آشنایی با تحریم‌های بانکی در عرصه بین‌المللی می‌پردازد و از دو گفتار تشکیل شده است. گفتار اول شامل مفهوم شناسی لغوی و اصطلاحی تحریم و تحریم‌های بانکی بین‌المللی بوده و گفتار دوم پیشینه تحریم‌های بانکی بین‌المللی و تحریم‌های بانکی علیه ایران را مورد بحث قرار داده است.

الف) مفهوم لغوی: تحریم (هافبور و همکاران^۱، ۲۰۰۷) در لغت به معنای بازداشتن و منع کردن، حرام کردن و ناجایز قرار دادن می‌باشد (می‌یر^۲، ۲۰۰۹). هم‌چنین، به قطع یا محدود کردن مناسبات تجاری و سیاسی به عنوان اقدام تنبیهی یک یا چند دولت علیه کشوری که قوانین بین‌المللی را نقض کرده است، تحریم اطلاق می‌شود (لارسون^۳، ۲۰۱۱).

ب) مفهوم اصطلاحی: استفاده مشروع بین‌المللی از محدودیت‌های اقتصادی، سیاسی و نظامی علیه یک کنشگر و یا گروهی از کنشگران بین‌المللی با هدف مجازات آن‌ها و یا جلوگیری از نقض مقررات، هنجارها و تعهدات و عرف‌های بین‌المللی، تحریم نام دارد (هافبور و همکاران^۴، ۲۰۰۷). به عبارت دیگر، تحریم‌ها به معنای اقدامات تنبیهی، سیاسی، اقتصادی و یا نظامی هستند که از طریق سیستم امنیت دسته‌جمعی، علیه ناقضین حقوق بین‌الملل اعمال می‌گردند و شامل تنبیهات اتخاذ شده در واکنش به اقدامات دولت‌هایی است که استانداردهای بین‌المللی یا قوانین بین‌الملل که بر اساس تعهدات دوجانبه یا چندجانبه ایجاد شده‌اند را محترم نمی‌شمارند. در واقع، انواع تحریم به‌ویژه تحریم اقتصادی، ابزاری مناسب از سوی برخی دولت‌ها جهت تحت نفوذ قرار دادن کشورهای مورد نظر آن‌ها و در راستای جلوگیری از نیل به مقاصدی که با اهداف کشورهای تحریم‌کننده در تضاد است، تلقی گردیده و به کار گرفته می‌شود، اما در قوانین بین‌الملل استفاده از انواع تحریم علیه کشور هدف، ظاهراً در مواردی صورت می‌پذیرد که قوانین و مقررات بین‌المللی توسط آن کشور نقض گردیده و یا تهدید به نقض شده باشد (کاتزمن^۵، ۲۰۱۱).

1 Hafbauer
2 Meyer
3 Larsson
4 Hafbauer
5 Katzman



ج: تعریف تحریم‌های بانکی بین‌المللی

تحریم‌های بانکی بین‌المللی (شبکه اجرای جرائم مالی^۱، ۲۰۰۶) که از نوع تحریم‌های اقتصادی (کاترمن^۲، ۲۰۱۳) می‌باشند، بانک‌ها و نهادهای مالی یک کشور را مورد هدف قرار داده و یکی از مهم‌ترین و مؤثرترین انواع تحریم‌های بین‌المللی محسوب می‌گردند. مسدود کردن منابع مالی و سایر دارایی‌های یک کشور، جلوگیری از نقل و انتقالات ارزی بین اشخاص حقیقی و حقوقی، ممانعت از انتقالات پولی و انجام معاملات بین دولت‌ها و ایجاد مشکلات عدیده در خدمات مالی بین‌المللی، از جمله تبعات بسیار مهم تحریم‌های بانکی به شمار می‌آیند.

۱-۲. پیشینه تحریم‌های بانکی

الف: سابقه تحریم‌های بانکی بین‌المللی در جهان
جهت تبیین بیشتر موضوع، ابتدا به ذکر پیشینه اعمال تحریم‌ها در جهان، به طور کلی می‌پردازیم و در ادامه، تحریم‌های بانکی را مورد توجه قرار خواهیم داد.

در طول حیات بشر، بارها شاهد بروز جنگ‌های اقتصادی و تجاری و به عبارت بهتر، تحریم‌های اقتصادی بوده‌ایم. تحریم‌های بین‌المللی که به عنوان یک ابزار فشار در ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی و نظامی توسط برخی از کشورها جهت پیشبرد اهداف کلان مورد استفاده قرار می‌گیرد، دارای سابقه‌ای طولانی و تقریباً نامشخص است. به عقیده برخی از پژوهشگران، در سطح بین‌المللی، نخستین بار دولت چین تحریم‌های اقتصادی را به طور رسمی علیه برخی دولت‌ها، از جمله ایالات متحده آمریکا اعمال کرده و در بین سال‌های ۱۹۰۹ تا ۱۹۲۲ در موارد متعددی، از ابزار تحریم استفاده نموده است (شورای سیاست خارجی آمریکا^۳، ۲۰۱۰).

پس از جنگ جهانی اول در سال ۱۹۱۸، توجهات جهانی به این نکته معطوف گردید که اعمال محدودیت‌های تجاری می‌تواند جایگزینی مؤثر برای درگیری‌های مسلحانه باشد و در واقع، قرن بیستم را باید سرآغاز حرکتی نوین در به‌کارگیری از ابزار تحریم در پیشبرد اهداف سیاست خارجی دولت‌ها شمرده، زیرا کشورهای قدرتمند اقتصادی جهان از انواع مختلف تحریم، به‌ویژه تحریم‌های اقتصادی، به عنوان یکی از اهرم‌های فشار مادی و معنوی علیه کشورهای مورد نظر به دلیل عدم پیروی از اهداف سیاست خارجی کشور تحریم‌کننده استفاده نمودند. آنچه مسلم است، تا پیش از آغاز قرن بیستم و تشکیل جامعه ملل در سال ۱۹۱۹ میلادی، بحث مشروعیت بین‌المللی تحریم‌ها به طور جدی مطرح نگردیده بود؛ اما جامعه ملل در متن میثاق خود به اعمال تحریم علیه

1 Financial Crimes Enforcement Network) 2006), Feasibility of cross-border electronic funds transfer reporting system under the bank secrecy act, U.S. Department of the Treasury, , P. 55. available at: http://www.fincen.gov/news_room/rp/files/Appendix_D.pdf

2 opcit

3 American Foreign Policy Council, Toward An Economic Warfare Strategy Against Iran, Report of the American Foreign Policy, June 2010, p9, available at: www.afpc.org/files/getcontentpostattachment/202

برخی کشورها مشروعیت داد. پس از جنگ دوم جهانی، انواع تحریم‌ها به ویژه تحریم‌های اقتصادی، مکرراً و به دلایل مختلف خارج از منشور سازمان ملل مورد استفاده قرار گرفت (اسلاوین^۱، ۲۰۱۱).

ب: سابقه تاریخی و مفهوم تحریم اقتصادی

در عرصه جهانی، همواره کشورها در تلاش بوده‌اند تا با استفاده از انواع روش‌های قدرت خود را از طریق نفوذ هر چه بیشتر بر کشورهای دیگر و خصوصاً کشورهای در حال توسعه، افزایش دهند. در این رابطه ابزار نفوذ دولت‌ها به ترتیب افزایش اجبار، عبارتند از:

۱- متقاعدسازی و تبلیغات

۲- دیپلماسی (شامل چانه‌زنی، مصالحه و بده بستان)

۳- تحریم

۴- اقدام نظامی، اعم از آشکار و پنهان.

پیش از شروع تحریم عموماً چهار مرحله طی می‌شود: مرحله نخست، کشور اعمال‌کننده بالقوه تحریم، به صورت خصوصی با کشور هدف وارد مذاکره می‌شود تا آن کشور را به تغییر روش ترغیب کند؛ در مرحله بعد، تحریم اعلام عمومی می‌شود و هشدار برای آگاه کردن به کشور مورد نظر داده می‌شود و در مرحله سوم، با متحدین خود برای ایجاد ائتلاف به مشورت می‌پردازد و نهایتاً، مرحله چهارم شروع تحریم است که از موارد غیراقتصادی آغاز می‌شود.

ج: اهداف تحریم اقتصادی

به طور کلی، کشورهای تحریم‌کننده همیشه به طور واضح اهداف خود را از اعمال تحریم اعلام نمی‌دارند. در واقع، وجود ابهام در انگیزه اصلی از وضع تحریم به یک عرف در اعمال تحریم‌ها تبدیل شده است. به علاوه این که اهداف ممکن است در طول حیات یک تحریم، تغییر یابند؛ برای مثال: تحریم‌های آمریکا علیه کوبا، از هدف اصلی خلع ید کاسترو در اوایل دهه ۱۹۶۰ به فشار برای تغییر دیدگاه در اواسط دهه ۱۹۶۰ و سپس، به جلوگیری از حوادث نظامی در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ و نهایتاً، به ایجاد دموکراسی و برقراری آزادی در کوبا و تغییر در حقوق مالکیت در دهه ۱۹۹۰ تغییر یافت (غریب آبادی، ۱۳۸۸).

به نظر می‌رسد در رأس همه دلیل‌ها و اهداف، تأمین منافع ملی (در نظام‌های مردم‌سالار) یا منافع حاکمان دولت‌ها (نظام‌های دیکتاتوری یا خودکامه) مدنظر تحریم‌کنندگان باشد (انصاریان، ۱۳۹۱).

به طور کلی، اهداف کشورهای تحریم‌کننده از وضع تحریم را می‌توان به سه گروه تقسیم کرد (شعرخوانی، ۱۳۸۷):

۱) اهداف امنیت ملی

تحریم اقتصادی (تجاری و مالی) ممکن است به عنوان جانشینی برای حمله نظامی یا به منظور فشار برای خروج نیروهای نظامی یک کشور از قلمرو کشور دیگر وضع شود؛ مانند محاصره چندجانبه علیه عراق در پی تجاوز این کشور به خاک کویت، یا تحریم علیه یوگوسلاوی سابق پس از شروع جنگ داخلی در آن کشور. گاهی محاصره اقتصادی در راستای کنترل ساخت سلاح، مورد استفاده قرار می‌گیرد؛ مانند تحریم‌هایی که موافقت‌نامه‌های بین‌المللی (نظیر کنترل صادرات کالا و تکنولوژی‌های حساس نظامی، کنترل تکنولوژی موشکی، کنترل ساخت سلاح‌های بیولوژیک و شیمیایی) را نقض نمایند.

گاهی نیز از این ابزار علیه کشورهایی که حامی تروریست خوانده می‌شوند، استفاده می‌شود؛ به عنوان نمونه: ممنوعیت سرمایه‌گذاری در ایران و تحریم‌های مالی علیه کره شمالی و لیبی توسط آمریکا به دلیل متهم بودن این کشورها به تأمین مالی گروه‌های تروریستی.

۲) اهداف سیاست خارجی

تحریم اقتصادی (تحریم تجاری و مالی)، جهت دستیابی به اهداف سیاسی نظیر رعایت حقوق بشر و دموکراسی در این گروه قرار می‌گیرد؛ برای مثال: تحریم آمریکا در سال ۱۹۹۲ علیه میانمار یا لغو تأمین مالی کلمبیا توسط آمریکا به دلیل عدم موفقیت این کشور در کنترل حمل و نقل غیرقانونی مواد مخدر در سال ۱۹۹۶. یا عدم تأمین مالی سه صادرکننده آمریکایی، به دنبال نگرانی‌های زیست‌محیطی حاصل از ساخت‌وساز در چین، توسط بانک صادرات و واردات آمریکا در سال ۱۹۹۶.

۳) نزاع‌های تجاری بین‌المللی

تحریم‌های اقتصادی (تجاری و مالی)، در اختلافات پیش‌آمده در امر تجارت بین‌الملل، در صورت شکست گفتگوها و عدم حل و فصل نزاع‌ها نیز کاربرد دارند. اگرچه اکثر این مشاجره‌ها به طور منطقی در آئین‌نامه‌های توافق‌سازمان تجارت جهانی، اتحادیه‌های منطقه‌ای (از جمله، اتحادیه اروپا)، موافقت‌نامه تجارت آزاد منطقه‌ای (تجارت آزاد آمریکای شمالی) و یا در قالب دیگر توافقات دو یا چندجانبه، قابل حل می‌باشد. به همین دلیل، استفاده از تحریم اقتصادی با این هدف بسیار محدود بوده و اگر هم وضع شود، معمولاً محدود و متناسب با تخلف کشور خاطی است.

۲. گونه‌شناسی تحریم‌های بانک مرکزی ایران

۲-۱. تحریم‌های اقتصادی از منظر حقوق بین‌الملل

با توجه به انواع تحریم می‌توان گفت که تحریم‌های بین‌المللی به چهار دسته کلی تقسیم می‌شوند:

- ۱- تحریم‌های اقتصادی و مالی ۲- تحریم‌های دیپلماتیک و سیاسی ۳- تحریم‌های نظامی ۴- تحریم‌های فرهنگی و اجتماعی (مجله رسمی قانونگذاری اتحادیه اروپا، ۲۰۱۰)

تحریم‌های بانک مرکزی، یکی از انواع تحریم‌های اقتصادی به شمار می‌آیند. اشکال مختلف تحریم‌های اقتصادی در مفهوم دقیق کلمه، شامل بلوکه کردن و توقیف دارایی‌های کشورهای تحریم‌شونده، منع صادرات و واردات و خرید و فروش کالا، مسدود کردن دارایی‌ها (مانند بلوکه کردن دارایی‌های ایران توسط آمریکا به دنبال اشغال سفارت آمریکا در ایران)، محدودیت‌های ارزی و پولی نظیر افزایش نرخ تعرفه‌های بین‌المللی و عدم اعطای وام یا کاهش اعتبارات و تغییر نامناسب نرخ ارز می‌گردد. امروزه از تحریم اقتصادی به عنوان ابزاری در جهت نیل به اهداف سیاست خارجی از سوی کشورهای دیگر می‌توان یاد نمود. هدف کشور تحریم‌کننده، تضعیف روابط اقتصادی تحریم‌شونده و تضعیف ساختن نظام کشور هدف، از طریق کاهش کمی و کیفی سطح تجارت بین‌المللی آن کشور می‌باشد (هافبور، ۲۰۰۷).

در حال حاضر، کشورهایی که در عرصه بین‌المللی از قدرت اقتصادی و نظامی بیشتری برخوردار هستند و عمدتاً کشورهای غربی را شامل می‌شوند، با استفاده از ابزارهای اقتصادی و انواع تحریم‌های مرتبط من جمله تحریم‌های بانکی، سهمی در کنترل اقتصاد بین‌الملل داشته و با تهدید به تضعیف و یا در معرض قرار دادن اقتصادی کشور مورد هدف تحریم، در جهت تأمین منافع سیاسی خود و تسلط بر سایر کشورها اقدام می‌نمایند. به همین جهت، برخی از تحلیلگران غربی، تحریم را به عنوان ابزاری که دندان دیپلماسی را تیز می‌کند، تلقی می‌نمایند (گزارش دوم تأثیر تحریم‌های اقتصادی، ۲۰۰۷).

۲-۲. تحریم‌های اولیه و ثانویه از منظر حقوق بین‌الملل

تحریم‌های بانک مرکزی ایران که در زمره تحریم‌های اقتصادی می‌باشد، از بُعد حدود تحریم به تحریم‌های اولیه و ثانویه تقسیم می‌شود. در صورتی که تحریم تنها به روابط دو کشور مربوط شود و کشوری از برقراری تجارت یا تبادل خدمات یا سایر روابط اقتصادی و اجتماعی با کشور دیگری امتناع نماید، این تحریم در اصطلاح، تحریم اولیه یا ابتدایی نام دارد. در واقع، در تحریم‌های اولیه، دامنه شمول تحریم‌ها محدود بوده و به سایر کشورها تسری نمی‌یابد؛ به طور مثال، مقرراتی که اتحادیه اروپا تاکنون در خصوص اعمال محدودیت‌های مبادلات بانکی

12010/413/CFSP, Official Journal of the European Union Legislative 195, 27.7.2010, p. 39.

2Hafbauer

3HOUSE OF LORDS, The Impact of Economic Sanctions, 2nd Report of Session, Volume I, London: Authority of the House of Lords, 2007.

کشورهای اروپایی با بانک مرکزی و سایر بانک‌های ایرانی به منظور فعالیت در داخل ایران وضع نموده است، در زمره تحریم‌های اولیه قرار می‌گیرد. بخشی از تحریم‌های آمریکا علیه ایران نیز در زمره تحریم‌های اولیه قرار دارند. این تحریم‌ها عمدتاً مبتنی بر فرامین اجرایی رئیس‌جمهور آمریکا می‌باشد.

۳. سازوکارهای منطقه‌ای

۳-۱. چارچوب حقوقی سازوکارهای اتحادیه اروپا

اتحادیه اروپا در دو دهه گذشته نقش مهمی در صحنه جهانی به دست آورد و سیاست تحریم آن یکی از عناصری است که در این امر نقش داشته است. ظرفیت‌های نهادی اتحادیه اروپا در تحمیل اقدامات محدودکننده، از همکاری در حوزه سیاست خارجی و امنیتی گرفته تا مکانیسم پیچیده به خوبی توسعه یافته است و برای چگونگی دستیابی ۲۷ عضو به تصمیمات لازم در حوزه امنیتی در مرزهای اتحادیه اروپا چارچوب قانونی تنظیم می‌کند.

پیمان اتحادیه اروپا (TEU) شامل اقدامات محدودکننده به عنوان یکی از ابزارهای ممکن برای دستیابی به اهداف CFSP است. این شورا همچنین در صورت موافقت شورای امنیت سازمان ملل متحد و بر اساس شرایط توافقنامه مشارکت بین گروه‌های کشورهای آفریقایی، کارائیب و اقیانوس آرام (APC) و جوامع اروپایی (توافقنامه کوتونو) مجازات‌هایی را اعمال می‌کند. اتحادیه اروپا وقتی که کشورهای امضاکننده توافق، سوابق حقوق بشری ضعیف دارند، کمک‌های بشردوستانه را به حالت تعلیق درآورده و شرایط توافق را تغییر می‌دهد [توافقنامه کوتونو^۱ (تجدیدنظر دوم)، ۲۰۱۰، ماده ۹۶] (هادویچ^۲، ۲۰۰۵). پیمان رم (۱۹۵۷) پیش از این دلالت بر این داشت که اعضای اتحادیه می‌توانند سیاست‌های تجاری خود را با تولید اثرات تحریم‌های اقتصادی هماهنگ کنند، اما اتحادیه اروپا فقط از سال ۱۹۹۲ با پیمان ماستریخت شروع به تحمیل تحریم کرد. سه سند داخلی وجود دارد که مربوط به سیاست اقدامات محدودکننده اتحادیه اروپا است (جوآکیم^۳، ۲۰۰۵).

۳-۲. سازوکار سازوکارهای اتحادیه اروپا

تلاش برای درک اینکه آیا تحریم‌ها مؤثرند تا مدت‌ها ادامه داشته است. در سال ۱۹۸۵، دیوید بالدوین عنوان نمود که تعداد کمی از موضوعات در علوم سیاسی وجود دارد که اجماع بیشتری نسبت به مواردی وجود دارد که ادعا می‌کنند که تحریم‌ها مؤثر نیستند. در سال ۱۹۹۹، دانیل درزور

1 Cotonou
2 Hadewych
3 Joakim

با ذکر چندین نظر از سوی محققان معتقد به ناکارآمدی تحریم، پژوهش جدید خود را در بحث پیروزی در تحریم‌ها آغاز کرد (بالدوین^۱، ۲۰۱۳).

۴. سازوکارهای بین‌المللی

۴-۱. مجمع عمومی

با گذشت سالها، ارگانهای مختلف بین‌المللی و به‌ویژه مجمع عمومی سازمان ملل متحد، مجموعه‌ای از قطعنامه‌های جدی را تصویب کردند که از جمله، به منظور تفویض استفاده از نیروی اقتصادی توسط کشورهای خاص طراحی شده‌اند. یکی از اولین این موارد اعلامیه عدم پذیرش مداخله در امور داخلی کشورها و حمایت از استقلال و حاکمیت آنها بود که در سال ۱۹۶۵ به شرح ذیل اعلام شد:

هیچ کشوری نمی‌تواند از استفاده از انواع اقدامات اقتصادی یا سیاسی و یا اقدامات دیگر برای اجبار دولت دیگری استفاده کند یا آن را ترغیب کند تا از این طریق تابع اعمال حقوقی خود آن کشور گردد یا از هرگونه مزایای آن استفاده کند (آرشیو سازمان ملل^۲، ۱۹۶۵).

متن کامل آن در اعلامیه عدم پذیرش مداخله و مداخله در امور داخلی کشورها مصوب ۱۹۸۰ آمده است. در سال ۱۹۹۵، مجمع عمومی قطعنامه‌ای در مورد اقدامات اقتصادی به عنوان وسیله‌ای برای تحمیل سیاسی و اقتصادی علیه کشورهای در حال توسعه تصویب نمود که تأثیر کلی منفی بر همکاری‌های اقتصادی بین‌المللی دارد.

جامعه بین‌الملل برای اتخاذ تدابیر فوری و مؤثر برای از بین بردن استفاده برخی از کشورهای توسعه‌یافته از اقدامات اجباری یک‌جانبه علیه کشورهای در حال توسعه که توسط ارگانهای ذی‌ربط سازمان ملل مجاز نیستند یا با اصول مندرج در منشور سازمان ملل متحد مغایر است، به عنوان ابزاری برای تحمیل اجباری اراده یک کشور به کشور دیگر استفاده گردد (آرشیو سازمان ملل^۳، ۱۹۷۰ و ۱۹۸۱ و ۱۹۸۵).

۴-۲. شورای امنیت

صلاحیت شورای امنیت سازمان ملل متحد برای اعمال تحریم‌های اقتصادی بخشی از یک سازوکار برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است که به تفصیل در منشور آمده است. طبق ماده ۱۶ (۱) این ابزار برای این است که اگر یک عضو شورا به جنگ علیه یک عضو دیگر متوسل شود، تمام اعضا بلافاصله و به طور خودکار برای اینکه این امر مشروعیت کلیه روابط تجاری و مالی قبلی را به خطر می‌اندازند، تمام روابط متقابل اتباع خود با آن عضو را منع کرده و ممانعت

1 Baldwin

2 U.N. Doc. A/RES/2131 (XX) (1965), at annex, para. 2.

3 U.N. Doc. A/RES/2625(XXV) (1970), at annex. U.N. Doc. A/RES/36/103 (1981) U.N. Doc. A/RSS/50/96. (1985)

می‌کنند که شامل تمام روابط مالی، تجاری یا شخصی در مورد آنها و اتباع دولت متخلف می‌باشد.

۵. آثار عدم متابعت از مقررات تحریم‌ها

۵-۱. اقدامات مناسب در خصوص عدم رعایت مقررات

بسته به واقعیت‌ها و شرایط یک مورد خاص، تحقیقات اوفاک ممکن است منجر به یک یا چند مورد از اقدامات زیر شود:

۱. بدون اقدام. اگر اوفاک مشخص کند که شواهد کافی برای اثبات اینکه تخلف رخ داده است و یا بر اساس آنالیز فاکتورهای عمومی مندرج در بخش سوم این دستورالعمل‌ها نتیجه بگیرد که این عمل به حدی نرسیده که ضمانت پاسخ اداری را داشته باشد، نتیجه می‌گیرد که هیچ اقدامی صورت نخواهد گرفت. در مواردی که اوفاک آگاه شود که شخص از تحقیقات اوفاک آگاهی دارد، به طور کلی نامه‌ای را به شخص مورد نظر ارسال می‌کند که نشان می‌دهد که این تحقیقات اتمام یافته و هیچ اقدامی در دست نیست. تعیین عدم اقدام، در مورد تخلف آشکار نهایی لحاظ می‌شود، مگر اینکه بعداً اوفاک از تخلفات مرتبط دیگر یا سایر حقایق مرتبط مطلع شود (ریسک تحریم‌ها در ام‌اند آ^۱، ۲۰۱۷).

۲. درخواست اطلاعات اضافی. اگر اوفاک تشخیص دهد که اطلاعات اضافی در مورد تخلف آشکار مورد نیاز است، می‌تواند از شخص مورد نظر یا اشخاص ثالث اطلاعات بیشتری کسب کند، از جمله از طریق احضار به اداری که به موجب CFR ۳۱، ۶۰۲، ۵۰۱ صادر شده است. در مورد موسسه مشمول مقرراتی که اوفاک با شخص تنظیم‌کننده موضوع به تفاهم‌نامه (MOU) وارد شود، اوفاک مراحل مشاوره در چنین تفاهم‌نامه را در مورد مشورت با تنظیم‌کننده دنبال می‌کند. حتی در صورت عدم وجود تفاهم‌نامه، اوفاک می‌تواند اطلاعات مربوط به یک موسسه و یا رفتارهایی را که موجب نقض آشکار از طرف تنظیم‌کننده فدرال، ایالتی یا خارجی این موسسه باشد، به دنبال داشته باشد. اوفاک پس از دریافت اطلاعات مشخص شده مکفی جهت ارزیابی تخلف ظاهری، بر اساس تحلیل عوامل عمومی که در بخش سوم این دستورالعمل‌ها مشخص شده است، تصمیم خواهد گرفت که آیا اقدام به تحقیقات بیشتر و یا پاسخ مناسب به برخی از تخلفات آشکار انجام دهد یا خیر.

۳. نامه احتیاطی: اگر اوفاک تشخیص دهد که شواهد کافی برای اثبات اینکه تخلف رخ داده است یا یافتن نقض یا مجازات پولی مدنی تحت شرایطی ضروری نیست، اما معتقد باشد که رفتار اساسی منجر به نقض شود و یا اینکه شخص مورد نظر در موضوع اطمینان یابد که پیروی از اساسنامه، دستورالعمل‌های اجرایی و آیین‌نامه‌هایی که اوفاک در مورد آن اعمال می‌کند، احتیاط



کافی را انجام ندهد، اوفاک ممکن است نامه احتیاطی را صادر کند که ممکن است نگرانی‌های اوفاک را در مورد رفتار اساسی و یا خط‌مشی‌ها، شیوه‌ها یا رویه‌های انطباق اوفاک در مورد آن شخص را بیان کند. نامه احتیاط‌آمیز بیانگر پاسخ اجرائی نهایی در مورد تخلف آشکار است، مگر اینکه اوفاک بعداً از تخلفات مرتبط دیگر یا سایر حقایق مرتبط مطلع شود، اما تصمیم نهایی آژانس راجع به این که تخلف رخ داده باشد، تشکیل نمی‌دهد (ایرلی و پرپیل، ۲۰۱۸).

۴. یافتن تخلف: اگر اوفاک تشخیص دهد که تخلف رخ داده است، مستند کردن وقوع تخلف را مهم می‌داند و بر اساس آنالیز فاکتورهای عمومی که در بخش سوم این دستورالعمل‌ها مشخص شده است، نتیجه می‌گیرد که رفتار شخص موضوع را ضمانت می‌کند یا خیر.

۵. مجازات پولی مدنی: اگر اوفاک تشخیص دهد که تخلف رخ داده است و بر اساس آنالیز فاکتورهای عمومی که در بخش سوم این دستورالعمل‌ها ذکر شده است، نتیجه می‌گیرد که رفتار شخص موضوع تحمیل مجازات پولی را مجازات می‌کند، اوفاک ممکن است مجازات پولی مدنی را اعمال کند. مبلغ مجازات پولی غیرمستقیم همانطور که در بخش V این دستورالعمل‌ها مورد بحث قرار می‌گیرد، تعیین می‌شوند.

۶. ارجاع: در شرایط مناسب، اوفاک ممکن است موضوع را به ادارات مربوطه اجرای قانون برای تحقیقات جنایی و یا پیگرد قانونی ارجاع دهد. نقض مجازات‌های ظاهری که اوفاک برای تحقیقات جنایی و یا پیگرد قانونی ارجاع داده است نیز ممکن است مشمول مجازات مدنی اوفاک یا اقدامات اداری دیگری باشد.

۷. سایر اقدامات اداری. علاوه بر موارد فوق‌الذکر، اوفاک همچنین می‌تواند اقدامات اداری زیر را در پاسخ به یک تخلف آشکار انجام دهد:

۱. لغو مجوز، تعلیق، اصلاح یا ابطال مجوز. مجوزهای اوفاک برای انجام معامله (از جمله آزاد کردن وجوه مسدود شده) به موجب مجوز عمومی یا خاص ممکن است در پاسخ به تخلف آشکار، محروم، انکار، تعلیق، اصلاح شده یا ابطال شود.

۲. اوفاک ممکن است به شخص مورد نظر دستور دهد که از هرگونه برنامه مجازات اجرایی توسط اوفاک محروم شود، و این زمانی اتفاق خواهد افتاد که اوفاک دلیلی بر این باور داشته باشد که شخص مورد نظر در چنین رفتاری دست داشته است و یا اینکه این رفتار همچنان ادامه دارد یا ممکن است دوباره تکرار گردد (دپارتمان خزانه‌داری ایالات متحده).^۲

1 Early, Bryan R. and Preble, Keith,

2 <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Pages/civpen-index2.aspx>, visited on 18/07/1919



۵-۲. عوامل مؤثر

به عنوان یک موضوع کلی، اופاک در تعیین اقدامات اداری مناسب در پاسخ به تخلف آشکار ایالات متحده، برخی یا همه عوامل عمومی زیر را در نظر می‌گیرد. مجازات توسط شخص موضوع و در صورت مجازات پولی مدنی، در تعیین مقدار مناسب هر مجازات از جمله مجازات‌ها:

الف. نقض اراده یا بی‌پروای قانون: اراده یا بی‌پروا بودن شخص در نقض، اقدام به نقض، توطئه برای نقض یا ایجاد تخلف از قانون. به طور کلی، تا آنجا که رفتار مورد نظر نتیجه عمل ارادی یا قصد عمدی برای نقض، اقدام به نقض، تصمیم به نقض یا ایجاد تخلف در قانون است، پاسخ اجرایی اופاک قوی‌تر خواهد بود. از جمله عواملی که ممکن است اופاک در ارزیابی اراده یا بی‌پروایی در نظر بگیرد، عبارتند از:

۱. اراده. آیا رفتار مورد نظر نتیجه تصمیم به اقدام با آگاهی از چنین عملی باعث نقض قانون ایالات متحده شده است؟ آیا شخص مورد نظر در زمان انجام رفتار می‌دانسته که رفتار وی به منزله نقض قانون ایالات متحده بوده است؟

۲. بی‌پروا بودن. آیا شخص، بی‌توجهی و بی‌پروا بودن به قوانین ایالات متحده را نشان داده است؟ الزام به مجازات یا در غیر این صورت، در جلوگیری از رفتارهایی که منجر به تخلف آشکار شده است، در اعمال حداقل احتیاط یا مراقبت احتیاط انجام نگردیده است؟ آیا علائم هشداردهنده‌ای وجود داشته‌اند که باید به شخص مورد نظر هشدار دهد که انجام آن عمل یا عدم انجام آن باعث نقض قوانین ایالات متحده می‌شود؟

۳. پنهانکاری. آیا شخص انجام دهنده تلاش کرده است رفتار خود را عمداً به صورت پنهان انجام داده است تا مجریان اופاک، فدرال، ایالتی یا خارجی و یا طرف‌های دیگر درگیر در مورد تخلف گمراه گردند؟

۴. الگوی رفتار. آیا تخلف آشکار ناشی از یک الگوی یا رفتار عادی بوده است یا از نظر ماهیت نسبتاً غیرعادی بوده است؟

۵. اعلامیه قبلی. آیا رفتار مورد نظر یا رفتار مشابه شخص مورد نظر در خور توجه قرار گرفته بود یا باید به طرز معقول توجه داشته است که آن نقض قانون آمریکا است؟

۶. دخالت مدیریت. در موارد اشخاص، رفتار ارادی یا بی‌پروایی در چه سطح سازمانی رخ داده است؟ آیا کارکنان سطح ناظر یا مدیریتی آگاه بوده‌اند یا باید به طور منطقی آگاه بودند از رفتار ارادی یا بی‌پروایی مورد نظر (دپارتمان خزانه‌داری ایالات متحده،^۱ ۲۰۰۹).

1. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Pages/civpen-index2.aspx> visited on 18/07/1919

ب. آگاهی از رفتار در موضوع: آگاهی فرد از رفتار منجر به تخلف آشکار. به طور کلی، هر چه دانش واقعی یک شخص از موضوع و رفتار مورد نظر بیشتر باشد، قاعدتاً عملکردی که باعث نقض می‌شود، بیشتر بوده و واکنش اجرایی اوفاک قوی‌تر خواهد بود. در مورد شرکت‌ها و شخصیت‌های حقوقی، نظارت بر کارکنان سطح بالا یا مدیریتی در واحد تجاری مورد نظر و همچنین، سایر و مدیران ارشد متمرکز خواهد شد؛ از جمله عواملی که ممکن است اوفاک در ارزیابی آگاهی از رفتار مورد نظر در نظر بگیرد، عبارتند از:

۱. دانش واقعی. آیا شخص آگاهی واقعی در مورد که عملی که منجر به نقض قوانین آمریکا گردیده، داشته است؟ آیا روند، ساختار یا ترتیبی تجاری وجود دارد که با هدف جلوگیری یا محافظت شخص از داشتن چنین دانشی طراحی یا اجرا شده باشد؟ یا انجام بخشی از یک فرایند تجاری، ساختار یا ترتیبی است که برای سایر افراد مشروع انجام شده است؟ دانستن واقعیت دلایل موضوع را دشوار یا غیرممکن کرده است؟

۲. دلیل دانستن. اگر شخص آگاهی واقعی از انجام این کار نداشته باشد، آیا می‌تواند دلیل آن را داشته باشد یا باید شخص را بطور منطقی بر اساس همه اطلاعات در دسترس به راحتی و با استفاده از دقت کافی آگاه کرده باشد که ممکن است آن عمل رخ دهد (دپارتمان خزانه‌داری ایالات متحده، ۲۰۰۹).

۳. دخالت مدیریت. در مورد یک نهاد، آیا رفتاری با دانش صریح یا ضمنی از مدیریت ارشد صورت گرفته است، یا این که آیا عملکردی توسط پرسنل خارج از دانش مدیریت ارشد انجام شده است؟ اگر تخلف آشکار بدون اطلاع مدیریت ارشد صورت گرفته است، آیا نظارتی برای کشف و جلوگیری از تخلفات وجود داشته است یا عدم اطلاع مدیریت ارشد ناشی از عدم توجه به مسئولیت آن در قبال قوانین مربوط به مجازات‌ها بوده است؟

ج - آسیب رساندن به اهداف برنامه تحریم: آسیب واقعی یا احتمالی اهداف برنامه تحریم‌ها ناشی از رفتار منجر به تخلف آشکار. از جمله عواملی که ممکن است اوفاک در ارزیابی آسیب برنامه‌های تحریم در نظر بگیرد عبارتند از:

۱. منافع اقتصادی یا سایر مزایای تحریم فرد، نهاد یا کشور: این مزایای اقتصادی یا دیگری که به دلیل نقض ظاهری شامل تعداد، اندازه و یا تلاش برای اعطای مجازات به اشخاص، اشخاص یا کشورها تحریم شده است. تأثیر معاملات به عنوان یک نقض (بازدید کنندگان) آشکار، مدت زمانی که در آن اتفاق افتاده است و ماهیت اقتصادی یا منافع دیگری که به آنها داده شده است. اوفاک همچنین ممکن است پیوند علی و معلولی را بین رفتار شخص موضوع و سود اقتصادی که به وی اعطا شده یا اقدام به اعطا شده است، را در نظر بگیرد.



۲. پیامدهای مربوط به سیاست‌های ایالات متحده: تأثیری که شرایط تخلف آشکار بر صحت برنامه مجازات ایالات متحده و اهداف مربوط به سیاست‌های مربوط به آن داشته است.

۳. صلاحیت مجوز: این که احتمالاً رفتاری که به منزله نقض آشکار است، توسط اوفاک تحت خط‌مشی مجوزهای موجود، مجوز خواهد گرفت.

۴. فعالیت‌های بشردوستانه: آیا این اقدام در حمایت از یک فعالیت بشردوستانه بوده است.

د) خصوصیات فردی: شرایط و ویژگی‌های خاص شخص از جمله عواملی که ممکن است اوفاک در ارزیابی خصوصیات فردی در نظر بگیرد، عبارتند از:

۱. تفکر تجاری: پختگی و تجارب تجاری شخص. آیا شخص مورد نظر یک فرد است یا یک نهاد؟ اگر فردی بوده، آیا این رفتار به دلایل شخصی یا شغلی تخلف آشکار محسوب می‌گردد؟

۲. اندازه عملیات و وضعیت مالی: اندازه عملیات تجاری شخص و وضعیت کلی مالی، درجایی که چنین اطلاعاتی در دسترس و مرتبط باشد. صلاحیت شخص به عنوان یک شغل یا سازمانهای کوچک برای اهداف قانون منصفانه اجرای مقررات تنظیم مشاغل کوچک که با استناد به آیین‌نامه‌های قابل اجرا در اداره تجارت کوچک تعیین می‌شود، ممکن است نیز در نظر گرفته شود.

۳. حجم معاملات: حجم کل معاملات انجام شده توسط شخص به صورت سالانه، با توجه به تخلفات ظاهری نسبت به کل.

تاریخچه تحریم‌ها: تاریخچه تحریم‌های شخص، از جمله صدور مجازات‌های قبلی اوفاک، یافتن تخلفات یا نامه‌های احتیاطی، هشداردهنده یا ارزیابی، یا سایر اقدامات اداری (از جمله شهرک‌سازی). به عنوان یک موضوع کلی، اوفاک تنها تاریخچه تحریم‌های یک شخص را برای پنج سال قبل از تاریخ معامله در نظر می‌گیرد که منجر به نقض آشکار می‌شود.

د. برنامه انطباق: وجود، ماهیت و کفایت برنامه انطباق اوفاک مبتنی بر ریسک شخص در زمان تخلف آشکار، در صورت لزوم. در مورد موسسه‌ای که مشمول مقرراتی باشد که اوفاک با تنظیم‌کننده شخص به تفاهم‌نامه (MOU) وارد شود، اوفاک مراحل مشاوره در چنین تفاهم‌نامه‌ای را در رابطه با مشورت با تنظیم‌کننده با توجه به کیفیت و اثربخشی پیروی می‌کند. برنامه انطباق شخص موضوع. حتی در صورت عدم وجود تفاهم‌نامه، اوفاک ممکن است نظرات مربوط به تنظیم‌کننده‌های فدرال، ایالتی و یا خارجی را در صورت لزوم در نظر بگیرد.

ذ- واکنش مقتضی: اقدام اصلاحی شخص مورد نظر در پاسخ به تخلف آشکار از جمله عواملی است که ممکن است اوفاک در ارزیابی پاسخ درمانی در نظر بگیرد. این واکنش‌ها عبارتند از:

۱. مرحله‌ای که شخص در هنگام یادگیری از تخلف آشکار انجام داده است. آیا شخص بلافاصله جلوی رفتار مورد نظر را گرفت؟

۲. در مورد یک نهاد، فرآیندهای دنبال شده برای حل مسائل مربوط به تخلف آشکار را شامل می‌شود. آیا شخص اطلاعات لازم برای کشف دلایل و میزان تخلف ظاهری را بطور کامل کشف نموده است؟ آیا مدیریت ارشد کاملاً آگاه بوده است؟

۳. در مورد یک نهاد، آیا شخص کنترل و روشهای جدید و مؤثر کنترل داخلی را برای جلوگیری از بروز مجدد تخلف آشکار اتخاذ کرده است. اگر شخص در زمان نقض ظاهری برنامه انطباق اوفاک را در دست اجرا نداشته باشد، آیا با کشف تخلفات ظاهری، آن را اجرا کرده است؟ اگر برنامه‌ای برای انطباق اوفاک داشته، آیا اقدامات لازم را برای تقویت جلوگیری از بروز نقض‌های مشابه انجام داده است؟ آیا نهاد با ارائه آموزش‌های اضافی، به فرد (های) مسئول تخلف آشکار، یا اقدامات مناسب دیگری را انجام داده است تا اطمینان حاصل کند که در آینده تخلفات مشابهی رخ نمی‌دهد؟

۴. در صورت کاربردی بودن، آیا شخص برای شناسایی سایر تخلفات احتمالی، بررسی دقیقی را انجام داده است.

همکاری با اوفاک: ماهیت و وسعت همکاری شخص با اوفاک

از جمله عواملی که ممکن است اوفاک در ارزیابی همکاری با اوفاک در نظر بگیرد، عبارتند از:

۱. آیا شخص موضوع داوطلبانه خود در نقض آشکار اوفاک را فاش کرده است؟
 ۲. آیا شخص موضوع اطلاعات مربوط به تخلف ظاهری (اعم از داوطلبانه بودن خود را فاش کرده یا خیر) را به اوفاک ارائه کرده است؟
 ۳. آیا شخص موضوع اطلاعات مربوط به اوفاک را در مورد هرگونه تخلف ظاهری دیگر ناشی از همین روند را تحقیق و فاش کرده است؟
 ۴. آیا اطلاعات به صورت داوطلبانه یا در پاسخ به احضاریه اداری ارائه شده است؟
 ۵. آیا شخص با کلیه درخواستهای اطلاعاتی همکاری کرده و سریعاً پاسخ داده است؟
 ۶. آیا شخص در صورت درخواست اوفاک (به‌ویژه در مواردی که تخلفات ظاهری بلافاصله توسط اوفاک به آنها اطلاع داده نشده یا کشف نشده باشد، در موارد خاص و پیچیده و در مواردی که شخص به آن وارد شود، قانون اساسنامه توافق‌نامه محدودیت را وارد کرد) پاسخ داده و زمان بیشتری برای پاسخ به درخواست اطلاعات از اوفاک دریافت کرده است؟ در این صورت، ورود شخص به توافق‌نامه عوارض، یک عامل کاهش‌دهنده تلقی می‌شود.
- ح. زمان وقوع تخلف آشکار در رابطه با اعمال تحریم: زمان تخلف آشکار در رابطه با اتخاذ ممنوعیت‌های اعمال‌شده، به‌ویژه اگر این تخلف آشکار بلافاصله پس از تغییرات مربوط در



مقررات برنامه تحریم یا اضافه شدن یک مورد صورت گرفته باشد، نام جدید به لیست اوفاک ویژه اتباع و افراد مسدود شده ویژه (لیست SDN) ارسال می‌گردد.

۱. اقدامات اجرایی دیگر: سایر اقدامات اجرایی انجام شده توسط آژانس‌های فدرال، ایالتی یا محلی علیه شخص مورد نظر به دلیل تخلف یا تخلفات ظاهری مشابه، از جمله اینکه حل و فصل تخلفات ادعا شده از مقررات اوفاک بخشی از یک توافق جامع با سایر کشورها است. تأثیر انعطاف‌پذیری در آینده و بازدارندگی: تأثیر اقدامات اداری ممکن است در ارتقاء پیروی از تحریم‌های اقتصادی ایالات متحده توسط شخص مورد نظر و اشخاص موضوع مشابه، به‌ویژه کسانی که در همان بخش صنعت هستند، تأثیر داشته باشد.

۲. سایر عوامل مرتبط به صورت موردی: دیگر عواملی که اوفاک در تعیین پاسخ اجرای مناسب و یا میزان مجازات‌های مدنی در نظر می‌گیرند، به صورت موردی در نظر می‌گیرند. اوفاک کلیه شرایط را در نظر می‌گیرد تا اطمینان حاصل کند که متن اجرای آن متناسب با ماهیت تخلف است. به عنوان یک موضوع کلی، مبلغ مجازات مدنی زیر در مورد عدم رعایت شخص مورد نظر از الزام به تهیه اطلاعات یا حفظ سوابق اعمال می‌شود:

الف) عدم رعایت الزام به ارائه اطلاعات به موجب CFR ۳۱ ۵۰۱,۶۰۲ ممکن است منجر به مجازات در مبلغ حداکثر ۲۰,۰۰۰ دلار شود، صرف نظر از اینکه تخلف دیگری ادعا شده باشد. در جایی که اوفاک دلیلی بر این باور داشته باشد که نقض (های) آشکار که موضوع الزام به تهیه اطلاعات است، شامل معامله (های) ای با ارزش بیش از ۵۰۰,۰۰۰ دلار است، عدم رعایت الزام به تهیه اطلاعات می‌تواند به مجازات منجر شود. صرف نظر از اینکه تخلف دیگری ادعا شده باشد، مبلغ ۵۰,۰۰۰ دلار است. عدم رعایت الزام به تهیه اطلاعات ممکن است یک نقض مستمر تلقی شود و مجازات‌های گفته شده در بالا ممکن است هر ماه تحمیل شود که یک طرف همچنان نتوانسته الزام تهیه اطلاعات را رعایت کند. اوفاک همچنین ممکن است به دنبال الزام به ارائه اطلاعاتی باشد که به صورت قضایی اجباری شوند. اعمال مجازات پولی مدنی به دلیل عدم رعایت الزام تهیه اطلاعات از اوفاک، مانع از اجرای چنین اقدامات قضایی در مورد الزام به تهیه اطلاعات نمی‌شود.

ب) تأخیر در تشکیل یک گزارش مورد نیاز، چه در آیین‌نامه و چه در مجوز خاص تنظیم شده باشد، ممکن است منجر به مجازات پولی غیرنظامی در مبلغ حداکثر ۲۵۰۰ دلار شود، در صورتی که در ۳۰ روز اول پس از موعد مقرر در این پرونده ثبت شود و اگر بیش از ۳۰ روز پس از موعد اعلام این پرونده ارسال شود، مجازات به مبلغ ۵۰۰۰ دلار خواهد رسید. اگر این گزارش به دارایی‌های مسدود شده مربوط باشد، ممکن است مجازات شامل پنج هزار دلار اضافی برای هر ۳۰ روز به پایان رسیده در گزارش تا پنج سال باشد.

ج) عدم حفظ سوابق مطابق با الزامات آئین نامه اوفاک یا مجوز خاص ممکن است منجر به مجازات در مبلغ حداکثر ۵۰,۰۰۰ دلار شود.

نتیجه گیری و پیشنهادها

تحریم های اقتصادی به عنوان یکی از ابزارهای بین المللی جهت اعمال فشار از سوی برخی کشورهای جهان به یک کشور هدف همواره مورد استفاده بوده است و حتی در سازمان های بین المللی نظیر سازمان ملل متحد نیز به رسمیت شناخته می شود. جمهوری اسلامی ایران نیز از ابتدای انقلاب همواره هدف این تحریم ها به خصوص از سوی برخی کشورهای غربی قرار داشته است. تحریم بانکی به عنوان یکی از زیرمجموعه های تحریم است و در موضوع هسته ای ایران که با تشدید تحریم های اقتصادی بین المللی همراه بود نیز قوت بیشتری یافت. تحریم های مالی بخش مهمی از مبارزه جهانی با جرائم مالی است و توسط دولت ها در سراسر جهان برای محدود کردن یا ممنوعیت تجارت با اهداف خارجی که در فعالیتهای غیرقانونی درگیر یا مشکوک هستند، استفاده می شود. ممکن است تحریم های مالی علیه کل کشورها یا علیه افراد و اشخاص تنظیم شود. آنها همچنین ممکن است علیه احزابی که مستقیماً مرتکب جرم نشده اند، اما به نمایندگی از دیگران که این کار را انجام می دهند، استفاده شوند.

ممکن است تحریم ها در نتیجه یک فعالیت غیرقانونی یا دستیابی به یک سیاست خارجی یا یک هدف دیپلماتیک تراز شود. آنها معمولاً با اعمال دولت یا یک مقام بین المللی تصویب می شوند: مثل قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل.

از مشخصات قابل توجه تحریم های ایران، ویژگی فراسرزمینی آنها و تلاش برای اعمال قوانین داخلی آمریکا در سایر سرزمین ها و نسبت به افراد حقیقی و حقوقی غیرآمریکائی بوده است. به عنوان مثال، به تحریم های مصوبه اتحادیه اروپا به شماره ۲۰۱۲/۲۶۷ توجه می کنیم. از طریق این مصوبه، اتحادیه اروپا بر علیه ایران محدودیت هایی را برقرار می کند که دربرگیرنده واردات، خرید، حمل و نقل نفت خام، محصولات نفتی، محصولات پتروشیمی، گاز مایع و بیمه و بیمه اتکائی اینگونه محصولات و عملیات مربوط به آنها است.

توجه به متن این مصوبه ها و سایر مصوبه های مربوط به تحریم ایران نشان می دهد که این تحریم ها از یک طرف، گسترده و از طرف دیگر، مبهم وضع شده اند؛ به نحوی که هر بازرگان یا بیمه گر اروپائی و غیراروپائی در معامله با ایران به اقدامی دست زند که به صورت غیرمستقیم نیز با این فعالیت ها مرتبط شود را ممکن است در مظان اتهام قرار دهد. از ده ها سال پیش مسئله اعمال فراسرزمینی قوانین آمریکا مطرح بوده، لیکن اقدامی که بعد از حوادث یازده سپتامبر ۲۰۰۱ انجام شد، تصویب قانونی تحت عنوان اتحاد و تقویت آمریکا از طریق تأمین ابزارهای مناسب برای ردیابی و مقابله با تروریسم (موسوم به قانون میهن پرستی آمریکا)، مصوبه ۲۶ اکتبر ۲۰۰۱ را به

همراه داشت. این قانون روش زیرکانه‌ای را برای تحمیل قوانین مالی مورد نظر آمریکا به سایر سرزمین‌ها و کشورهای خارج از حیطه اعمال قوانین و مقررات حقوقی آمریکا فراهم آورد. این قانون بسیار مفصل است و مطالب مختلفی را در مورد مقابله با تروریسم در بر دارد؛ از جمله مطالب مربوط به پول‌شویی و استفاده از نظام مالی بین‌المللی را نیز شامل می‌شود. لیکن، دو بند از این قانون در ارتباط با بحث حاضر قرار می‌گیرد. یکی، بند ۳۱۱ است تحت عنوان ملاحظات و تمهیدات خاص مربوط به حیطه پوشش حقوقی نهادهای مالی یا معاملات بین‌المللی که از باب پولشویی مورد توجه قرار دارند.

در پایان، باید گفت مقررات ناظر بر تحریم‌های بانکی بین‌المللی همچون تحریم‌های مالی سازمان ملل و اتحادیه اروپا با حقوق و تعهدات کشورها منطبق است و کشورها آنها را نقض نمی‌کنند. مقررات ناظر بر تحریم‌های یک‌جانبه دولتها نیز در مقابل کشور یا کشورهای تحریم‌شده منطبق است و در صورتی که آنها را نقض کنند، موجب مسئولیت بین‌المللی کشور تحریم‌کننده خواهد شد. ضمانت اجرای نقض حقوق بین‌الملل به علت تخلف از مقررات ناظر به رعایت تحریم‌های بین‌المللی در خصوص تحریم‌های سازمان ملل در منشور ملل متحد آمده، لکن در خصوص تحریم‌های یک‌جانبه موکول به معاهدات و تعهدات قراردادی کشور تحریم‌کننده و کشور متخلف از رعایت تحریم‌ها است.

منابع

- انصاریان، مجتبی (۱۳۹۱). تحریم‌های بین‌المللی و یک‌جانبه علیه ایران از دیدگاه حقوق بشر: آثار آن بر حقوق اقتصادی و توسعه. رساله دکتری دانشگاه پیام نور، واحد تهران.
- شعرخونی، سارا (۱۳۸۷). بررسی اثرات تحریم تجاری و مالی بر اقتصاد ایران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم اقتصادی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، دانشکده اقتصاد و حسابداری.
- غریب آبادی، کاظم (۱۳۸۸). برنامه هسته‌ای ایران واقعیت‌های اساسی. موسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
- Baldwin, David. (1985). *Economic Statecraft*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Daniel W. Drezner. (1991). *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Konstanty, Gebert. (2013). Shooting in the Dark? EU Sanctions Policies, Policy Brief. *European Council on Foreign Relations*, (71), 1 – 2.
https://ecfr.eu/publication/shooting_in_the_dark_eu_sanctions_policies/
- Early, Bryan R. and Preble, Keith. (2018). Enforcing Economic Sanctions: Analyzing How OFAC Punishes Violators of U.S. Sanctions, Published online, 1 – 50. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3306653>
- Hadewych, Hazelzet. (2005). *The EU as a New Actor on the Sanctions Scene, International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*. New York: Frank Cass.
- Charlotte, Beaucillon. (2013). Comment choisir ses mesures restrictives?. *Occasional European Union Institute for Security Studies*, (100), 9 – 14.
<https://www.iss.europa.eu/content/comment-choisir-ses-mesures-restrictives-guide-pratique-des-sanctions-de-1%E2%80%99ue>
- Hafbauer, Gary Clyde; Schott, Jeffery; Elliott, Kimberly Ann and Oegg, Barbara. (2007). *Economic Sanctions Reconsidered, Washington, DC*. 3rd Edition. Peterson Institute for International Economics.
- Joakim, Kreutz. (2005). Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981-2004. *Bonn International Center for Conversion (BICC)*, (45), 7-8.
https://www.academia.edu/14812657/EU_Sanctions_Regime_The_Case_of_Iran
- Katzman, Kenneth. (2011). Iran Sanctions. *Congressional Research Service Report for Congress*, May 25, 2011, p3.
<https://www.amazon.com/Sanctions-Reports-Congressional-Research-Service/dp/1505904838>
- Katzman, Kenneth. (2013). Iran Sanctions. *Congressional Research Service Report for Congress*, January 10, 2013, p55,
<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS20871>
- Larsson Kristina. (2011). United States extraterritorial application of economic sanctions and the new international sanctions against Iran. *Master thesis, Lund University, Faculty of law*.
- Meyer Jeffrey A. (2009). Second Thoughts on Secondary Sanctions. *in University of Pennsylvania Journal of International Law*, 30(3),905 – 906.

https://doi.org/10.1163/9789004507890_004

- Slavin, Barbara. (2011). Iran Sanctions: Preferable to War but No Silver Bullet. *Atlantic Council's Iran Task Force, Washington, DC*, 1 – 16.

<https://search.library.wisc.edu/catalog/9912951987602121>