

واکاوی ساختار تحریم‌های بانکی آمریکا و الزامات رفع آن در مذاکرات جامع هسته‌ای سید یحیی علوی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۱۱/۲۰ تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۲/۱۲/۱۶
فصلنامه آفاق امنیت / سال هفتم / شماره بیست و پنجم - زمستان ۱۳۹۳

چکیده

انقلاب اسلامی ایران از ابتدای پیروزی تاکنون هدف تحریم‌های اقتصادی قرار داشته است. تحریم‌های بانکی بنابر اظهارات معماران تحریم ایران، رکن اساسی و ستون محوری تحریم‌هاست. همین اهمیت باعث شده است لغو تحریم‌های بانکی یکی از خطوط قرمز نظام در مذاکرات جامع هسته‌ای باشد. در این پژوهش تلاش شده است مختصات تحریم‌های بانکی علیه ایران به عنوان یکی از مهم‌ترین انواع تحریم‌های اقتصادی جهان واکاوی شود. همچنین با توجه به مفاد قوانین تحریم و ارتباط آن با برنامه هسته‌ای ایران، چگونگی لغو و تعلیق تحریم‌ها در چارچوب توافق احتمالی بررسی شده است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد:

۱. تحریم‌های بانکی آمریکا علیه ایران در ۱۱ محور و ۱۲ قانون تحریمی وضع شده است. جز تحریم دستور اجرایی ۱۳۳۸۲، هیچ‌یک از قوانین دیگر صرفاً در خصوص برنامه هسته‌ای ایران نیست.

۲. بخش اساسی تحریم‌های ثانویه و اولیه در اختیار کنگره آمریکاست، نه رئیس‌جمهور و دولت این کشور. هر یک از انواع تحریم‌های بانکی هم‌زمان هدف تحریم‌های دولت و کنگره قرار دارد و رفع تحریم‌ها عملاً با لغو همه تحریم‌ها امکان‌پذیر است.

۳. اختیار تعلیق بسیاری از تحریم‌های ثانویه بانکی آمریکا در دست رئیس‌جمهور است و حتی تحریم‌های ثانویه بانک مرکزی و تراکنش‌های نفتی می‌تواند در بازه‌های زمانی متعدد توسط دولت آمریکا تعلیق شود. با توجه به حدود اختیار رئیس‌جمهور آمریکا برای تعلیق تحریم‌های کنگره در بازه‌های زمانی حداکثر ۱۸۰ روزه، چنانچه رفع تحریم‌ها در توافق نهایی (برجام) طبق اختیارات موجود دولت آمریکا تعریف شود، عملاً ریسک بازگشت تحریم‌ها باقی می‌ماند و بدین لحاظ تأثیری در گشایش اساسی اقتصاد ایران نخواهد داشت.

واژگان کلیدی

تحریم‌های ایران، تحریم‌های بانکی، لغو، تعلیق، توافق هسته‌ای

مقدمه

از پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون ایران هدف انواع تحریم‌های اقتصادی یکجانبه آمریکا قرار داشته است. تحریم‌های آمریکا در دهه ۱۳۶۰ عمدتاً از نوع هدفمند تجاری بود و از اواسط دهه ۱۳۷۰ (میانه دهه ۱۹۹۰) شدت یافت و تا مرز کامل قطع روابط تجاری پیش رفت. با مطرح شدن پرونده هسته‌ای ایران، تحریم‌های بانکی آمریکا آغاز شد. تحریم‌های بانکی از انسداد دارایی برخی بانک‌ها شروع شد و در اواخر دهه ۱۳۸۰ به تحریم‌های ثانویه و پیچیده بانکی تغییر کرد. این نوع تحریم‌ها به جای بانک‌های ایرانی، بانک‌های خارجی کارگزار ایران را هدف گرفت و از انتهای سال ۱۳۹۰ بانک مرکزی و وجوه نفت ایران را نشانه رفت. تحریم‌های ثانویه بانکی موجب قطع ارتباطات بانک‌های ایران با نظام مالی بین‌المللی شد و به دلیل ضعف‌های ساختاری اقتصاد ایران به افزایش نرخ ارز و افزایش تورم انجامید. فشار تحریم‌ها بر اقتصاد ایران موجب تغییر رفتار سیاسی مردم در انتخابات ریاست‌جمهوری ۱۳۹۲ و مطرح شدن بیش از پیش موضوع مذاکره برای لغو تحریم‌ها شد. از پاییز ۹۲ با انعقاد توافق ژنو و فراهم شدن زمینه برای توافق جامع هسته‌ای، موضوع ساختار تحریم‌ها و چگونگی لغو یا تعلیق آن به مسئله اصلی مورد نیاز تیم مذاکره‌کننده و مسئولان کشور تبدیل شد. در این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی و با بررسی و مطالعه قوانین و مقررات تحریم و برخی اسناد پژوهشی مرتبط اندیشکده‌های خارجی تلاش شده است ساختار تحریم‌های بانکی آمریکا علیه ایران و شرایط لغو و تعلیق آن در مذاکرات جامع استخراج شود.

به‌رغم تمرکز ویژه اندیشکده‌های خارجی و انجام ده‌ها پژوهش درباره تحریم‌ها، تاکنون در داخل و خارج کشور کار منسجمی درباره تحریم‌های بانکی انجام نگرفته است. این تحقیق شاید اولین گام در این جهت محسوب شود.

تحریم بانکی

تحریم‌های اقتصادی در تقسیم‌بندی کلی شامل تحریم‌های تجاری و مالی است (Hafbauer, 2007: 44) تحریم مالی^۱ یا قطع خدمات مالی به اشخاص حقیقی و حقوقی هدف براساس نهادهای مالی به سه حوزه بانک، بیمه و بازار سرمایه تقسیم



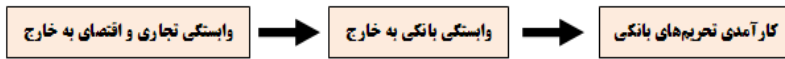
می‌شود. تحریم بانکی^۱ عبارت است از مجموعه سیاست‌ها، مقررات و اقداماتی که به منظور قطع یا کاهش روابط بانک‌های یک یا چند کشور با بانک‌های هدف (تحت تحریم) به کار گرفته می‌شود. (Katzman, 2011: 48)

مهم‌ترین کارکرد ارتباطات بانکی در عرصه بین‌الملل، نقل و انتقال پول و در کنار آن ارائه خدماتی مانند انواع ضمانت‌نامه و اعتبارات اسنادی است که نقش مؤثری در تسهیل تجارت بین‌المللی دارد؛ از این رو قطع ارتباطات بانک‌های خارجی با بانک یا بانک‌های یک کشور، علاوه بر نقل و انتقال وجه، عملیات صادرات، واردات، فایننس و سرمایه‌گذاری خارجی در آن کشور را تا حد زیادی مختل می‌کند.



شکل ۱- وابستگی خدمات انتقال وجه، ضمانت‌نامه، اعتبارات و فایننس به ارتباط با بانک‌های خارجی می‌توان گفت تحریم‌های بانکی سلاحی جدید است که وابستگی کشورها به ارتباط بانکی با بانک‌های خارجی را هدف می‌گیرد. بدیهی است این وابستگی خود معلول وابستگی به تجارت (صادرات و واردات) و سرمایه‌گذاری خارجی است و طبعاً هر کشوری که وابستگی اقتصادی کمتری به تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی داشته باشد، وابستگی کمتری به بانک‌های خارجی خواهد داشت. به دلیل وابستگی ارتباطات اقتصادی در عرصه بین‌المللی به خدمات بانکی، تحریم‌های بانکی قوی‌ترین تحریم مالی و اقتصادی است و ممکن است موجب اختلال تجاری در کشور هدف شود (Hafbauer, 2007 : 44)

مهمترین کارکرد ارتباطات بانکی در عرصه بین‌الملل، نقل و انتقال پول است. علاوه بر آن ارائه خدماتی نظیر انواع ضمانت‌نامه و اعتبارات اسنادی نیز نقش مؤثری در تسهیل تجارت بین‌المللی دارد. از این رو قطع ارتباطات بانک‌های خارجی با بانک یا بانک‌های یک کشور موجب می‌شود تا علاوه بر نقل و انتقال وجه، عملیات صادرات، واردات، فایننس و سرمایه‌گذاری خارجی در آن کشور نیز تا حد زیادی مختل شود.



شکل ۲- سلسله علل کارآمدی تحریم‌های بانکی

در واقع تحریم‌های بانکی سلاح جدیدی است که وابستگی کشورها به ارتباط بانکی با بانکهای خارجی را هدف می‌گیرد. بدیهی است این وابستگی خود معلول وابستگی به تجارت (صادرات و واردات) و سرمایه‌گذاری خارجی است و تبعاً هر کشوری که وابستگی اقتصادی کمتری به تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی داشته باشد، وابستگی کمتری نیز به بانک‌های خارجی خواهد داشت. به دلیل وابستگی ارتباطات اقتصادی در عرصه بین‌المللی به خدمات بانکی، تحریم‌های بانکی قویترین تحریم مالی و اقتصادی محسوب می‌شود و می‌تواند اختلال تجاری برای کشور هدف را نیز به دنبال بیاورد (Ibid, 2007:24).

مقایسه تحریم بانکی با سایر تحریم‌ها

تحریم بانکی به چند دلیل برتر از تحریم‌های دیگر است (Hufbauer, 2007: 46):

۱. تعداد بانک‌ها در عرصه بین‌الملل بسیار محدودتر از عناصر فعال در بخش تجارت بین‌الملل است؛ بنابراین اعمال تحریم بانکی آسان‌تر از تحریم تجاری است.
۲. ایجاد قوانین و مقررات بین‌المللی برای تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی توسط نهادهای بین‌المللی نظیر اتاق بازرگانی بین‌المللی، صندوق بین‌المللی پول، گروه اقدام مالی (FATF)، بانک بین‌المللی تسویه، بانک جهانی و توسعه بانکداری الکترونیک موجب وابستگی سایر مسائل اقتصاد بین‌الملل نظیر تجارت (صادرات و واردات) و سرمایه‌گذاری به بانکداری بین‌الملل شده است.



۳. سرعت اجرای تحریم‌های بانکی بسیار بیشتر از تحریم‌های تجاری است.

۴. به دلیل نهادها و مقررات بین‌المللی در عرصه بانکداری، بخش خصوصی در این بازار نسبت به بازار کالا قانونمندتر عمل می‌کند.

۵. به دلیل مکانیزم‌های رصد و نظارت بر جریان وجوه، دور زدن تحریم‌های بانکی سخت‌تر و شناسایی ناقضان تحریم‌های بانکی و مجازات آنها در مقایسه با تحریم‌های تجاری آسان‌تر است.

۶. بانک‌ها در مقابل اعتبار خود بسیار ریسک‌گریزند و به ندرت حاضر به نقض تحریم‌ها و مخاطره در این زمینه می‌شوند. سرمایه بانک‌ها برخلاف تجار براساس اعتماد عمومی و در بلندمدت حاصل می‌شود و سودآوری آن نیز در گرو نگاه بلندمدت به فعالیت در این زمینه است.

تحریم‌های اولیه و ثانویه

میزان موفقیت تحریم به همراهی و درجه مشارکت کشورهای تحریم‌کننده بستگی دارد. تحریم اقتصادی از این نظر به سه گروه همه‌جانبه، چندجانبه و یکجانبه تقسیم می‌شود (Hafbauer, 2007: 59). تحریم همه‌جانبه را معمولاً شورای امنیت سازمان ملل علیه کشورها یا گروه‌های هدف وضع می‌کند و تمام کشورها ملزم به رعایت آن هستند. تحریم چندجانبه را چند کشور علیه کشور هدف اعمال می‌کنند. در این تحریم به اصطلاح ائتلاف کشورهای داوطلب^۱ ایجاد می‌شود و در نتیجه اثرگذاری آن نیز بیشتر از تحریم یکجانبه است؛ اما تحریم‌های یکجانبه تحریم‌های یک کشور علیه کشور یا گروه هدف است که می‌توان به تحریم‌های آمریکا علیه کشورها اشاره کرد. تحریم یکجانبه خود به دو نوع اولیه و ثانویه (فراسرزمینی) تقسیم می‌شود. در تحریم اولیه^۲ کشور تحریم‌کننده در راستای اهداف سیاسی خود از اهرم‌های اقتصادی در حوزه قلمرو خود مانند قطع یا کاهش روابط تجاری و مالی برای فشار بر کشور هدف استفاده می‌کند. بدیهی است کشورهای ثالث می‌توانند به تجارت و روابط اقتصادی خود با کشور تحریم‌شده ادامه دهند که اتفاقاً موجب کم شدن تأثیر تحریم‌های یکجانبه سنتی می‌شود. اما در تحریم‌های ثانویه^۳ کشور تحریم‌کننده از اهرم‌های اقتصادی خود برای فشار بر کشور ثالث استفاده می‌کند تا تحریم‌های مد نظر را علیه

- 1 . Coalition of Willing
- 2 . Primary Sanction
- 3 . Secondary Sanctions

کشور هدف اعمال کند. این تحریم غیرمستقیم عمل می‌کند و در صورت تبعیت کشور ثالث موجب اعمال تحریم فراتر از سرزمین کشور تحریم‌کننده می‌شود که به آن تحریم فراسرزمینی^۱ نیز می‌گویند (Meyer, 2009: 906). تحریم فراسرزمینی بانکی اولین بار و تنها درباره ایران اعمال شده است.



شکل ۳: نحوه عملکرد تحریم‌های ثانویه بانکی

ساختار تحریم‌های بانکی آمریکا علیه ایران

بعد از جنگ جهانی دوم و فروپاشی نظام برتون وودز، دلار آمریکا به ارز رایج جهانی در تجارت بین کشورها تبدیل شد. ایجاد نهادهای مالی بین‌المللی مانند بانک جهانی، مؤسسه سوئیفت، بانک بین‌المللی تسویه (BIS)^۲ و غیره باعث شد که روز به روز وابستگی تجارت و اقتصاد بین‌الملل به نظام بانکی آمریکا افزایش یابد. همین وابستگی، زمینه تحریم‌های بانکی آمریکا را به عنوان ابزاری از سیاست خارجی و امنیت ملی آمریکا فراهم کرد. گرچه تاکنون کشورهای زیادی مانند عراق، سوریه، کره شمالی، سومالی، لیبی و سودان هدف تحریم‌های بانکی آمریکا قرار گرفته‌اند، بنابر اظهارات صریح و مکرر رئیس‌جمهور آمریکا و طراحان تحریم ایران در وزارت خزانه‌داری آمریکا، هیچ‌کدام از تحریم‌ها قابل مقایسه با تحریم‌های ایران نیست و به جرأت می‌توان گفت ادبیات تحریم‌های بانکی با تحریم‌های ایران تکامل یافته است.^۳

1 . Extraterritorial Sanctions

2 . Bank of International Settlement

۳. جکاب لو، وزیر خزانه‌داری آمریکا: «تحریم‌های ایران شدیدترین تحریم‌هایی است که تاکنون در جهان علیه یک کشور اعمال شده است» قابل دسترسی در: <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl2433.aspx>.

۱. تحریم‌های اولیه بانکی

در حال حاضر تحریم‌های اولیه متنوعی در حوزه روابط بانکی ایران و آمریکا وجود دارد که ناشی از پنج قانون تحریمی در آمریکاست. شروع تحریم‌های اولیه بانکی ایران به سال ۱۹۹۵ برمی‌گردد. البته در مقطعی از ابتدای انقلاب هم تحریم‌های بانکی آمریکا علیه ایران وضع و به موجب آن حدود ۱۲ میلیارد دلار از دارایی‌های بانک مرکزی ایران در آمریکا مسدود شد. این تحریم‌ها با معاهده الجزایر و تبادل گروگان‌های آمریکایی لغو شد (Ibid, 2013: 5). در سال ۱۹۹۵ کلینتون، رئیس‌جمهور آمریکا، ایران را تهدیدی برای امنیت ملی آمریکا معرفی و تحریم‌های وسیعی در همه حوزه‌های اقتصادی از جمله بانکی وضع کرد. در این سال ارائه خدمات بانکی از سوی بانک‌های آمریکایی به بانک‌های ایرانی ممنوع شد و دیگر امکان گشایش حساب و برقراری روابط کارگزاری نبود. با وجود این همچنان امکان پرداخت دلاری برای بانک‌های ایرانی فراهم بود. با طرح پرونده هسته‌ای ایران در سال ۲۰۰۶، تحریم‌های آمریکا وارد فاز توقیف دارایی شد و دسترسی بانک‌های ایرانی به دلار قطع گردید. البته به دلیل قطع شدن روابط تجاری ایران و آمریکا پیش از آن، این اقدام تأثیر چندانی بر اقتصاد ایران نداشت. به رغم شروع تحریم‌های ثانویه از سال ۲۰۱۰، تحریم‌های اولیه انسداد دارایی بانک‌های ایرانی همچنان ادامه داشت. در سال ۲۰۱۲ طبق دستور اجرایی ۱۳۵۹۹، تمام بانک‌ها و مؤسسات مالی ایران هدف تحریم انسداد دارایی در آمریکا قرار گرفتند. روند تحریم اولیه توقیف دارایی بانک‌های ایران از سوی آمریکا در نمودار زیر نشان داده شده است:



نمودار ۱- روند تحریم اولیه انسداد دارایی بانک‌های ایران

ترتیب وضع و ساختار مقررات تحریم‌های اولیه بانکی آمریکا علیه ایران به شرح زیر است:

جدول ۱- تحریم‌های بانکی اولیه ایران

ردیف	قانون/دستور اجرایی	سال	موضوع تحریم
۱	دستور ۱۲۹۵۹	۱۹۹۵	تحریم روابط بانکی مستقیم و دسترسی به دلار
۲	دستور ۱۳۲۲۴	۲۰۰۱	انسداد دارایی بانک‌های حامی تروریسم
۳	دستور ۱۳۳۸۲	۲۰۰۵	انسداد دارایی بانک‌های درگیر در برنامه اشاعه تسلیحات کشتار جمعی
۴	اعمال قانون Patriot	۲۰۱۱	منع حساب‌های واسط و قطع دسترسی به دلار برای بانک‌های ایران
۵	دستور ۱۳۵۹۹	۲۰۱۲	انسداد دارایی بانک مرکزی و تمام بانک‌های ایران

الف) دستور اجرایی ۱۲۹۵۹: ممنوعیت ارائه خدمات بانکی به ایران

با رکوردشکنی تورم و افزایش نارضایتی اقتصادی در دولت دوم آقای هاشمی، انگیزه تشدید فشارهای اقتصادی علیه ایران در کنگره و دولت آمریکا بیشتر شد؛ در نتیجه کلینتون در می ۱۹۹۵ ایران را تهدیدی فوق‌العاده برای امنیت ملی آمریکا اعلام و دستور اجرایی شماره ۱۲۹۵۹۱ را صادر کرد. به موجب این دستور، صادرات و صادرات مجدد کالا و خدمات به ایران، سرمایه‌گذاری در ایران و همچنین واردات از ایران ممنوع شد. بر اثر این تحریم، بانک‌های آمریکا از هر گونه فایننس، گشایش اعتبار، حواله و تضمین برای صادرات به و واردات از ایران، سرمایه‌گذاری در ایران و مبادله کالا و خدمات ایرانی منع شدند. در سال ۲۰۰۶ وزارت خزانه‌داری آمریکا با استناد به مفاد دستور اجرایی ۱۲۹۵۹ (ممنوعیت صادرات خدمات به ایران)، دسترسی به پرداخت‌های دلاری را ابتدا بر بانک صادرات و سپس در ۱۰ نوامبر ۲۰۰۸ بر تمام بانک‌های ایرانی ممنوع کرد.

1 . Executive Order 12959 of May 6, 1995, Prohibiting Certain Transactions with Respect to Iran, Federal Register, Vol. 60, No. 89.



نمودار ۲- تأثیر تحریم‌های اولیه بر حجم تجارت ایران و آمریکا در دهه ۱۳۷۰ (مأخذ: سازمان گمرک)

ب) دستور اجرایی ۱۳۲۲۴: انسداد دارایی به اتهام حمایت از تروریسم
 دوازده روز بعد از حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، جرج بوش دستور اجرایی ۱۳۲۲۴۱ را صادر کرد که براساس آن دارایی اشخاص خارجی از جمله بانک‌هایی که به عنوان حامی تروریسم بین‌المللی در فهرست ضمیمه این دستور قرار دارند، در قلمرو آمریکا مسدود شوند. ۲ براساس بند ۲ دستور ۱۳۲۲۴، اشخاص آمریکایی از هر گونه معاملات، قرارداد و انتقال وجه برای اشخاص تحریمی منع شده‌اند. این دستورالعمل در آغاز با هدف تحریم نهادهای مرتبط با القاعده تنظیم شد، اما به اتهام حمایت ایران از تروریسم، بر نهادهای ایرانی نیز اعمال شد. شش سال بعد از صدور این دستور در ۲۵ اکتبر ۲۰۰۷، بانک صادرات ایران و تمام شعب و بانک‌های فرعی آن در جهان (از جمله بانک صادرات لندن) به دلیل حمایت مالی از حزب‌الله و نیروی قدس سپاه پاسداران به فهرست سیاه ۳ اضافه و با علامت SDGT یعنی تحریم حمایت از تروریسم مشخص شدند. شایان ذکر است براساس دستور ۱۳۲۲۴، بانک‌های خارجی از جمله بانک‌های برکت سومالی، بانک التوقا، بانک اسلامی الاقصی و بانک ملی- اسلامی غزه به اتهام حمایت از تروریسم در فهرست تحریم قرار گرفته‌اند.

1 . Executive Order 13224 – Blocking Property and Prohibiting Transactions with Persons who Commit, Threaten to Commit, or Support Terrorism, Fed. Reg. 49,079.

۲ . این دستور با استناد به قوانین NEA، IEEPA، بخش ۵ قانون UNPA، بخش ۳۰۱ از فصل ۳ قانون USC و قطعنامه‌های ۱۲۱۴ (۱۹۹۸)، ۱۲۶۷ (۱۹۹۹)، ۱۳۳۳ (۲۰۰۰)، ۱۳۶۳ (۲۰۰۱) شورای امنیت سازمان ملل صادر شده است.

3 . SDN List

ج) دستور اجرایی ۱۳۳۸۲: اسناد دارایی به اتهام حمایت از اشاعه تسلیحات کشتار جمعی جرج بوش در ۲۸ ژوئن ۲۰۰۵ با ادعای مبارزه با اشاعه تسلیحات کشتار جمعی، دستور اجرایی شماره ۱۳۳۸۲۱ را صادر کرد.^۲ براساس این دستور، دارایی اشخاص خارجی از جمله بانک‌هایی که به بهانه اشاعه تسلیحات کشتار جمعی و انجام تراکنش و ارائه خدمات در این زمینه در فهرست ضمیمه این دستور قرار گیرند، در آمریکا مسدود می‌شوند. هدف از این دستور اجرایی ابتدا اعمال محدودیت بر صنایع موشکی ایران، سوریه و کره شمالی بود. در فهرست اولیه تحریم، نام گروه صنعتی شهید همت، گروه صنعتی شهید باکری و سازمان انرژی اتمی ایران همراه چند مؤسسه کره شمالی از جمله بانک تجاری تنچن ۳ کره شمالی وجود داشت؛ اما با گذشت زمان و پس از ارجاع پرونده هسته‌ای ایران به شورای امنیت سازمان ملل، نهادهای دیگر ۴ از جمله بسیاری از بانک‌های ایرانی براساس این دستور در فهرست این تحریم قرار گرفتند و در نتیجه دارایی و پرداخت‌های دلاری آنها در آمریکا توقیف شد. بانک‌های مشمول این تحریم با برچسب NPWMD در فهرست سیاه مشخص شده‌اند. تاکنون ۱۱ بانک ایرانی و ۱۳ بانک خارجی متعلق به ایران در فهرست تحریم دستور اجرایی ۱۳۳۸۲ قرار گرفته‌اند.

جدول ۲- تحریم ۱۳۳۸۲ (اشاعه تسلیحات کشتار جمعی) علیه بانک‌های داخلی

ردیف	بانک	تاریخ تحریم	ردیف	بانک	تاریخ تحریم
۱	سپه	۲۰۰۷/۰۱/۰۹	۷	انصار	۲۰۱۰/۱۲/۲۱
۲	ملت	۲۰۰۷/۱۰/۲۵	۸	مهر اقتصاد	۲۰۱۰/۱۲/۲۱
۳	ملی	۲۰۰۷/۱۰/۲۵	۹	رفاه	۲۰۱۱/۰۲/۱۷
۴	کارگشایی	۲۰۰۷/۱۰/۲۵	۱۰	صنعت و معدن	۲۰۱۱/۰۵/۱۷
۵	توسعه صادرات ایران	۲۰۰۸/۱۰/۲۲	۱۱	تجارت	۲۰۱۲/۰۱/۲۳
	۶				

1 . Executive Order 13382 of June 28, 2005, Blocking Property of Weapons of Mass Destruction Proliferators and Their Supporters Federal Register, Vol, 70 .No.126 .

۲ . این دستور با استناد به قوانین NEA, IEEPA و بخش ۳۰۱ از فصل ۳ قانون USC صادر شده است.

3 . Tanchon Commercial Bank

۴ . شرکت‌های بیمه معلم، تایدواتر، گروه کشتیرانی ج.ا.ا، هواپیمایی هما و ایران ایرتور نیز براساس این دستور اجرایی در فهرست تحریم SDN خزانه‌داری آمریکا قرار گرفتند.



جدول ۳: تحریم ۱۳۳۸۲ (اشاعه تسلیحات کشتار جمعی) علیه بانک‌های خارجی ایران

ردیف	بانک	تاریخ تحریم	ردیف	بانک	تاریخ تحریم
۱	سپه اینترنشنال انگلیس	۲۰۰۷/۱۰/۰۹	۸	اینترنشنال ددسارولا ونزوئلا	۲۰۰۸/۱۰/۲۲
۲	ملت ارمنستان	۲۰۰۷/۱۰/۲۵	۹	فی بانک مالزی	۲۰۰۹/۱۱/۰۵
۳	آریان افغانستان	۲۰۰۷/۱۰/۲۵	۱۰	ایران و اروپا آلمان	۲۰۱۰/۰۹/۰۷
۴	میربیزینس روسیه	۲۰۰۷/۱۰/۲۵	۱۱	تی سی بلاروس	۲۰۱۲/۰۱/۲۳
۵	پی‌ای‌بی انگلیس	۲۰۰۷/۱۰/۲۵	۱۲	کنت بانک تاجیکستان	۲۰۱۳/۰۴/۱۱
۶	ملی انگلیس	۲۰۰۷/۱۰/۲۵	۱۳	بانک اسلامی (FIIB) مالزی	۲۰۱۳/۰۴/۱۱
۷	فیوچر بحرین	۲۰۰۸/۰۳/۱۲			

د) منطقه اولیه پول شویی قانون پاتریوت

به منظور زمینه‌سازی تحریم بانک مرکزی ایران، اداره مبارزه با جرایم مالی وزارت خزانهداری آمریکا (FinCEN) ۱ در ۲۸ نوامبر ۲۰۱۱ براساس بخش ۳۱۱ از قانون مهین‌پرستی آمریکا، ۲ بخش مالی ایران شامل مؤسسات مالی و بانک مرکزی ایران را در «منطقه نگرانی اولیه پول شویی» قرار داد. ۳ «فینسن» طی بیانیه‌ای اعلام کرد که بانک مرکزی ایران در اواسط سال ۲۰۱۱ در انتقال میلیاردها دلار به بانک‌های تحریمی مانند ملی، صادرات، ملت و توسعه صادرات نقش داشته و سعی کرده است با کاهش ارتباط با بانک‌های بزرگ بین‌المللی تحریم‌ها را دور بزند. براساس مقررات «نگرانی اولیه پول شویی»، بانک‌ها و مؤسسات مالی آمریکایی موظفاند در روابط با نهادهای مالی خارجی که در این فهرست قرار می‌گیرند، هوشیارتر باشند و اقدامات زیر را به عنوان بخشی از برنامه مدیریت ریسک انجام دهند:

۱. جمع‌آوری، نگهداری و گزارش اطلاعات معاملات آنها؛
۲. جمع‌آوری اطلاعات درباره ذی‌نفع وجوه؛
۳. جمع‌آوری اطلاعات حساب‌های کارگزاری و پرداختنی؛

1. Financial Crimes Enforcement Network of the Department of the Treasury
 2. USA Patriot Act Signed into law on October 26, 2001, Section 5318A of title 31, United State Codes.
 3. 76 Federal Register, 72878.

۴. افتتاح نکردن حساب جدید و بستن حساب‌های موجود کارگزاری یا واسطه آنها. از آنجا که براساس سایر نظام‌های تحریم (دستور اجرایی ۱۲۹۵۹)، تجارت و سرمایه‌گذاری بین ایران و آمریکا ممنوع و پرداخت‌های دلاری غیرمستقیم (یوترن دلار) نیز برای تمام مؤسسات مالی ایرانی قبلاً قطع شده بود، این تحریم در عمل محدودیت جدیدی بر بانک‌های ایران ایجاد نکرد و بیشتر با هدف زمینه‌سازی برای اعمال تحریم‌های ثانویه علیه بانک مرکزی و سایر مؤسسات مالی ایرانی وضع شد.

هـ دستور اجرایی ۱۳۵۹۹: انسداد دارایی تمام بانک‌های ایران

در راستای درخواست غیرالزام‌آور کنگره آمریکا در بند ۳ ماده ۱۲۴۵ قانون NDAA2012، اوباما در ۵ فوریه ۲۰۱۲ با صدور دستور اجرایی ۱۳۵۹۹۱ دارایی و وجوه متعلق به دولت ایران و تمام بانک‌ها و مؤسسات مالی ایرانی و بانک مرکزی ایران را در قلمرو آمریکا مسدود کرد. ۲. پیش از این، دارایی بانک‌های غیرتحریمی ایران (بانک‌هایی که مشمول تحریم‌های ۱۳۳۸۲ و ۱۳۲۲۴ نبودند) در آمریکا توقیف نمی‌شد و صرفاً براساس دستور اجرایی ۱۲۹۵۹ و مقررات ITR خزانه‌داری، بانک‌های آمریکایی موظف بودند از هرگونه معامله، پذیرش یا انتقال وجوه متعلق به بانک‌ها و مؤسسات مالی غیرتحریمی امتناع کنند. در «مقررات معاملات و تحریم‌های ایرانیان ۳» اسامی افراد موضوع تحریم دستور ۱۳۵۹۹ با برچسب «IRAN» و افرادی که در مرحله بررسی قرار دارند و در فهرست توقیف اموال قرار می‌گیرند با برچسب «IRAN-BPI» مشخص می‌شوند. در حال حاضر نام بانک مرکزی، ۲۳ بانک داخلی و ۴ بانک خارجی متعلق به ایران در فهرست تحریم ۱۳۵۹۹ قرار دارد.

1 . Executive Order 13599 of February 5, 2012, Federal Register, Vol. 77, No. 26.

۲ . این دستور با استناد به قوانین NDAA ،NEA ،IEEPA و بخش ۳۰۱ فصل سوم قانون آمریکا صادر شد.

3 . Iranian Transactions and Sanctions Regulations (ITSR), 31 CFR Part 560, Federal Register, Vol. 77, No. 204.



جدول ۴- تحریم ۱۳۵۹۹ بانک‌های ایران

ردیف	بانک	تاریخ تحریم	ردیف	بانک	تاریخ تحریم
۱	بانک مرکزی	۲۰۱۲/۰۲/۰۵	۱۵	پارسیان	۲۰۱۲/۰۷/۱۲
۲	سینا	۲۰۱۲/۰۲/۰۵	۱۶	کارآفرین	۲۰۱۲/۰۷/۱۲
۳	مسکن	۲۰۱۲/۰۲/۰۵	۱۷	سرمایه	۲۰۱۲/۰۷/۱۲
۴	کشاورزی	۲۰۱۲/۰۲/۰۵	۱۸	دی	۲۰۱۲/۰۷/۱۲
۵	افتخار بلاروس	۲۰۱۲/۰۲/۰۵	۱۹	شهر	۲۰۱۲/۰۷/۱۲
۶	قرض الحسنه مهر ایران	۲۰۱۲/۰۷/۱۲	۲۰	مؤسسه اعتباری توسعه	۲۰۱۲/۰۷/۱۲
۷	گردشگری	۲۰۱۲/۰۷/۱۲	۲۱	تعاون الاقلیمی عراق	۲۰۱۲/۰۷/۱۲
۸	ایران زمین	۲۰۱۲/۰۷/۱۲	۲۲	ایران - ونزویلا ونزویلا	۲۰۱۲/۰۷/۱۲
۹	حکمت ایرانیان	۲۰۱۲/۰۷/۱۲	۲۳	بین المللی کیش	۲۰۱۴/۰۸/۲۹
۱۰	تات	۲۰۱۲/۰۷/۱۲	۲۴	قرض الحسنه رسالت	۲۰۱۴/۰۸/۲۹
۱۱	توسعه تعاون	۲۰۱۲/۰۷/۱۲	۲۵	قوامین	۲۰۱۴/۰۸/۲۹
۱۲	سامان	۲۰۱۲/۰۷/۱۲	۲۶	خاورمیانه	۲۰۱۴/۰۸/۲۹
۱۳	اقتصاد نوین	۲۰۱۲/۰۷/۱۲	۲۷	کفالت تاجیکستان	۲۰۱۴/۰۸/۲۹
۱۴	پاسارگاد	۲۰۱۲/۰۷/۱۲			

۲. تحریم‌های ثانویه بانکی

تحریم‌های بانکی ایران از سال ۲۰۱۰ متحول شد. کنگره آمریکا در ژوئیه ۲۰۱۰ برای اولین بار در تاریخ تحریم‌ها، تحریم ثانویه بانکی را طراحی و اعمال کرد. براساس این قانون، بانک‌های ایرانی که هدف تحریم‌های اولیه اشاعه تسلیحاتی و حمایت از تروریسم باشند، مشمول تحریم ثانویه بانکی قرار می‌گیرند. این نوع تحریم بانک‌های خارجی را بر سر دو راهی رابطه با بانک‌های هدف یا دسترسی به دلار آمریکا قرار داد. این تغییر به گفته براد شرمین^۱ نماینده کنگره در نشست غیرعلنی آپیک، به منظور تشدید فشارهای اقتصادی و تقویت اعتراض‌های داخلی در ایران انجام گرفت (Guzman, 2013).

متأسفانه تحریم ثانویه بانکی موفق از کار درآمد و موج گسترده‌ای از تحریم‌های ثانویه براساس اهرم دسترسی به دلار اعمال شد. به مرور بانک‌های بیشتری از ایران تحریم

1 . Brad Sherman



ثانویه شدند. از ابتدای سال ۲۰۱۲ این نوع تحریم علیه بانک مرکزی اعمال و به تدریج به پرداخت‌های ارزی و سایر حوزه‌های اقتصادی ایران کشیده شد.

مجموع تحریم‌های ثانویه و اولیه علیه ایران، نظامی از شدیدترین تحریم‌های یکجانبه جهان را ایجاد کرده که به گفته اوباما و مقامات وزارت خزانه‌داری آمریکا، تاکنون علیه هیچ کشور دیگری اعمال نشده است. متخصصان، این تحریم‌ها را تنها با تحریم‌های همه‌جانبه سازمان ملل علیه عراق و لیبی قابل مقایسه می‌دانند (Slavin, 2011) تحریم‌های بانک‌های مرکزی عراق و لیبی باعث تضعیف شدید اقتصاد این کشورها و در نهایت جنگ و سقوط حکومت صدام و قذافی شد؛ از این رو کارشناسان تحریم معتقدند تحریم‌های ایران دیگر ارتباطی به برنامه هسته‌ای ندارد و از تاکتیک به هدفی راهبردی در سیاست خارجی آمریکا تبدیل شده است.^۱

ترتیب وضع و ساختار مقررات تحریم‌های ثانویه بانکی آمریکا علیه ایران به شرح زیر است:

جدول ۵- تحریم‌های بانکی ثانویه ایران

ردیف	قانون/دستور اجرایی	سال	موضوع تحریم
۱	قانون تحریم‌های جامع ایران (CISADA)	۲۰۱۰	تحریم ثانویه دسترسی به دلار علیه کارگزاران بانک‌های تحریمی ایران
۲	قانون اختیارات دفاعی (NDAA)	۲۰۱۱	تحریم ثانویه دسترسی به دلار علیه کارگزاران بانک مرکزی ایران
۳	قانون کاهش تهدیدهای ایران (ITRSHRA)	۲۰۱۲	تحریم ثانویه ممنوعیت انتقال وجوه نفت ایران از کارگزاران بانک‌های ایران به کشورهای ثالث
۴	دستور ۱۳۶۲۲	۲۰۱۲	تحریم ثانویه فروش اسکناس و طلا به بانک مرکزی ایران
۵	قانون حمایت از آزادی ایران (IFCPA)	۲۰۱۳	تحریم ثانویه طلا و تحریم ممنوعیت استفاده از وجوه نفت برای خرید کالاهای تحریمی (طبق مقررات آمریکا) از کشور خریدار نفت
۶	دستور ۱۳۶۲۸	۲۰۱۳	الزام بانک‌های خارجی وابسته به آمریکا به توقیف دارایی بانک‌های ایران
۷	دستور ۱۳۶۴۵	۲۰۱۳	تحریم ثانویه استفاده از ریال و پیمان پولی با ایران برای بانک‌های خارجی

۱ . پاتریک کلاسون، مدیر تحقیقات مؤسسه واشنگتن و صاحب‌نظر در مسائل تحریم ایران، می‌گوید: «تا به امروز سیاست تحریم علیه ایران با مشکلی جدی روبه‌رو بوده است. کشورهای ائتلاف روی این مسئله توافق ندارند که جمهوری اسلامی ایران برای خلاصی از تحریم‌های بین‌المللی واقعاً چه کاری باید انجام دهد و علت این است که مسئله هسته‌ای دلیل تحریم ایران نیست» (Clawson, 2012: 5).



الف) قانون تحریم‌های جامع ایران (CISADA)

کنگره آمریکا طی برنامه‌ای هدفمند، به منظور اضافه کردن اعتراضات اقتصادی به آشوب‌های فتنه ۸۸، قانون «تحریم‌های جامع ایران؛ مسئولیت‌پذیری و محرومیت»^۱ معروف به «سیسادا» را تصویب کرد که با امضای اوباما از اول ژوئیه ۲۰۱۰ اجرایی شد. سیسادا ضمن تحریم بنزین و تشدید تحریم‌های انرژی موضوع قانون داماتو، تحریم‌هایی در موضوع روابط بانکی با بانک‌های ایرانی وضع کرد. قبل از این قانون، تحریم‌های بانکی آمریکا از نوع اولیه بود و فقط فعالیت بانک‌های ایرانی با بانک‌های آمریکا را هدف می‌گرفت؛ اما در قانون سیسادا تحریم‌های ثانویه روابط بانک‌های ایرانی با بانک‌های خارجی کشورهای دیگر را هدف گرفت. مهم‌ترین تحریم‌های بانکی قانون سیسادا عبارت است از:

جدول ۶- محورهای تحریم بانکی قانون تحریم‌های جامع ایران

ردیف	ماده	موضوع تحریم	وضعیت اجرا
۱	۱۰۳	تحریم ارائه خدمات بانکی مستقیم و غیرمستقیم (دسترسی به دلار) به ایران	اجرا شد.
۲	۱۰۴	تحریم ثانویه بانک‌های خارجی دارای ارتباط با بانک‌های تحریمی ایران (حامی تروریسم یا اشاعه تسلیحاتی)	اجرا شد.

در ماده ۱۰۴ قانون سیسادا، با اشاره به اقدامات و هشدارهای FATF به کشورها درباره لزوم ایجاد سازوکار برای پیشگیری از پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم در روابط با بانک‌های ایران، تلاش شده است تحریم‌های بانکی در راستای مبارزه با پول‌شویی وانمود شود. براساس بند سوم ماده ۱۰۴، وزیر خزانهداری آمریکا موظف شد ظرف ۹۰ روز ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های خاصی بر افتتاح یا ادامه وجود «حساب‌های کارگزاری» و «حساب‌های پرداختی» بانک‌ها و مؤسسات مالی خارجی دارای فعالیت‌های زیر اعمال کند:

۱. کمک به ایران در دستیابی و توسعه تسلیحات کشتار جمعی یا پشتیبانی از تروریسم؛
 ۲. تسهیل فعالیت افراد مشمول تحریم‌های مالی قطعنامه‌های سازمان ملل؛
 ۳. پول‌شویی در راستای انجام فعالیت‌های دو مورد فوق؛
 ۴. انجام یک تراکنش برای سپاه پاسداران یا بانک‌های تحریمی ایران.
- بند چهارم ماده ۱۰۴ سیسادا مجازات نقض این قوانین برای بانک‌ها و مؤسسات

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

مالی آمریکایی را مجازات بخش ۲۰۶ قانون IEEPA تعیین کرد. بر این اساس در موارد غیرعمد جریمه ۲۵۰ هزار دلار یا دو برابر مبلغ تراکنش و در موارد عمد جریمه ۱ میلیون دلار یا زندان (حداکثر ۲۰ سال) است. در مقررات اجرایی این تحریم به منظور تفکیک تحریم‌های ثانویه بانکی از سایر تحریم‌ها در انتهای نام بانک‌های ایرانی که موضوع تحریم سیسادا هستند، برچسب «IFSR» درج شد تا علامتی باشد برای بانک‌های خارجی که از روابط کارگزاری با آنها بپرهیزند.

تحریم‌های بانکی قانون سیسادا با هدف خارج کردن بانک‌های ایران از نظام بانکداری بین‌المللی و قطع روابط کارگزاری بانک‌های خارجی با بانک‌های ایرانی تنظیم و تصویب شد (Katzman, 2011: 6). براساس دستورهای اجرایی رئیس‌جمهور آمریکا از سال ۲۰۰۶ به بعد بسیاری از بانک‌های بزرگ و اصلی ایران نظیر بانک ملی، ملت، صادرات و سپه به اتهام ارتباط با برنامه هسته‌ای ایران (دستور ۱۳۳۸۲) یا حمایت از تروریسم بین‌الملل (دستور ۱۳۲۲۴) تحریم و با تصویب سیسادا مشمول تحریم ثانویه نیز شدند.



شکل ۴- فرایند تحریم‌های ثانویه قانون سیسادا

بانک‌ها و مؤسسات مالی خارجی حتی اگر شعبه‌ای در آمریکا نداشته باشند، به منظور دسترسی به چرخه دلار و صنعت مالی آمریکا نیازمند داشتن حساب‌های کارگزاری و واسط در بانک‌های آمریکایی هستند. به همین علت با تصویب سیسادا، تمام بانک‌ها و مؤسسات مالی خارجی مجبور شدند به منظور حفظ منافع خود در آمریکا، به روابط خود با بانک‌های ایرانی پایان دهند. براساس مقررات تحریم‌های مالی ایرانیان، بانک‌های خارجی که طبق قانون سیسادا، مشمول محدودیت حساب کارگزاری در آمریکا می‌شوند، در فهرستی مجزا به نام «Part 561 List» درج می‌شوند. تاکنون براساس قانون سیسادا، بانک‌های کنلن چین و ایلاف عراق به دلیل ارتباط با بانک‌های تحت تحریم ایرانی نظیر بانک تجارت در این فهرست قرار گرفته‌اند. البته بانک کنلن به دلیل کوچک بودن و فعالیت دلاری نداشتن چندان از این موضوع

اوباما امضا شد. در واقع کنگره آمریکا با درج تحریم‌های ایران بین قانون بودجه دفاعی سالانه آمریکا، فشار بیشتری برای قبولاندن آن به کاخ سفید وارد کرد. در این قانون با تأکید بر اقدامات ماه قبل وزارت خزانه‌داری آمریکا مبنی بر معرفی بخش مالی ایران به عنوان منطقه نگرانی اولیه پول‌شویی، رئیس‌جمهور آمریکا موظف شد:

۱. با اختیارات قانون IEEPA دارایی بانک‌های ایرانی و بانک مرکزی ایران را در قلمرو آمریکا و اشخاص آمریکایی مسدود و تراکنش افراد آمریکایی با آنها را منع کند.
 ۲. ظرف ۶۰ روز حساب‌های کارگزاری و واسط هر بانک خارجی در آمریکا را که تراکنش برای بانک مرکزی ایران یا بانک‌های تحریمی ایرانی انجام دهد، ببندد یا محدودیت‌هایی علیه آن اعمال کند. این تحریم زمانی اعمال می‌شود که با تشخیص رئیس‌جمهور آمریکا موجب کاهش معنی‌دار در عرضه نفت نشود. رئیس‌جمهور ۹۰ روز بعد از این قانون و هر ۱۸۰ روز بعد از آن در این خصوص تصمیم‌گیری می‌کند. به این منظور وزارت انرژی با همکاری خزانه‌داری آمریکا موظف‌اند هر ۶۰ روز از این قانون به کنگره گزارش دهند که وضعیت تولید نفت و فرآورده سایر کشورهای جایگزین ایران چقدر است و اعمال تحریم‌ها بر نفت ایران چه تأثیری بر قیمت این محصولات خواهد داشت. چنانچه کشورهای خارجی کاهش معناداری در خرید نفت از ایران انجام دهند، تحریم‌های این قانون بعد از ۱۸۰ روز علیه بانک‌های مرتبط اعمال نمی‌شود.

براساس «مقررات تحریم‌های مالی ایرانیان»، نام بانک‌های خارجی ناقض تحریم در فهرستی مجزا با عنوان «Part 561 List» منتشر می‌شود و به منظور تمایز تحریم‌های این قانون، ناقضان با برچسب «NDAA» در فهرست سیاه تحریم‌ها مشخص می‌شوند. این قانون با هدف قطع روابط کارگزاری بانک مرکزی ایران و کاهش خرید نفت از ایران تنظیم شد. با این تحریم، بانک‌های کارگزار طرف بانک مرکزی مجبور شدند بین سود همکاری با ایران و بسته شدن حساب‌های خود در بانک‌های آمریکایی یکی را انتخاب کنند. تحریم‌های قانون NDAA از نوع تحریم‌های ثانویه مندرج در ماده ۱۰۴ قانون سیس‌اداست. هر دو اهرم از نیاز بانک‌های خارجی به دسترسی دلار برای ترک روابط با بانک‌های ایران استفاده کرده‌اند. در نتیجه این تحریم‌ها، کارگزاران بانک مرکزی کاهش یافت و صادرات نفت نیز به نصف رسید و نرخ ارز به نزدیک ۴۰۰۰ تومان افزایش یافت.





نمودار ۴- روند نرخ ارز در بازار آزاد ایران در سال ۹۱ (منبع: بانک مرکزی)

ج) دستور اجرایی ۱۳۶۲۲

در ادامه تحریم‌های فراسرزمینی علیه بانک مرکزی، رئیس‌جمهور آمریکا در ۳۰ ژوئیه ۲۰۱۲ دستور اجرایی ۱۳۶۲۲۱ را صادر کرد. طبق بند ۵ دستور اجرایی ۱۳۶۲۲، دارایی بانک‌ها و اشخاص حقیقی و حقوقی که کمک و پشتیبانی مالی، تجهیزاتی و فناوری از بانک مرکزی ایران کنند یا برای دولت ایران اسکناس دلار یا طلا و فلزات گرانبها خریداری یا نگهداری کنند، در آمریکا مسدود می‌شود. به موجب این دستور، در ۲۹/۸/۲۰۱۴ بانک خمگزمین روسیه به علت تهیه اسکناس ارز برای بانک مرکزی ایران تحریم شد.

د) قانون کاهش تهدیدهای ایران (ITRSHRA)

مجلس نمایندگان آمریکا در سال ۲۰۱۲ به منظور تشدید تحریم‌ها علیه ایران قانون دیگری را با عنوان «کاهش تهدیدهای ایران و حقوق بشر سوریه»^۲ (ITRSHRA) تصویب کرد که در ۱۰ آگوست ۲۰۱۲ به امضای اوباما رسید. تحریم‌های بانکی این قانون در پنج محور وضع شد

1 . Executive Order 13622 of July 30, 2012, Federal Register, Vol. 77, No. 149.
2 . Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act, Pub. L. 112-158.

جدول ۷- محورهای تحریم بانکی قانون کاهش تهدیدهای ایران

ردیف	ماده	موضوع تحریم	وضعیت اجرا
۱	۲۱۴ تا ۲۱۶	اصلاح برخی عبارتهای تحریمهای بانکی قانون CISADA	اجرا شد.
۲	۲۱۷	الزام رئیس‌جمهور به استمرار تحریمهای بانکی موضوع دستور اجرایی ۱۳۵۹۹ و منوط کردن لغو آن به موافقت کنگره	اجرا شد.
۳	۲۱۸	الزام رئیس‌جمهور به تعمیم تحریمهای اولیه بانکهای آمریکایی به بانکهای خارجی متعلق به اشخاص آمریکایی با استفاده از اختیارات قانون IEEPA	با صدور دستور اجرایی ۱۳۶۲۸ اجرا شد.
۴	۲۲۰	درخواست از رئیس‌جمهور برای اعمال تحریم ثانویه علیه سوئیفت و مؤسسات خدمات پیام مالی به منظور قطع خدمات به بانک مرکزی و بانکهای تحریمی ایرانی	اجرا نشد.
۵	۵۰۲	اجازه به دادگاه آمریکا برای تصرف و برداشت از منابع مسدودشده بانک مرکزی ایران	در خصوص پرونده پترسون در دادگاه آمریکا در حال اجراست.
۶	۵۰۴	ممنوعیت انتقال وجوه نفت ایران از کشورهای خریدار به کشورهای ثالث	اجرا شد.

در ماده ۲۲۰ این قانون، کنگره به صورت غیرالزام‌آور از رئیس‌جمهور آمریکا خواسته است ظرف ۹۰ روز علیه اشخاص حقیقی و حقوقی که خدمات انتقال پیام مالی (شامل مؤسسه سوئیفت) برای بانک مرکزی ایران و بانکهای تحریمی ایران (موضوع تحریمهای تروریستی و اشاعه) فراهم می‌کنند، تحریمهایی براساس قانون IEEPA اعمال کند. منظور از این ماده، فشار به مؤسسه سوئیفت برای قطع خدمات به بانک مرکزی و همه بانکهای تحریمی ایران بود. البته پیش از این براساس تحریمهای اتحادیه اروپا، خدمات مؤسسه سوئیفت برای بانکهای تحت تحریم این اتحادیه قطع شده بود؛ اما برخی بانکهای تحریمی مانند بانک صنعت و معدن، تحت تحریم اروپا نبودند و با این قانون، سوئیفت آنها نیز قطع شد.

مهم‌ترین بخش از تحریمهای قانون ITRSHRA به ماده ۵۰۴ مربوط است. در این ماده شرایط معافیت از تحریم ثانویه قانون اختیارات دفاعی (NDAA) تغییراتی کرد. به این ترتیب بانک کشور خریدار نفت ایران برای معافیت از تحریم ثانویه دسترسی به دلار باید ضمن کاهش تدریجی خرید نفت از حواله وجوه نفت به کشورهای ثالث خودداری کند. در نتیجه این تحریم درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت ایران در کشورهای خریدار نظیر چین، هند، کره جنوبی، ژاپن و ترکیه دیگر برای خرید و



واردات کالا از سایر کشورها قابل استفاده نیست. این محدودیت راهبردی ۱۸۰ روز بعد از ۶ فوریه ۲۰۱۳ با صدور دستورالعملی توسط اوفک اجرایی شد. با اجرای این تحریم، مازاد منابع حاصل از فروش نفت ایران در حساب بانک‌ها در کشورهای هند، کره جنوبی و ژاپن بلااستفاده شد و نرخ ارز در ایران افزایش یافت.

هـ) دستور اجرایی ۱۳۶۲۸

به منظور اجرای تکالیف قانون کاهش تهدیدهای ایران و حقوق بشر سوریه (ITRSHRA)، اوباما در ۹ اکتبر ۲۰۱۲ دستور اجرایی ۱۳۶۲۸۱ را صادر کرد. در بند ۴ این دستور در راستای ماده ۲۱۸ قانون ITRSHRA، تمام تحریم‌های اولیه آمریکا به اشخاص حقوقی خارجی از جمله بانک‌هایی که تحت کنترل یا مالکیت اشخاص آمریکایی قرار دارند تسری داده شد. در صورت تخلف سابسیدری‌ها از این ممنوعیت، اشخاص آمریکایی مالک یا مدیر آن تحت مجازات‌های مندرج در قانون IEEPA قرار می‌گیرند.

در نتیجه این تحریم، بانک‌های خارجی که بیش از ۵۰ درصد سهام آنها متعلق به اشخاص آمریکایی است، موظف‌اند مطابق مقررات تحریم اولیه در آمریکا (دستور ۱۳۵۹۹)، دارایی بانک‌های ایرانی را توقیف کنند.

و) قانون حمایت از آزادی ایران (IFCPA)

اوباما در ۲ ژانویه ۲۰۱۲ طرح مجلسین آمریکا با عنوان «قانون اختیارات دفاع ملی برای سال مالی ۲۰۱۳ آمریکا» را امضا کرد که شامل تحریم‌های ثانویه مضاعفی علیه ایران بود. مواد ۱۲۴۴ تا ۱۲۵۴ این قانون که «قانون آزادی و مقابله با اشاعه تسلیحاتی ایران ۲۰۱۲» (IFCPA)^۲ نامیده شد، تحریم‌های اولیه و ثانویه متنوعی علیه بخش انرژی، کشتیرانی، کشتی‌سازی، بنادر، گاز، طلا، فلزات خام و واسطه‌های اعمال می‌کند. تحریم‌های بانکی این قانون شامل محورهای ذیل است:

1 . Executive Order 13628 of October 9, 2012, Federal Register, Vol. 77, No. 198.

2 . Iran Freedom and Counter -Proliferation Act) IFCA ,Subtitle D of the FY2013 National Defense Authorization Act ,P.L.(112-239 .

جدول ۸- محورهای تحریم بانکی قانون حمایت از آزادی ایران

ردیف	ماده	موضوع تحریم	وضعیت اجرا
۱	1247(a)	الزام رئیس‌جمهور به لغو حساب‌های واسط (دسترسی به دلار) بانک‌های خارجی که با بانک‌های تحریمی (اشاعه، تروریسم و حقوق بشر) ارتباط داشته باشند.	اجرا شد.
۲	1244(g) و 1247(d)	تحریم ثانویه ممنوعیت استفاده از وجوه نفت برای خرید کالاهای تحریمی (طبق مقررات آمریکا) از کشور خریدار نفت	اجرا شد.
۳	1245(c)	تحریم ثانویه بستن حساب‌های واسط (دسترسی به دلار) بانک‌های خارجی که در تهیه طلا و فلزات گرانبها با بانک‌های ایرانی همکاری کنند.	اجرا شد.

ماده ۱۲۴۷ مجدداً تمام بانک‌های ایرانی را که به دلایل حمایت از تروریسم، اشاعه تسلیحاتی و نقض حقوق بشر تحت تحریم اولیه هستند، مشمول تحریم ثانویه دسترسی به دلار کرد. همچنین ماده ۱۲۴۴ قانون کاهش تهدیدهای ایران دو شرط دیگر به شروط قبلی قانون NDAA (کاهش خرید از ایران و وجود عرضه کافی در بازار جهانی) برای معافیت مؤسسات مالی کشورهای خریدار نفت و فرآورده‌های نفتی ایران از تحریم فراسرزمینی لغو حساب کارگزاری در آمریکا اضافه کرد: ۱. وجوه متعلق به ایران در یک حساب در کشور خریدار و در مؤسسه مالی خارجی نگهداری شود. ۲. وجوه صرفاً برای تجارت کالا و خدمات غیرتحریمی آمریکا و مابین ایران و آن کشور استفاده شود. (برای کالا و خدمات سایر کشورها یا کالا و خدمات موضوع تحریم‌های آمریکا پرداخت نشود). با این تحریم در واقع موارد مصرف وجوه نفت کاهش و میزان انباشت آن در کشورهای خریدار افزایش می‌یابد.

ز) دستور اجرایی ۱۳۶۴۵

اوباما در ۳ ژوئن ۲۰۱۳ با صدور دستور اجرایی ۱۳۶۴۵ تحریم‌های ثانویه جدیدی علیه نظام بانکی کشور و برخی حوزه‌های دیگر (نظیر خودروسازی) وضع کرد. اهم تحریم‌های بانکی این دستور در دو بخش خلاصه می‌شود:

۱. ماده ۱: اعمال تحریم ثانویه انسداد دارایی و لغو حساب‌های واسط (منع دسترسی به دلار) برای بانک‌های خارجی که به هر طریق از ریال ایران استفاده کنند. هدف از این تحریم، جلوگیری از عقد پیمان‌های پولی دوجانبه و چندجانبه بین ایران و کشورهای دیگر است؛ زیرا پایه پیمان‌های پولی استفاده از حساب‌های ریالی در بانک‌های خارجی است. ترکیب دو مجازات سنگین در این تحریم نشان‌دهنده اهمیت موضوع پیمان‌های پولی در نظر طراحان تحریم در آمریکا است.



۲. ماده ۲: اعمال تحریم ثانویه انسداد دارایی برای هر شخص خارجی از جمله بانک‌های خارجی که هر گونه کمکی به اشخاص تحریمی ایران (SDN) کنند. البته در این تحریم بانک‌های ایرانی که صرفاً به واسطه دستور اجرایی ۱۳۵۹۹ در فهرست قرار دارند (نظیر بانک‌های خصوصی پاسارگاد و غیره) مستثنا شده‌اند؛ به عبارت دیگر بانک‌های خارجی چنانچه با بانک‌های تحریمی ایران (اشاعه، تروریسم و حقوق بشر) ارتباط برقرار کنند، مشمول تحریم انسداد دارایی در آمریکا می‌شوند. پیش از این ارتباط با بانک‌های تحریمی (اشاعه و تروریسم) مشمول مجازات لغو حساب واسط (منع دسترسی به دلار) می‌شد، اما با این تحریم، موضوع حقوق بشر هم اضافه شد و دیگر اینکه مجازات به توقیف دارایی تغییر کرد (تشدید شد).

شرایط لغو یا تعلیق تحریم‌های بانکی

در مجموع تحریم‌های آمریکا به دو دسته کلی دستورهای اجرایی رئیس‌جمهور و قوانین کنگره تقسیم می‌شود. دستورهای اجرایی رئیس‌جمهور خود ناشی از اختیارات موضوع قانون «اعمال قدرت اقتصادی در شرایط اضطراری بین‌المللی» (IEEPA)^۱ مصوب سال ۱۹۷۷ کنگره آمریکا است. این قانون به رئیس‌جمهور آمریکا اجازه می‌دهد محدودیت‌هایی مانند تحریم‌های اقتصادی، تجاری و اقدامات دیگر را در پاسخ به تهدیدهای نامعمول امنیت ملی، سیاست خارجی یا اقتصاد آمریکا اعمال کند. علاوه بر تحریم‌های دستور اجرایی، برخی تحریم‌ها نیز مستقیماً ناشی از قوانین کنگره آمریکا است.

شرایط لغو یا تعلیق تحریم‌ها به نوع تحریم از حیث دسته‌بندی فوق بستگی دارد. اگر تحریم‌ها براساس قوانین کنگره باشد، لغو یا تعلیق آن نیز به شرایط مندرج در قوانین بستگی دارد. چنانچه تحریم‌ها براساس دستورهای اجرایی رئیس‌جمهور باشد، امکان لغو یا تعلیق آن کاملاً در اختیار رئیس‌جمهور است (Rennack, 2015: 5). برای مثال دستور اجرایی ۱۲۱۷۰ کارتر در خصوص توقیف ۱۲ میلیارد دلار از دارایی‌های بانک مرکزی ایران بعد از بیانیه الجزایر و توافق در خصوص رهایی گروگان‌های آمریکا در سال ۱۹۸۱ با صدور دستور اجرایی دیگر (دستور ۱۲۲۷۶) لغو شد. البته قاعده فوق، همیشه حاکم نیست. گاهی برخی فرامین اجرایی به دلیل الزام قانون کنگره وضع شده یا در برخی موارد مفاد دستور اجرایی به طور مجزا در قانون کنگره به الزامی قانونی تبدیل شده است که در هر دو صورت امکان لغو یا تعلیق تحریم‌ها به شرایط مندرج در قوانین کنگره بستگی دارد. بدیهی است شناسایی ناقضان تحریم یا

1. International Emergency Economic Powers Act ("IEEPA")

۲. مندرج در عنوان ۵۰ بخش ۱۷۰۱ تا ۱۷۰۶ قانون آمریکا (Code States United).

اضافه کردن اشخاص جدید به تحریم‌ها نیازمند اقدام اجرایی دولت و در واقع وزارت خزانهداری آمریکا است و چنانچه دولت تمایل به اجرای تحریم‌ها نداشته باشد، عملاً تحریم‌ها تعلیق می‌شود. چهارده سال مسکوت گذاشتن تحریم‌های داماتو (ایسا) از سوی وزارت خزانهداری آمریکا مؤید این موضوع است.

تفاوت حقوقی منشأ تحریم‌ها از منظر مصوب‌کننده یا دولت آمریکا در موضوع رفع تحریم‌های ایران در مذاکرات هسته‌ای از سه جهت حایز اهمیت است:

۱. چنانچه لغو تحریم‌ها در حوزه اختیار دولت آمریکا باشد، تعهد به لغو آن در توافق نهایی ممکن است و در غیر این صورت امکان لغو آن منوط به تصویب‌کننده آمریکا است.
۲. ممکن است برخی موضوعات به طور هم‌زمان مورد تحریم‌کننده و دولت آمریکا باشد و در نتیجه لغو آن منوط به لغو همه قوانین مرتبط است.
۳. احتمالاً مطابق بیانیه لوزان، تنها تحریم‌های مرتبط با برنامه هسته‌ای ایران کاهش خواهد یافت؛ بنابراین دسته‌بندی تحریم‌ها براساس علت وضع آن بسیار حایز اهمیت است.

شرایط لغو تحریم‌ها براساس تمایز منشأ قوانین

با توجه به تفاوت تحریم‌ها از نظر منشأ قوانین و همچنین از منظر علل وضع تحریم، شرایط لغو و تعلیق هر یک از تحریم‌های بانکی را به تفکیک بررسی می‌کنیم.

جدول ۹- شرایط لغو تحریم‌های بانکی

موانع و محدودیت‌ها در لغو	شرایط لغو		
۱. تحریم ۱۲۹۵۹ سال‌ها قبل از موضوع هسته‌ای وضع شده و اساساً ارتباطی با برنامه هسته‌ای ایران ندارد. ۲. مفاد تحریم‌های ۱۲۹۵۹ به طور موازی در بند ۱۰۳ قانون سیسادا کنگره تکرار شده است و عملاً لغو این تحریم چنانچه با لغو تحریم‌های ماده ۱۰۳ قانون سیسادا همراه نباشد، تأثیری نخواهد داشت.	کاملاً در اختیار رئیس جمهور آمریکا است و نیازی به تأیید کنگره ندارد.	EO12959	۱
این تحریم اساساً تحریم اشاعه و هسته‌ای نیست، بلکه علیه نهادهای حامی تروریسم وضع شده است و اختصاص به ایران هم ندارد.	کاملاً در اختیار رئیس جمهور آمریکا است و نیازی به تأیید کنگره ندارد.	EO13224	۲
این دستور با هدف مقابله با اشاعه تسلیحات کشتار جمعی کره شمالی وضع شد و اختصاص به موضوع ایران ندارد.	کاملاً در اختیار رئیس جمهور آمریکا است و نیازی به تأیید کنگره ندارد.	EO13382	۳
قانون پاتریوت مصوب کنگره آمریکا و در واکنش به حادثه ۱۱ سپتامبر تصویب شده است و صرفاً درباره ایران نیست.	لغو از طریق تصویب کنگره آمریکا امکان‌پذیر است.	Patriot	۴



<p>طبق ماده ۲۱۷ قانون کاهش تهدیدهای ایران (ITRSHRA)، لغو این تحریم منوط به این است که رئیس‌جمهور آمریکا طی گزارشی به کنگره اعلام کند که بانک مرکزی ایران تأمین مالی در موارد زیر را متوقف کرده است:</p> <ol style="list-style-type: none"> ۱. سلاح‌های شیمیایی، میکروبی، هسته‌ای و فناوری‌های آن ۲. توانایی ایران برای ساخت، فعالیت و حفظ تأسیسات هسته‌ای ۳. سپاه پاسداران ۴. اشخاص تحریمی دستورهای اجرایی ۱۳۲۲۴ و ۱۳۳۸۲ 	<p>در اختیار رئیس‌جمهور و منوط به ارائه با گزارش به کنگره است. ۹۰ روز بعد از ارائه این گزارش، تحریم‌های موضوع دستور ۱۳۵۹۹ قابل لغو شدن است. در واقع با این ماده، فرایند لغو طولانی‌تر شده است.</p>	<p>EO13599</p>	<p>۵</p>
<p>براساس ماده ۴۰۱ قانون سیسادا، لغو تحریم‌های بانکی مندرج در مواد ۱۰۳ و ۱۰۴ قانون منوط به این است که رئیس‌جمهور آمریکا طی گزارشی به کنگره رسماً اعلام کند که:</p> <ol style="list-style-type: none"> ۱. ایران حمایت از تروریسم را متوقف کرده است و دیگر لازم نیست بعد از آن به عنوان حامی تروریسم معرفی شود. ۲. ایران به صورت راستی‌آزمایی‌شده موجودیت و توسعه سلاح‌های هسته‌ای، میکروبی و شیمیایی و فناوری موشک و پرتاب موشک را خاتمه داده است. <p>با توجه به شرایط فوق، لغو تحریم‌های اولیه و ثانویه بانکی قانون سیسادا گرچه در حوزه اختیارات رئیس‌جمهور است، مستقیماً به موضوع حمایت از تروریسم و فناوری موشکی ایران گره خورده است.</p>	<p>در اختیار رئیس‌جمهور و منوط به ارائه گزارش به کنگره است.</p>	<p>CISADA</p>	<p>۶</p>
<p>ابتدا در این قانون اجازه لغو تحریم‌ها به رئیس‌جمهور و دولت آمریکا داده نشده و لغو قانون صرفاً از مسیر وضع قانون دیگری توسط کنگره امکان‌پذیر بود؛ اما در ماده ۵۰۴ قانون ITRSHRA بندی با عنوان Termination به ماده ۱۲۴۵ قانون NDAA اضافه و همان مفاد و شرایط فسخ سیسادا به عنوان فسخ این قانون نیز اضافه شد. به این ترتیب فسخ تحریم‌های NDAA منوط به آن است که رئیس‌جمهور آمریکا طی گزارشی به کنگره رسماً اعلام کند که:</p> <ol style="list-style-type: none"> ۱. ایران حمایت از تروریسم را متوقف کرده است و دیگر لازم نیست بعد از آن به عنوان حامی تروریسم معرفی شود. ۲. ایران به صورت راستی‌آزمایی‌شده موجودیت و توسعه سلاح‌های هسته‌ای، میکروبی، شیمیایی و فناوری موشک و پرتاب موشک را خاتمه داده است. <p>با توجه به شرایط فوق، لغو تحریم‌های اولیه و ثانویه بانکی قانون سیسادا گرچه در حوزه اختیارات رئیس‌جمهور است، مستقیماً به موضوع حمایت از تروریسم و فناوری موشکی ایران گره خورده است.</p>	<p>در اختیار رئیس‌جمهور و منوط به ارائه گزارش به کنگره است.</p>	<p>NDAA</p>	<p>۷</p>

<p>۸</p>	<p>EO13622</p>	<p>اختیار لغو کاملاً در دست رئیس‌جمهور آمریکا در این زمینه دخالتی ندارد.</p>	<p>به‌رغم اینکه لغو تحریم‌های ۱۳۶۲۲ در اختیار رئیس‌جمهور آمریکاست، مفاد آن در همه محورها (جز موضوع تأمین اسکانس ارز) به صورت موازی در قوانین کنگره آمریکا درج شده است:</p> <p>۱. تحریم ثانویه فروش طلا (ماده ۵ دستور ۱۳۶۲۲) به صورت مجزا در ماده ۱۲۴۵ قانون ایفکا (IFCPA) کنگره درج شده است.</p> <p>۲. تحریم ثانویه در ارتباط با بانک مرکزی ایران (ماده ۵ دستور ۱۳۶۲۲) به صورت مجزا در ماده ۱۲۴۵ قانون NDAA کنگره درج شده است.</p> <p>با توجه به همپوشانی تحریم‌های ثانویه کنگره با تحریم‌های دستور ۱۳۶۲۲ (جز تحریم ثانویه تأمین اسکانس برای بانک مرکزی و بانک‌های دولتی ایران)، می‌توان گفت تعلیق و لغو این دستور اجرایی چنانچه با رفع تحریم‌های ثانویه کنگره همراه نباشد، تأثیری بر کاهش تحریم‌ها در این حوزه نخواهد داشت.</p>
<p>۹</p>	<p>ITRSHRA</p>	<p>امکان لغو این قانون برای رئیس‌جمهور لحاظ نشده و تنها راه تصویب مصوبه جدیدی در کنگره مبنی بر لغو قانون فوق است.</p>	<p>از آنجا که بخش مربوط به تحریم‌های ثانویه انتقال وجوه نفت در این قانون، تحریمی مستقل نیست و در واقع تبصره‌ای به تحریم‌های قانون NDAA است، شرایط لغو آن، همان شرایط لغو قانون NDAA یعنی گزارش رئیس‌جمهور به کنگره در خصوص پایان حمایت ایران از تروریسم و خاتمه برنامه موشکی است.</p>
<p>۱۰</p>	<p>EO13628</p>	<p>لغو این دستور اجرایی هم مشابه سایر دستورهای اجرایی در اختیار رئیس‌جمهور آمریکاست.</p>	<p>از آنجا که وضع این دستور براساس الزام ماده ۲۱۸ قانون ITRSHRA کنگره انجام گرفته، لغو آن به معنای تخلف از الزامات قانونی کنگره است.</p>
<p>۱۱</p>	<p>IFCPA</p>	<p>امکان لغو هیچ‌یک از تحریم‌های این قانون در متن لحاظ نشده و تنها راه تصویب مصوبه جدیدی در کنگره مبنی بر لغو قانون فوق است.</p>	<p>برخی تحریم‌های این قانون در واقع قیوداتی بر تحریم‌های قبلی است و از این جهت لغو آن تابع شرایط لغو در آن قوانین است. برای مثال چنانچه تحریم ثانویه تراکنش‌های نفتی قانون NDAA لغو شود، (منوط به خاتمه حمایت از تروریسم و برنامه موشکی ایران)، قیودات آن در قانون IFCPA نظیر بند d ماده ۱۲۴۷ و بند g ماده ۱۲۴۴ نیز خود به خود لغو خواهد شد.</p>
<p>۱۲</p>	<p>EO13645</p>	<p>اختیار لغو این دستور اجرایی کاملاً در دست رئیس‌جمهور آمریکاست.</p>	



جدول ۱۰- شرایط تعلیق تحریم‌های بانکی

موانع و محدودیت‌ها در تعلیق	شرایط تعلیق		
مادامی که تحریم‌های مشابه ماده ۱۰۳ قانون سیسادا پابرجاست، عملاً تعلیق این تحریم‌ها تأثیری نخواهد داشت.	تعلیق تحریم‌های دستور اجرایی ۱۲۹۵۹ در اختیار رئیس‌جمهور آمریکا است.	EO12959	۱
موضوع تحریم اساساً ارتباطی با هسته‌ای ندارد و به بهانه حمایت از تروریسم است.	تعلیق این تحریم کاملاً در اختیار دولت آمریکا است. وزارت خزانه‌داری آمریکا می‌تواند نام بانک صادرات ایران و سابسیدری آن را از فهرست اشخاص تحریم خارج کند.	EO13224	۲
	تعلیق این تحریم کاملاً در اختیار دولت آمریکا است. وزارت خزانه‌داری نام بانک‌های ایرانی را از فهرست سیاه این تحریم خارج کند.	EO13382	۳
	اداره فینسن وزارت خزانه‌داری آمریکا کاملاً مختار است نام ایران را از فهرست منطقه نگرانی پول‌شویی خارج کند.	Patriot	۴
موضوع این تحریم‌ها برنامه هسته‌ای ایران نیست، بلکه در ادامه دستور اجرایی ۱۲۹۵۹ و در واقع به دلیل محسوب کردن ایران به عنوان تهدید امنیت ملی آمریکا وضع شده است.	تعلیق در اختیار رئیس‌جمهور آمریکا است.	EO13599	۵
براساس بند دوم ماده ۱۰۳ سیسادا (Section (vi)(B)(2)(b)(103)) دست وزارت خزانه‌داری آمریکا برای تعلیق تحریم‌های اولیه موضوع ماده ۱۰۳ یعنی ممنوعیت ارائه خدمات بانکی و دسترسی به دلار به بانک‌های ایرانی کاملاً باز است و در این زمینه کنگره هیچ دخالتی ندارد؛ اما تعلیق تحریم‌های ثانویه موضوع ماده ۱۰۴ و تعلیق مجازات ناقضان داخلی آن براساس بند f ماده ۱۰۴ در اختیار وزارت خزانه‌داری آمریکا است و منوط به این است که اولاً وزارت خزانه‌داری این تعلیق را در راستای منافع ملی آمریکا ضروری بداند و ادله خود در این باره را به کمیته‌های کنگره گزارش دهد.	تعلیق تحریم‌های بانکی مواد ۱۰۳ و ۱۰۴ سیسادا توسط وزارت خزانه‌داری آمریکا امکان‌پذیر است و البته به تحقق شرایطی بستگی دارد. برای تعلیق تحریم‌های ثانویه سیسادا کافی است وزارت خزانه‌داری نام بانک‌های ایرانی را از فهرست سیاه تحریم‌های ۱۳۳۸۲ یا ۱۳۲۲۴ خارج کند و با این کار به طور خودکار و بدون نیاز به نظر کنگره، ورودی تحریم‌های ثانویه سیسادا قطع و عملاً این تحریم‌ها علیه بانک‌های مذکور تعلیق می‌شود. بدیهی است این تحریم‌ها با بازگشت مجدد نام اشخاص به فهرست تحریم‌ها باز خواهد شد.	CISADA	۶

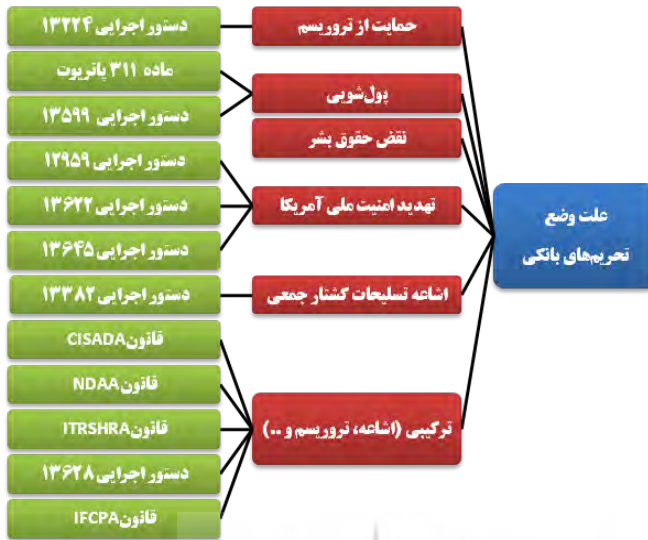
<p>شرایط تعلیق تحریم‌های ثانویه قانون اختیارات دفاعی سال ۲۰۱۲ (NDAA) علیه بانک مرکزی و تراکنش‌های نفتی ایران در جزء ۵ بند ۴ ماده ۱۲۴۵ این قانون بیان شده است. براساس این ضوابط، رئیس‌جمهور اختیار دارد در راستای منافع امنیت ملی در بازه‌های زمانی کمتر از ۱۲۰ روز و به طور نامحدود اجرای تحریم‌ها را تعلیق و گزارشی از دستاوردها و دلایل توجیه‌کننده آن را به کنگره ارائه کند.</p>	<p>در اختیار رئیس‌جمهور است.</p>	<p>NDAA</p>	<p>۷</p>
<p>هرچند تعلیق تحریم‌های ۱۳۶۲۲ در اختیار رئیس‌جمهور آمریکا است، مفاد آن در همه محورها (جز موضوع تأمین اسکناس ارز) به طور موزنی در قوانین کنگره آمریکا درج شده است:</p> <ol style="list-style-type: none"> ۱. تحریم ثانویه فروش طلا (ماده ۵ دستور ۱۳۶۲۲) به صورت مجزا در ماده ۱۲۴۵ قانون ایفا (IFCPA) کنگره درج شده است. ۲. تحریم ثانویه ارتباط با بانک مرکزی ایران (ماده ۵ دستور ۱۳۶۲۲) به صورت مجزا در ماده ۱۲۴۵ قانون NDAA کنگره درج شده است. <p>با توجه به همپوشانی تحریم‌های ثانویه کنگره با تحریم‌های دستور ۱۳۶۲۲ (جز تحریم ثانویه تأمین اسکناس برای بانک مرکزی و بانک‌های دولتی ایران)، می‌توان گفت تعلیق و لغو این دستور اجرایی چنانچه با رفع تحریم‌های ثانویه کنگره همراه نباشد، تأثیری بر کاهش تحریم‌ها در این حوزه نخواهد داشت.</p>	<p>تعلیق تحریم‌های دستور اجرایی ۱۳۶۲۲ در اختیار رئیس‌جمهور آمریکا است. برای تعلیق وزارت خزانه‌داری می‌تواند طی دستورالعملی اعلام کند که فعلاً از اجرای این تحریم‌ها خودداری خواهد کرد. به این ترتیب ساختار تحریم‌ها باقی می‌ماند، اما ناقضان تحریم ثانویه یعنی اشخاص خارجی مجازات نمی‌شوند.</p>	<p>EO13622</p>	<p>۸</p>
<p>رئیس‌جمهور آمریکا می‌تواند براساس شرایط مندرج در جزء ۲ بند ۳ ماده ۲۲۰ به دلیل اعمال تحریم‌های مستقل، از اعمال تحریم‌های ثانویه علیه مؤسسه سوئیفت اجتناب کند. تحریم‌های انتقال وجوه نفت موضوع بند ۵۰۴ این قانون نیز از طریق شرایط تعلیق تحریم در قانون NDAA امکان‌پذیر است، زیرا تحریم ثانویه انتقال وجوه نفت عملاً تحریم مجزایی نیست و صرفاً قیوداتی جدید به تحریم‌های قانون NDAA است. بنابراین رئیس‌جمهور می‌تواند مطابق جزء ۵ بند ۴ ماده ۱۲۴۵ قانون NDAA در راستای منافع امنیت ملی در بازه‌های زمانی کمتر از ۱۲۰ روز و به طور نامحدود اجرای تحریم‌های ثانویه انتقال وجوه نفت قانون ITRSHRA را تعلیق و گزارشی از دستاوردها و دلایل توجیه‌کننده آن را به کنگره ارائه کند.</p>	<p>تعلیق در اختیار دولت است. شرایط تعلیق تحریم‌ها دربار تحریم‌های ثانویه علیه مؤسسه سوئیفت درج شده است.</p>	<p>ITRSHRA</p>	<p>۹</p>



	<p>تعلیق تحریم‌های دستور اجرایی ۱۳۶۲۸ در اختیار رئیس‌جمهور آمریکا است. برای تعلیق وزارت خزانه‌داری می‌تواند طی دستورالعملی اعلام کند که فعلاً از اجرای این تحریم‌ها خودداری خواهد کرد. به این ترتیب ساختار تحریم‌ها باقی می‌ماند، اما ناقضان تحریم ثانویه یعنی اشخاص خارجی مجازات نمی‌شوند.</p>	EO13628	۱۰
<p>طبق مفاد این قانون (از جمله بندهای ۱۲۴۴(i)، 1245(g) و ۱۲۴۵(f))، رئیس‌جمهور آمریکا مجاز است در صورتی که اولاً تعلیق تحریم‌ها برای امنیت ملی آمریکا ضروری باشد و ثانیاً گزارش توجیهی در این زمینه به کنگره ارائه کند، اقدام به تعلیق تحریم‌ها برای دوره‌های کمتر از ۱۸۰ روز کند.</p>	<p>در اختیار رئیس‌جمهور است.</p>	IFCPA	۱۱
	<p>تعلیق تحریم‌های دستور اجرایی ۱۳۶۴۵ در اختیار رئیس‌جمهور آمریکا است. برای تعلیق وزارت خزانه‌داری می‌تواند طی دستورالعملی اعلام کند که فعلاً از اجرای این تحریم‌ها خودداری خواهد کرد. به این ترتیب ساختار تحریم‌ها باقی می‌ماند، اما ناقضان تحریم ثانویه یعنی اشخاص خارجی مجازات نمی‌شوند.</p>	EO13645	۱۲

تفکیک تحریم‌ها بر اساس علل وضع

در مجموعه مقررات تحریم‌های بانکی، عبارت تحریم‌های هسته‌ای (Sanctions Nuclear) وجود ندارد. این حقیقتی است که در نامه ۹ ژوئیه ۲۰۱۴ نمایندگان کنگره به رئیس‌جمهور آمریکا تأکید شده است؛ اما بخشی از تحریم‌های اقتصادی و بانکی به اتهام برنامه ایران برای اشاعه تسلیحات کشتار جمعی وضع شده که این موضوع در خصوص تحریم‌های بعد از سال ۲۰۰۶ به دلیل برنامه هسته‌ای ایران است. مجموعه مقررات مربوط به تحریم‌های بانکی را می‌توان براساس علت وضع آن به شرح زیر دسته‌بندی کرد:



شکل ۵- دسته‌بندی تحریم‌های بانکی بر اساس علل وضع

تفکیک موضوعی تحریم‌ها و میزان همپوشانی قوانین براساس ساختار تحریم‌های بانکی می‌توان دسته‌بندی موضوعی زیر را از محتوای تحریم‌ها اعمال کرد:



شکل ۶- دسته‌بندی تحریم‌های بانکی بر اساس محتوای تحریم‌ها

همان‌طور که در نمودار بالا ملاحظه می‌شود، اکثر تحریم‌های بانکی نظیر تحریم ثانویه بانک مرکزی، تحریم ثانویه بانک‌های تجاری و تحریم ثانویه طلا هم‌زمان تحت پوشش قوانین کنگره و دستورهای اجرایی رئیس‌جمهور قرار دارد؛ از این رو رفع تحریم نیز منوط به لغو تمام تحریم‌های موازی است و در غیر این صورت لغو یک قانون تأثیری بر نتیجه نهایی تحریم نخواهد داشت.

امکان‌سنجی لغو یا تعلیق تحریم‌های مرتبط با هسته‌ای در چارچوب لوزان
 با توجه به تفسیر وزارت خارجه از مفاد بیانیه لوزان و تأکید تیم مذاکره‌کننده ایران بر رعایت چارچوب‌های این بیانیه، تنها تحریم‌های ثانویه آمریکا که مرتبط با برنامه هسته‌ای ایران باشند، در توافق جامع رفع خواهند شد. بر این اساس و با توجه به محدودیت‌ها و موانع ساختاری در مسیر لغو هریک از قوانین، امکان لغو تحریم‌های بانکی در قالب جدول زیر ارائه شده است.

جدول ۹: شرایط لغو تحریم‌های بانکی

ردیف	منشأ تحریم‌های بانکی	علت وضع تحریم			اهمیت و اثرگذاری	امکان تعلیق توسط دولت	فرایند لغو				نوع تحریم	امکان لغو توسط دولت (لوزان)	
		اشاعه (هسته‌ای)	ترکیبی (هسته‌ای و دلایل دیگر)	دلایل دیگر			شرايط لغو	اجرای تعهدات هسته‌ای	خاتمه برنامه موشکی	خاتمه حمایت از تروریسم			سایر (تهدید امنیت ملی و ...)
۱	EO12959			✓	کم	بله	✓					اولیه	✓
۲	EO13224			✓	کم	بله	✓					اولیه	✓
۳	EO13382	✓			کم	بله	✓	✓				اولیه	
۴	Patriot			✓	کم	بله	✓	✓				اولیه	✓
۵	EO13599		✓		کم	بله	✓	✓				اولیه	✓
۶	CISADA		✓		زیاد	بله	✓	✓	✓			ثانویه	✓
۷	NDAА		✓		زیاد	بله	✓	✓	✓			ثانویه	✓
۸	EO13622		✓		متوسط	بله	✓	✓				ثانویه	✓
۹	ITRSHRA		✓		زیاد	بله		✓				ثانویه	✓
۱۰	EO13628		✓		متوسط	بله	✓	✓				ثانویه	✓
۱۱	IFCPA		✓		زیاد	بله		✓				ثانویه	✓
۱۲	EO13645		✓		زیاد	بله	✓	✓				ثانویه	✓



همان‌طور که در جدول فوق مشاهده می‌شود:

۱. از مجموع ۱۲ نوع مقررات تحریم بانکی، تنها دستور اجرایی ۱۳۳۸۲ صرفاً در خصوص اشاعه تسلیحات کشتار جمعی وضع شده و قابل انطباق با موضوع هسته‌ای ایران است. سایر تحریم‌ها دلایل غیرهسته‌ای دارند و لغو آنها در گرو مسائل غیرهسته‌ای ایران (نظیر بحث سیاست‌های داخلی، منطقه‌ای، موشکی و ...) است.

۲. با توجه به محدودیت اختیارات دولت آمریکا در موضوع لغو تحریم‌ها، چنان‌که مطابق بیانیه لوزان، صرفاً تحریم‌های ثانویه جزو موضوع لغو باشد، حداکثر (با نادیده‌انگاری ارتباط با موضوع هسته‌ای) دستورهای اجرایی ۱۳۳۸۲، ۱۳۶۲۲ و ۱۳۶۴۵ لغو شدنی هستند.

۳. با توجه به پوشش تحریم‌های ۱۳۶۲۲ در سایر قوانین کنگره نظیر IFCPA عملاً لغو این تحریم تأثیر عینی بر تحریم‌ها نخواهد گذاشت.

۴. از مجموع ۱۲ قانون و دستور تحریم‌های بانکی، ۷ مورد درباره تحریم‌های ثانویه است که مهم‌ترین آنها مربوط به تحریم‌های ثانویه ۴ قانون (CISADA, NDAA, ITRSHRA, IFCPA) کنگره است؛ اما دو قانون ITRSHRA و IFCPA اساساً لغوشدنی نیست و شرط لغو دو قانون دیگر یعنی تحریم ثانویه بانک‌های تجاری (CISADA) و تحریم ثانویه بانک مرکزی (NDAA) در گرو پایان یافتن حمایت ایران از تروریسم و محدودسازی برنامه موشکی است.

۵. عمده بانک‌های تجاری بزرگ ایران مانند بانک‌های ملی، سپه، تجارت و ملت هدف تحریم اولیه دستور اجرایی ۱۳۳۸۲ قرار گرفته و به همین علت هدف تحریم‌های ثانویه قانون CISADA نیز واقع شده‌اند. گرچه از لحاظ حقوقی این تحریم‌ها جزو تحریم‌های هسته‌ای^۱ محسوب نمی‌شوند، حتماً جزو تحریم‌های بهانه برنامه هسته‌ای هستند. بنابراین با شفاف‌سازی برنامه هسته‌ای ایران، لازم است این دستور اجرایی لغو یا نام بانک‌های ایرانی از موضوع این دستور خارج شود. خارج‌سازی نام بانک‌ها عملاً به معنای تعلیق خود به خود تحریم‌های ثانویه علیه بانک‌های مذکور است.

۶. خارج‌سازی نام بانک‌های ایران از تحریم ۱۳۳۸۲ چنانچه به طور مشروط انجام شود (تا زمان پای‌بندی تعهدات ایران) به معنای تعلیق تحریم است و بازگشت آن به فهرست تحریم‌ها سریع و آسان خواهد بود. در نتیجه پیامدهای تعلیق تحریم یعنی ریسک‌پذیر نبودن بانک‌ها در شروع مجدد روابط با بانک‌های فوق وجود خواهد

داشت. علاوه بر این مادامی که سایر تحریم‌های موازی و همپوشان یعنی تحریم‌های ثانویه قانون IFCPA و دستور اجرایی ۱۳۶۴۵ هم‌زمان تعلیق نشود، عملاً اتفاقی برای تحریم‌های ثانویه بانکی نخواهد افتاد.

امکان اعمال مجدد تحریم‌های ثانویه بانکی به بهانه‌های غیرهسته‌ای

۱. تحریم به بهانه حمایت از تروریسم (دستور ۱۳۲۲۴)

با توجه به مفاد دستور اجرایی ۱۳۲۲۴، کاملاً این امکان برای وزارت خزانه‌داری آمریکا وجود دارد تا نام بانک‌های ایرانی را همانند بانک صادرات ایران به بهانه حمایت از نهضت‌ها و جریان‌های مقاومت و شیعه در منطقه (لبنان، سوریه، عراق، یمن و بحرین) به این فهرست اضافه کند. در این صورت تحریم‌های ثانویه موضوع قوانین کنگره از جمله قانون سیزدهم علیه این نهادها باقی خواهد ماند. بانک‌های وابسته به نهادهای نظامی مانند انصار، مهر اقتصاد، حکمت ایرانیان، قوامین، کوثر و سپه و بانک‌های مرتبط با نهادهای رهبری نظیر پارسیان، سینا و دی می‌توانند به راحتی تحت تحریم این دستور اجرایی قرار گیرند.

۲. تحریم به بهانه نقض حقوق بشر (دستور ۱۳۵۵۳)

اشخاص حقیقی و حقوقی که به دلیل نقض حقوق بشر در لیست سیاه دستور اجرایی ۱۳۵۵۳ (مصوب سپتامبر ۲۰۱۰) قرار گیرند، هدف تحریم ثانویه موضوع ماده ۱۲۴۷ قانون IFCPA کنگره واقع می‌شوند. به طور مشخص در قانون کنگره قید شده است بانک‌هایی که به دلیل نقض حقوق بشر تحت تحریم اولیه انسداد دارایی واقع شوند، تحریم ثانویه می‌شوند. این تأکید نشان می‌دهد احتمال تحریم برخی بانک‌های وابسته به نهادهای انقلابی یا حاکمیتی به بهانه نقض حقوق بشر و حمایت از جریان فتنه جدی است.

نتیجه‌گیری

تحریم‌های بانکی ستون خیمه سایر نظام تحریم‌های ایران است. با توجه به اهمیت رفع تحریم‌های بانکی در مذاکرات جامع هسته‌ای، لازم است به مختصات حقوقی و اقتصادی این تحریم‌ها توجه شود. این پژوهش با همین رویکرد انجام گرفت و به نکات قابل تأمل زیر دست یافت:

۱. نظام تحریم‌های اولیه و ثانویه بانکی آمریکا به هم آمیخته و مرتبط است؛ برای مثال تحریم ثانویه بانک‌های تجاری ایران بر اشخاص فهرست تحریم‌های اولیه آمریکا اعمال می‌شود.

۲. هر یک از محورهای موضوعی تحریم‌های بانکی را چند قانون و دستور اجرایی به طور هم‌زمان پوشش می‌دهند و مادامی که همه این تحریم‌ها با هم لغو نشود، تأثیری بر عملیات تحریم نخواهد داشت. برای مثال تحریم ثانویه فروش طلا به بانک مرکزی ایران به طور هم‌زمان توسط دستور اجرایی ۱۳۶۲۲ و قانون IFCPA اعمال شده و لغو آن نیازمند لغو هر دو مقررات است.

۳. آمریکا قوانین متعددی برای اعمال تحریم علیه کشورها در اختیار دارد و با توجه به بهانه‌های متعدد پول‌شویی، نقض حقوق بشر و حمایت از تروریسم، امکان تحریم مجدد نظام بانکی کشور براساس برنامه‌های تحریمی دیگر کاملاً جدی است. این مهم به خصوص برای بانک‌های حاکمیتی، وابسته به نهادهای نظامی و رهبری بیشتر محتمل است.

۴. تمام تحریم‌های بانکی (جز دستور اجرایی ۱۳۳۸۲) به بهانه‌های متعددی غیر از موضوع هسته‌ای وضع شده‌اند و لغو آنها در گرو مسائل غیرهسته‌ای ایران (نظیر بحث سیاست‌های داخلی، منطقه‌ای، موشکی و...) است.

۵. ساختار تحریم‌های آمریکا به گونه‌ای است که عمده تحریم‌های ثانویه براساس قوانین کنگره وضع شده است و عملاً امکان لغو آن توسط رئیس‌جمهور وجود ندارد.

۶. با توجه به ساختار تحریم‌ها محتمل‌ترین گزینه پیشنهادی از سوی طرف آمریکایی در مذاکرات، الف) باقی‌ماندن تحریم‌های اولیه (به دلیل ارتباط نداشتن با موضوع هسته‌ای)؛ ب) خارج‌سازی نام بانک‌های تجاری دولتی ایران (نه بانک‌های نظامی) از فهرست دستور اجرایی ۱۳۳۸۲ توسط وزارت خزانه‌داری آمریکا (در نتیجه تعلیق تحریم‌های ثانویه)؛ ج) تعلیق تحریم‌های بانک مرکزی و تراکنش‌های نفتی موضوع قانون NDAA و د) تعلیق تحریم‌های طلا (دستور اجرایی ۱۳۶۲۲ و قانون IFCPA) است.



۷. تعلیق تحریم‌های ثانویه بانکی عملاً سایه مخاطرات تحریم‌ها را حفظ می‌کند و مانع شروع دوباره همکاری با بانک‌های بزرگ و جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی می‌شود و تنها اندکی تسهیل در جریان پرداخت‌های واردات و صادرات را دربر خواهد داشت. بنابراین بهترین مسیر برای رفع تحریم‌ها، لغو تحریم‌ها توسط کنگره یا تعلیق بدون محدودیت زمانی توسط دولت امریکاست که طبعاً نیازمند طراحی و پافشاری طرف ایرانی است.

۸. امکان تحریم مجدد بخش زیادی از بانک‌ها به دلیل حمایت از تروریسم یا نقض حقوق بشر وجود دارد.

منابع لاتین

- Authority of the House of Lords”, (2007) The Impact of Economic Sanctions², “nd Report of Session, Vol. I, London.

- Executive Order 12959 (1999), “Prohibiting Certain Transactions with Respect to Iran”, Federal Register, Vol. 60, No. 89. May 9.

- Executive Order 13224 (2001), “Blocking Property and Prohibiting Transactions with Persons who Commit, Threaten to Commit, or Support Terrorism, Sep.25.

- Executive Order 13382 (2005), “Blocking Property of Weapons of Mass Destruction Proliferators and Their Supporters”, Federal Register, Vol. 70, No. 126. July 1.

- Executive Order 13599 (2012), Federal Register, Vol. 77, No. 26, February 5.

- Executive Order 13622 (2012), Federal Register, Vol. 77, No. 149. July 30.

- Executive Order 13628 (2012), Federal Register, Vol. 77, No. 198. October 9.

- Guzman, Alexander (2013), “New Economic Sanctions on Iran, Washington’s Regime Change Strategy”, Global Research, April 10, Available at: <http://www.globalresearch.ca/new-economic-sanctions-on-iran-washingtons-regime-change-strategy/5330823>

- Huffbauer, G., Schott, J., Elliott, K., Oegg, B. (2007), Economic Sanctions Reconsidered, 3rd edition, Institute for International Economics, Washington DC.

- International Crisis Group Headquarters Middle East Report (2013), "Spider Web :The Making and Unmaking of Iran Sanctions 25", "February -Iran Freedom and Counter -Proliferation Act ,Subtitle D of the FY2013 National Defense Authorization Act ,Pub.Law.112-239 .

-Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act ,Pub .Law.

-Iranian Transactions and Sanctions Regulations) ITSR 31 ,(CFR Part ,560Federal Register ,Vol ,77 No .204 October.2012, 22

-Katzman ,Kenneth ,(2011) Iran Sanctions, Congressional Research Service Report for Congress, May 25.

-Katzman, Kenneth (2013), Iran Sanctions, Congressional Research Service (CRS), Report for Congress, January 7.

-Katzman, Kenneth (2014), Easing US Sanctions on Iran, Atlantic Council, South Asia Center, Iran Task Force, June . 2009.

-Katzmann, Kenneth (2012) , Iran Sanctions, Congressional Research Service (CRS), Report for Congress, December 7.

-Office of Foreign Assets Control Sanctions, "Frequently Asked Questions and Answers", Departemant of Treasury, Available at: <http://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/answer.aspx#index>

-Rennack Dianne E (2015), "Iran: U.S. Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions", Congressional Research Service (CRS), Report for Congress, February 26.

-Slavin, Barbara (2011), Iran Sanctions: Preferable to War but No Silver Bullet, Atlantic Council's Iran Task Force, Washington, DC, Available at: <http://www.acus.org/publication/iran-sanctions-preferable-war-no-silver-bullet/>

-USA Patriot Act (2001), United State Codes, Section 5318A of title 31, October 26.

