

Legitimacy of banking sanctions in the international arena with emphasis on banking sanctions against Iran

1. Zabihollah Pourjanabad

2. Ali Zare*

3. Mohsen Mohebi

4. Sabber Niavarani

1. PhD Student, Department of International Law, College of Law, Theology and Political Science, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran
2. Assistant Professor, Department of Private Law, College of Law, Theology and Political Science, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran
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
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: dr.alizare@gmail.com Received: 10.04.2023 Acceptance: 14.11.2023

*Journal of
Socio-political studies of Iran's
contemporary history*

eISSN: 2821-1294
<http://journalspsich.com>
Vol. 2, No 3, Pp: 128-158
Autumn 2023

Original research article

How to Cite This Article:

Pourjanabad, Z., Zare, A., Mohebi, M., & Niavarani, S. (2023). Legitimacy of banking sanctions in the international arena with emphasis on banking sanctions against Iran, *spsich*, 2(3): 128-158.



© 2023 by the authors. License Iran-Mehr: The Institute for Social Study and Research, Tehran, Iran. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0 license) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Abstract

Central bank sanctions are one of the types of economic sanctions. Various forms of economic sanctions in the strict sense of the word, including blocking and confiscating the assets of the sanctioned country, prohibiting export and import and buying and selling goods, blocking assets, (such as the blocking of Iranian assets by the United States following the occupation of the American embassy in Iran), currency and monetary restrictions such as increasing international tariffs and not granting loans or reducing credits and inappropriate exchange rate changes. Today, economic sanctions can be mentioned as a tool to achieve foreign policy goals from other countries. The goal of the sanctioning country is to distort the economic relations of the sanctioned country and weaken the system of the target country, through the quantitative and qualitative reduction of the international trade level of that country. At present, the countries that have more economic

and military power in the international arena and mainly include Western countries, have a share in controlling the international economy by using economic tools and various related sanctions, including bank sanctions. They act to weaken or expose the economy of the country targeted by sanctions in order to secure their political interests and dominate other countries. For this reason, some Western analysts consider sanctions as a tool that also weakens diplomacy. Therefore, in this article, the legitimacy of banking sanctions in the international arena has been investigated, with an emphasis on banking sanctions against Iran. Also, in this topic, the content of various opinions and decisions resulting from the sanctions of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran has been examined.

Keywords: Economic sanctions, central bank sanctions, typology of sanctions, international law, opinions and legal decisions.

مشروعیت تحریم‌های بانکی در عرصه بین‌المللی با تاکید بر تحریم‌های بانکی علیه ایران

ذبیح الله پورجان آباد^۱

علی زارع*^۲

محسن محبی^۳

صابر نیاورانی^۳

۱. دانشجوی دکتری، گروه حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
۲. استادیار، گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
۳. استادیار، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

dr.alizare@gmail.com

ایمیل نویسنده مسئول:

پذیرش: ۱۴۰۲/۰۷/۲۳

دریافت: ۱۴۰۲/۰۱/۲۱

فصلنامه علمی

مطالعات سیاسی-اجتماعی
تاریخ معاصر ایران

شاپا (الکترونیکی): ۱۲۹۴-۲۸۲۱

http://journalspsich.com

دوره ۲ | شماره ۳ | صص ۱۵۸-۱۲۸

تابستان ۱۴۰۲

نوع مقاله: پژوهشی

به این مقاله به شکل زیر استناد کنید:

درون متن:

(پورجان آباد و همکاران، ۱۴۰۲)

چکیده

تحریم‌های بانکی مرکزی، یکی از انواع تحریم‌های اقتصادی به شمار می‌آیند. اشکال مختلف تحریم‌های اقتصادی در مفهوم دقیق کلمه، شامل بلوکه کردن و توقیف دارایی‌های کشور تحریم شونده، 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 تحریم کننده، تحریف روابط اقتصادی تحریم شونده و تضعیف ساختن نظام کشور هدف، از طریق کاهش کمی و کیفی سطح تجارت بین‌المللی آن کشور می‌باشد. در حال حاضر، کشورهایی که در عرصه بین‌المللی از قدرت اقتصادی و نظامی بیشتری برخوردار هستند و عمدتاً کشورهای غربی

در فهرست منابع:

پورجان آباد، ذبیح الله، زارع، علی، محبی، محسن، و نیاورانی، صابر. (۱۴۰۲). مشروعیت تحریم‌های بانکی در عرصه بین‌المللی با تأکید بر تحریم‌های بانکی علیه ایران. مطالعات سیاسی-اجتماعی تاریخ معاصر ایران، ۲(۳): ۱۵۸-۱۲۸.

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 نیز می‌کند، تلقی می‌نمایند. لذا در این مقاله به بررسی مشروعیت تحریم‌های بانکی در عرصه بین‌المللی با تأکید بر تحریم‌های بانکی علیه ایران پرداخته شده است. همچنین در این مبحث محتوای انواع آراء و تصمیمات ناشی از تحریم‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار گرفته است.

کلیدواژه‌ها: تحریم اقتصادی، تحریم بانک مرکزی، گونه‌شناسی تحریم، حقوق بین‌الملل، آراء و تصمیمات حقوقی

مقدمه و بیان مسئله

تحریم در لغت به معنای بازداشتن و منع کردن، حرام کردن و ناجایز قرار دادن می‌باشد (Hafbauer et al., 2007; Meyer, 2009). 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 (Larsson, 2011). 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 (Hafbauer, 2007). به عبارت دیگر، تحریم‌ها به معنای اقدامات تنبیهی، سیاسی، اقتصادی و یا نظامی هستند که از طریق سیستم امنیت دسته جمعی، علیه ناقضین حقوق بین‌الملل اعمال می‌گردند و شامل تنبیهات اتخاذ شده در واکنش به اقدامات دولتی‌هایی است که استانداردهای بین‌المللی یا قوانین بین‌الملل که بر اساس تعهدات دو جانبه یا چند جانبه ایجاد شده اند را محترم نمی‌شمارند. در واقع انواع تحریم به ویژه تحریم اقتصادی، ابزاری مناسب از سوی برخی دولت‌ها جهت تحت نفوذ قرار دادن کشورهای مورد نظر آن‌ها و در راستای جلوگیری از نیل به مقاصد که با اهداف کشورهای تحریم کننده 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 (Katzman, 2011). تحریم‌های بانکی بین‌المللی که از نوع تحریم‌های اقتصادی می‌باشند، بانک‌ها و نهادهای مالی یک کشور را مورد هدف قرار داده و یکی از مهم‌ترین و موثرترین انواع تحریم‌های بین‌المللی محسوب می‌گردند (Financial Crimes Enforcement Network, 2006; Katzman, 2013). 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. در این مقاله به بررسی مشروعیت تحریم‌های بانکی در عرصه بین‌المللی با تاکید بر تحریم‌های بانکی علیه ایران پرداخته شده است.

شناسایی تحریم‌های بین‌المللی علیه بانک مرکزی ایران

گونه شناسی تحریم‌های بانک مرکزی ایران

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 (CFSP, 2010). تحریم‌های بانک مرکزی، یکی از انواع تحریم‌های

اقتصادی به شمار می‌آیند. امروزه از تحریم اقتصادی به عنوان ابزاری در جهت نیل به اهداف سیاست خارجی از سوی کشورهای دیگر می‌توان یاد نمود. هدف کشور تحریم‌کننده، تحریف روابط اقتصادی تحریم‌شونده و تضعیف ساختن نظام کشور هدف، از طریق کاهش کمی و کیفی سطح تجارت بین‌المللی آن کشور می‌باشد. تحریم‌های بانک مرکزی ایران که در زمره تحریم‌های اقتصادی می‌باشد، از بعد 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 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. اما در تحریم‌های ثانویه این دایره گسترده تر می‌گردد، تا حدی که کشور تحریم‌کننده اقدام به تحریم روابط اقتصادی با کشورهایی می‌کند که با کشور مورد هدف تحریم روابط اقتصادی برقرار کنند. این نوع از تحریم‌ها، گاه به تعیین مجازات بر شرکت‌ها و کشورهایی منجر می‌شود که به برقراری مبادلات بازرگانی و مالی با کشور مورد هدف تحریم اقدام نمایند که در این صورت، کشور تحریم‌کننده علیه کلیه نهادهای خصوصی و غیر خصوصی خارج از مرزهای خود که با کشور تحریم شده، تعامل اقتصادی و تجاری برقرار کنند، محدودیت یا مجازات‌های متعددی را وضع می‌نماید (Hafbauer et al., 2007).

انواع تحریم و آراء و تصمیمات علیه بانک مرکزی ایران با تأکید بر مرجع واضح تحریم

تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد

پس از ارجاع پرونده فعالیت‌های صلح‌آمیز هسته‌ای ایران به سازمان ملل تاکنون، شورای امنیت، قطعنامه‌هایی را در چارچوب فصل هفتم منشور، علیه ایران صادر نموده است. در این قطعنامه‌ها، اقدامات گسترده‌ای در جهت محدود نمودن فعالیت‌های مالی و تجاری و همچنین ایجاد اختلال در تعاملات اقتصادی و بانکی جمهوری اسلامی ایران، اعمال شده است.

در این خصوص، قطعنامه ۱۷۳۷ مصوب سال ۲۰۰۶ را می‌توان آغاز این اقدامات دانست. شورای امنیت در بند ۱۲ این قطعنامه، دولت‌های عضو را به توقیف کلیه اموال، دارایی‌ها و منابع اقتصادی افراد و سازمان‌های مذکور در ضمیمه آن قطعنامه، ملزم کرده و مقرر نموده است که این ابزار به هر فرد دیگری که شورای امنیت و یا کمیته ناظر آن، وی را دخیل در فعالیت‌های حساس هسته‌ای

اعلام کنند، گسترش خواهد یافت. هم چنین قطعنامه ۱۷۴۷ مصوب ۲۰۰۷، قطعنامه ۱۸۰۳ مصوب ۲۰۰۸ و قطعنامه ۱۹۲۹ مصوب ۲۰۱۰، قطعنامه‌های مرتبط با تحریم‌های بانکی ایران هستند. در خصوص تحریم بانک مرکزی، در قطعنامه ۱۹۳۹، شورای امنیت مستقیماً این بانک را مورد تحریم قرار نداده است اما، برای نخستین بار نام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را ذکر می‌نماید و توصیه جدی می‌کند تا همه کشورهای جهان، به دلیل کمک‌های بانک مرکزی ایران، به گسترش فعالیت‌های هسته‌ای و تکثیر تسلیحات اتمی جمهوری اسلامی ایران، روابط بانکی و مالی خود را با این بانک تا حد امکان محدود نمایند تا از گسترش فعالیت‌های غیر صلح آمیز هسته‌ای ایران، جلوگیری شود.

تحریم‌های کشورهای غربی

الف: اتحادیه اروپا: یکی دیگر از نهادهای واضح تحریم علیه بانک مرکزی ایران، اتحادیه اروپا است. شورای اتحادیه اروپا تاکنون تحریم‌های گسترده و متعددی را به بهانه صلح آمیز نبودن برنامه هسته‌ای ایران در قالب تصمیمات و مصوبات تصویب نموده است. اولین تحریم اتحادیه اروپا علیه برنامه اتمی ایران بر مبنای تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل، در سال ۲۰۰۷ تصویب شد و از سال ۲۰۰۸ محدودیت‌های مالی گسترده‌ای را علیه شرکت‌های ایرانی که ادعا شده است با برنامه‌های هسته‌ای ایران مرتبط هستند مطابق با مصوبه regularion no ۲۰۰۷/۴۲۳ اعمال نموده و پس از آن، اتحادیه اروپا فعالیت‌های بانک ملی ایران را به عنوان بزرگ ترین بانک کشور، در شعبات اروپایی آن در لندن و هامبورگ و پاریس متوقف و دارایی‌های بانک ملی مسدود گردید (Council Decision, 2010).

اعمال برخی محدودیت‌ها در ارسال قطعات، تجهیزات و فناوری‌ها به ایران که می‌توانست در گسترش فناوری‌های موشکی و اتمی کاربرد داشته باشد، هدف اولین دور از تحریم‌های اتحادیه اروپا بود. آنچه مسلم است، اعمال تحریم‌های متعدد علیه بانک‌های ایرانی از سوی اتحادیه اروپا، به منظور متوقف ساختن فعالیت‌های هسته‌ای ایران صورت پذیرفته است اما، از آنجایی که این تحریم‌ها عملاً موفقیت چندانی را در این راستا برای کشورهای عضو اتحادیه اروپا حاصل ننمود، اتحادیه اروپا در نهایت به عنوان آخرین حربه خود، اقدام به تحریم بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نمود. در واقع، اتحادیه اروپا، جهت ایجاد اختلال در فعالیت‌های هسته‌ای و نظامی ایران، بانک مرکزی که مهم ترین رکن اقتصادی و مالی ایران است را در ژانویه ۲۰۱۲ در فهرست تحریم شدگان خود قرار داد (Council Decision, 2010). از جمله مصوبات مرتبط شورای اتحادیه اروپا در خصوص تحریم بانک مرکزی ایران، می‌توان به مصوبه شماره ۲۶۷/۲۰۱۲ اشاره نمود. به موجب این مصوبه تمامی کشورهای عضو، جز در مواردی که به تشخیص مقامات ارشد دولتی آن‌ها، کاملاً ضروری باشد، از

برقراری هر گونه روابط مالی و پولی با بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران منع گردیدند. هم چنین علاوه بر برخی از تصمیمات و مصوبات شورای اتحادیه اروپا، آراء دیوان دادگستری اروپایی در پرونده‌های شماره ۲۶۲/۱۲ _ t و c – 15/266 مرتبط با تحریم بانک مرکزی ایران می‌باشند (Council Decision, 2010).

ب: تحریم‌های انگلستان: همان طور که پیش تر اشاره شد، از جمله شاخص ترین موارد تحریم‌های اقتصادی علیه ایران، می‌توان از تحریم جامع ایران توسط دولت انگلستان در زمان نخست وزیری دکتر محمد مصدق نام برد. این تحریم‌ها علاوه بر حوزه صادرات نفت، بانک سپه و بانک ملی ایران را نیز مورد هدف قرار داد. پس از آن نیز سیاست‌های خصمانه دولت انگلستان علیه ایران ادامه یافت. دولت انگلیس در ژوئن ۲۰۰۸ اعلام کرد که در ادامه سیاست تحریم ضد ایران، دارایی‌های بانک ملی را ضبط و تحریم می‌کند. پس از آن، بانک بارکلیز یکی از بزرگ ترین بانک‌های انگلستان حساب‌های بانک صادرات و بانک ملی ایران را مسدود نموده و در اکتبر سال ۲۰۰۶، خزانه داری بریتانیا بانک ملت را به اتهام همکاری در اشاعه تسلیحات هسته‌ای، مورد تحریم قرار داد. در خصوص تحریم‌های انگلستان علیه بانک مرکزی ایران می‌بایست به تحریم‌های سال ۲۰۱۱ اشاره نمود. در این تحریم، وزارت خزانه داری انگلستان ضمن صدور دستور العمل شماره ۱۱۲۶ به اعمال تحریم‌های مالی علیه ایران و قطع روابط مالی با تمامی بانک‌ها و موسسات مالی جمهوری اسلامی ایران، از جمله بانک مرکزی ایران پرداخت (Halberstam, 2009).

ج: تحریم‌های ایالات متحده آمریکا: همان طور که پیش تر اشاره شد با استقرار جمهوری اسلامی ایران، تحریم اقتصادی یک جانبه برای اعمال فشار به دولت نوپای ایران به عنوان حربه اصلی ایالات متحده آمریکا مورد استفاده قرار گرفت. به طور کلی تحریم‌های اقتصادی ایالات متحده آمریکا علیه ایران، من جمله تحریم‌های بانک مرکزی، به شش دوره اصلی تقسیم می‌شود:

۱- دوره پس از تسخیر لانه جاسوسی (۱۹۸۱- 1979) –

۲- دوره جنگ عراق علیه ایران (۱۹۸۸-۱۹۸۱)

۳- دوره بازسازی پس از جنگ (۱۹۹۲-۱۹۸۹)

۴- دوره ریاست جمهوری کلینتون، مهار دو جانبه (۲۰۰۱-۱۹۹۳)

۵- دوره پس از واقعه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱

۶- اعمال تحریم‌ها از طریق قطعنامه‌های شورای امنیت

نخستین بار به دنبال تصرف سفارت آمریکا در تهران و بازداشت دیپلمات‌های آمریکایی در ۱۳ آبان ۱۳۵۸، دولت آمریکا به موجب دستور اجرایی شماره ۱۲۱۷۰ مورخ ۱۴ نوامبر ۱۹۷۹ تمام دارایی‌های ایران من جمله دارایی‌های متعلق به بانک مرکزی را چه در آمریکا و چه در خارج از آن نزد اشخاص

و موسسات تحت صلاحیت آمریکا، توقیف کرد (White House, 2010). پس از آن نیز با تصویب قوانین و اتخاذ تصمیمات متعدد، به تحریم بانک‌های ایرانی از جمله بانک مرکزی پرداخت. در خصوص تصمیمات و قوانین آمریکا علیه بانک مرکزی ایران، با توجه به تعدد نهادهای ذیربط، این تحریم‌ها را می‌توان به سه دسته کلی تقسیم نمود (Rhodes, 2013):

الف: تحریم‌های اعمال شده از طریق دستورات اجرایی روسای جمهور آمریکا

ب: تحریم‌های به موجب قوانین مصوب کنگره آمریکا

ج: تحریم‌های به موجب مصوبات وزارت خزانه داری آمریکا

علاوه بر تصمیمات قانونی و اجرایی ایالات متحده آمریکا، در پرونده پترسون علیه جمهوری اسلامی ایران، آراء و تصمیمات مرتبط با اموال بانک مرکزی ایران صادر شده که منجر به توقیف دارایی‌های بانک مرکزی گردیده است.

ساختار و شیوه‌های اعمال تحریم‌های بانک مرکزی ایران

بلوکه کردن اموال بانک مرکزی

اعمال تحریم‌های اقتصادی بین‌المللی من جمله تحریم‌های بانکی، از طریق دو شیوه اعمال می‌گردد. یکی از این راه‌ها، بلوکه کردن و توقیف دارایی‌های کشور تحریم شونده از طریق سیستم بانکی خواهد بود، زیرا امروزه با توجه به گستردگی مبادلات بانکی بین‌المللی میان کشورها و هم چنین وجود اعتبارات و نقدینگی کشورها در مراکز مالی و بانک‌های بین‌المللی، با بلوکه کردن اموال و دارایی‌های کشور به ویژه اموال بانک مرکزی، نه تنها یکی از راه‌های انتقال درآمدهای ارزی کشور هدف مسدود می‌گردد، بلکه با وارد نمودن فشار به سیستم اقتصادی آن کشور، عملاً نظام بانکی دچار مشکلات عدیده گردیده و کارایی لازم خود را از دست خواهد داد. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نیز هم چون برخی از بانک‌های ایرانی، تاکنون چندین بار مشمول این نوع تحریم قرار گرفته است و توقیف اموال بانک مرکزی ایران توسط ایالات متحده آمریکا و اتحادیه اروپا از جمله این موارد است. همان طور که پیش تر اشاره شد، در این خصوص، می‌توان به توقیف دارایی‌های ایران، در پی اشغال سفارت ایالات متحده آمریکا در تهران در سال ۱۹۷۹ توسط این کشور اشاره کرد (Comprehensive Iran Sanctions, 2010).

قطع روابط مالی و بانکی از طریق تصویب مقررات

شیوه دیگری که برای اعمال تحریم‌های اقتصادی از جمله تحریم علیه بانک مرکزی، مورد استفاده قرار می‌گیرد، قطع روابط مالی با کشور هدف است. در این نوع تحریم، کشورهای تحریم کننده به طور مستقیم جهت تضعیف اقتصاد کشور خاطی، با تصویب قوانین تحریمی اولیه و ثانویه که پیش تر به آن‌ها اشاره شد، از سه طریق اصلی، کشور هدف را مورد تحریم قرار می‌دهند:

۱- جلوگیری از ورود کالاها و محصولات تولیدی کشور خاطی به سرزمین خود (تحریم وارداتی).
 ۲- ممانعت از صدور کالاهای خود و سایر کشورها به کشور خاطی (تحریم صادراتی)
 ۳- ممانعت از مبادلاتی بانکی و نقل و انتقالات ارزی با اعمال تحریم‌های بانکی به ویژه تحریم بانک مرکزی در واقع کشورهای تحریم کننده با قطع روابط مالی خود با کشور هدف، نه تنها کشور مزبور را از کسب درآمد ارزی خارجی حاصل از فروش کالا و خدمات محروم می‌نمایند، بلکه به دلیل کاهش فروش کالاهای تولیدی آن کشور و نبود بازار مصرف و هم چنین عدم امکان مبادلات بانکی جهت خرید و فروش کالاها و خدمات با سایر کشورها و برقراری مبادلات بازرگانی، آسیب جدی به اقتصادی کشور هدف وارد می‌نمایند (Calamita, 2009).

در این خصوص بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نیز بارها از جانب ایالات متحده آمریکا و اتحادیه اروپا مورد تحریم قرار گرفته است. از جمله این تحریم‌ها، می‌توان به تحریم‌های مصوب کنگره آمریکا و هم چنین تحریم‌های شورای اتحادیه اروپا علیه بانک مرکزی ایران اشاره نمود.

دلایل و اهداف تحریم‌ها علیه بانک مرکزی ایران

دلایل تحریم‌ها

الف- پرونده هسته‌ای ایران: به طور کلی، دلایل تحریم‌های اعمال شده علیه جمهوری اسلامی ایران من جمله تحریم‌های بانک مرکزی، به دو دسته کلی پرونده هسته‌ای ایران و سایر دلایل غیر مرتبط با پرونده هسته‌ای من جمله حقوق بشر و تروریسم، تقسیم می‌گردند. آغاز تحریم‌های بانکی علیه ایران، به فصلنامه ۱۷۴۷ شورای امنیت در سال ۲۰۰۷ باز می‌گردد. در این قطعنامه که مرتبط با پرونده هسته‌ای ایران صادر گردیده از کلیه کشورها در خواست می‌شود تا همکاری خود را با شرکت‌های ایرانی مرتبط با انرژی هسته‌ای کاهش دهند (Perkovich, 2006). همچنین در ضمیمه قطعنامه، بانک سپه و بانک بین‌المللی سپه مورد تحریم قرار می‌گیرند. نکته قابل توجه در این خصوص آن است که، تنها تحریم‌های بانکی ایران که از جانب شورای امنیت سازمان ملل و هم چنین ایالات متحده آمریکا، اتحادیه اروپا و برخی دیگر کشورها که به دلیل فعالیت‌های هسته‌ای ایران تاکنون اعمال شده اند، موضوع مذاکرات برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) بوده و توافقات صورت گرفته میان ایران و ۱+۵، تحریم‌های غیر هسته‌ای بانکی را شامل نمی‌گردد، به همین علت حتی پس از اجرایی شدن برجام، برخی از دعاوی و تصمیمات ناشی از تحریم‌های بانک مرکزی، کماکان به قوت خود باقی بوده و در مفاد آن‌ها تغییری بوجود نخواهد آمد (Bali, 2006).

ب- نقض حقوق بشر و حمایت از تروریسم: یکی از دلایل اصلی اعمال تحریم‌های بانکی و هم چنین تحریم بانک مرکزی علیه ایران، ادعای نقض حقوق بشر و حمایت از تروریسم توسط ایران

است. مواردی از قبیل اجرای حکم اعدام در محکومیت‌های کیفری، مقابله با هم‌جنس‌گرایان، نقض حقوق زنان و... در گزارش‌های سالانه نقض حقوق بشر در ایران، به چشم می‌خورد (U.N. Group of Experts on Iran, 2012). هم‌چنین حمایت از تروریسم، از جمله دلایل اصلی اعمال تحریم‌های غیر هسته‌ای علیه بانک مرکزی ایران است. حمایت ایران از جنبش‌های آزادی‌بخش فلسطین و حزب ا... لبنان در برابر جنایات رژیم صهیونیستی از جمله مواردی است که کشورهای تحریم‌کننده به ویژه ایالات متحده آمریکا، همواره به عنوان مصداق حمایت ایران از تروریسم، مطرح نموده و برخی از تحریم‌های اقتصادی، من جمله تحریم‌های بانک مرکزی علیه ایران را بر مبنای آن، تصویب و به مرحله اجرا گذارده اند.

اهداف تحریم

الف: اهداف سیاسی: یکی از مهم‌ترین موارد اهداف اعمال تحریم‌های اقتصادی به ویژه تحریم‌های بانک مرکزی، تغییر نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران است (U.N. Group of Experts on Iran, 2012). در واقع دولت‌های غربی به دلیل تقابل سیاست‌های نظام سلطه با مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران، با اعمال تحریم‌های یک‌جانبه و هم‌چنین اعمال فشار بر سازمان ملل متحد، در سه دهه اخیر همواره تلاش نموده‌اند تا زمینه‌های براندازی نظام سیاسی ایران را بوجود آورند. جیمز کلایر، مدیر اسبق اطلاعات ملی آمریکا، در سال ۲۰۱۲ ضمن ارسال گزارشی به کمیته‌های نیروهای مسلح سنا، در این خصوص اظهار می‌نماید که هدف اعمال تحریم‌ها در ایران، ایجاد نارضایتی و ناآرامی در میان مردم ایران است. روزنامه واشنگتن پست نیز در این زمینه با اشاره به اظهار نظرهای برخی از مقامات آمریکایی اظهار می‌دارد که هدف تحریم‌ها علیه ایران تغییر نظام این کشور و ایجاد نفرت و نارضایتی در خیابان‌های این کشور است تا ایرانی‌ها علیه دولتشان بایستند (Council Decision, 2012).

ب: اهداف اقتصادی: هدف اصلی اقتصادی اعمال تحریم علیه بانک مرکزی ایران و آراء و تصمیمات مرتبط، تاثیر گذاری بر نظام بانکی و تضعیف نظام اقتصادی کشور، در راستای نیل به اهداف سیاسی است. در واقع برخی از کشورهای غربی به ویژه ایالات متحده آمریکا از این ابزار با هدف اعمال فشار اقتصادی بر جامعه ایرانی جهت ایجاد نارضایتی در بدنه عمومی مردم و تقابل دولت و ملت ایران استفاده می‌نمایند. از جمله مهم‌ترین اهداف اقتصادی اعمال تحریم علیه بانک مرکزی ایران و صدور آراء و تصمیمات مرتبط عبارت است از:

۱- کاهش مبادلات بانکی ایران با سایر کشورها و عدم دسترسی به منابع ارزی و انزوای اقتصادی ایران؛

۲- عدم دسترسی به درآمدهای حاصله از فروش نفت و گاز؛

۳- عدم امکان خرید و فروش مواد اولیه صنعتی؛

۴- کاهش انعقاد و عدم اجرای قرار دادهای تجاری بین‌المللی.

بررسی محتوا و مبانی آراء و تصمیمات ناشی از تحریم‌های بانک مرکزی ایران

جهت نقد آراء و تصمیمات مرتبط با تحریم بانک مرکزی ایران، مسلماً مهم‌ترین کار، مطالعه و تدقیق در محتوا و بررسی مستندات و مبانی آنها می‌باشد. نقد، به معنای ارزیابی، بررسی، شناسایی نمودن، و عیب‌ها را نمایاندن است (Calamita, 2009) و در مفهوم نقد، بررسی و به دست گرفتن و از هم جدا کردن و بیرون کشیدن پنهانی‌ها نهفته است (Calamita, 2009). در واقع، نقد به معنی رد و مخالفت نیست، بلکه به معنای ارزیابی و واریسی اندیشه است. ناقد در نقد و بررسی رای می‌تواند هر کدام از انواع و روش‌های نقد را بر گزیند و وجود تنوع در شیوه‌های نقد رای موجب می‌شود که محقق از هر دیدگاهی که بخواهد به رای توجه نموده و نقاط قوت و ضعف آن را نمایان سازد. روش‌های نقد آراء و تصمیمات به سه نوع اصلی روش نقد محتوایی، ساختاری و نگارشی تقسیم می‌گردد از میان روش‌های نقد رای، در این پژوهش روش نقد محتوایی آراء مورد استفاده قرار گرفته است. سایر روش‌های نقد رای، نقد ساختاری و نقد نگارشی است که از موضوع این پژوهش خارج است. بررسی مفاد و محتوای رای، پرداختن به مستندات و مبانی، عدم توجه به قوانین و مقررات و هم چنین تفسیر صحیح و یا نادرست قاضی از قوانین، از جمله مصادیق نقد محتوایی آراء محسوب می‌گردند.

آراء و تصمیمات کشورهای اروپایی

مقررات شورای اتحادیه اروپا

در این قسمت به بررسی برخی از مهم‌ترین مقررات، تصمیمات و مصوبات شورای اتحادیه اروپا که مرتبط با تحریم بانک مرکزی ایران می‌باشند خواهیم پرداخت.

الف: دستور العمل ۲۵ اکتبر ۲۰۱۰: مهم‌ترین تحریم‌های مالی و بانکی اتحادیه اروپا علیه ایران، در ۲۵ اکتبر ۲۰۱۰ طی دستور العمل شورای وزیران اتحادیه اروپا در خصوص تحریم، منتشر گردید. تحریم‌های مربوط به صادرات و واردات و تحریم‌های مربوط به انتقال خدمات مالی و سرمایه‌گذاری و بانکداری از جمله مهم‌ترین مفاد این دستور العمل می‌باشند. در این دستور العمل، انتقال سرمایه به اشخاص ایرانی و یا از اشخاص ایرانی به سایر اشخاص تنها در موارد محدودی از جمله خرید تجهیزات پزشکی و اهداف انسان دوستانه پذیرفته شده است و انتقال وجه بابت سایر امور و یا انتقال وجه بیش از ۴۰ هزار دلار، در صورت عدم نقض مفاد تحریم‌های بین‌المللی و تحریم‌های اتحادیه

اروپا، می‌بایست با رعایت تشریفات خاص و کسب مجوزهای لازم صورت پذیرد. مفاد مرتبط با بانک مرکزی در این دستور العمل عبارتند از:

- ۱- بر موسسات مالی و اعتباری و بانک‌های ایران به ویژه بانک مرکزی می‌بایست به طور مستمر نظارت شود تا اقدام به پولشویی و یا تامین مالی و تروریسم ننمایند.
- ۲- تمامی موسسات مالی و اعتباری که در محدوده مقررات ماده ۳۶ نیستند، در موارد ذیل ممنوع هستند:

الف) جهت باز کردن حساب بانکی جدید در یکی از موسسات مالی و اعتباری مقیم ایران، شامل بانک مرکزی ایران یا هر موسسه مالی و اعتباری.

ب) برای ایجاد هر رابطه بانکداری با موسسات مالی و اعتباری مستقر در ایران شامل بانک مرکزی ایران یا هر موسسه مالی و اعتباری دیگر.

ج) باز کردن نمایندگی در ایران یا بر پایی یک شعبه یا شرکت تابعه جدید در ایران.

د) ایجاد هر گونه مشارکت جدید با موسسات مالی و اعتباری مستقر در ایران، شامل بانک مرکزی ایران یا هر موسسه مالی و اعتباری که در ماده (۲) ۲۳ آمده است.

هم چنین ضمیمه هفتم این دستور العمل فهرست ۳۰ شخص حقیقی و ۴۶ شخص حقوقی و سازمان ایرانی را من جمله بانک مرکزی مورد تحریم قرار داده است.

در بررسی این دستور العمل ذکر نکات ذیل نیز ضروری به نظر می‌رسد:

- ۱- در خصوص صلاحیت شورای اتحادیه اروپا و رعایت قواعد شکلی در تصویب دستور العمل مذکور، مطابق معاهدات و اسناد داخلی اتحادیه اروپا نظیر مشاهده ماستریخت و سند اصول اساسی استفاده از اقدامات محدودیتی تحریم، شورای اتحادیه اروپا در راستای اعمال خط مشی سیاسی و اقتصادی خود به اعمال تحریم‌های اقتصادی من جمله تحریم‌های بانکی روی آورده و تمامی کشورهای عضو ملزم به رعایت مصوبات و قوانین مصوب اتحادیه در مناسبات خود با سایر کشورها هستند (<https://www.consilium.europa.eu>, 2016).

ب: تصمیم شورا به شماره ۳۵/۲۰۱۲: این تصمیم در جهت اصلاح تصمیم ۴۱۳/۲۰۱۲، CFSP، به تاریخ ۲۳ ژانویه ۲۰۱۲، توسط شورای اتحادیه اروپا، تصویب گردیده است. در این تصمیم، شورای اتحادیه اروپا، نگرانی جدی خود را در مورد ماهیت برنامه هسته‌ای ایران اعلام نموده و با هدف وسعت بخشیدن به تحریم‌های موجود، یا اقداماتی با هدف اثر گذاری بر نظام مالی ایران در بخش‌های مختلف من جمله نظام بانکی، حمل و نقل، بخش انرژی و هم چنین با اقدامات صورت گرفته علیه سپاه پاسداران موافقت نموده و به طور رسمی تحریم نفتی ایران را پذیرفته و با ضبط تمام دارایی‌هایی بانک مرکزی ایران موافقت نمود (<https://www.consilium.europa.eu>, 2016).

در متن این تصمیم، استثناهایی از قبیل عدم ممنوعیت نقل و انتقال ارزی وجود دارد که البته این پرداخت‌ها می‌بایست برای اهداف رسمی دیپلماتیک یا کنسولی و یا سازمان بین‌المللی مربوط به کار روند (2019, <https://www.consilium.europa.eu>). این استثنائات در ادامه متن این تصمیم، به بانک مرکزی ایران نیز تعمیم داده شده و عنوان گردیده است که در مورد انتقال وجوه یا منابع اقتصادی دریافتی و مسدود شده بعد از تاریخ تعیین شده به بانک مرکزی ایران یا از طریق آن و یا در خصوص انتقال وجوه یا منابع اقتصادی به بانک مرکزی ایران یا از طریق آن، مشروط بر آنکه هشت کشور عضو مربوطه، به صورت موردی تعیین کند که این پرداخت‌ها به صورت مستقیم یا غیر مستقیم توسط فرد یا موسسات مورد اشاره در پاراگراف دریافت نمی‌شود (<https://eur-lex.europa.eu/legal>, 2015). این استثنائات تعمیم داده می‌شود.

تصمیمات انگلستان

در خصوص آراء و تصمیمات تحریمی انگلستان علیه بانک مرکزی ایران، در محاکم این کشور دعوای مرتبطی تاکنون طرح نگردیده و از میان تصمیمات تحریمی، تصمیم وزارت خزانه داری انگلستان در سال ۲۰۱۱ مرتبط با بانک مرکزی می‌باشد (<https://www.gov.uk/government>). در این تحریم که در ۲۱ نوامبر ۲۰۱۱ تحت عنوان فرمان محدودیت‌های مالی ایران به شماره ۱۱۲۹ توسط وزارت خزانه داری انگلیس اعلام گردید، تمامی بانک‌ها، موسسات مالی و اعتباری انگلستان را از ورود و یا ادامه مشارکت در تراکنش‌های مالی و برقراری هر گونه روابط تجاری با تمامی بانک‌های ثبت شده در ایران من جمله بانک مرکزی و همچنین کلیه شعبات و شاخه‌های فرعی آن‌ها منع می‌نماید (<https://assets.publishing.service.gov.uk>, 18/07/1919). همچنین در این بیانیه به اظهارات Fatf (گروه ویژه اقدام مالی) اشاره می‌گردد که از تمامی کشورها خواسته است در برابر پولشویی و تامین بودجه تروریسم در جهان، اقدامات موثرتری را اتخاذ نمایند. این فرمان تنها شامل ۴ ماده بوده و چندین ضمیمه به آن پیوست می‌باشد که مهم‌ترین ضمیمه آن، ضمیمه ۷ است که جهت درک صحیح تر مواد این فرمان باید مورد توجه قرار گیرد. ماده ۴ فرمان اشعار می‌دارد که: «مطابق این فرمان فرد مرتبط نباید وارد و یا ارائه دهنده مشارکت در سیاست‌های اقتصادی دولت است. یکی از وظایف این وزارتخانه، وضع و اجرای مقررات مرتبط با تحریم‌های اقتصادی در راستای سیاست‌های انگلستان علیه کشورهای مورد نظر می‌باشد (<https://assets.publishing.service.gov.uk>, 20/08/1919).

در خصوص مقررات ماهوی در این تصمیم باید گفت نظام حقوقی انگلستان جزء نظام‌های حقوقی کامن لا بوده و از جمله منابع حقوقی آن در زمان وضع این تحریم، به دلیل عضویت انگلستان در اتحادیه اروپا، و منشور حقوق بشر اروپایی بوده است

(<https://assets.publishing.service.gov.uk>, 18/02/2020). این بدان معناست که قوانین این اتحادیه بر مقررات داخلی انگلستان اولویت داشته و به دلیل آنکه بریتانیا به عنوان یکی از اعضای شورای اروپا، کنوانسیون حقوق بشر اروپایی را امضاء نموده است، تمامی نهادهای داخلی انگلستان، موظف به رعایت مفاد این منشور بوده اند که مفاد آن نظیر حق دادرسی عادلانه در این مقررات رعایت نگردیده است. هم چنین مطابق قاعده مصونیت بانک‌های مرکزی در حقوق بین‌الملل و همچنین بخش ۱۴ قانون مصونیت دولت بریتانیا، مصوب ۱۹۷۸، بانک‌های مرکزی از مصونیت اجرایی و قضایی برخوردارند.

آراء دیوان دادگستری اروپایی

الف: رای پرونده شماره ۲۶۲/۱۲ t :- این رای در ۱۸ سپتامبر ۲۰۱۴ صادر شده است. خواهان (بانک مرکزی ایران) در ۲۶ دسامبر ۲۰۱۲ به طرفیت شورای اتحادیه اروپا در دیوان بدوی دادگستری اروپایی به خواسته ابطال تصمیمات و مصوبات شورای اتحادیه اروپا در خصوص تحریم بانک مرکزی ایران طرح دعوا می‌نماید. اهم تصمیمات و مصوبات مذکور عبارتند از (<https://www.reuters.com>, 18/02/2020):

۱- تصمیم ۶۳۵/۲۰۱۰ به تاریخ ۱۵ اکتبر ۲۰۱۲ در جهت اصلاح تصمیم ۴۱۳/۲۰۱۰ در ارتباط با اقدامات محدود کننده علیه ایران؛

۲- مصوبه ۲۶۷/۲۰۱۲ به تاریخ ۲۳ مارچ ۲۰۱۲ در ارتباط با اقدامات محدود کننده علیه ایران؛
۳- مصوبه ۹۶۱/۲۰۱۰ و مقررات اجرایی ۹۴۵/۲۰۱۲ به تاریخ ۱۵ اکتبر ۲۰۱۲ در راستای اقدام اجرایی مصوبه ۲۶۷/۲۰۱۲.

اهم استدلالات بانک مرکزی ایران در این خصوص عبارت است از اینکه (<https://digitalcommons.law.yale.edu>, 18/07/1919):

شورا تعهد خود به بیان دلایل اتهامات وارده را اجرا ننموده و باید مدارک و شواهد مبین خود را جهت مشارکت بانک مرکزی در فعالیت‌های هسته‌ای ارائه دهد و اساس مشخص نیست چه فعالیت‌هایی توسط بانک مرکزی در زمینه اشاعه سلاح‌های هسته‌ای صورت پذیرفته است.

شورا نیز در ۲۴ ژانویه ۲۰۱۲ در پاسخ اعلام می‌دارد:

«شمول نام خواهان در فهرست تحریمی، مبتنی بر پیشنهاد یکی از کشورهای عضو بوده است که نمی‌توان نام آن کشور را بر اساس زمینه‌های محرمانه بودن، مشخص نمود و فعالیت‌های خواهان به دور زدن تحریم‌های بین‌المللی علیه ایران، کمک نموده است.»

دادگاه در ۱۰ دسامبر ۲۰۱۳ تشکیل جلسه داده و در ادامه رسیدگی اعلام می‌نماید که طرفین مجدداً مطابق مقررات دادگاه، باید درخواست و لوائح کتبی خود را ارائه نمایند. بانک مرکزی در

خواست خود را مبنی بر ابطال تصمیمات و مصوبات به شماره های: ۳۵/۲۰۱۲ و ۶۳۵/۲۰۱۰ و ۲۶۷/۲۰۱۲ و ۹۴۵/۲۰۱۲ و ضمیمه ۹، ۲۶۷/۲۰۱۲ اعلام می‌نماید.

شورای اتحادیه اروپا نیز در پاسخ اعلام می‌کند که:

۱- دادگاه باید این دعوا را به واسطه غیر محکمه پسند بودن رد نماید.

۲- دادخواست را به واسطه بی پایه و اساس بودن رد نماید.

۳- دستور پرداخت هزینه‌های دادگاه را به خواهان بدهد.

دادگاه نیز استدلال می‌نماید که:

بر اساس قواعد مسلم حقوقی، در صورتی که دعوی مطروحه بعد از دعوی دیگر بین همان اصحاب دعوا و بر اساس همان موضوع مطرح شده ارائه گردد، دعوی جدید باید غیر محکمه پسند اعلام و رد شود و به دلیل آنکه بخشی از درخواست بانک مرکزی که کتبا اعلام گردیده است، در پرونده ۵۶۳/۱۲-t میان همان اصحاب دعوا و در خصوص فسخ همان اقدامات حقوقی یعنی تصمیم ۶۳۵/۲۰۱۲ و مقررات اجرایی ۶۴۵/۲۰۱۲ مطرح گردیده است، در نتیجه، رسیدگی به مقررات مذکور در این پرونده، به عنوان امری غیر محکمه پسند مردود اعلام شده و دلیل آن طرح دعوی مرتبط در پرونده ۵۶۳/۱۲ t - می‌باشد (<https://www.europeansanctions.com>), (18/07/1919).

شورا در خصوص دعوی مرتبط به فسخ تصمیم ۶۳۵/۲۰۱۲ ادعا می‌نماید که به دلیل خارج از وقت بودن، باید غیر محکمه پسند اعلام گردد؛ اما بانک مرکزی پاسخ می‌دهد که این دعوی در تمامیت خود محکمه پسند است و خارج از وقت بودن آن، موجب تلقی چنین وصفی برای دعوی نمی‌گردد. دادگاه نیز در این خصوص اعلام می‌نماید که به دلیل آنکه بانک مرکزی در تاریخ ۱۲ ژوئن ۲۰۱۲ یعنی بیش از ۴ ماه پس از وصول نامه شورای اروپا که در ۲۴ ژانویه ۲۰۱۲ در خصوص درج نام آن بانک در لیست مورد تحریم، اقدام به طرح دعوا نموده است، مطابق بند ۶ ماده ۲۶۳ TEFU و ماده (۲) ۱۰۲ قواعد دادگاه اتحادیه اروپا، به دلیل غیر محکمه پسند بودن، دعوی مربوطه مردود بوده و نام آن بانک در ضمیمه ۲ تصمیم ۴۱۳/۲۰۱۰ که مرتبط با ۶۳۵/۲۰۱۲ است، باقی می‌ماند.

در خصوص خواسته فسخ مقررات ۲۶۷/۲۰۱۲ و مصوبات مرتبط (۹۶۱/۲۰۱۰ و ۹۴۶/۲۰۱۲) شورای اتحادیه اروپا ادعا می‌نماید که این مقررات صرفاً مقررات شماره ۹۶۱/۲۰۱۰ را تأیید نموده و به خودی خود برای خواهان لازم‌الاجرا نبوده است و در نتیجه باید به دلیل محکمه پسند نبودن مردود اعلام گردد (<https://www.europeansanctions.com>, 18/07/1919).

بانک مرکزی نیز در پاسخ اشعار می‌دارد که:

این ادعای شورا و زمینه جدید مطروحه، دیر هنگام طرح گردیده و به بانک، فرصت کافی جهت دفاع از این امر نداده است.

دادگاه نیز پس از بررسی اظهارات و لوایح طرفین، ادعای شورا را مبنی بر لازم الاجرا نبودن مصوبه، به خودی خود و محکمه پسند نبودن دعوی مردود اعلام می‌نماید.

بانک مرکزی در لوایح دفاعیه خود جهت ابطال مقررات مذکور، چهار استدلال اصلی را طرح می‌نماید:

۱- خطای ارزیابی توسط شورای اتحادیه اروپا

۲- نقض تعهد در زمینه بیان دلایل درج نام بانک مرکزی در فهرست اشخاص مورد تحریم

۳- نقض اصل احترام به حق دفاع و حفاظت قضایی مؤثر

۴- نقض اصل تناسب و حقوق اساسی بانک به ویژه حق حفاظت از اموال و احترام به خوشنامی در خصوص نقض تعهد به بیان دلایل که ناشی از حق حفاظت و تضمین‌های مرتبط با حقوق اساسی است، شورا استدلال می‌نماید که اشخاص حقوقی تشکیل دهنده سازمان‌های دولتی با دولت نمی‌توانند بر حفاظت و تضمین‌های مرتبط با حقوق اساسی متکی گردند چون خواهان سازمان دولتی ایرانی است. اما بانک مرکزی این استدلال را رد نموده و عنوان می‌نماید که مطابق مفاد منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپا، حقوق اساسی آن بانک، نقض گردیده است.

شورا در تبیین استدلال خود به ماده ۳۴ کنوانسیون حفاظت از حقوق انسانی و آزادی‌های اساسی (ECHR) استناد می‌کند (<https://um.fi/documents>, 18/07/1919) که مطابق آن دیوان اروپایی حقوق اساسی، نمی‌تواند درخواست‌های تسلیم شده به آن را توسط سازمان‌های دولتی بپذیرد. هم چنین شورا استدلال می‌نماید که دولت متبوع بانک مرکزی ایران، خود باید تضمین کننده احترام برای حقوق اساسی بانک در اتحادیه اروپا باشد، اما با عملکرد خود آن را نقض نموده است.

اما دادگاه این استدلال شورا را مردود اعلام نموده و اشعار می‌دارد: «این حقیقت که دولت تضمین کننده احترام برای حقوق اساسی اتباع در قلمرو خود است، ارتباطی با میزان حقوقی که افراد حقوقی به عنوان تجلی همان دولت در قلمرو دیگر کشورها مشمول آن می‌شوند، ندارد.» همچنین، اضافه می‌نماید: «قوانین اتحادیه اروپا، حاوی قوانین ممانعت کننده افراد حقوقی به عنوان سازمان‌های دولتی یا مجموعه کابینه از بهره مندی از حفاظت و تضمین‌های حقوق اساسی نمی‌باشد. در نتیجه، استدلال بانک مرکزی در این خصوص صحیح می‌باشد.» (<https://um.fi/documents>, 18/07/1919).

همچنین، در خصوص نقض تعهد به بیان دلایل، بانک مرکزی تأکید می‌نماید، که شورا مقررات ناشی از ماده ۲۹۶ TEFU اتحادیه اروپا را رعایت نکرده و دلایل خود و معیارهای اتخاذ شده جهت

درج نام بانک مرکزی در لیست مورد تحریم را ذکر نمی‌نماید و اساساً مشخص نیست که ادعای شورا مبنی بر مشارکت خواهان در فعالیت‌های مربوط به دور زدن تحریم بر چه مبنایی استوار است. دادگاه در این خصوص استدلال می‌نماید که: «هدف تعهد به بیان دلایل، تأمین اصل احترام به حق دفاع بوده تا اطلاعات کافی را در اختیار فرد مرتبط قرار دهد که مصوبه تصویب شده به لحاظ قانونی دارای پایه و اساس می‌باشد. شورا در این خصوص مطابق TEFU ۲۹۶ باید تعهد خود به بیان دلایل را به صورت موردی تحقق بخشد و ماهیت دلایل مطروحه را به ویژه در خصوص بلوکه نمودن اموال بانک مرکزی مشخص نماید.»

اما شورا در لوائح تقدیمی خود در خصوص دلایل درج نام بانک مرکزی در مقررات ۲۶۷/۲۰۱۲ اطلاعات جدیدی ارائه نداده و به جای آنکه معیار مشخصی در این خصوص ارائه دهد، بر مقررات ۲۶۷/۲۰۱۲ تأکید می‌نماید. در متن این مصوبه آمده است: «۱- ماده ۲۳(الف): تمام وجوه و منابع اقتصادی افراد، اشخاص و دادگستری اروپایی، صلاحیت دیوان بدوی، محدود به رسیدگی دعاوی اشخاص حقیقی و حقوقی علیه اتحادیه و یا امضاء آن شده است (https://www.jurist.org/commentary, 2019/01). در خصوص صلاحیت دیوان بدوی دادگستری اروپایی ذکر این نکته نیز ضروری می‌باشد که در حالی که در دیگر دیوان‌های بین‌المللی، رضایت دول عضو در هر مورد اجرائی، شرط اساسی است و فقط به اختلافات بین دول رسیدگی می‌شود اما، گستره صلاحیت دیوان دادگستری اروپایی فراتر از امضا بوده و رضایت دولت‌ها، شرط اعمال صلاحیت این دیوان نخواهد بود.

۴- در خصوص مقررات و قواعد شکلی، نحوه رسیدگی به عاوی در دیوان دادگستری و دیوان بدوی اروپایی عموماً در آیین نامه داخلی دیوان مندرج شده است. در هر کدام از معاهدات EURATON, ECSC, EEC نیز برای دیوان مقررات و آیین دادرسی لازم به عنوان پروتکل در نظر گرفته شده است. همچنین آیین دادرسی این دیوان که به تصویب شورای اتحادیه رسیده، نکاتی را در خصوص نحوه رسیدگی در بر گرفته است. آیین دادرسی دیوان یا نظام دادرسی اتحادیه اروپایی را می‌توان مشابه نظام دادرسی برخی کشورها نظیر فرانسه و آلمان تلقی نمود که در آن‌ها نقش اسناد کتبی از اهمیت بسیاری در رسیدگی به دعاوی برخوردار می‌باشد. مهم‌ترین مراحل رسیدگی در دیوان عبارت‌اند از:

الف) اقامه دعوی

ب) بررسی مقدماتی توسط دیوان

ج) جلسه استماع شفاهی اظهارات طرفین

د) صدور رای

در این دعوا تمامی مقررات شکلی توسط مرجع رسیدگی کننده رعایت شده است. بانک مرکزی در مقام خواهان، دعوای خود را به صورت کتبی (دادخواست) به دبیر خانه دیوان ارسال و طی آن ضمن طرح دعوی، دلایل و مستندات خود را ارائه نموده است. دیوان نیز این اظهارات را برای خواننده ارسال نموده و از تاریخ دریافت به وی یک ماه فرصت داده است تا پاسخ کتبی خود را ارائه نماید که به عنوان لایحه دفاعیه محسوب می‌گردد. این مرحله مشابه با دادرسی اختصاری است که در حقوق ایران نیز وجود دارد. پس از بررسی صلاحیت در خصوص رسیدگی به دعوا و ارزیابی شکلی مدارک ارائه شده، جلسه استماع (شفاهی) برگزار گردیده است و طرفین به بیان اظهارات خود در برابر دادگاه پرداخته‌اند و پس از تکمیل لوایح کتبی خود با پایان یافتن این مراحل، دیوان اقدام به صدور رای نموده است. اما در خصوص درخواست بانک مرکزی ایران مبنی بر فسخ مصوبه ۶۳۵/۲۰۱۲ به دلیل عدم رعایت مواعد قانونی، مطابق بند ۶ ماده ۲۶۳ TEFU و ماده (۲) ۱۰۲ قواعد دادگاه اتحادیه اروپا، به دلیل غیر محکمه پسند بودن، دعوای مربوطه مردود اعلام گردیده و نام آن بانک در ضمیمه ۲ تصمیم ۴۱۳/۲۰۱۰ که مرتبط با ۶۳۵/۲۰۱۲ است، باقی مانده است.

همچنین در خصوص درخواست فسخ مقررات اجرایی ۹۴۶/۲۰۱۲ به دلیل طرح دعوای مرتبط در پرونده T ۵۶۳/۱۲ و وجود ایراد امر مطروحه، دعوا مردود اعلام شده است.

۵- در خصوص رعایت قواعد ماهوی ذکر این نکته ضروری می‌باشد که مطابق منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپا، شورای اتحادیه در اعمال تحریم‌های اقتصادی، موظف به رعایت حقوق اساسی بانک مرکزی نظیر حق تعهد به بیان دلایل در اعمال تحریم بوده و همان طور که در رای ذکر گردیده است، استدلال شورا مبنی بر عدم بهره‌مندی بانک مرکزی از حقوق اساسی به دلیل شخصیت حقوقی آن از مبنای صحیح برخوردار نمی‌باشد.

ب: رای پرونده شماره P 15/266- C

این رای در ۷ آوریل ۲۰۱۶ صادر گردیده است. در این دعوا، بانک مرکزی ایران به استناد ماده ۵۶ آیین نامه دیوان عدالت اتحادیه اروپا، درخواست تجدید نظر خواهی و لئو حکم مورد استیناف مورخ ۲۵ مارچ ۲۰۱۵ به شماره T ۲۶۲/۱۲ - صادره از دیوان بدوی را از دیوان دادگستری اروپایی می‌نماید. بانک مرکزی ایران در این دعوا مدعی است که دیوان باید اولاً رای مورد تجدید نظر و هم چنین مصوبات مرتبط را باطل اعلام نماید و ثانیاً به شورای اتحادیه اروپا دستور دهد تا هزینه دادرسی متحمل شده توسط بانک مرکزی در هر دو مرحله رسیدگی را پرداخت کند. با مطالعه در مفاد رای، مشخص می‌گردد که بانک مرکزی ایران جهت پشتیبانی از دعوای خود، چهار استدلال اصلی را مطرح می‌نماید که ضمن بررسی آن‌ها به ذکر استدلال‌های دادگاه تجدید نظر خواهیم پرداخت.

در بند ۱۵ مفاد رای در خصوص استدلال‌های بانک مرکزی آمده است:

۱- محکمه بدوی در حکم خود مبنی بر توجیه شورا برای نتیجه‌گیری در این ارتباط که بانک مرکزی از دولت ایران پشتیبانی مالی می‌نماید، دچار اشتباه شده است: بانک مرکزی در این رابطه، اظهار می‌دارد که محکمه بدوی در نتیجه‌گیری خود مبنی بر ارزیابی درست شورا از تأمین معیار صحیح، جهت درج نام این بانک در فهرست تحریم، دچار اشتباه شده است. بانک مرکزی در ادامه، مستند به مواد ۱۲ و ۱۳ قانون بانکداری و پولی ایران، این‌طور استدلال می‌نماید که خدمات ارائه شده به دولت، مانند نگهداری حساب‌ها و تسویه تراکنش‌ها، شامل پشتیبانی مالی دولت ایران برای اهداف مذکور در مقررات ۲۰۱۲/۲۶۷ اتحادیه اروپا نمی‌شود و این قسم خدمات، از چنان اهمیت کیفی و کمی برخوردار نیست تا بتواند امکان تعقیب برنامه هسته‌ای را برای دولت ایران، فراهم آورد. اما دیوان، این استدلال را مردود دانسته و اعلام می‌نماید که استدلال دادگاه بدوی در بندهای مرتبط در رای صحیح بوده و در تشخیص آنکه بانک مرکزی ایران خدمات مالی ارائه می‌دهد، صحیح عمل نموده است؛ گرچه معیار پشتیبانی از دولت ایران، پشتیبانی مادی، لجستیک و مالی می‌باشد، اما، مقصود نهفته، از این معیار، هدف قرار دادن فعالیت‌های خود نهادها و افراد مرتبط با آن‌ها است، حتی اگر هیچ‌گونه ارتباط مستقیم یا غیر مستقیم با گسترش سلاح‌های هسته‌ای نداشته باشند.

۲- محکمه بدوی اتحادیه اروپا، در ارزیابی خود از تعهد شورای اروپا به تکلیف شورا در اظهار دلایل خود جهت تحریم بانک مرکزی ایران، دچار خطا شده است:

بانک مرکزی ایران در این استدلال خود مطرح می‌کند که، با توجه به مفاد مواد ۱۲ و ۱۴ قانون بانکداری و پولی ایران که وظایف و امکانات بانک مرکزی ایران را مشخص می‌نماید، شورای اتحادیه اروپا دقیقاً باید مشخص نماید که بر چه مبنایی، این بانک را به اتهام حمایت از دولت ایران برای اهداف مذکور در بند ۲ ماده ۲۳، قسمت د، از مقررات شماره ۲۰۱۲/۲۶۷ در لیست تحریم قرار داده است؟ آیا به دلیل آنکه وجوه قابل ملاحظه‌ای را در اختیار دولت قرار می‌دهد و یا به دلیل تنظیم سیاست‌های پولی کشور و یا نگاهداری حساب‌های دولت در بانک و ارائه سایر خدمات بانکی؟ اما دیوان این استدلال بانک مرکزی را مردود اعلام نموده و ضمن تأیید بند ۸۶ رای دادگاه عمومی، اعلام می‌نماید که شورا، تکلیفی به تأمین صورت آشکار دلایل مرتبط با خدمات، تسهیلات و منابع مالی که بانک مرکزی برای دولت ایران فراهم نموده است نداشته و دادگاه بدوی و شورا، طبق فصل ۲ بخش ۲ قوانین بانکداری و پولی ایران و مشخصاً مواد ۱۲ و ۱۳، در تشخیص آنکه بانک مرکزی ایران «پشتیبانی مالی برای دولت ایران فراهم می‌کند»، عملکرد صحیحی داشته‌اند و صرف وجود اطلاعات قضایی قابل دسترس برای عموم، جهت تشخیص این امر کافی می‌باشد.

۳- از اصل احترام به حق دفاع، تخطی کرده است.

بانک مرکزی اعلام می‌نماید که دادگاه، حق دفاع آن بانک را نادیده انگاشته است، زیرا شورا پیش از آنکه نام بانک مرکزی ایران را در فهرست موسسات مورد تحریم و تابع اقدامات محدود کننده قرار دهد، مدارک و مستنداتی ارائه ننموده است، هم چنین محکمه بدوی در تشخیص آنکه آیا شورا می‌تواند زمینه‌های تداوم شمول نام بانک مرکزی ایران در فهرست مذکور را فراهم نماید، دچار اشتباه شده است؛ زیرا بانک مرکزی از استدلال‌های مطرح شده بر علیه آن آگاهی نداشته و در جایگاهی قرار نداشته است که بتواند دفاعیه صحیحی را ارائه نماید و تنها در مراحل رسیدگی رسمی، برای نخستین بار این فرصت در اختیار بانک قرار داده شده است که به اتهامات مرتبط با حمایت از دولت پاسخ دهد.

دیوان، این استدلال بانک مرکزی را فاقد پایه و اساس محکم اعلام نموده و اشعار می‌دارد که حق دفاع بانک مرکزی ایران نادیده گرفته نشده و بر خلاف ادعاهای تجدید نظر خواه، فقدان اطلاع رسانی شورا در خصوص شواهد پشتیبانی مالی بانک مرکزی ایران از دولت، نمی‌تواند حق مدافعه آن بانک را تضعیف نماید.

ضمن آنکه، محکمه بدوی در بندهای ۶۵ و ۶۸ رای خود، اظهار داشته است که در ۲ آگوست ۲۰۱۲، شورا استدلال‌های جدید خود را که بر اساس آن‌ها بانک مرکزی از دولت ایران، حمایت مالی به عمل می‌آورد، به اطلاع بانک مرکزی ایران رسانده و در ۷ اکتبر ۲۰۱۲، بانک مرکزی دلایل ارائه شده را رد نموده است.

۴- اصل تناسب و حقوق اساسی بانک مرکزی به ویژه حق حفاظت از اموال و اعتبار، نقض گردیده است:

در این قسمت، بانک مرکزی ایران به بند ۱۱۶ رای دادگاه بدوی اعتراض نموده و عنوان می‌کند که اقدامات محدود کننده شورای اتحادیه اروپا، با حقوق اساسی بانک در تضاد بوده و هم چنین دادگاه پیامدهای منفی بسیاری را که متوجه وضعیت اقتصادی کشور و مردم ایران می‌گردد، به اندازه کافی لحاظ ننموده است. همچنین تأکید می‌نماید که خدمات ارائه شده به دولت از جانب بانک مرکزی، ارتباطی با تعقیب برنامه‌های هسته‌ای نداشته و در رویکرد دادگاه در اعمال تحریم‌ها، متوجه هزاران خدمات گیرنده خواهد شد. اما دیوان، این زمینه را نیز مردود اعلام کرده و استدلال می‌نماید که محکمه عمومی در بند ۱۱۶ رای خود، هدف حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را در صدور رای در نظر گرفته و رای صادره تنها به بخشی از دارایی‌های بانک مرکزی مرتبط است و اقدامات محدود کننده مذکور، تنها با هدف اثر گذاری بر بودجه هسته‌ای ایران توسط رژیم حاکم بر این کشور بوده و مردم ایران هدف این اقدامات نمی‌باشند.

در نهایت دیوان اشعار می‌دارد که «به دلیل بی پایه و اساس بودن زمینه‌های چهار گونه فوق، تجدید نظر باید غیر وارد تشخیص داده شود و مستندا به ماده ۱۸۴، بند ۲ قواعد رویه‌ای محکمه، عدالت، بانک مرکزی ایران باید علاوه بر هزینه‌های اقامه دعوی خود هزینه‌های متحمل شده اتحادیه اروپا را نیز پرداخت نماید.»

در ادامه به ذکر نکاتی در خصوص رای می‌پردازیم:

۱- در خصوص صلاحیت دیوان در رسیدگی به اعتراض بانک مرکزی به رای بدوی باید گفت، آراء دیوان بدوی اروپایی از جهت حکمی با قانونی در دیوان دادگستری اروپایی مطابق بند ۱ از ماده ۲۲۵ قانون اتحادیه اروپا قابل تجدید نظر است و از آرای دیوان بدوی می‌توان در دیوان دادگستری اروپایی ECI در صورت وجود یکی از دلایل ذیل تجدید نظر خواهی نمود. زمینه‌های تجدید نظر عبارتند از:

الف) فقدان صلاحیت

ب) نقض مقررات شکلی در روند رسیدگی

ج) نقض حقوق تجدید نظر خواه

همچنین قواعد شکلی و روند رسیدگی در این مرحله نیز مانند مرحله بدوی بوده، اما طرف تجدید نظر خوانده نیز می‌تواند دلایل و اظهارات خود را دال بر رد اظهارات تجدید نظر خواه ارائه دهد و دیوان، در صدور رای خود اظهارات هر دو طرف را لحاظ خواهد کرد. در این پرونده، دادگاه تجدید نظر دیوان دادگستری اروپایی صالح به رسیدگی بوده و قواعد شکلی در مراحل رسیدگی رعایت گردیده است.

۲- در خصوص نحوه استدلال بانک مرکزی در موضوع عدم حمایت مؤثر از دولت ایران به نظر می‌رسد با توجه به آنکه عملا بانک مرکزی ایران مستقل از دولت عمل نمی‌نماید و در راستای اعمال سیاست‌های دولت گام بر می‌دارد، این استدلال باید در وهله دوم مطرح گردد و اساسا بانک مرکزی می‌بایست ابتدا اصل اتهام مبنی بر مشارکت دولت ایران و هم چنین بانک مرکزی را در تولید و اشاعه سلاح‌های هسته‌ای مد نظر قرار دهد (<https://www.treasury.gov>, 18/07/1919).

۳- در خصوص عدم رعایت مقررات ماهوی و نقض حق دفاع، مطابق مفاد کنوانسیون حقوق بشر اروپایی، بانک مرکزی در این خصوص به درستی استدلال نموده است زیرا شورای اتحادیه اروپا بدون آنکه مستنداتی در خصوص مشارکت بانک مرکزی در تولید سلاح‌های هسته‌ای ارائه دهد نام آن بانک را در فهرست مورد تحریم قرار داده است اما در خصوص نقض مصونیت بانک مرکزی که یکی از قواعد مهم عرفی حقوق بین‌الملل است، بانک مرکزی در استدلال‌های خود اشاره‌ای به این موضوع نداشته است.

آراء و تصمیمات ایالات متحده آمریکا

تصمیمات غیرقضایی آمریکا

همان طور که پیش تر اشاره شد، تعداد زیادی از تصمیمات و مصوبات تحریمی آمریکا اعم از تصمیمات قضایی، قانونی و اجرایی علیه ایران من جمله بانک مرکزی صادر گردیده است و اسناد حقوقی که تحریم‌های آمریکا علیه ایران را شامل می‌شوند، به سه دسته کلی دستورات اجرایی رئیس جمهور، قوانین مصوب نهادهای قانونی آمریکا (من جمله کنگره) و هم چنین مصوبات خزانه داری آمریکا، تقسیم می‌شوند (<https://www.treasury.gov>, 18/07/1919). در این گفتار، به بررسی برخی از مهم ترین تصمیمات که به طور مستقیم به تحریم بانک مرکزی ایران پرداخته اند، خواهیم پرداخت.

الف: تصمیمات قوه مقننه: جهت تبیین تصمیمات و مقررات کنگره آمریکا لازم است ابتدا به توضیحات ذیل بپردازیم. کنگره ایالات متحده آمریکا، در سال‌های اخیر، همواره تلاش نموده است تا با طرح اتهامات متعددی نظیر، پولشویی، کمک به تولید سلاح‌های هسته‌ای، حمایت از تروریسم بین‌الملل و... بانک‌ها و موسسات مالی و اعتباری ایران را تحت فشار قرار داده و در نهایت، با تحریم بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که مهم ترین نهاد مالی کشور است، اقدامات خود را در جهت تضعیف اقتصاد ایران، تکمیل نماید. از جمله این قوانین، می‌توان به قانون اختیارات فوق العاده اقتصادی، مصوب ۱۹۹۷ و قانون مجازات‌های ایران، لیبی مصوب ۱۹۹۶ که به قانون داماتو - کندی شهرت یافته است، اشاره نمود (<https://www.treasury.gov>, 18/07/1919). تصویب قانون تضمین خطرات ناشی از تروریسم نیز در ۲۶ نوامبر ۲۰۰۲ اقدامی جدی از سوی آمریکا در راستای محکوم ساختن ایران بوده است. در برخی از موارد نیز، کنگره آمریکا با در نظر گرفتن مجازات‌های مالی سنگین برای بانک‌های آمریکایی ناقض قوانین محدودیت تجارت با ایران، سعی در نیل به اهداف خود نموده است.

نکته حائز اهمیت در خصوص تحریم‌های کنگره آمریکا آن است که، آمریکا نه تنها بانک‌های آمریکایی را از مبادلات مالی و تجاری با ایران منع نموده است، بلکه، در خصوص بانک‌های خارجی نیز، به بهانه حمایت بانک‌های ایرانی از فعالیت‌های تروریستی و تولید سلاح‌های هسته‌ای، ضمن معرفی تعداد زیادی از بانک‌های ایرانی، به موسسات مالی و اعتباری دولت‌های خارجی اعلام نمود تا در روابط مالی خود با ایران تجدید نظر کرده و از مبادلات بانکی با بانک‌های ایرانی صرف نظر نمایند. به طور مثال، ایالات متحده در سال ۲۰۰۴، مبلغ ۱۰۰ میلیون دلار جریمه مالی برای موسساتی که روابط مالی با ایران برقرار می‌نمایند، در نظر گرفت، در دسامبر ۲۰۰۵، آمریکا بانک هلندی ABN را به پرداخت ۸۰ میلیون دلار غرامت به دلیل عدم وجود شفافیت در گزارشات مالی

مرتبط با بانک‌های ایرانی محکوم کرد. همچنین در دسامبر ۲۰۰۹، یک بانک سوئیسی به دلیل انجام معاملات غیر قانونی با ایران که از طریق بانک‌های آمریکایی صورت پذیرفته بود، محکوم به پرداخت ۳۶ میلیون دلار به ایالات متحده آمریکا شد. در خصوص تحریم‌های بانک مرکزی ایران قوانین متعددی در کنگره ایالات متحده آمریکا وضع گردیده است که بررسی تمامی آن‌ها پژوهش مستقلی را می‌طلبد. در اینجا به ذکر برخی از مهم‌ترین آن‌ها می‌پردازیم:

۱- **قانون سیسادا:** یکی از مهم‌ترین اقدامات کنگره آمریکا در خصوص تحریم‌های بانکی ایران، تصویب قانونی علیه بانک مرکزی ایران در سال ۲۰۱۰ است، کنگره آمریکا پس از تصویب قطعنامه ۱۹۲۹ شورای امنیت سازمان ملل، «قانون جامع تحریم‌ها، مسئولیت‌پذیری و محرومیت ایران» را تصویب کرد که با امضای اوباما در ۱ جولای اجرایی شد. این قانون که «سیسادا» نام دارد، با هدف ایجاد محدودیت در مبادلات بانکی و گشایش اعتبارات اسنادی و همچنین ایجاد اختلال در تجارت بین‌المللی و در نهایت تضعیف نظام بانکی و اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، تصویب گردید. در این قانون، هر گونه مبادله بانکی با بانک مرکزی ایران ممنوع گردیده است.

بند ۴ بخش ۱۰۴ این قانون در خصوص تحریم بانک مرکزی، اشعار می‌دارد: «هر بانک و یا موسسه مالی و اعتباری که مبادرت به برقراری معاملات با بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بوزد، به این معنا است که از سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در دستیابی به سلاح‌های کشتار جمعی و فعالیت‌های تروریستی حمایت کرده است.»

همچنین این قانون بانک‌های خارجی را از دستیابی به بازار آمریکا در صورت پرداخت وجه به بانک مرکزی ایران برای خرید نفت خام، منع می‌کند (<https://www.treasury.gov>, 18/07/1919). بخش دیگری از قانون سیسادا با هدف خارج کردن ایران از بازارهای مالی بین‌المللی تنظیم شده است. ماده ۱۰۴ قانون سیسادا به جای فشار مستقیم به ایران، تهدید و تحریم بانک‌های کارگزار خارجی را در دستور کار قرار داده است. بر اساس این بند، خزانه داری آمریکا موظف شده تا ظرف ۶۰ روز محدودیت‌ها و مجازات‌های خاصی علیه نهادهای مالی که حساب متناظر در اختیار افراد خارجی قرار داده اند که در فعالیت‌های زیر دخیل هستند، اعمال کند:

۱. ارائه خدمات به حکومت ایران در دستیابی به سلاح‌های کشتار جمعی با کمک به نهادهای تروریستی ایران موضوع بخش ۱۴ قانون (ایسا)
- ۲- ارائه خدمات به افراد مشمول تحریم‌های مالی در چهار قطعنامه شورای امنیت علیه ایران
۳. پولشویی در راستای دو مورد فوق
۴. ارائه خدمات مالی یا کمک به انجام یک تراکنش مهم برای سپاه با افراد مشمول تحریم خزانه داری آمریکا (مشمول تحریم‌های ناشی از قانون IEEPA)

در بررسی این تصمیم، به موارد ذیل نیز می‌پردازیم:

۱- در خصوص صلاحیت کنگره ایالات متحده آمریکا **united states congress**، این کنگره نهاد قانون گذاری در دولت ایالات متحده آمریکا است و مشتمل بر دو مجلس سنا و مجلس نمایندگان بوده و قوانین مصوب آن پس از تصویب هر دو مجلس و امضای رئیس جمهور لازم الاجرا می‌باشد. در واقع وظیفه قانون گذاری بر اساس قانون اساسی ایالات متحده آمریکا بر عهده نمایندگان کنگره است و هر قانونی برای تصویب، نیاز به تایید هر دو مجلس دارد. اعمال تحریم‌های اقتصادی نیز از جمله مواردی است که در صلاحیت کنگره آمریکا قرار دارد. همچنین، فرایند شکلی قانونگذاری در کنگره مطابق قانون اساسی آمریکا از مراحل پیچیده و متعددی برخوردار است. در این تصمیم پس از تصویب مجلسین آمریکا و امضای رئیس جمهور، قانون مذکور به نهادهای ذیربط ابلاغ گردیده است (<https://www.treasury.gov>, 18/07/1919).

۲- مطابق قواعد ماهوی حقوق بین‌الملل نظیر اصل مصونیت بانک‌های مرکزی، بانک مرکزی در برقراری مبادلات بانکی بین‌المللی آزاد بوده و مستقل از دولت عمل می‌نماید و اعمال تحریم علیه آن، مجاز نمی‌باشد.

۲- **قانون بودجه سال ۲۰۱۲**: این قانون با عنوان قانون مجوز دفاع ملی برای سال مالی ۲۰۱۲ در پنج بخش به تصویب رسیده است و در بخش ۱۲۴۵ آن مفاد مرتبط با تحریم بانک مرکزی ایران مطرح گردیده است (<https://www.treasury.gov>, 18/07/1919). به موجب بند C این بخش، دارایی‌های موسسات مالی ایرانی من جمله بانک مرکزی ایران مسدود گردیده است. همچنین به موجب بند d چنانچه مشخص شود یک موسسه مالی خارجی آگاهانه در جهت انجام یا تسهیل هر گونه تراکنش چشمگیر مالی با بانک مرکزی ایران یا هر موسسه مالی ایرانی دیگری که توسط وزیر خزانه داری جهت اعمال تحریم بر اساس قانون اختیارات اضطراری، اقتصادی، بین‌المللی معرفی گردیده، اقدام نموده است، افتتاح حساب توسط آن موسسه در ایالات متحده آمریکا ممنوع است.

در بررسی این تصمیم به موارد ذیل خواهیم پرداخت:

۱- همان طور که اشاره شد، مطابق قانون اساسی آمریکا، کنگره وظیفه وضع قوانین را بر عهده داشته و بر همین اساس از صلاحیت داخلی برخوردار بوده و قوانین موجد تحریم را نیز وضع می‌نماید.

۲- در روند شکلی تصویب قانون مذکور، مجلس سنا و مجلس نمایندگان، پس از بررسی مفاد لایحه مرتبط به تصویب آن پرداخته و بعد از توشیح رئیس جمهور، لازم الاجرا گردیده است.

۳- علی‌رغم صلاحیت داخلی کنگره در وضع تحریم علیه بانک مرکزی ایران، به دلیل مغایرت با قواعد حقوق بین‌الملل نظیر قاعده مصونیت بانک مرکزی، وضع قانون علیه این بانک، از مشروعیت لازم مطابق با موازین حقوق بین‌الملل برخوردار نمی‌باشد.

تصمیمات قوه مجریه

دستورات اجرایی رئیس‌جمهور

۱- دستور اجرایی ۱۲۱۷۰: علاوه بر مصوبات کنگره و وزارت خزانه داری آمریکا که مرتبط با تحریم بانک مرکزی ایران می‌باشد، روسای جمهور آمریکا نیز از اختیارات قانونی خود استفاده نموده و دستورات اجرایی متعددی علیه ایران صادر نموده‌اند. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، در پی اشغال سفارت ایالات متحده آمریکا در ۲۲ آبان ۱۳۵۸ در تهران، رئیس‌جمهور وقت ایالات متحده (جیمی کارتر)، دستور اجرایی ۱۲۱۷۰ را صادر نمود. با صدور این دستور اجرایی که در ۱۴ نوامبر ۱۹۸۰ میلادی صادر گردید، کلیه دارایی‌های ایران، در بانک‌های آمریکایی و شعبه خارجی آن توقیف گردید (<https://www.treasury.gov>, 18/07/1919). به موجب این دستور اجرایی، موجودی‌های ایران نزد فدرال رزرو به مبلغ ۱۰۴۱۸ میلیارد دلار، موجودی‌ها نزد بانک‌های آمریکایی در آمریکا به مبلغ ۲۱۵۰ میلیارد دلار، موجودی‌ها نزد شعب بانک‌های آمریکایی در خارج از آمریکا به مبلغ ۵۵۷۶ میلیارد دلار و سایر دارایی‌های ایران نزد اتباع آمریکایی بالغ بر ۳ میلیارد دلار و همچنین ذخیره طلای متعلق به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نزد فدرال رزرو به ارزش ۸۱۷/۶۳۲/۱ انس، توقیف گردید (<https://www.treasury.gov>, 18/07/1919). در متن این دستور آمده است: «بر اساس اختیاری که به عنوان رئیس‌جمهور ایالات متحده، قانون اساسی و قوانین آمریکا از جمله قانون راجع به اختیارات فوق‌العاده اضطراری، اقتصادی، بین‌المللی و قانون وضعیت فوق‌العاده ملی، به من اعطا شده است. من جیمی کارتر؛ رئیس‌جمهور ایالات متحده به این نتیجه رسیده‌ام که اوضاع ایران برای امنیت ملی، سیاست خارجی و اقتصاد آمریکا، به شکل غیر عادی و فوق‌العاده، ایجاد مخاطره نموده و به منظور مقابله با خطر مذکور، بدین وسیله، اعلام حالت فوق‌العاده می‌نمایم و دستور می‌دهم کلیه اموال و منافع متعلق به دولت ایران و یا موسسات وابسته و تحت کنترل دولت مذکور و نیز بانک مرکزی ایران که در قلمرو ایالات متحده هستند یا در تعریف و کنترل اشخاص تابع صلاحیت آمریکا بوده و یا در خواهند آمد، مسدود شوند. وزیر خزانه داری آمریکا مجاز است، کلیه اختیاراتی را که بر اساس قانون اختیارات فوق‌العاده اقتصادی، اضطراری، بین‌المللی، به من تفویض شده است، جهت اجرای دستور، مورد استفاده قرار دهد. این دستور بلافاصله لازم الاجرا خواهد بود و به کنگره اعلام و در دفتر دولت فدرال ثبت و منتشر خواهد شد.»

در ادامه بررسی این دستور باید گفت:

۱- این دستور با قانون FSIA (قانون مصونیت دولت‌های خارجی کنگره آمریکا مصوب ۱۹۷۶) در تمارض است. در این قانون، مصونیت قضایی و اجرایی دولت‌ها، و هم چنین بانک‌های مرکزی به رسمیت شناخته شده است و این دستور پیش از اصلاحیه فلائو که در سال ۱۹۹۶ در خصوص استثنای جرایم تروریستی به آن ملحق گردیده است، صادر شده است.

۲- مطابق قوانین داخلی آمریکا، روسای جمهور مجاز به صدور فرامین اجرایی در موضوعات مختلف بوده و از صلاحیت لازم برخوردار می‌باشند و این فرامین برای نهادهای داخلی لازم الاجرا است؛ مصوبات داخلی یک کشور نباید با مقررات و قواعد ماهوی حقوق بین‌الملل مانند مصونیت بانک‌های مرکزی در تمارض باشد.

ب) دستور اجرایی ۱۳۵۹۹: یکی دیگر از دستورات اجرایی روسای جمهور دولت ایالات متحده در این خصوص، دستور اجرایی شماره ۱۳۵۹۹ است که در تاریخ ۵ فوریه ۲۰۱۲ توسط باراک اوباما، رئیس جمهور وقت آمریکا، صادر گردیده است. در مقایسه با دستور اجرایی ۱۲۱۷۰، دستور اجرایی ۱۳۵۹۹ از اهمیت بیشتری برخوردار است. این دستور اجرایی، یکی از مهم ترین دستورات اجرایی آمریکا علیه بانک مرکزی و سایر نهادهای مالی دولتی ایران بوده و حتی پس از اجرایی شدن برجام نیز، تحریم‌های مندرج در آن تعلیق نگردیده است. این دستور اجرایی که بانک مرکزی و نهادهای مالی ایران را مورد تحریم قرار داده است، اشعار می‌دارد:

«کلیه اشخاص آمریکایی اعم از شخص حقیقی یا حقوقی، از انجام هر گونه معامله با بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و موسسات مالی آن دولت منع می‌شوند و همچنین موسسات مالی و اعتباری که تابعیت آمریکایی دارند، از این حق برخوردار خواهند بود که اموال و دارایی‌های متعلق به بانک مرکزی و یا سایر موسسات مالی که تحت کنترل دولت ایران می‌باشد را توقیف نمایند.»

(<https://www.treasury.gov/resource->

[center/sanctions/programs/pages/iran.aspx](https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/programs/pages/iran.aspx)).

این دستور اجرایی در ماده ۱۲ قانون کاهش تهدید ایران و حقوق بشر در سوریه نیز تکرار گردیده، اما قانون مزبور به دولت آمریکا این اختیار را می‌دهد که در صورتی که تایید نماید که بانک مرکزی ایران به تامین مالی تکثیر سلاح‌های کشتار جمعی و همچنین حمایت از اشخاص موجود در فهرست تحریمی دستورهای اجرایی ۱۳۲۲۴ و ۱۳۳۸۲ از جمله سپاه پاسداران نمی‌پردازد، تحریم را ملغی نماید. در بررسی این دستور ذکر موارد ذیل نیز ضروری می‌باشد:

۱- نکته قابل توجه در این دستور اجرایی آن است که، مطابق مفاد آن تمامی اموال و منافع متعلق به دولت ایران و موسسات مالی و بانک‌های ایرانی من جمله بانک مرکزی جمهوری اسلام ایران می‌بایست توقیف گردیده و قابلیت هیچ گونه نقل و انتقال، پرداخت و تبدیل نخواهد داشت.

۲- این دستور اجرایی، به بهانه مشارکت بانک مرکزی در فعالیت‌های تروریستی صادر گردیده است.

۳- مطابق قواعد داخلی حقوق آمریکا نظیر قانون اساسی، رئیس جمهور مجاز به صدور دستور العمل‌های مورد نیاز مطابق با خط مشی سیاسی ایالات متحده می‌باشد.

۲- تصمیمات خزانه داری آمریکا

یکی از مهم ترین اقدامات ایالات متحده آمریکا علیه نظام بانکی ایران در ۲۱ نوامبر ۲۰۱۱ توسط وزارت خزانه داری آمریکا (OFAC) صورت گرفت.

در این تاریخ، وزارت خزانه داری آمریکا اعلام نمود: «تمامی موسسات مالی و بانکی ایران، اعم از دولتی و خصوصی، به ویژه بانک مرکزی ایران، مستندا به بخش ۳۱۱ قانون میهن پرستی ایالات متحده آمریکا، مورد تحریم قرار خواهد گرفت.» (<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/programs/pages/iran.aspx>, visited on 20/07/1919).

در نتیجه، بانک مرکزی ایران به اتهام پولشویی، در فهرست بانک‌های تحریم شده قرار گرفت و ایالات متحده صراحتا هدف خود را از اعمال تحریم‌های بانکی جدید علیه ایران، به انزوا کشاندن سیستم بانکداری ایران، قطع نمودن ارتباط بانک‌های ایران به ویژه بانک مرکزی با نظام مالی جهانی و همچنین بانک ایالات متحده آمریکا و کسب اطلاعات مورد نیاز در خصوص روابط مالی مشتریان بانک‌های آمریکایی با سیستم بانکی ایران و حصول اطمینان از قطع ارتباط سیستم مالی و بانکی ایران با آنان، اعلام نمودن و نهایتا ۳۱ دسامبر ۲۰۱۱، (۱۰ دی ۱۳۹۰) باراک اوباما قانون تحریم بانک مرکزی ایران مصوب مجلس سنا را امضا نمود. در نتیجه تحریم‌های جدید آمریکا، علاوه بر حوزه نفت ایران، موسسات مالی تمامی کشورهایی که با بانک مرکزی ایران دارای مراوده و مبادلات مالی هستند را هدف قرار داده و این بدان معناست که تمامی بانک‌ها و موسسات مالی خارجی که با بانک مرکزی ایران در ارتباط باشند، مشمول تحریم‌های آمریکا قرار گرفته و از فعالیت در آمریکا نیز محروم خواهند شد (<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/programs/pages/iran.aspx>, visited on 20/07/1919).

در نتیجه اعمال این تحریم‌ها، عدم دسترسی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شبکه جهانی ارتباطات مالی و قطع سوئیفت، منجر به بوجود آمدن مشکلات متعدد اقتصادی و ضعف سیستم مالی و بانکی کشور گردید.

در بررسی این تصمیم ذکر موارد ذیل نیز ضروری است:

۱- با قطع شبکه سوئیفت، حقوق اشخاص حقیقی و حقوقی من جمله شرکت‌های خصوصی آسیب دیده و بسیاری از قرار دادهای تجاری به دلیل عدم امکان برقراری مبادلات تجاری با مشکلات اجرایی مواجه گردیده است.

۲- اسناد و اطلاعات لازم توسط ایالات متحده در انتساب اتهام پولشویی به بانک مرکزی ارائه نگردیده است و اساس مشخص نیست بر چه مبنایی بانک مرکزی ایران مورد تحریم قرار گرفته و مشارکت در چه قسم از فعالیت‌ها همکاری در پولشویی تلقی می‌گردد.

۳- در خصوص صلاحیت وزارت خزانه داری در وضع تحریم، در سایت رسمی وزارت خزانه داری آمریکا آمده است: «OFAC اداره کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه داری آمریکا می‌باشد که تحریم‌های اقتصادی و تجاری را بر اساس سیاست خارجی آمریکا و اهداف امنیت ملی این کشور علیه کشورها و نظام‌های خارجی، تروریست‌ها و سوداگران بین‌المللی مواد مخدر، افراد شرکت کننده در فعالیت‌های مرتبط با اشاره سلاح‌های کشتار جمعی، و دیگر تهدیدها به امنیت ملی، سیاست خارجی یا اقتصاد آمریکا اجرا و اعمال می‌کند. OFAC تحت هدایت نیروهای اضطرار ملی ریاست جمهوری و نیز اختیارات اعطاء شده توسط قوانین خاص فعالیت کرده تا تراکنش‌ها را کنترل و دارایی‌ها را تحت حوزه قضایی آمریکا بلوکه کنند. بسیاری از تحریم‌های آن بر تصمیمات سازمان ملل متحد و دیگر فرامین بین‌المللی بنا نهاده شده، ماهیتی چند وجهی دارند و شامل همکاری نزدیک با دولت‌های متحد می‌گردند.» (<http://www.ecfr.gov/cgi-bin>, 20/07/1919).

References

- Hafbauer, G. C., Schott, J. J., Elliott, K. A., & Oegg, B. (2007). *Economic Sanctions Reconsidered* (3rd ed.). Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Meyer, J. A. (2009). *Second Thoughts On Secondary Sanctions*. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 30(3), 906.
- Larsson, K. (2011). *United States Extraterritorial Application of Economic Sanctions and the New International Sanctions Against Iran* (Master's thesis). Lund University, Faculty of Law.
- Katzman, K. (2011). *Iran Sanctions*. Congressional Research Service Report for Congress. Retrieved from <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/>
- 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, 55. Retrieved from http://www.fincen.gov/news_room/rp/files/Appendix_D.pdf
- Katzman, K. (2013). *Iran Sanctions*. Congressional Research Service Report for Congress. Retrieved from <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/>

- Council of the European Union. (2010). CFSP 2010/413/. Official Journal of the European Union Legislative, 195(27.7.2010), 39.
- Halberstam, D., & Stein, E. (2009). The United Nations, the European Union, and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order. *Common Market Law Review*, 46.
- White House, Office of the Press Secretary. (2010). Fact Sheet on the New U.N. Security Council Sanctions on Iran. Press Release, 9 June 2010, 24.
- Rhodes, B. (2012). Deputy National Security Advisor, On-the-Record Conference Call on Iran Sanctions. Press Release, 31 July 2012, 29.
- Clawson, P. (2013). Iran Primer: U.S. Sanctions. United States Institute of Peace. Retrieved from <http://iranprimer.usip.org/resource/us-sanctions>
- Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010, 22 U.S.C. § 8501 (2012).
- Calamita, N., & Jansen. (2009). Sanctions, Countermeasures, and the Iranian Nuclear Issue. *Vanderbilt Journal of International Law*, 42(5), 54.
- Perkovich, G. (2006). Defining Iran's Nuclear Rights. *Carnegie Endowment for International Peace*, 167. Retrieved from <http://www.carnegieendowment.org/npp/publications/index.cfm?fa=view&id=18687>
- Bali, U. A. (2006). The US and the Iranian Nuclear Impasse. *Middle East Report*, 241.
- U.N. Group of Experts on Iran. (2012). Final Report of the Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 1929 (2010), Doc. S/2012/395, 190.
- Council of the European Union. (2012). Council Decision 2012/35/CFSP, Amending Decision 2010/413/CFSP Concerning Restrictive Measures Against Iran. *Official Journal of the European Union (OJEU)*, 19, 8.
- Calamita, N., & Jansen. (2009). Sanctions, Countermeasures, and the Iranian Nuclear Issues. *Journal of Translation Law*, 42, 1397.
- Calamita, Jansen. (2009). Sanctions, Countermeasures, and the Iranian Nuclear Issue. *J Transnatl L*, 42, 1435–1437.
- <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/01/16/iran-council-lifts-all-nuclear-related-eu-sanctions/> visited on 13/01/1919
- <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/04/08/iran-council-extends-by-one-> visited on 01/03/1919
- https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.274.01.0174.01.ENG&toc=OJ:L:2015:274:TOC visited on 01/03/1919
- <https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-iran-human-rights>
- https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/893954/iran_human_rights_.pdf visited on 18/07/1919
- https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/880018/Notice_Iran_HR_2020_510_Correction.pdf visited on 20/08/1919

- https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/794143/Notice_Iran__HR__2019_560.pdf ،visited on 18/02/2020
- <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-courts-insight/insight-how-european-courts-are-dismantling-sanctions-on-iran-idUSBRE96E0LS20130715> ، visited on 18/02/2020
- <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1694&context=yjil>،visited on 18/07/1919
- <https://www.europeansanctions.com/region/iran/> visited on 18/07/1919
- <https://www.europeansanctions.com/region/iran/> visited on 18/07/1919
- https://um.fi/documents/35732/48132/eu_targeted_sanctions_and_fundamental_rights/14ce3228-19c3-a1ca-e66f-192cad8be8de?t=1525645980751 visited on 18/07/1919،
- https://um.fi/documents/35732/48132/eu_targeted_sanctions_and_fundamental_rights/14ce3228-19c3-a1ca-e66f-192cad8be8de?t=1525645980751
- <https://www.jurist.org/commentary/2019/01/human-rights-double-standard-iranian-sanctions-impact-the-most-vulnerable/>
- <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/programs/pages/iran.aspx> ، visited on 18/07/1919
- https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/20130110_iran_advisory_exchange_house.pdf
- https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/1142018_jcpoa_reimpose_sanctions_archive.aspx visited on 18/07/1919
- https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/irgc_chart_10162018.pdf visited on 18/07/1919
- <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/programs/pages/iran.aspx>
- <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/programs/pages/iran.aspx>،visited on 20/07/1919
- <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/programs/pages/iran.aspx>،visited on 20/07/1919
- http://www.ecfr.gov/cgi-bin/textidx?SID=b2379214e19ccae4da91c8585051e762&tpl=/ecfrbrowse/Title31/31cfr535_main_02.tpl visited on 20/07/1919