تحریم‌های بانکی در پرتو موازین و اصول حقوق بین الملل

■ محمد جواد عبدالهی[۱]
■ صفورا فروتن جزی[۲]

تاریخ دریافت:۹۸/۳/۵
تاریخ پذیرش: ۹۸/۳/۱۷

چکیده

تحریم، یکی از ابزارهای اجبار کننده بین المللی دولت‌ها برای تغییر رفتار آن‌ها است، که با هدف تغییرات چشمگیر و بنیادینی را در هنجارها، ساختارها و رفتارهای کشورها اعمال می‌شود. سیستم بانکی در ایران به عنوان بازوی دولت به شمار رفته و بخش مهمی از موفقیت برنامه اقتصادی نظام متأثر از میزان توانمندی نظام بانکی است که با تحریم بانک‌ها، مورد هدف قرار گرفته است. تحریم‌های بانکی باعث افزایش ریسک سرمایه‌گذاران خارجی و اختلال در سیاست‌های پولی و اقتصادی شده و کشور را با کمبود منابع ارزی و کاهش رشد اقتصادی مواجه خواهد کرد.

این مطالعه، با تحلیل مبانی و گفتمان حاکم بر این تحریم‌ها منشاء حقوقی تحریم‌های بانکی را تحلیل و مشروعیت تحریم‌های بانکی آمریکا و اروپا علیه ایران بر اساس معاهدات بین المللی منشور حقوق بشر سازمان ملل متحد زیر سئوال می‌برد. یافته‌ها نشان داد که منشاء حقوقی تحریم‌های بانکی بر علیه ایران از سوی سازمان ملل متحد و تحریم‌های جداگانه بانکی آمریکا و اتحادیه اروپا، بر اساس معاهدات بین المللی و قوانین حقوقی و منشور حقوق بشر سازمان ملل متحد فاقد وجاهت قانونی بوده و اصول بدیهی حقوق بشر یا «ارگا اومنس» را نقض می‌کنند. همین امر سبب می‌شود تا دامنه مشروعیت و قانونی بودن این تحریم‌ها از دیدگاه حقوق بین الملل و منشور جهانی حقوق بشر سازمان ملل متحد به شدت محدود شده و مورد شک و تردید واقع شود.

واژگان کلیدی:تحریم‌های بانکی، حقوق بین‌الملل، منشور حقوق بشر

۱- استادیار دانشگاه آزاد خمینی شهر، رایانامه e_m_abdollahi@yahoo.com :(نویسنده مسئول)
۲- دانشجوی کارشناسی ارشد رشته فقه و حقوق اقتصادی

۱. مقدمه

مهم‌ترین کارکرد ارتباطات بانکی در عرصه بین الملل، نقل و انتقال پول و در کنار آن ارائه خدماتی مانند انواع ضمانت نامه و اعتبارات اسنادی است که نقش مؤثری در تسهیل تجارت بین المللی دارد؛ از ایـــن رو قطـــع ارتباطات بانک‌های خارجی با بانک یا بانک‌های یک کشـــور، علاوه بر نقل و انتقال وجه، عملیات صادرات، واردات، فایننس و سرمایه گذاری خارجی در آن کشور را تا حد زیادی مختل می‌کند. می‌توان گفت تحریم‌های بانکی سلاحی جدید است که وابستگی کشورها به ارتباط بانکی با بانک‌های خارجی را هدف می‌گیرد. بدیهی اســـت این وابستگی خود معلول هر کشوریً وابستگی به تجارت (صادرات و واردات) و ســـرمایه گذاری خارجی است و طبعاً که وابستگی اقتصادی کمتری به تجارت و سرمایه گذاری خارجی داشته باشد، وابستگی کمتری به بانک‌های خارجی خواهد داشت. به دلیل وابستگی ارتباطات اقتصادی در عرصه بین المللی به خدمات بانکی، تحریم‌های بانکی قوی‌ترین تحریم مالی و اقتصادی اســـت و ممکن است موجب اختلال تجاری در کشور هدف شود (هاف بائر[3]، ۲۰۰۷، ص ۳۴).

تحریم عبارت است از عمل هماهنگ گروهی که متضمن امتناع از داشتن روابط تجاری یا هرگونه رابطه ای با شـــخص یا گروه دیر با دف مجازات یا جبران ضرر و زیان‌ها باشـــد. تحریم‌های اقتصادی نیز عبارت اســـت از موضع گیری‌هایی که شـــماری از کشورها با هدف ایجاد محدودیت‌ها در تجارت و روابط رســـمی با کشـــوری که از نظر آن‌ها قوانین بین المللی را نادیـــده می‌گیرد، اتخاذ می‌کنند. اغلب این کشـــورهای وضع شـــده بر علیه یک کشور، برای مقابله با سیاست‌ها و برنامه‌های آن کشور تفسیر می‌شوند. فی الواقع می‌توان گفت که تحریم‌ها از موضع گیری رسمی آغاز و و سپس عملیاتی می‌شوند. در سالیان اخیر، ابرقدرت‌های جهان با انگیزه توقف در پیشرفت برنامه‌های هسته ای ایران تحریم‌هایی را علیه این کشور وضع نمودند. به گفته کارشناسان سیاسی و امور بین الملل، تحریم‌های یاد شده بر علیه برنامه‌های اتمی ایران تأثیرگذار نبوده، بلکه بیشتر تبعات منفی آن‌ها متوجه اقتصاد ایران و معیشت مردم عادی بوده است (انصاری، ۱۳۸۹، ص ۲۷).

علاوه بر این باید توجه داشـــت که میان تحریم و مصادره تفاوت وجود دارد چه آنکه تحریم تعلیق مالکیت اســـت اما مصادره تملک مالکیت است. بر این اساس به نظر می‌رسد مبانی مربوط به تحریم اموال دولتی سهل‌گیرتر از مبانی حقوقی مربوط به مصادره اموال دولتی باشد. چرا که با پایان یافتن شـــرایطی که موجب اعمال تحریم شده اســـت اموال تحریم شده به مالکیت دولت بازخواهند گشت. بررســـی مشـــروعیت تحریم بانک مرکزی به استناد قطعنامه شـــورای امنیت به تعارض میان حقوق بین‌المللـــی عرفی ناظر بر مصونیت دولت‌ها و حقوق بین‌الملل قراردادی مندرج در منشـــور ناظر بر اختیارات شورای امنیت برمی‌گردد. هرچند موضوع اثبات ارتباط فعالیت بانک مرکزی با موارد تحریم شده در قطعنامه‌های علیه ایران امری جداگانه است (زهرانی، ۱۳۷۶، ص ۱۲).

تحریم‌هـــای بانکی به چند دلیل برتر از تحریم‌های دیگر اســـت: اولاً) تعداد بانک‌ها در عرصه بین

3-Hafbauer

الملل بســـیار محدودتر از عناصر فعال در بخش تجارت بین الملل است؛ بنابراین اعمال تحریم بانکی آسان تر از تحریم تجاری است. ثانیاً) ایجاد قوانین و مقررات بین المللی برای تجارت و سرمایه گذاری خارجی توســـط نهادهای بین المللی نظیر اتاق بازرگانی بین المللی، صندوق بین المللی پول، گروه اقدام مالی[۴] بانک بین المللی تســـویه، بانک جهانی و توســـعه بانکداری الکترونیک موجب وابستگی ســـایر مســـائل اقتصاد بین الملل نظیر تجارت (صادرات و واردات) و سرمایه گذاری به بانکداری بین الملل شـــده اســـت. ثالثاً) سرعت اجرای تحریم‌های بانکی بسیار بیشـــتر از تحریم‌های تجاری است. رابعاً) به دلیل نهادها و مقررات بین المللی در عرصه بانکداری، بخش خصوصی در این بازار نســـبت به بازار کالا قانونمندتر عمل می‌کند. خامســـا) به دلیل مکانیزم های رصد و نظارت بر جریان وجوه، دور زدن تحریم‌های بانکی سخت تر و شناسایی ناقضان تحریم‌های بانکی و مجازات آن‌ها در مقایسه با تحریم‌های تجاری آســـان تر اســـت. سادســـاً) بانک‌ها در مقابل اعتبار خود بسیار ریسک گریزند و به ندرت حاضر به نقض تحریم‌ها و مخاطره در این زمینه می‌شـــوند. ســـرمایه بانک‌ها برخلاف تجار براســـاس اعتماد عمومی و در بلندمدت حاصل می‌شـــود و سودآوری آن نیز در گرو نگاه بلندمدت به فعالیت در این زمینه است (هاف بائر، ۲۰۰۷، ص ۳۶).

اســـتمرار تحریم‌های وضع شده و پافشاری برخی کشورها در اســـتمرار و یا تشدید آن مخاطرات جدی و جبران ناپذیری را برای آینده ارتباطات بین المللی، حقوق حاکمیتی کشورها در عرصه آزادی تجارت و فعالیت‌های بانکی و مالی و نیز علیه حقوق اتباع و مفاهیم حقوق بشری در برخواهد داشت، به گونه ای که می‌توان با توجه به وســـعت و تنوع و گســـتردگی این تحریم‌ها، این رویه را اقدامی به دور از حســـن نیت و تهدید آمیز تلقی کرد. این تحقیق در راســـتای بررسی تحریم‌های یک جانبه و چندجانبـــه علیه بانک مرکزی ایـــران از دیدگاه حقوق بین الملل عمومی صورت گرفت که نوع روش کتابخانه ای و از رویکرد توصیفی تحلیلی می‌باشـــد. تحلیل و بررســـی وضع تحریم‌ها علیه جمهوری اســـلامی ایران در همه زمینه‌های سیاســـی، اقتصادی و حقوق بشری و مقایسه مفاد این تحریم‌ها با اســـناد و قواعد کلی و یا خاص حقوق بین الملل و به ویژه عملکرد گزینشـــی، غیر منصفانه و رویکرد دوگانه برخی کشـــورهای غربی نســـبت به وضع و یا اعمال تحریم‌ها، آشکارا نشان می‌دهد که قواعد و اصول حقوقی بســـیاری نادیده گرفته و یا زیرپا گذاشـــته شده اســـت به گونه ای که حاکمیت یک کشـــور عضو ملل متحد مخدوش و حقوق اتباع آن مورد تهدید قرار گرفته و مهم تر از آن اســـتمرار این تحریم‌ها تهدیدی برای آینده جامعه بین المللی محسوب می‌شود. دربندهایی از مقررات قطعنامه اخیـــر اتحادیه اروپائی، محدودیت‌های جدی قابل توجهی علیه بانک مرکزی ایران در زمینه انســـداد دارائی‌هـــای بانک در قلمرو دولت‌های عضـــو، نقل و انتقال پول، تحریم معامـــلات مربوط به فلزات گرانبهای متعلق به بانک و تحریم تحویل اسکناس و مسکوکات به بانک مطرح گردیده است. اجرای تحریم گسترده علیه بانک مرکزی مانع اعمال حاکمیت و اقتدار سیاسی اقتصادی کشور خواهد شد. اما با این وجود متاســـفانه در تحریم‌های اتحادیه علیه ایران بســـیاری از این موارد مورد تحریم قرار گرفته‌اند (یوسفی، ۱۳۹۶، ص ۳-۷).

4-FATF

در یـــک جمع‌بندی پیرامون تحریم‌های مختلفی که از طریق ســـازمان ملل به صورت عمومی، ویا جداگانه توســـط اتحادیه اروپا، آمریکا و کشـــورهای دیگر برعلیه کشـــور ما (ایران) وضع شده شامل قوانین و دســـتورات اجرائی و طی سی سال اخیر مطرح شده اســـت حد اقل حدود ششصد مورد را می‌توان بر شـــمرد. به نظر نمی‌رسد هیچ کشـــوری تا این حد از لحاظ تحریم‌های بین المللی مختلف مورد تعدی قرار گرفته باشد. کشور کوبا از سال ۱۹۶۰ تا کنون حدود پنجاه سال تحت تحریم آمریکا بوده اســـت، لیکن علیرغم زمان طولانی تر آن تحریم‌ها در مقایسه با مورد ایران، تحریم‌های کوبا به مراتب موارد و دامنه محدود تری را در برگرفته. در گذشـــته تحریم هائی که بر علیه کشورهای دیگر وضع می‌شده عملاً چندان نتیجه بخش نبوده مگر اینکه با توسل به ابزار نظامی مانند محاصره نظامی بنادر کشور تحریم شونده، تحریم‌های تجاری به اجرا در آمده باشد. در بسیاری موراد نیز به جز اعمال موردی مجازات‌های پیشـــبینی شـــده در تحریم نتیجه چندانی حاصل نمی‌شده است. در مورد کوبا، تحریم‌ها بیشتر شامل منع افراد و شرکت‌های آمریکائی در معامله با کوبا بوده و به همین دلیل نیز از طریق مکانیزم های داخلی قابل اجرا بوده اســـت. دولت اوباما در سال‌های ۲۰۱۲ و ۲۰۱۳ خریداران را قانـــع کرد که واردات خود از نفت خام ایران را تا تقریباً ۵۰ درصد کاهش دهند، که به شـــدت به درآمدها و اقتصاد تک محصولی ایران آسیب وارد ساخت. بر این اساس بود که کشورهای اروپایی به صـــورت مؤثر واردات نفت ایران را حذف کردند، در حالی که خریداران بزرگی مثل چین، هند، ژاپن و کره جنوبی خرید خود را تا روزانه صدها هزار بشکه کاهش دادند. از سوی دیگر کشورهایی هم که به واردات نفت از ایران ادامه دادند، موافقت کردند که پرداخت‌های خود را در حســـاب‌های ســـپرده نگه دارند که دسترسی ایران را به عایدات حاصل از فروش نفت باقی‌مانده، محدود می‌کرد (ماروسی، ۱۳۹۰، ص ۶۳).

در مقابل این تعدی، وظیفه هر دولت نیز مقابله معقول و منطقی از مجاری است که به حل مشکل کمک کند. چه اینکه این تحریم‌ها طی دوره دولت نهم و دهم به نحو شـــتابنده تشـــدید گردید. کار نامه دولت قبلی در این زمینه و نا کارآئی در جلو گیری از تحریم‌ها و بی تحرکی دیپلماسی کشور در صحنه بین المللی در قبال این حرکت‌های تجاوزگرانه قابل توجه است. به خصوص به اخطار بسیاری از کارشناســـان امور بین الملل که در جراید نیز منعکس می‌شـــد، در مورد ســـعی در جلو گیری از ارجاع پرونده هسته ای از ژنو به نیویورک توجه نشد. این ارجاع مرجع بررسی پرونده هسته ای، یک نقطه عطف بود و تحریم‌های وضع شـــده توسط سازمان ملل را به دنبال داشت که حتی کشور هائی مانند روسیه و چین نیز به آن رأی منفی ندادند. خروج آمریکا از برجام با بازگشت تحریم‌های ثانویه آمریـــکا، یا به عبارت دیگر تحریم‌های در ارتباط با برنامه هســـته ای همراه خواهد بود. این تحریم‌ها طیف وسیعی مانند تحریم‌های بانکی، نفتی، بیمه، کشتیرانی و ... را شامل می‌شود. تحریم‌های ثانویه آمریکا همچنین شرکت‌های غیرآمریکایی را نیز که با بازار ایران تعامل نمایند هدف قرار می‌دهد. اگر چه سازوکار بازگشت تحریم‌ها تا حدود زیادی پیچیده می‌باشد به خصوص این که کشورهای اروپایی نیز فعلاً اعلام کرده‌اند قصد همراهی ندارند اما احتمالاً بانک‌ها و شرکت‌های بزرگ که تا کنون نیز در برقراری ارتباط با ایران بسیار محتاطانه عمل می‌کردند بیش از پیش به تردید وا دارد و احتمال زیاد

آن‌ها را به انصراف از بازار ایران سوق دهد (عبدالهی و شافع، ۱۳۸۲، ص ۱۶).

از مشـــخصات قابل توجه تحریم‌های ایران ویژگی فرا ســـرزمینی تلاش برای اعمال قوانین داخلی آمریکا در ســـایر سرزمین‌ها و نســـبت به افراد حقیقی و حقوقی غیر آمریکائی بوده است. با توجه به اینکه سازمان ملل متحد از زمان تشکیل با وظیفه تعریف و تعیین حدود ملی و شناخت دولت ملت‌ها و جدا کردن و احترام به حقوق ملت‌های مختلف تشـــکیل شـــده اســـت، می‌توان تلاش برای اعمال فراسرزمینی قوانین داخلی یک کشور بر سایر سرزمین‌ها رانقض بارز این هدف اولیه تشکیل سازمان ملل به حساب آورد. زیرا در بسیاری از وجوه با روح منشور آن سازمان و اهداف تاریخی آن در تضاد قرار می‌گیرد. به این ترتیب، بدون اینکه دولت آمریکا لازم باشد عملاً به اقدامات فرا سرزمینی دست زند از طریق کنترل معاملات ارزی که در سیســـتم مالی آن کشـــور جاری می‌شـــود به کنترل موارد تخلف می‌پردازد. چون کلیه پرداخت‌های دلاری نهایتاً از طریق شبکه بانکی بین المللی آمریکا انجام می‌شـــود. دیگر اینکه بانک‌های اروپائی از طریق بســـط اعتبار دلاری که سر منشاء آن سیستم مالی آمریکا و عمدتاً در نیویورک است همه ساله مبالغ قابل ملاحظه ای گردش عملیات دارند و نمی‌توانند از این جریان‌های مالی بگذرند. به همین دلیل اســـت کـــه بانک‌های اروپائی بدون مقاومت حاضر به پرداخت جریمه شـــده‌اند. مســـئله مربوط به موارد تخلف نیز قابل بحث و تشکیک نیست. زیرا تمام موارد معاملات و نقل و انتقالات و منشاء و ماخذ آن‌ها، طبق فرمت تعیین شده توسط خزانه داری، در نظام بانکی ثبت شده و به دقت قابل تعیین است و اسناد آن طبق قوانین بالا بایستی توسط بانک عامل جمع آوری و بررسی می‌شده. به این معنی که کافی بود دستگاه ناظر بر نقل و انتقالات ارزی، بر ســـر شـــاهراه مبادله‌های ارزی کنترل‌های خاصی را بر قرار کند و به اصطلاح چراغ قرمز هائی را تعبیه نماید. این موارد لا اقل نشـــان می‌دهد که دنیای امروزی نسبت به دنیای دیروز که بسیاری در ذهن دارند متفاوت بوده و نیازمند به شناخت تخصصی عمیق‌تری است (محبی، ۱۳۹۰، ص ۱۱-۳۶).

یکـــی از چالش‌های مهم فراروی حقوق بین الملل، اجرای قواعد آن می‌باشـــد. در ســـالیان اخیر کوشش‌هایی در جهت تضمین رعایت حقوق بشر به عمل آمده است. اما این کوشش‌ها به دلیل وجود ضعف‌های ساختاری در حقوق بین الملل و فقدان یک نهاد رسمی متمرکز در سطح بین المللی متکی به اقدامات سازمان‌های بین المللی و دولت‌ها به عنوان ضمانت اجرایی بوده‌اند. از جمله این اقدامات تحریم‌های اقتصادی می‌باشـــد. در هر حال، رعایت موازین انســـانی در عیـــن کارآمدی تحریم‌های اقتصادی موضوع پیچیده ای اســـت که برای تحقق آن لازم اســـت وضعیت و موقعیت خاص کشوری که هدف این تحریم‌های قرار دارد، در نظر گرفته شود. افزون بر این، تضمین تجارت آزاد نیز ایجاب می‌کند که تحریم‌های اقتصادی به نحود مقتضی طراحی و اجراء گردند. از آنجائیکه در سالیان اخیر افراد و گروه‌هایی مشـــمول تحریم‌های مختلف قرار گرفته‌اند، رعایت حقوق آن‌ها از توجه محققان و نهادهای بین المللی را به خود معطوف داشته است (مسعودی، ۱۳۸۴، ص ۲۲-۴۴).

هدف اصلی مطالعه حاضر بررســـی منشاء حقوقی تحریم‌های بین المللی بانکی وضع شده بر علیه ایران از سوی سازمان ملل متحد و نیز تحریم‌های جداگانه بانکی آمریکا و اتحادیه اروپا بر علیه ایران، و مشخص کردن دامنه مشروعیت و قانونی بودن این تحریم‌ها از دیدگاه حقوق بین المللی و منشور

جهانی حقوق بشـــر سازمان ملل متحد می‌باشـــد. در تحقیق حاضر برای گردآوری اطلاعات از روش تحلیلی بهره گیری شـــده است و اطلاعات بدســـت آمده از طریق ابزارهای سنجش مربوطه همچون فیش برداری گردآوری و طبقه بندی می‌شوند. بنابراین تحقیق حاضر از نوع تحقیقات کیفی محسوب می‌شـــود که داده‌ها و اطلاعات گردآوری شده در آن از طریق تفکر و تعقل ارزیابی و تجزیه و تحلیل می‌شوند.

به منظور دستیابی به هدف تعیین شده، سئوال‌های های زیر مطرح می‌شوند:

پرسش اصلی: منشاء حقوقی تحریم‌های بین المللی بانکی وضع شده بر علیه ایران از سوی سازمان ملل متحد و نیز تحریم‌های جداگانه بانکی آمریکا و اتحادیه اروپا بر علیه ایران چیست؟

پرســـش فرعی: دامنه مشروعیت و قانونی بودن این تحریم‌ها از دیدگاه حقوق بین الملل و منشور جهانی حقوق بشر سازمان ملل متحد به چه صورت می‌باشد؟

۲. منشاء حقوقی تحریم‌های بانکی

میزان موفقیت تحریم به همراهی و درجه مشـــارکت کشورهای تحریم کننده بستگی دارد. تحریم اقتصادی از این نظر به ســـه گروه همه جانبه، چندجانبه و یک‌جانبه تقســـیم می‌شوند. تحریم همه جانبه را معمولاً شـــورای امنیت سازمان ملل علیه کشـــورها 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 نوع تحریم، به اصطلاح ائتلاف کشـــورهای داوطلب نیز ایجاد می‌شـــود و در نتیجه اثرگذاری آن بیشـــتر 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 (فراســـرزمینی) تقسیم می‌شود. در تحریم اولیه، کشور تحریم کننده در راستای اهداف سیاســـی خود از اهرم‌های اقتصادی در حوزه قلمرو خـــود مانند قطع یا کاهش روابط تجاری و مالی برای فشـــار بر کشور هدف استفاده می‌کند. بدیهی است کشورهای ثالث می‌توانند به تجارت و روابط اقتصادی خود با کشـــور تحریم شده ادامه دهند که اتفاقاً موجب کم شدن تأثیر تحریم‌های یکجانبه سنتی می‌شـــود. اما در تحریم‌های ثانوییه کشور تحریم کننده از اهرم‌های اقتصادی خود برای فشار به کشـــور ثالث اســـتفاده می‌کند تا تحریم‌های مد نظر را علیه کشـــور هدف اعمال کند. این تحریم غیرمستقیم عمل می‌کند و در صورت تبعیت کشور ثالث موجب اعمال تحریم فراتر از سرزمین کشور تحریم کننده می‌شـــود که به آن تحریم فراسرزمینی نیز می گویند. تحریم فراسرزمینی بانکی اولین بار و تنها درباره ایران اعمال شده است (می یر[5]، ۲۰۰۹، ص ۱۲).

طبق یک قاعده شـــناخته شـــده در حقوق بین‌الملل دولت‌ها، ســـران دولت‌ها و اموال دولت‌ها از مصونیت مطلق از تعقیب و اجرا برخوردار اســـت. با این حال رویه دولتی نشان داد که اصل مصونیت با اســـتثنائاتی مواجه شده است. تخصیص اصل مصونیت در ســـطح سران دولتی که در قضیه کنگو

5- Meyer

علیه بلژیک در دیوان بین‌المللی دادگستری مطرح شد این فرضیه را تقویت نمود که سران دولتی در قبال جنایات بین‌المللی مصونیت مطلق ندارند. در راســـتای این تحلیل، ایالات متحد امریکا موضوع مصونیت مشروط در خصوص اموال دولتی را نیز مطرح نمود و با اصلاح قانون مصونیت حکام خارجی مصوب ۱۹۷۶ در تاریخ ۱۹۹۶ محدودیت‌های جدیدی را بر قاعده مصونیت دولت در این کشور وارد نمود. بر اســـاس این قانون آن دســـته از اتباع ایالات متحد امریکا که از اعمال تروریستی در امریکا یا در هر جای دیگر صدمه دیده‌اند، می‌توانند علیه دولت‌های حامی این اعمال در محاکم امریکا شکایت نمایند. این قانون به طرح دعاوی مختلفی علیه جمهوری اســـلامی ایـــران با ادعای حمایت ایران از گروه‌های جهادی نظیر حزب الله و حماس مطرح شـــد که تاکنون منجر به صدور احکام محکومیت ایران به بیش از ۱۰ میلیارد دلار شده است. فقدان دارایی ایران در امریکا و سایر کشورهای هم‌پیمان امریکا موجب شد تا بخش عمده‌ای از این مبلغ اجرایی نشود. یکی از دستگاه‌هایی که بیشترین حجم دارایی‌های خارجی را دارد بانک مرکزی جمهوری اســـلامی ایران است. از وظایف این بانک نگهداری ذخایر ارزی کشـــور اســـت که بخش عمده‌ای از این ذخایر را به صورت وجه نقد و فلزات گران‌بها و نظایر آن در خارج از کشـــور نگهداری می‌نماید. شناسایی محدودیت‌های قانونی و عملی کشورها بر مصونیـــت اموال بانک مرکزی می‌تواند در جلوگیری از مصـــادره اموال موجود در بانک مرکزی مؤثر باشد (ویوکانادا، ۱۳۷۶، ص ۴۲).

یکـــی از رویه‌های موجود در خصوص تحریم‌هـــای بانکی رأی دادگاه فدرال ســـوئیس در پرونده جمهوری سوسیالیســـت عربی لیبی علیه اکتیمون اســـت. شرکت اکتیمون که یک شرکت سوئیسی بود در قرارداد ســـرمایه‌گذاری با دولت لیبی منعقد نمود که در اثنای کار با اختلافاتی روبرو شد. این شرکت در درخواست خود به دادگاه بدوی خواهان توقیف دارایی‌های بانک مرکزی لیبی در سوئیس شـــده بود. ضمن صدور قرار توقیف این اموال، دولت لیبی درخواست تجدیدنظر خود را مطرح نمود. دادگاه تجدیدنظر ســـوئیس اســـتدلالات خود را بر موارد زیر قرار داد: دادگاه ســـوئیس نشان داد که معتقد است استثنائاتی بر مصونیت مطلق بانک مرکزی یک کشور وارد است. این مصونیت در مواردی قابل نقض اســـت که عبارت‌اند از انصراف خود دولت از مصونیت بانک مرکزی‌اش و رضایت به اعمال صلاحیت دادگاه خارجی به رسیدگی و اقدامات تصدی‌گرایانه دولت متبوع بانک مرکزی. دادگاه معیار حاکمیتی بودن اعمالی که موجب مصونیت دولت و اموال آن می‌شود از دکترین جمع میان هدف و ماهیت عمل استفاده نمود. دادگاه به این نتیجه رسید که اوراق بهادار موجود در نزد بانک مرکزی با هدف حاکمیتی بوده است (قنبری، ۱۳۸۹، ص ۲۲).

در مقابل اســـتدلال لیبی مبنی بر اینکه دعوای موجود دعوای میان شرکت اکتیمون و دولت لیبی اســـت و نه دعوای این شرکت و بانک مرکزی. از آنجا که بر اســـاس قانون لیبی، بانک مرکزی واجد شخصیت حقوقی مستقل است قرار دادگاه را نادرست دانست. دادگاه بیان داشت که اگر بانک مرکزی مســـتقل اســـت لازم بود که این دعوا از ســـوی خود بانک مرکزی مطرح می‌شد و نه دولت لیبی. در مجموع دادگاه به این نتیجه رسید که نه مصونیت دولت و نه مصونیت بانک مرکزی دولت مطلق است و همچنین اقدامات دولت لیبی در این رابطه که مستقیماً از سوی خود دولت صورت گرفته است و نه

بانک مرکزی اقدامی تجاری و تصدی‌گرایانه بوده اســـت. با این حال باید توجه داشت که ادعای اخیر انگلســـتان و امریکا علیه ایران به استناد پولشـــویی بوده است که احتمالاً در راستای تخلفات ادعایی این دو کشـــور از فعالیت‌های مالی تحریم شـــده در قطعنامه‌های شـــورای امنیت علیه ایران از سوی بانک مرکزی ایران است. باید توجه داشت که استدلال تحریم اموال دولتی به استناد قطعنامه شورای امنیت و کنوانســـیون‌های پولشویی امری جدید در حقوق بین‌الملل اســـت که نیاز به تأمل حقوقی بیشتر و دقیق‌تر دارد (قنبری، ۱۳۸۹، ص ۲۴).

۳. ساختار تحریم‌های بانکی آمریکا علیه ایران

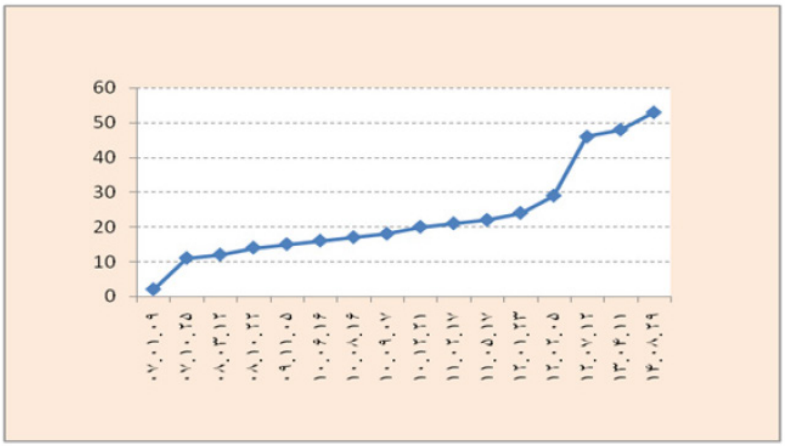
بعد از جنگ جهانی دوم و فروپاشی نظام برتون وودز، دلار آمریکا به ارز رایج جهانی در تجارت بین کشـــورها تبدیل شد. ایجاد نهادهای مالی بین المللی مانند بانک جهانی، مؤسسه سوئیفت، بانک بین المللی تســـویه[6] و غیره باعث شـــد که روز به روز وابستگی تجارت و اقتصاد بین الملل به نظام بانکی آمریکا افزایش یابد. همین وابســـتگی، زمینه تحریم‌های بانکی آمریکا را به عنوان ابزاری از سیاســـت خارجی و امنیت ملی آمریکا فراهم کرد. اگرچه تاکنون کشـــورهای زیادی مانند عراق، ســـوریه، کره شمالی، سومالی، لیبی و ســـودان هدف تحریم‌های بانکی آمریکا قرار گرفته‌اند، بنابر اظهارات صریح و مکـــرر رئیس جمهور آمریـــکا و طراحان تحریم ایران در وزارت خزانـــه داری آمریکا، هیچ کدام از تحریم‌ها قابل مقایســـه با تحریم‌های ایران نیست و به جرأت می‌توان گفت ادبیات تحریم‌های بانکی با تحریم‌های ایران تکامل یافته است (لونفلد، ۱۳۹۰، ص ۲۸).

۴. تحریم‌های اولیه بانکی

در حال حاضر تحریم‌های اولیه متنوعی در حوزه روابط بانکی ایران و آمریکا وجود دارد که ناشـــی از پنج قانون تحریمی در آمریکاســـت. 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 مســـدود شد (زمانی و مظاهری، ۱۳۹۰: ۶-۱۰). ایـــن تحریم‌ها با معاهده الجزایر و تبادل گروگان‌های آمریکایی لغو شـــد. در ســـال ۱۹۹۵ کلینتـــون، رئیـــس جمهور آمریکا، ایـــران را تهدیدی برای امنیت ملی آمریـــکا معرفی و تحریم‌های وســـیعی در همه حوزه‌های اقتصادی از جمله بانکی وضع کرد. در این ســـال ارائه خدمات بانکی از ســـوی بانک‌های آمریکایی به بانک‌های ایرانی ممنوع شـــد 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 هسته ای ایران در سال ۲۰۰۶، تحریم‌های آمریکا وارد فاز توقیف دارایی شد و دسترسی بانک‌های ایرانی به دلار قطع گردید. البته به دلیل قطع شـــدن روابط تجاری ایران و آمریکا پیش از آن، این اقدام تأثیر چندانی بر اقتصاد ایران نداشـــت. علیرغم شروع تحریم‌های ثانویه از سال ۲۰۱۰،

6-Bank of International Settlment (BIS)

تحریم‌های اولیهٔ انســـداد دارایی بانک‌های ایرانی همچنان ادامه داشت. در سال ۲۰۱۲ طبق دستور اجرایـــی ۱۳۵۹۹، تمام بانک‌ها و مؤسســـات مالی ایران هدف تحریم انســـداد دارایی در آمریکا قرار گرفتنـــد (علوی، ۱۳۹۳). روند تحریم اولیه توقیف دارایی بانک‌های ایران از ســـوی آمریکا در نمودار زیر نشان داده شده است:



شکل ۱- نمودار روند تحریم اولیه انسداد دارایی‌های بانک‌های ایران (به نقل از علوی، ۱۳۹۳)

ترتیب وضع و ســـاختار مقررات تحریم‌های اولیه بانکـــی آمریکا بر علیه ایران را می‌توان به صورت زیر خلاصه کرد:

جدول ۱- تحریم‌های اولیه بانکی ایران (به نقل از علوی، ۱۳۹۳)

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 پاتریوت	۲۰۱۱	منع حساب‌های واسط و قطع درسترسی به دلار برانی بانک‌های ایرانی
۵	دستور ۱۳۵۹۹	۲۰۱۲	انسداد دارایی بانک مرکزی و تمامی بانک‌های ایران

۵. 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 رابر سر دو راهی رابطه با بانک‌های هدف یا دسترسی به دلار آمریکا قرار داد (زهرانی، ۱۳۷۶، ص ۱۱). این تغییر به گفته براد شرمن، نماینده کنگره در نشست غیرعلنی آیپک، به منظور تشدید فشارهای اقتصادی و تقویت اعتراض‌های داخلی در ایران انجام گرفت (گازمن،[7] ۲۰۱۳). متأسفانه تحریم ثانویه بانکی موفق از کار درآمد و موج گسترده ای از تحریم‌های ثانویه براساس اهرم دسترسی به دلار اعمال شد. به مرور بانک‌های بیشتری از ایران تحریم 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 خزانه داری 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 (اسلاوین،[8] ۲۰۱۱، ص ۱۸). تحریم‌های بان کهای 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 هسته ای ندارد و از تاکتیک به هدفی راهبردی در سیاست خارجی آمریکا تبدیل شده است. ترتیب وضع و ساختار مقررات تحریم‌های ثانویه بانکی آمریکا علیه ایران به شرح زیر است:

جدول ۲- تحریم‌های ثانویه بانکی

ردیف	قانون/ دستور اجرایی	سال	موضوع تحریم
۱	قانون تحریم‌های جامع (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 ایرانی (ITRSHRA)	۲۰۱۲	تحریم ثانویه ممنوعیت انتقال وجوه نفت ایران ازکارگزاران 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 ثانویه 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

7-Guzman
8-Slavin

در مجموع تحریم‌های آمریکا به دو دســـته کلی دستورهای اجرایی رئیس جمهور و قوانین کنگره تقسیم می‌شود. دستورهای اجرایی رئی سجمهور خود ناشی از اختیارات موضوع قانون «اعمال قدرت اقتصادی در شرایط اضطراری بین‌المللی (IEEPA) مصوب سال ۱۹۷۷ کنگره آمریکاست. این قانون بـــه رئیس جمهور 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 تحری مها نیز مستقیماً ناشی از قوانین کنگره آمریکاست (غمامی، ۱۳۹۲، ص ۳-۷). شـــرایط لغو یا تعلیق تحری مها به نوع تحریم از حیث دسته بندی فوق بســـتگی دارد. اگر تحریم‌ها براســـاس قوانین کنگره باشـــد، لغو یا تعلیق آن نیز به شرایط مندرج در قوانین بســـتگی دارد. چنانچه تحریم‌ها براساس دستورهای اجرایی رئیس جمهور باشد، امکان لغو یا تعلیق آن کاملاً در اختیار رئیس‌جمهور اســـت (رناک، ۲۰۱۵: ۶). برای مثال دستور اجرایی ۱۲۱۷۰ کارتـــر در خصوص توقیف ۱۲ میلیارد دلار از دارایی‌های بانـــک مرکزی ایران بعد از بیانیه الجزایر و توافق در خصوص رهایی گروگان‌های امریکا در ســـال ۱۹۸۱ با صدور دســـتور اجرایی دیگر) دستور ۱۲۲۷۶) لغو شـــد. 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 بســـتگی دارد. بدیهی است شناسایی ناقضان تحریمی اضافه کردن اشخاص جدید به تحریم‌ها نیازمند اقدام اجرایی دولت و در واقع وزارت خزانه داری آمریکاست و چنانچه دولت تمایل به اجرای تحریم‌ها نداشته باشـــد، عملاً تحریم‌ها تعلیق می‌شود. چهارده ســـال مسکوت گذاشتن تحریم‌های داماتو (ایسا) از سوی وزارت خزانه داری آمریکا مؤید این موضوع است. تفاوت حقوقی منشأ تحریم‌ها از منظر مصوب کنگره یا دولت آمریکا در موضوع رفع تحریم‌های ایران در مذاکرات هسته ای از سه جهت حائز اهمیت است:

اولاً) 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 تصویب کنگره آمریکاست. ثانیاً) ممکن است برخی موضوعات به طور هم زمان مورد تحریم کنگره و دولت آمریکا باشد و در نتیجه لغو آن منوط به لغو همه قوانین مرتبط است. ثالثاً) احتمالاً مطابق بیانیه لوزان، تنها تحریم‌های مرتبط با برنامه هسته ای ایران کاهش خواهد یافت؛ بنابراین دســـته بندی تحریم‌ها براساس علت وضع آن بسیار حائز اهمیت است (علوی، ۱۳۹۳).

تحریم‌های غرب (کشـــورهای اروپایی و آمریکا) علیـــه ایران اصول بدیهی و یا همان چیزی که در حقوق بشـــر تحت عنوان «ارگا اومنس»[9] شناخته می‌شـــود، را نقض کرده است. در ادامه به منظور روشن تر شدن این اصول به بیان هریک از آن‌ها پرداخته می‌شود (فرخ‌سیر، ۱۸۷، ص ۲):

9-Erga Omens

۵-۱- نقض حق حیات

بدون تردید اصلی‌ترین حقی که در زمره حقوق بشر به حساب می‌آید و از آن به عنوان مادر حقوق بشـــر نام برده می‌شود و به هیچ وجه قابل تعلیق اســـت. نقض این حق صرفاً با اعدام و کشتار «حق حیات»؛ و تحدید نیست رخ نمی‌دهد بلکه مانع امرار معاش شدن هم خود مصداق نقض حق حیات است. و تحریم‌های اخیر نفتی و بانک مرکزی ایران کاملاً علیه امرار معاش ایران است. چرا که بخش اعظم تأمین معاش ایرانیان که با شاخص (GDP) شناخته می‌شود، از محل فروش نفت تأمین شده و بانک مرکزی نیز صندوق مالی (بیت المال) عمومی تمامی مردم ایران محسوب می‌شود، لذا تحریم این دو بدون شک نقض حق حیات ملت ایران است چرا که نمی‌توانند پولی تحصیل کنند و یا پولی ذخیره کنند تا با آن امرار معاش نمایند. تحریم‌ها از ســـوی دیگر آثار خطرآفرین دیگری را نیز ایجاد کرده‌انـــد که ظاهراً واضعین تحریم با اطلاع دقیق از این آثار مرگبار، اقدام به تشـــدید و مؤثر کردن تحریم‌ها نموده‌اند (کاتسمن[۱۰]، ۲۰۱۲، ص ۲۱).

۵-۲- نقض حق توسعه

حق توســـعه، از محوری‌ترین موضوعات اســـناد نســـل سوم حقوق بشر اســـت که از حقوق مسلم کشورهای در حال توسعه به واسطه استعماری که علیه آن‌ها روا داشته است. این حق در میثاق بین المللـــی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و مهم‌تـــر از آن در اعلامیه حقوق و تکالیف اقتصادی دولت‌ها (۱۹۷۴) با اجماع پذیرفته شده و از حقوق بین الملل عام محسوب می‌گردد.

۵-۳- نقض حق تعیین سرنوشت

از اساسی‌ترین اصول حقوق بین الملل و حقوق بشر، حق تعیین سرنوشت ملت‌ها در حوزه سیاسی، مدنی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اســـت. به این ترتیب هـــر ملتی حق دارد هر نوع نظامی را در کشـــور خود مبتنی بر کلیات حقوق بشری اســـتوار کند و هیچ شخصی اعم از کشور یا سازمان بین المللی حق دخالت و ورود در مســـائل آن کشـــور را ندارد. تحریم به عنوان ابزاری که ماهیتاً مجازات غیر نظامی محسوب می‌گردد نافی این اصل است چرا که ملتِ هدف را مجبور به انجام عمل ناخواسته ای می‌نماید.

۵-۴- نقض تعهدات قراردادی

از تعهدات بین المللی که اعتبار آن‌ها کاملاً منجز و غیر قابل تردید اســـت. مخصوصاً آنکه طرفین تعهد همواره در اشـــکال مختلف به دوام تعهد ناشـــی از قرارداد اظهار کنند. از معمترین قراردادهای میان ایران و آمریکا، عهدنامه مودت میان این دو کشـــور اســـت که حتی بعد از انقلاب و هم اکنون طرفین علی الخصوص طرف آمریکایی در دیوان داوری ایران و آمریکا به آن اســـتناد می‌کنند. بر این اســـاس طرفین حق انجام رفتارهای خصومت آمیز و علیـــه منافع یکدیگر را ندارند. در حالی که این

10-Katzman

عهدنامه همچنان باقی و حاکم است وضعیت تحریم اساساً قابل قبول نیست چرا که نقض تعهد تعهد قراردادی محسوب می‌شود و البته از سوی دیگر ناقض استدلال‌های طرف آمریکایی در بقای عهدنامه مودت می‌باشد.

۵-۵-نقض آزادی تجارت

از اصـــول موافقنامه ها و قواعد حقوق بیـــن الملل از جمله موافقتنامه تریپس (ماده ۶۴) و اعلامیه اصول حقوق بین الملل، آزادی تجارت است. بر این اساس مبناء زندگی بین المللی و حیات متمدنانه انسان در وضعیتی که جهانی شدن نیز بصورت پروژه – پروسه در حال پیگیری است ناگزیر از آزادی تجارت است. سازمان تجارت جهانی و پیمان گات مبین این ضرورت است. در چنین حالتی، تحریم آن هم علیه کشوری که بخش عمده ای از انرژی جهان را تولید می‌کند به دو معنا است:

اول) تجارت آزاد برای کشور مورد تحریم شناسایی نشده است.

دوم) تجارت آزاد به علت ناامنی در بازار دچار ریســک و اخلال حاد می‌شـــود و ســـایرین از انجام تجارت آزاد روی‌برگردان می‌شـــوند، و از تجارت جهانی دوباره به ســـمت تجارت ملی روی برگردان خواهد شد (انصاریان: ۱۳۹۱، ص ۶-۴۲).

۵-۶- نقض اصل منع توسل به زور

توسل به زور در هر قالبی بعد از حکومت منشور ممنوع شده است. به این معنا که هر ابزاری که به معنای توســـل به زور باشد مطرود است. منشور اقدام خودسرانه و خارج از منشور را نیز مطرود اعلام می‌کند و قطعنامه ۵۱/۹۱ نیز تدابیر یکجانبه اقتصادی را نفی کرده اســـت. مجموع اسناد بین المللی حتی قبل از منشور هرگونه توسل به زور را صرفاً در مقام مقابله به مثل و دفاع مشروع که باید خطر قطعی و اقدام متناسب و روری با آن از قبل احراز شود پذیرفته و سایر اقدامات را نقض بنیادین حقوق بین الملل می‌داند. به علاوه آنکه توســـل به زور اصل برابری میان دولت‌ها را که از معاهده وســـتفالی حاکم است نیز نقض می‌کند. تحریم یک جانبه به این ترتیب به عنوان اقدامی خودسرانه بنیاد حقوق بین الملل را زیر سؤال می‌برد چرا که اقدامی اجبارآمیز برای نفی استقلال و برابری دولت‌ها محسوب می‌شود، اساساً قابل قبول نیست چرا که نقض تعهد تعهد قراردادی محسوب می‌شود و البته از سوی دیگر ناقض استدلال‌های طرف آمریکایی در بقای عهدنامه مودت می‌باشد (غمامی، ۱۳۹۲، ص ۱۸).

۶- نتیجه‌گیری

متاســـفانه به علت خلأ قانونی که در حوزه تحریم خای بانکی وجـــود دارد، حدود و ثغور اقدامات دولت‌هـــا در جهت تنبیه دولت ناقض و تحریم آن، از یک الگوی مشـــخص و واحد تبعیت نمی‌کند. از این رو، گروهی از دولت‌ها با یکدیگر هم‌پیمان شـــده و با هر انگیزه‌ای به اقدامات شـــدید اقتصادی توســـل جسته و با این عمل، به قوای اقتصادی کشور هدف لطمه وارد می‌سازند. به همین علت لازم اســـت تا جامعه جهانی، هرچه ســـریع‌تر برای جلوگیری از آثار مخرب تحریم‌های اقتصادی، ســـاز و

کاری بیاندیشد. کشـــورهای قدرتمند همواره از تحریم‌های اقتصادی و بانکی به عنوان حربه‌ای برای بازداشـــتن کشور هدف از اقدامات خود، اســـتفاده کرده‌اند و به جرأت می‌توان ایالات متحده آمریکا را در رأس ایـــن دولت‌ها قرار داد. ایـــالات متحده اگرچه همواره اقدامات خـــود را با انگیزهٔ تحقق و رعایت حقوق بشـــر در سراسر جامعه بین‌المللی توجیه نموده، اما خود به یکی از ناقضان حقوق بشر در کشـــورهای هدف تبدیل شـــده اســـت. تحریم بانک مرکزی ایران به بهانه حمایت از فعالیت‌های تروریســـتی، مشارکت در ســـاخت و تکثیر سلاح‌های کشتار جمعی، پولشـــویی در منطقه و...، بدون آن‌که از هیچ پشتوانه منطقی و ادله موجهی برخوردار باشد، خلاف اصول حقوق بین‌الملل می‌باشد. از سخنان نمایندگان سنا و کنگره آمریکا، این‌گونه برداشت می‌شود که بیشتر اختلافات سیاسی آمریکا با ایران به اعمال این چنین اقداماتی دامن زده و آمریکا را به وضع تحریم‌های اقتصادی علیه ایران و نهادهای مالی آن واداشته است. ایالات متحده تمام توان خود را به کار بسته تا ایران را از حرکت در دنیای بین‌الملل بازدارد و به نوعی ایران را نیز به یکی از حامیان و مدافعان منافع خود تبدیل نماید. تصویب قوانین داماتو-کندی، سیســـادا، منع گسترش قوای نظامی ایران، اختیارات فوق‌العاده اقتصاد جهانی و... خود حکایت از این امر دارد. در کنار قوانین شدید و مجازات‌های سنگینی که علیه دولت ایران و نهادهای مالی آن از جمله بانک مرکزی، تصویب شده دستورات اجرایی رؤسای جمهور آمریکا نیز بیانگر آن اســـت که اختلافات آمریکا با ایران ریشـــه در مسائل سیاسی دارد. قانون‌گذاران ایالات متحده در قانون «مصونیت دولت‌های خارجـــی»، خود به مصونیت بانک‌های مرکزی خارجی اذعان داشته و معتقدند که رفتار یک دولت را نباید به نهادها و موسساتی که تحت تابعیت آن هستند تسری دهند. قضات ایالات متحده نیز در راســـتای تأیید نظـــرات قانون‌گذاری این دولت، به کرات احکامی را به نفع اشـــخاص حقوقی دولت‌های خارجی صادر نموده‌اند و به نوعی رویه قضایی آمریکا موافق با قانون مصونیت دولت‌های خارجی آن می‌باشـــد. به واقع، این مســـئله که اتهامات وارده بر یک دولت خارجی، نباید بر نهادها و مؤسســـات مســـتقل آن دولت اثر بگذارد، امری طبیعی است. چه آن‌که با تسری اقدامات یک دولت به نهادهای آن، شخصیت حقوقی نهادها را نادیده گرفته و اعتبار و منزلت آنان را خدشـــه‌دار می‌نماییم. در خصوص بانک‌های مرکزی به ســـبب تأثیر مهمی که بر اقتصاد ملی دولت متبوعشان دارند، این حساســـیت دو چندان می‌شود. هرچند ایالات متحده در آرای متعددی اعلان داشـــته که بانک‌های مرکزی برای برخورداری از مصونیت در خاک آمریکا نیازی به اســـتقلال واقعـــی از دولت متبوع خود ندارند و مصونیت گســـترده‌ای را برای ایـــن قبیل بانک‌ها در نظر گرفته اســـت اما درباره دولت ایران، نه تنها از مواضع خود عدول نموده اســـت، بلکه با تصویب قوانین جدید علیه بانک مرکزی ایران، عملاً دســـت ایران را از دفاع از بانک مرکزی کوتاه ســـاخته است و از آن‌جا که اموال و دارایی‌های بانک‌های مرکزی در دسترس‌ترین سرمایه یک دولت به شمار می‌رود، آمریکا برای رسیدن به خواسته‌های واهی خود، بر روی اموال بانک مرکزی ایران دست گذاشته و به توقیف اموال بانک مرکزی ایران مبادرت نموده اســـت. بـــه دیگر عبارت، ایالات متحده حکمی را که محاکم این دولت علیه جمهوری اسلامی ایران صادر کرده‌اند را به بانک مرکزی ایران تعمیم داده و از محل درآمدهای بانک مرکزی ایران سعی در اعاده حقوق خود دارد.

به نظر می‌رسد که استفاده از تحریم‌های اقتصادی به عنوان یک اهرم مؤثر در راستای اجرای حقوق بین الملل که خود نباید موجبات نقض حقوق بین الملل را فراهم سازد، نیازمند تکامل ساز و کارهای طراحی و اجرای تحریم‌های اقتصادی در آینده بستگی داشته باشد.

منابع فارسی

۱-انصاریان، مجتبی. (۱۳۹۱). تحریم‌های بین‌المللی و یک‌جانبه علیه ایران از دیدگاه حقوق بشر: آثار آن بر حقوق اقتصادی و توسعه. رساله دکتری. دانشگاه پیام نور.

۲-انصاری‌معین، پرویز. (۱۳۸۹). مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آن‌ها. چاپ اول. انتشارات میزان.

۳-زمانی، سید قاسم. و جمشید مظاهری. (۱۳۹۰). تحریم‌های هوشمند شورای امنیت و وضعیت حقوق بشر در پرتو قطعنامه ۱۹۲۹: حفظ یا تهدید صلح. مجله حقوقی بین‌المللی. شماره چهل و چهار. (بهار و تابستان ۱۳۹۰).

۴-زهرانی، مصطفی. (۱۳۷۶). تحریم‌های اقتصادی از نظر تا عمل. سیاست خارجی. شماره یک. (بهار ۱۳۷۶).

۵-زهرانی، مصطفی. (۱۳۷۶). نظریه‌های تحریم اقتصادی. چاپ اول. انتشارات وزارت امور خارجه.

۶-خزاعی، حسین. (۱۳۸۵). ملاحظاتی نسبت به کنوانسیون ۱۷ ژانویه ۲۰۰۵ سازمان ملل متحد راجع به مصونیت قضایی دولت‌ها و اموالشان. مجله حقوقی بین‌المللی. شماره سی و پنج. (پاییز و زمستان ۱۳۸۵).

۷-سلطانی، محمد. (۱۳۹۰). حقوق بانکی. چاپ اول. انتشارات میزان.

۸-عبداللهی، محسن، و میرشهبیز شافع. (۱۳۸۲). مصونیت قضایی دولت در حقوق بین‌الملل. چاپ اول. انتشارات معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات.

۹-علوی، سیدیحیی. (۱۳۹۳). واکاوی ساختار تحریم‌های بانکی آمریکا و الزامات رفع آن در مذاکرات جامع هسته‌ای. فصلنامه علمی-پژوهشی آفاق امنیت. سال هفتم. شماره بیست و پنجم (زمستان ۱۳۹۳).

۱۰-غمامی، سید محمدمهدی. (۱۳۹۲). تحلیل گفتمان ضد حقوقی تحریم‌های آمریکا علیه دولت ایران. فصلنامه مطالعات حقوق بشر اسلامی. سال دوم، شماره چهارم. (تابستان ۱۳۹۲).

۱۱-فرخ‌سیری، منصور. (۱۳۸۷). محدودیت‌های شورای امنیت در اعمال تحریم‌های اقتصادی. مجله حقوقی بین‌المللی. شماره سی و نه. (پاییز و زمستان ۱۳۸۷).

۱۲-قنبری، حمید. (۱۳۸۹). محدودیت‌های مصونیت بانک مرکزی: رأی دادگاه فدرال سوئیس در مورد پرونده لیبی علیه آکتیمون. تازه‌های اقتصاد. شماره صد و سی. (زمستان ۱۳۸۹).

۱۳-لونفلد، آندریاس اوف. (۱۳۹۰). حقوق بین‌الملل اقتصادی. ترجمه محمد حبیبی مجنده. چاپ اول. انتشارات جنگل.

۱۴-ماروسی، علی. (۱۳۹۰). گزارش آرای دیوان داوری دعاوی ایران و ایالات متحده آمریکا. جلد اول. چاپ اول. انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.

۱۵-محبی، محســـن. (۱۳۹۰). دیوان داوری دعاوی ایران و ایـــالات متحده آمریکا. ترجمه محمد حبیبی مجنده. چاپ دوم. انتشارات شهردانش.

۱۶-مسعودی، علیرضا. (۱۳۸۴). حقوق بانکی. چاپ اول. انتشارات پیشبرد.

۱۷-موسی‌زاده، رضا. (۱۳۸۸). سازمان‌های بین‌المللی. چاپ دهم. انتشارات میزان.

۱۸-ویوکانـــادا، فرانکلین. (۱۳۷۶). تحریم‌هـــای اقتصادی و روابط بین‌الملل. ترجمه محســـنعلی سبحانی. چاپ اول. انتشارات وزارت امور خارجه.

۱۹-هوهن فلدرن، زایدل. (۱۳۹۱). حقوق بین‌الملل اقتصادی. ترجمه ســـید قاســـم زمانی. چاپ پنجم. انتشارات شهردانش.

منابع انگلیسی

20-20. Hufbauer, G., Schott, J., Elliott, K., Oegg, B. (2007). Economic Sanctions Reconsidered, 3rd edition, Institute for International Economics, Washington DC.

21-21. 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/

22-22. Rennack Dianne E. (2015). "Iran: U.S. Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions", Congressional Research Service (CRS), Report for Congress, February 26.

23-23. Katzmann, Kenneth (2012). Iran Sanctions, Congressional Research Service (CRS), Report for Congress, December 7.

24-24. 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-oniran- washingtons-regime-change-strategy/5330823