

بایسته‌های حقوقی نظام تحریم ایالات متحده؛ تحریم‌های ایران

کتب سید حسین سادات میدانی

مجله علمی و حقوقی



مجلس شورای اسلامی

تهران - ۱۳۹۷

سرشناسه	سادات میدانی، سیدحسین، ۱۳۵۴ -
عنوان و نام پدیدآور	بایسته‌های حقوقی نظام تحریم ایالات متحده: تحریم‌های ایران/ سید حسین سادات میدانی، مهدی خلیلی طریقه؛ ویراستار نرگس صادقی.
مشخصات نشر	تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۷.
مشخصات ظاهری	۲۵۴ص: جدول.
شابک	۹۷۸-۶۰۰-۴۷۵-۰۴۹-۳
وضعیت فهرست‌نویسی	فیا
یادداشت	ص.ع به انگلیسی: Seyed Hossein Sadat Meidani, Mahdi Khalili Torghabe. Legal principles of the United States sanctions: Iran sanctions.
یادداشت	کتابنامه: ص. ۲۳۸-۲۴۷؛ همچنین به صورت زیرنویس.
موضوع	تحریم اقتصادی آمریکا -- ایران
موضوع	Economic sanctions, American -- Iran
موضوع	تحریم (حقوق) -- ایران
موضوع	Sanctions (Law) -- Iran
موضوع	تحریم (حقوق بین‌الملل)
موضوع	Sanctions (International law)
موضوع	ایران -- روابط خارجی -- ایالات متحده
موضوع	Iran -- Foreign relations -- United States
موضوع	ایالات متحده -- روابط خارجی -- ایران
موضوع	United States -- Foreign relations -- Iran
شناسه افزوده	خلیلی طریقه، مهدی، ۱۳۷۰
رده‌بندی کنگره	۱۳۹۷ ۲ب۲/س۱: ۴۴۶۵۰
رده‌بندی دیویی	۴۱/۵۸۲۲۶۸۷۳۰۵۵
شماره کتابشناسی ملی	۵۵۶۲۳۰۳

با مراجعه به فروشگاه اینترنتی شهر دانش از مزایای خرید آنلاین و تخفیف ویژه برخوردار شوید.

www.sahredanesh.com

عنوان	بایسته‌های حقوقی نظام تحریم ایالات متحده: تحریم‌های ایران
تألیف	دکتر سید حسین سادات میدانی - مهدی خلیلی طریقه
ناشر	مؤسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهر دانش
صفحه‌آرا و ویراستار	نرگس صادقی
طراح جلد	نرگس صادقی
نوبت چاپ	اول
تاریخ چاپ	۱۳۹۷
شمارگان	۲۰۰
شابک	۹۷۸-۶۰۰-۴۷۵-۰۴۹-۳
بهاء	۴۱,۰۰۰ تومان

حق چاپ محفوظ است.

تهران - خیابان کریم‌خان زند - خیابان سنایی - خیابان نهم - خیابان گیلان - پلاک ۵
 کد پستی ۱۵۸۵۷۴۳۱۱ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵/۴۵۳۹ تلفن: ۸۸۱۱۵۸۱ شماره: ۸۸۱۱۵۸۰
 Website: <http://www.sdil.ac.ir> Email: publication@sdil.ac.ir

فهرست اختصاری مطالب

۹	مقدمه
۱۵	فصل اول: رویکرد و مبانی قانونی وضع و اجرای تحریم
۲۰	گفتار اول: بررسی مفاهیم اساسی مربوط به تحریم در حقوق ایالات متحده
۳۰	گفتار دوم: رویکرد ایالات متحده نسبت به صلاحیت فراسرزمینی و تحریم‌های ثانویه
۴۸	گفتار سوم: مبانی قانونی وضع تحریم در حقوق ایالات متحده
۵۷	فصل دوم: نهادهای داخلی مرتبط با وضع و اجرای تحریم
۵۸	گفتار اول: تفکیک قوا در قانون اساسی ایالات متحده
۶۳	گفتار دوم: اختیارات نهادهای داخلی در وضع و اجرای تحریم
۷۴	گفتار سوم: جایگاه ایالت‌ها و دولت‌های محلی در وضع و اجرای تحریم
۸۱	گفتار چهارم: نهادهای مجری تحریم‌های ایالات متحده
۹۱	فصل سوم: فرایند وضع و اجرای تحریم‌های ایالات متحده علیه ایران
۹۲	گفتار اول: سیر تحول تحریم‌های ایالات متحده علیه ایران
۱۰۲	گفتار دوم: سازوکار وضع تحریم‌های مربوط به تروریسم و اقدامات بی‌ثبات‌کننده
۱۱۴	گفتار سوم: سازوکار وضع تحریم‌های مالی و بانکی
	گفتار چهارم: سازوکار وضع تحریم‌های مربوط به سلاح‌های کشتار جمعی، موشک و تسلیحات متعارف
۱۴۳	فصل چهارم: فرایند تضمین، اسقاط و لغو تحریم
۱۴۴	گفتار اول: سازوکار تضمین در نظام تحریم‌های ایالات متحده
۱۴۸	گفتار دوم: سازوکار افزودن و خروج از فهرست‌های تحریمی

۱۶۰	گفتار سوم: فرایند اسقاط و لغو تحریم‌های ایالات متحده
۱۶۹	نتیجه‌گیری
۱۷۶	ضمائم
۲۳۸	منابع و مأخذ
۲۴۹	فهرست تفصیلی مطالب

مقدمه

دولت‌ها از تحریم به عنوان ابزاری قدرتمندی در پیشبرد سیاست خارجی خود استفاده می‌نمایند. تحریم‌های اقتصادی، تصمیمات و اقداماتی است که از طرف یک و یا چند دولت به صورت مشترک وارد می‌شود تا رفتار سیاسی و نحوه عمل دولت و یا مجموعه‌ای از دولت‌ها را تغییر دهد. هدف از تحریم‌های اقتصادی، دستیابی به اهداف سیاسی، اقتصادی و ایدئولوژیک است و مقصود اولیه آنها محدود کردن تجارت خارجی و ارتباطات مالی کشور هدف می‌باشد تا بدین وسیله، دولت راضع تحریم به اهداف سیاست خارجی خود دست یابد.

تحریم‌های اقتصادی هر از بهی از سیاست خارجی دولت ایالات متحده بوده است و هدف از آن را تغییر رفتار سیاسی کشور هدف بیان کرده‌اند. سالیان زیادی است که ملل متحد، اتحادیه اروپایی و ایالات متحده اقدام به اعمال و اجرای تحریم‌های اقتصادی می‌نمایند. در ایالات متحده، قوه مجریه، کنگره و حتی ایالت‌ها نسبت به وضع تحریم‌ها اقدام می‌نمایند و غالباً دفتر کنترل دارایی خارجی^۱ (OFAC) در اجرای تضمین تحریم‌ها نقش محوری را ایفاء می‌نماید. البته سایر نهادهای اجرایی نیز در این زمینه نقش دارند، ولی عمده فعالیت‌ها را دفتر کنترل دارایی خارجی انجام می‌دهد. این نهاد بر مبنای تحریم‌های وضع شده، کشورها، نهادها، شرکت‌ها و افراد مختلف را در فهرست‌های تحریمی قرار می‌دهد. ایالات متحده معمولاً برای دستیابی به اهداف سیاست خارجی و امنیت ملی خود، به وضع تحریم‌های یک‌جانبه و علی‌الخصوص تحریم‌های ثانویه متوسل می‌شود و تحریم‌های ثانویه به سبب ماهیت فراسرزمینی خود، همواره مورد مناقشه بوده است.

ایالات متحده آمریکا رویکرد متفاوتی نسبت به وضع و اجرای تحریم‌های یک‌جانبه دارد و به شیوه‌های مختلف سعی دارد اعمال فراسرزمینی تحریم‌های خود را توجیه نماید. آمریکا صلاحیت خود را به صورت فراسرزمینی بر شهروندان خارجی مقیم آمریکا، تجارت خارجی که به وسیله نهادهای آمریکا [مانند وزارت خزانه‌داری] کنترل می‌شود و تراکنش‌های خارج از

1. Panos Koutrakos, Trade, Foreign Policy and Defence in EU Constitutional Law: The Legal Regulation of Sanctions, Exports of Dual-Use Goods and Armaments, Hart Publishing, (2001), p. 50.

2. Office of Foreign Assets Control.

قلمرو آمریکا [مانند کالا و فناوری‌های آمریکایی] اعمال می‌کند.^۱ روبه دولت ایالات متحده نشان داده است که آنها معتقدند در حقوق بین‌الملل به طور کلی هیچ منعی در اعمال صلاحیت فراسرزمینی وجود ندارد و در نبود قاعده تجویزی، دولت‌ها از اعمال صلاحیت خود در سرزمین دولتی دیگر منع نشده‌اند. با چنین تفسیر موسعی از صلاحیت، ایالات متحده دولت‌های ثالث را ملزم به رعایت تحریم‌های ثانویه می‌نماید.

نقش نهادهای داخلی ایالات متحده در وضع و اجرای تحریم‌های ثانویه از دیگر موضوعاتی است که در رابطه با آن ابهامات فراوانی وجود دارد. اختیارات قوه مجریه، کنگره و ایالت‌ها در وضع، اجرا، تضمین و اختتام تحریم‌های آمریکا و حدود اختیارات آنها و اختلافات حقوقی پیرامون این موضوع همواره از موضوعاتی است که ذهن پژوهشگران تحریم را به خود مشغول کرده است.

شناخت دقیق فهرست‌های تحریمی ایالات متحده و اینکه چه وزارتخانه‌هایی در زمینه وضع، اجرا و تضمین تحریم‌های ایالات متحده نقش ایفاء می‌نمایند نیز از جمله ملزومات فهم نظام تحریم ایالات متحده است. و ضروری است در این رابطه تفکیکی بین رژیم کنترل صادرات و تحریم قائل شد تا به فهم صحیح‌تر در زمینه تحریم‌های ایالات متحده و نقش نهادهای مختلف دست یافت.

در زمینه تحریم‌های فدرال و تحریم‌های ایالتی، نظرات متفاوتی وجود دارد؛ بسیاری از حقوق‌دانان در داخل آمریکا معتقدند وضع تحریم‌های ایالتی از جهات مختلفی غیرقانونی است و خلاف قانون اساسی این کشور می‌باشد. عده‌ای دیگر نیز بر این باور هستند که این تحریم‌ها منافاتی با وظایف دولت و کنگره نداشته و قانونی هستند. تحریم‌های ایالت‌ها علیه ایران و سازوکار اختتام آنها و حدود اختیار کنگره و رئیس‌جمهور در وضع اختتام این نوع تحریم‌ها نیز مورد مناقشه کارشناسان تحریم بوده است. با مراجعه به اسناد و قوانین داخلی ایالات متحده می‌توان به نوع روابط نهادهای داخلی در این زمینه پی برد.

ضمانت اجرای تحریم‌های ایالات متحده یکی از موضوعات مهم و البته مغفول در پژوهش‌های مرتبط با تحریم‌های ایالات متحده می‌باشد. اینکه چه نهادهایی در این روند دخیل هستند و همچنین نقش نظام فهرست‌های تحریمی در تضمین تحریم‌های ایالات متحده نیز در همین زمینه قابل بررسی است. در این کتاب سعی شده به همگی این موضوعات پرداخته شود تا نظام وضع، اجرا و تضمین تحریم‌های ایالات متحده به درستی شناخته و فهم شود.

1. Nicholas Davidson, "Secondary Sanctions: The U.K. And EU Response", Stetson Law Review, Vol. 27, 1998, pp. 1425-1436.

ایالات متحده آمریکا با رویکردی متفاوت نسبت به صلاحیت فراسرزمینی، تحریم‌های ثانویه‌ای را وضع می‌نماید که دامنه آن محدود به سرزمین آمریکا و اتباع این دولت نمی‌شود و فراتر از این محدوده را تحت تأثیر قوانین و مقررات تحریمی خود قرار می‌دهد. از طرفی دیگر وجود نهادهای چندگانه وضع تحریم در ایالات متحده و دامنه اختیارات آنها برای وضع، اجرا، تضمین و اختتام تحریم‌ها، شناخت تحریم‌های ایالات متحده را دشوار می‌نماید. لذا بررسی دقیق سازوکار داخلی ایالات متحده آمریکا و قوانین داخلی این کشور نسبت به وضع و اجرای تحریم بسیار حائز اهمیت می‌باشد. علی‌الخصوص برای جمهوری اسلامی ایران به عنوان کشوری که سالیان متمادی هدف تحریم‌های ایالات متحده آمریکا قرار داشته است.

کتاب حاضر بر مبنای رجوع مستقیم به قوانین، اسناد و آرای محاکم داخلی ایالات متحده در زمینه تحریم نگاشته شده است و در کنار آن از برخی آثار شاخص در زمینه تحریم‌های ایالات متحده نیز بهره برده شده است. در زمینه نظام تحریم‌های ایالات متحده آمریکا و چگونگی وضع، اجرا، تضمین و اختتام تحریم در حقوق داخلی ایالات متحده آمریکا، از لحاظ کمیت، پژوهش‌های زیادی انجام شده است، لیکن مجموعه‌ای که به بررسی دقیق و یکپارچه سازوکار وضع و اجرای تحریم در نظام حقوقی ایالات متحده پرداخته باشد، به ندرت یافت می‌شود. منابع فارسی‌زبان که به طور مستقیم به موضوع کتاب حاضر مرتبط باشد، بسیار محدود بود.

تحریم‌های ایالات متحده موضوع پژوهش‌های بسیاری چه در زبان انگلیسی و چه در زبان فارسی بوده است و در آنها به آثار حقوقی، سیاسی و اقتصادی این تحریم‌ها پرداخته شده است. در واقع بررسی اثرات تحریم‌های ایالات متحده در پژوهش‌های بسیاری مورد بررسی قرار گرفته است. علاوه بر آنها، پژوهش‌های حقوقی بسیاری نیز به دنیای حقوقی و نبودن و مشروعیت تحریم‌های ایالات متحده پرداخته‌اند و آن را از منظر حقایق بین‌المللی نگریسته‌اند؛ اما در این کتاب سعی شده است جدای از قانونی بودن و یا نبودن تحریم‌های ایالات متحده از منظر حقوق بین‌الملل و همچنین صرف‌نظر از آثار سیاسی و اقتصادی آن، از زاویه حقوق داخلی ایالات متحده به این فرایند نگریسته شود. در واقع سعی شده سازوکارهای حقوق داخلی ایالات متحده در وضع و اجرای تحریم‌ها مورد مطالعه دقیق قرار گیرد.

علاوه بر این، ویژگی متمایزکننده این کتاب این است که به طور منسجم و یکپارچه به مطالعه فرایند وضع، اجرا و همچنین تضمین تحریم‌های ایالات متحده پرداخته است. در حقیقت در این کتاب مبانی حقوق داخلی در وضع و اجرای تحریم، نهادهای وضع‌کننده، مجری و تضمین‌کننده، حدود اختیارات رئیس‌جمهور، کنگره و ایالت‌ها در وضع و اجرای تحریم‌ها مورد مطالعه قرار گرفته است.

از طرفی دیگر، در این کتاب به موضوع تحریم‌های ایران به صورت موضوعی پرداخته شده است و ذیل هر مفهوم، مبانی قانونی تحریم‌ها مورد مطالعه قرار گرفته است؛ به طوری که

تحریم‌های ایالات متحده علیه ایران در زمینه‌های تروریسم، مالی و بانکی، تسلیحاتی و موشکی که عمده‌ترین تحریم‌ها علیه ایران هستند، به تفکیک مورد بررسی قرار گرفته و مبانی قانونی هریک ذکر شده است.

تعریف موسعی که ایالات متحده از شخص آمریکایی دارد و همچنین رویکرد متفاوتش به صلاحیت، سبب شده تا در اعمال تحریم‌ها به صورت فراسرزمینی عمل نموده و تحریم‌های آن بسیاری از افراد، شرکت‌ها و نهادهای خارج از ایالات متحده را ملزم به پیروی از قوانین تحریمی نماید. در کنار اعمال صلاحیت فراسرزمینی و وضع تحریم‌های ثانویه، آنچه موجب پیچیدگی نظام تحریم‌های ایالات متحده شده، ایفای نقش نهادهای مختلف داخلی (قوه مجریه، کنگره و دولت‌های محلی) در فرایند وضع، اجرا، تضمین و اختتام تحریم‌های ایالات متحده است و همین روابط پیچیده، که روندی یکسان و ثابت ندارد، سبب شده تا در بسیاری از موارد رفتار متفاوتی از ایالات متحده، در نظام تحریمی آن شاهد باشیم. علاوه بر اینها، نظام تحریم‌های ایالات متحده علیه ایران نیز خود از پیچیدگی‌های خاص خود برخوردار است، زیرا طیف گسترده‌ای از تحریم‌ها (تروریسم، عدم شایع و موشکی، مالی و بانکی، مبارزه با پول‌شویی و ...) را شامل می‌شود.

کتاب حاضر از چهار فصل اصلی (کتابت و نتیجه‌گیری جزء فصول اصلی در نظر گرفته نشده است) تشکیل شده است که در فصل اول تحت عنوان «رویکرد و مبانی حقوقی وضع و اجرای تحریم توسط ایالات متحده»، ابتدا به تعریف مفاهیم مربوطه از دیدگاه ایالات متحده پرداخته شده است و بعد از آن، رویکرد ایالات متحده نسبت به اعمال تحریم‌های فراسرزمینی مورد مطالعه و واکنش‌های بین‌المللی به این رویکرد نیز مورد بررسی قرار گرفته است.

در فصل دوم تحت عنوان «نقش نهادهای داخلی ایالات متحده در وضع و اجرای تحریم‌های یک‌جانبه» ابتدا به تفکیک قوا در ایالات متحده و نقش هریک از نهادهای داخلی در سیاست خارجی و وضع تحریم پرداخته شده است. سپس به قوانین اصلی و بانکی در وضع و اجرای تحریم طبق حقوق داخلی ایالات متحده اشاره شده است و متن آنها مورد بررسی قرار گرفته است. سپس به برخی از اختلافات حقوقی موجود در وضع و اجرای تحریم‌های ایالات متحده اشاره شده است. پس از آن در گفتار انتهایی فصل، به نقش ایالت‌ها و دولت‌های محلی در وضع تحریم و برخی اختلافات حقوقی در این زمینه پرداخته شده است.

در فصل سوم تحت عنوان «نظام وضع و اجرای تحریم‌های ایالات متحده علیه ایران»، ابتدا در گفتار اول تحریم‌های اصلی علیه ایران مرور شده و سیر تحول آنها پس از سال ۲۰۱۰ مورد بررسی دقیق‌تری قرار گرفته است، سپس در گفتار دوم نظام تحریم‌های ایران ذیل مفهوم تروریسم مورد بررسی و سازوکار و نهادهای دخیل در این روند مورد مطالعه دقیق قرار گرفته

است. سپس در گفتار سوم به تحریم‌های ایران ذیل موضوعات بانکی و مالی پرداخته شده و در گفتار چهارم نیز به تحریم‌های مربوط به بحث موشکی و تسلیحات اشاره شده است. در فصل چهارم تحت عنوان «سازوکار تضمین، اسقاط و لغو تحریم‌های ایالات‌متحده» ابتدا در گفتار اول مروری بر آخرین وضعیت مقررات معاملات ایران صورت گرفته و سپس در گفتار بعدی سازوکار تضمین تحریم‌های ایالات‌متحده و همچنین سازوکار اقدامات تنبیهی، مجازات و جریمه‌ها مورد مطالعه قرار گرفته است. در گفتار سوم به فهرست‌های تحریمی و سازوکار افزودن و خروج از این فهرست‌ها و وظایف و حیطه مسئولیت وزارتخانه‌های مختلف در ایالات‌متحده در قبال این فهرست‌ها پرداخته شده و در گفتار آخر این فصل نیز به موضوع اختتام تحریم‌ها اشاره شده است.