

اثر بازگشت تحریم‌های ثانویه آمریکا بر صنعت نفت و گاز ایران: فرصت‌ها و تهدیدها

سید محمدحسن رضوی^{۱*}، فاطمه زین‌الدینی^۲

۱. استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

۲. دانشجوی دکتری حقوق دانشکده حقوق دانشگاه مونترال، کانادا

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۰/۱۸؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۵/۱۶)

چکیده

بازگشت تحریم‌های ثانویه آمریکا در هجدهم اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷، باعث ایجاد نظم حقوقی جدیدی در خصوص فعالیت‌های سرمایه‌گذاری و تجاری با ایران، به ویژه در صنعت نفت و گاز شده است. تحریم‌هایی که هدف آن، افراد و شرکت‌های غیرآمریکایی بوده و به صورت فراسرزمینی، همه‌کنشگران و فعالان مرتبط با بازار ایران را هدف قرار می‌دهد. مقاله پیش رو بر آن است تا با مطالعه تطبیقی تحریم‌های اقتصادی اعمال‌شده در فاصله سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲، آثار آنها بر اقتصاد و صنعت نفت و گاز ایران و تحریم‌های ثانویه اعمال‌شده از هجدهم اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷ را در وضعیت کنونی اقتصاد ایران، فرصت‌ها و تهدیدهای پیش روی صنعت نفت و گاز و اقتصاد ایران در برخورد با اعمال دوباره تحریم‌های ثانویه آمریکا شناسایی کرده و از این طریق، به ارائه راهکار برای پیشگیری و کاهش آثار منفی تحریم‌های ثانویه اقتصادی جدید بپردازد.

واژگان کلیدی

تحریم‌های ثانویه آمریکا، بازگشت تحریم‌های اقتصادی، صنعت نفت و گاز، دسترسی به بازار آمریکا، قانون سیسادا، قانون اختیارات دفاع ملی آمریکا.

*. E-mail: Hassan.razavi@ut.ac.ir

مقدمه: بازگشت تحریم‌های ثانویه آمریکا

به دنبال مذاکرات هسته‌ای ایران، توافق برنامه جامع مشترک (برجام)^۱ میان ایران و کشورهای ۱+۵^۲ و روز اجرای آن^۳ که پس از تأیید آژانس بین‌المللی انرژی اتمی^۴ مبنی بر ایفای تعهدات ایران در بخش هسته‌ای فرا رسید، تحریم‌های هسته‌ای علیه ایران تعلیق شدند. در ۲۶ دی ۱۳۹۴ (۱۶ ژانویه ۲۰۱۶)، اتحادیه اروپا به لغو تحریم‌های هسته‌ای خود علیه ایران اقدام کرد و ایالات متحده آمریکا نیز بسیاری از «تحریم‌های ثانویه»^۵ که بخش‌های مختلفی از اقتصاد ایران را مورد هدف قرار می‌داد و به دلیل گستره فراسرزمینی، اشخاص غیرآمریکایی، همچون شرکت‌های اروپایی را نیز دربرمی‌گرفت، لغو و یا معلق کرد.^۶ بخش‌های اقتصادی که در نتیجه فرا رسیدن روز اجرای برجام، از ممنوعیت خارج شده بود، شامل حوزه روابط مالی و بانکی (به ویژه معاملات با اشخاص و نهادهایی که در پیوست سوم ضمیمه دوم برجام معرفی شده‌اند، از جمله بانک مرکزی ایران، شرکت ملی نفت و شرکت ملی نفتکش ایران و تحریم پول رایج ایران)، ارائه خدمات تضمینی، بیمه و بیمه‌های اتکایی، بخش نفت، گاز و پتروشیمی، کشتی‌رانی، کشتی‌سازی و حمل و نقل، تجارت طلا و دیگر فلزات گران‌بها، تجارت گرافیت، مواد خام یا فلزات نیمه‌تمام و نرم‌افزار برای یکپارچه‌سازی پروسه‌های صنعتی و فروش عرضه و یا نقل و انتقال کالاها و خدمات قابل استفاده در صنعت خودروسازی ایران است.^۷

با اجرای توافق برجام، اتحادیه اروپا و ایالات متحده نیز بسیاری از اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی را از فهرست افراد و نهادهای تحت تحریم، به ویژه لیست تحریم اس

1. Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) – 14 July 2015

۲. شامل آمریکا، فرانسه، انگلستان، چین، روسیه و آلمان.

3. Implementation Day

4. The International Atomic Energy Agency

۵. تحریم‌های ثانویه (Secondary Sanctions) تحریم‌هایی هستند که به صورت فراسرزمینی، بر نهادها و اشخاص غیرآمریکایی اعمال شده و این نهادها و اشخاص را به دلیل انجام معامله با کشور هدف تحریم، مجازات می‌کنند. معمولاً این نوع مجازات‌ها در قالب ممنوعیت از دسترسی به بازار آمریکا خود را نشان می‌دهد که ناقض تعهدات بین‌المللی کشورهاست.

6. JCPOA, Attachment 2, clause 1.4 and 4.9

7. JCPOA, Clause 19

دی ان^۱ آمریکا خارج کرد. این اقدام برای آن دسته از شرکت‌های غیرآمریکایی که دارای شراکت تجاری با ایران بودند، بسیار تعیین‌کننده بود و به انعقاد قراردادهای تجاری و سرمایه‌گذاری متعددی در دوران لغو/تعلیق تحریم‌ها (پسا برجام)^۲ انجامید.

با تغییر دولت در آمریکا و روی کار آمدن رئیس‌جمهور جدید این کشور، وی اعلام کرد که توافق هسته‌ای کشورهای ۱+۵ با ایران را تأیید نکرده و در صورت عدم تغییر آن، از برجام خارج خواهد شد. مطابق «قانون بازنگری توافق هسته‌ای ایران»، می‌۲۰۱۵ (قانون اینارا)^۳، رئیس‌جمهور آمریکا می‌بایست هر چهار ماه یکبار، تعهد ایران به برجام را تصدیق^۴ می‌کرد و در صورت عدم تأیید، کنگره آمریکا اجازه می‌یافت در دوره‌ای شصت‌روزه، طرحی را برای اعمال دوباره تحریم‌های آمریکا علیه ایران که با اجرای برجام لغو شده بودند (شامل تحریم‌های ثانویه بر اشخاص غیرآمریکایی) به تصویب برساند. در گام نخست، رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا در تاریخ ۱۳ اکتبر ۲۰۱۷ (۲۱ مهر ۱۳۹۶) اعلام کرد که عملکرد ایران را در خصوص وظایف و تعهداتی که به موجب برجام ملزم به ایفای آنها بوده است، تصدیق نمی‌کند و از این پس، توافق هسته‌ای با ایران در راستای منافع ملی ایالات متحده نیست. این عدم تصدیق^۵، به آغاز مهلت شصت‌روزه‌ای برای کنگره آمریکا انجامید تا با تصویب قانونی جدید، به بازگرداندن تحریم‌های ثانویه آمریکا اقدام کند. اما در پایان این مهلت، کنگره آمریکا، به دلیل مخالفت کشورهای دیگر، از جمله کشورهای اروپایی، برای ازسرگیری دوباره تحریم‌ها علیه ایران هیچ تصمیمی نگرفت.

بنابراین، از آنجایی که بازگرداندن تحریم‌ها از مسیر قانون اینارا به نتیجه نرسید، رئیس‌جمهور آمریکا، در هجدهم اردیبهشت ۱۳۹۷ (۸ می ۲۰۱۸)، کناره‌گیری این کشور

1. Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN)

2. Post-JCPOA

۳. رئیس‌جمهور آمریکا به دنبال تغییر برجام، به ویژه در دو حوزه بود: ۱. تغییر «شروط زوال‌پذیر» (Sunset Clauses) در برجام؛ ۲. افزودن برنامه موشکی ایران به برجام (ر. ک):

<https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2017-10-03/iranian-nuclear-deals-sunset-clauses>

4. Iran Nuclear Agreement Review Act adopted in May 2015 (INARA)

5. Certification

6. Decertification

از توافق برجام را اعلام کرد و از وزارتخانه‌های خزانهداری و خارجه دولت آمریکا خواست تا تمامی اقدامات ضروری را برای برقراری دوباره تحریم‌هایی که اجرای آنها با توافق برجام لغو یا معلق شده بود، انجام دهند. رئیس‌جمهور آمریکا، متنی را با عنوان «یادداشت امنیت ملی ریاست جمهوری»^۱ امضا کرد. وی در این یادداشت اعلام کرد که ایالات متحده آمریکا، معافیت‌های چهار قانونی^۲ را که رئیس‌جمهور این کشور، بعد از اجرایی شدن برجام مکلف به ارائه آن شده بود، لغو کرده و تمامی این تحریم‌های اقتصادی را برمی‌گرداند.^۳

با ارائه دستورالعمل جدیدی^۴ که بی‌درنگ پس از اعلام کناره‌گیری آمریکا از توافق برجام، توسط اداره کنترل دارایی‌های خارجی آمریکا (اوفک)^۵ که زیرنظر وزارت خزانهداری آمریکا^۶ قرار دارد و نهاد ناظر بر اعمال تحریم‌های اقتصادی این دولت است، منتشر شد، تحریم‌های اقتصادی ثانویه علیه ایران، پس از انقضای دو دوره ۹۰ و ۱۸۰ روزه (دوره‌های اتمام فعالیت‌ها)^۷، بسته به نوع و بخش اقتصادی مدنظر، دوباره به طور کامل برقرار خواهند شد.

در دوره نخست اتمام فعالیت‌ها، اوفک اعلام کرده است که نهادها و شرکت‌های تجاری که در حوزه‌های اقتصادی زیر با ایران در حال انجام معاملات تجاری

1. National Security Presidential Memorandum (NSPM)
2. the Iran Sanctions Act, the Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act, the National Defense Authorization Act, the Iran Freedom and Counter-Proliferation Act.

۳. در سال ۲۰۱۵ و بعد از انعقاد برجام، به دلیل مخالفت کنگره و سنای آمریکا با دولت وقت این کشور، سرانجام چهار قانون تشکیل‌دهنده ساختار تحریم‌های ایران لغو نشده و رئیس‌جمهور آمریکا با توجه به اختیارات ارائه‌شده به آمریکا در خود این قوانین در زمانی سه/چهارماهه به ارائه معافیت‌های موقت از این قانون اقدام می‌کرد.

۴. پرسش‌های بسیاری که در خصوص اعمال دوباره تحریم‌ها در پی دستورالعمل امنیت ملی ریاست‌جمهوری مورخ ۸ می ۲۰۱۸، در زمینه برنامه جامع اقدام مشترک پرسیده شده، از سوی اوفک در سایت زیر منتشر شده است:

https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_winddown_faqs.pdf (the "Updated OFAC Guidelines").

5. Office of Foreign Assets Control (OFAC)
6. Secretary of Treasury
7. Wind-Down Periods

هستند، می‌بایست در این دوره نودروزه نسبت به قطع روابط تجاری خود با ایران اقدام کنند:

۱. خرید یا تحصیل دلار آمریکا توسط حکومت ایران؛
۲. فعالیت‌های تجاری ایران در زمینه طلا و دیگر فلزات گرانبها.
۳. فروش مستقیم یا غیرمستقیم، عرضه و نقل و انتقال گرافیت، مواد خام و فلزات نیمه تمام همچون آلومینیوم، آهن و زغال‌سنگ از مبدأ و یا به مقصد ایران، و نرم‌افزار برای یکپارچه‌سازی پروسه‌های صنعتی؛
۴. معاملات مهم در خصوص خرید و فروش پول رایج ایران (ریال)، ذخیره وجوه احتیاطی قابل توجه و تخصیص حساب‌های اعتباری به ریال ایران در خارج از قلمرو ایران؛

۵. خرید، پذیره‌نویسی و تسهیل صدور اوراق بدهی دولتی ایران؛

۶. فعالیت‌های صنعت خودروسازی ایران.^۱

بنابراین تحریم‌های ثانویه مرتبط با حوزه‌های اقتصادی بالا، از تاریخ ۱۶ مرداد ۱۳۹۷ (۷ اوت ۲۰۱۸) دیگر بار اعمال خواهند شد. در دوره دوم اتمام فعالیت‌ها، نهادها و شرکت‌های تجاری که در بخش‌های اقتصادی زیر با ایران در حال انجام معاملات تجاری و سرمایه‌گذاری هستند، می‌بایست در دوره ۱۸۰ روزه نسبت به قطع روابط تجاری خود با ایران اقدام کنند:

۱. متصدیان بندرگاهی ایران، بخش کشتی‌رانی و کشتی‌سازی شامل خطوط ناوگان جمهوری اسلامی ایران، خط ناوگان جنوب ایران و ملزومات آنها؛
۲. انعقاد قراردادهای نفتی - از جمله خرید نفت خام و محصولات نفتی و پتروشیمی از ایران - با شرکت ملی نفت ایران، شرکت نیکو و شرکت ملی نفتکش ایران؛
۳. معاملات مؤسسات مالی خارجی با بانک مرکزی ایران و مؤسسات مالی تحریمی ایران بر طبق «قانون اختیارات دفاع ملی»^۲ ۲۰۱۲؛

1. US Office of Foreign Assets Control (OFAC), Iran Sanctions FAQ, Question 1.2
2. The National Defense Authorization Act (NDAA) of 2012

۴. ارائه خدمات پیام رسانی مالی ویژه به بانک مرکزی و مؤسسات مالی ایران، مورد ذکر در قانون «قانون جامع تحریم ها، پاسخگویی و عدم سرمایه گذاری ایران»^۱ (سیسادا) ۲۰۱۰؛

۵. ارائه خدمات تضمینی، بیمه و بیمه اتکایی؛

۶. بخش انرژی ایران.^۲

افزون بر بازگشت تحریم‌های موضوعی بالا، تحریم اشخاص و نهادهایی که در پی اجرای برجام، از لیست تحریم‌های دولت آمریکا خارج شده بودند، دوباره به این لیست برمی‌گردند. در پی اجرایی شدن برجام و مطابق بند ۸، ۴ ضمیمه شماره ۲ این سند بین‌المللی، دولت آمریکا، بسیاری از افراد و نهادهای ایرانی را از لیست افراد و نهادهای مشمول تحریم‌های ثانویه آمریکا شامل لیست اس دی ان، «لیست ناقضان تحریم‌های خارجی»^۳ و سایر لیست‌های مرتبط خارج کرد.^۴ براساس دستورالعمل جدید اوفک، دولت آمریکا ملزم است حداکثر تا تاریخ ۱۴ آبان ۱۳۹۷ (۵ نوامبر ۲۰۱۸)، افراد و شرکت‌هایی را که در نتیجه اجرایی شدن برجام در ۲۶ دی ۱۳۹۴، از لیست اس دی ان و دیگر فهرست‌های تحریمی اعلام شده توسط دولت آمریکا خارج شده بودند، دوباره برقرار سازد.^۵ بنابراین، انعقاد «معاملات مهم»^۶ با هر فرد یا واحد تجاری ایرانی یا به نحوی مرتبط با ایران که نامش به این لیست تحریمی افزوده می‌شود (شامل شرکت ملی نفت ایران، شرکت بازرگانی نفتیران (نیکو)، شرکت ملی نفتکش ایران، شرکت‌های زیرمجموعه شرکت ملی نفت ایران و بانک مرکزی ایران)، مشمول ممنوعیت و تحریم‌های ثانویه آمریکا خواهد بود.

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

2. US Office of Foreign Assets Control (OFAC), Iran Sanctions FAQ, Question 1.3

3. Foreign Sanctions Evaders (FSEs)

۴. فهرست افراد خارج شده، در پیوست ۳ و ۴ شماره ۲ توافق برجام ذکر شده است.

5. US Office of Foreign Assets Control (OFAC), Iran Sanctions FAQ, clause 1.3

۶. تعریف مشخص و روشنی از «معاملات مهم» وجود ندارد. بر طبق بیانیه ۵۶۱، ۴۰۴ CFR در تعیین اینکه آیا

یک معامله مالی مهم است یا خیر، وزیر خزانه‌داری می‌تواند در ضمن موارد دیگر، مؤلفه‌های زیر را نیز

بررسی کند: ۱. اهمیت، تعداد و تکرار عمل ممنوع؛ ۲. ماهیت عمل؛ ۳. میزان آگاهی و شیوه عمل؛ ۴.

مجاورت میان اشخاص غیرآمریکایی درگیر در عمل ممنوع و شخص تحریمی؛ ۵. اثر عمل و غیره.

۱. وضعیت حقوقی جدید حاکم بر صنعت نفت و گاز ایران با بازگشت تحریم‌های ثانویه آمریکا

شاید بتوان ادعا کرد که نظام تحریم‌های اعمال‌شده بر ایران، برجسته‌ترین و خاص‌ترین این نظام‌ها از نظر اعمال و رفع آن بوده است. اعمال تحریم‌های شدید اقتصادی در دوره‌ای سه‌ساله، لغو یا تعلیق آنها برای دوره‌ای دوساله و نیمه و بازگشت دوباره بخشی از این تحریم‌ها، وضعیت حقوقی جدید و ویژه‌ای در زمینه تجارت و سرمایه‌گذاری در ایران ایجاد کرده است که نمونه آن در خصوص تحریم‌های اقتصادی علیه سایر کشورها دیده نمی‌شود.

نگاهی به متن تحریم‌های جدید اعمال‌شده در ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۷، نشانه گسترش موضوعی تحریم‌های جدید اعمال‌شده در حوزه انرژی ایران است. محدودیت‌ها و تحریم‌های اعمال‌شده تا پیش از برجام، بیشتر به صنعت نفت و گاز ایران مرتبط می‌شد، اما متن یادداشت امنیت ملی رئیس‌جمهور آمریکا، آشکارا از اعمال تحریم‌های ثانویه اقتصادی در حوزه انرژی ایران، نام برده که تفسیر عام و محتاطانه آن، باعث شده است تا چنین برداشت شود که حوزه‌های دیگر انرژی، مانند انرژی برق و حتی انرژی‌های تجدیدپذیر مانند انرژی‌های خورشیدی و بادی نیز در شمار تحریم‌های جدید اعمال‌شده، مشمول ممنوعیت‌های دولت آمریکا قرار می‌گیرد.

بازگشت تحریم‌های ثانویه آمریکا، وضعیت جدیدی را به طور عمده در دو حوزه مختلف صنعت نفت و گاز، یعنی حوزه تجارت نفت خام، فرآورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمی ایران و حوزه سرمایه‌گذاری در صنعت نفت و گاز ایران به وجود می‌آورد. بازگشت تحریم‌های نفتی، در دوره دوم اتمام فعالیت‌ها انجام می‌شود. بنابراین، شرکت‌های نفتی و پالایشگاه‌های خریدار نفت خام ایران، تا ۱۳ آبان ۱۳۹۷ اجازه اتمام فعالیت‌های خود با ایران را دارند و پس از این تاریخ، تحریم‌های نفتی باز خواهند گشت.

از ۱۳ آبان ۱۳۹۷، انعقاد قراردادهای نفتی، از جمله خرید نفت خام و محصولات نفتی و پتروشیمی از ایران، شرکت ملی نفت ایران، شرکت نیکو و معامله با شرکت ملی نفتکش ایران، برای شرکت‌های غیرآمریکایی نیز ممنوع می‌شود. مهم‌ترین قانونی که تجارت نفت

خام ایران و خرید آن را برای کشورها و پالایشگاه‌های کشورهای دیگر ممنوع می‌کرد، «قانون اختیارات دفاع ملی» (ان دی ای ای) است. با عدم تمدید معافیت «قانون اختیارات دفاع ملی» از سوی رئیس‌جمهور آمریکا، از تاریخ ۱۳ آبان ۱۳۹۷، وضعیت خرید نفت خام از ایران، به حالت تحریمی بازخواهد گشت و پس از این تاریخ، هر ۱۸۰ روز یکبار، رئیس‌جمهور آمریکا می‌بایست بر مبنای گزارشی که از قیمت و عرضه نفت خام و محصولات پتروشیمی در کشورهای دیگر، جز ایران، دریافت می‌کند، با توجه به کاهش یا عدم کاهش خرید نفت خام و محصولات پتروشیمی از ایران، بر شرکت نفتی خریدار، بانک تسهیل‌کننده معامله و دولت واردکننده نفت ایران، به وضع تحریم و اقدامات محدودکننده اقدام کند. در صورتی که دولت آمریکا بخواهد همان رویه سابق در سال ۱۳۹۱-۱۳۹۲ را در خصوص اجرای این قانون ادامه دهد، دولت‌های خریدار نفت خام ایران می‌بایست در هر بازه ۱۸۰ روزه، به کاهش حداقل بیست درصد از خرید نفت خام خود از ایران اقدام کنند تا مشمول معافیت اعمال‌شده از سوی رئیس‌جمهور آمریکا قرار گیرند.

همچنین با اعمال دوباره قانون سیسادا، ممنوعیت تأمین و فروش فرآورده‌های نفتی به ایران، از جمله بنزین، دوباره بازگشته و ارائه هرگونه خدمات، از جمله حمل و نقل، بیمه و یا خدمات تأمین مالی برای کمک به ایران جهت تأمین و واردات منابع نفتی پالایش‌شده شامل بنزین ممنوع می‌شود. قانون سیسادا، همچنین تحریم‌های مرتبط با سرمایه‌گذاری در صنعت نفت و گاز ایران را نیز دوباره برمی‌گرداند. مطابق قانون سیسادا، سقف سرمایه‌گذاری مجاز در صنعت نفت و گاز ایران، بیست میلیون دلار آمریکا در طی یک سال خواهد بود و چنانچه شرکتی غیرآمریکایی به سرمایه‌گذاری در صنعت نفت و گاز ایران، به میزانی بیش از این سقف تعیین‌شده اقدام کند، مشمول تحریم‌ها و اقدامات تنبیهی دولت آمریکا خواهد شد.

مطابق برجام، بازگشت دوباره تحریم‌ها و اعمال ممنوعیت‌های جدید^۱، عطف به ما سبق نشده و بر قراردادهایی که در دوران لغو تحریم‌ها امضا شده‌اند، بی‌اثر است،^۲ اما تفسیر دولت و خزانه‌داری آمریکا از این عطف به ماسبق‌نشدن، متفاوت از تفسیر رسمی

1. Snap-Back of Sanctions
2. Joint Comprehensive Plan of Action.

کشورهای دیگر، از جمله کشورهای اروپایی است. اگرچه خزانه‌داری آمریکا اعلام کرده است که تحریم‌های جدید بر اقداماتی که مابین تاریخ‌های ۲۶ دی ۱۳۹۴ (اجرایی شدن برجام) و ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۷ (بازگرداندن تحریم‌ها) به نحو قانونی انجام گرفته‌اند، اعمال نخواهند شد، این بدین معنا نیست که دولت آمریکا تداوم اجرای این قراردادها را تحمل کند و به آنها اجازه دهد.^۲

از نظر دولت آمریکا، اگرچه این دولت، شرکت‌هایی را که در دوره لغو/تعلیق تحریم‌ها با ایران معامله کرده‌اند، به دلیل آن قراردادها و معاملات تجاری و سرمایه‌گذاری‌ها مجازات نمی‌کند، اما چنانچه این شرکت‌ها و افراد بخواهند این معافیت و عدم مجازات تداوم یابد، باید شرایط زیر را رعایت کرده باشند:

۱. دارای قرارداد تجاری یا سرمایه‌گذاری به تاریخی قبل از ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۷ باشند؛

۲. این قرارداد باید مکتوب باشد؛

۳. قرارداد امضا شده باید در تاریخ امضا نیز در تطابق با تحریم‌های ثانویه آمریکا بوده باشد و قوانین آن زمان را نقض نکرده باشد؛

۴. کلیه کالاها و پرداخت‌های بانکی مرتبط با آن، باید تا قبل از تاریخ بازگشت تحریم‌ها (۱۵ مرداد و ۱۳ آبان ۱۳۹۷، بسته به موضوع تجارت) تحویل یا انجام شده باشد.^۳

مطابق دستورالعمل جدید اوفک، در طول دوره اتمام فعالیت‌ها، شرکت‌های غیرآمریکایی می‌توانند در تمامی معاملات عادی و ضروری جهت فعالیت‌هایشان در ایران وارد شده و وجوه لازم را بر طبق شروط قراردادی که تا پیش از ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۷ منعقد کرده‌اند، دریافت کنند. تحویل کالاها و خدمات مازاد بر آن و یا اختصاص وام و اعتبار بیشتر به شرکای ایرانی، بعد از تاریخ ۱۵ مرداد یا ۱۳ آبان ۱۳۹۷، می‌تواند به تحمیل تحریم‌های ثانویه آمریکا بر شرکت‌های ناقض این تحریم‌ها بینجامد؛ مگر آنکه چنین

1. US Office of Foreign Assets Control (OFAC), Iran Sanctions FAQ, clause 2.1

2. No grand-fathering provision

3. US Office of Foreign Assets Control (OFAC), Iran Sanctions FAQ, clause 2.1

فعالیت‌هایی در حوزه‌هایی خارج از حوزه تحریم‌های آمریکا (مانند حوزه غذا و بهداشت) باشند.^۱

۲. اثر بازگشت تحریم‌های ثانویه آمریکا بر صنعت نفت و گاز ایران: فرصت‌ها و تهدیدها

با مطالعه اثر تحریم‌های اعمال‌شده در فاصله سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ بر اقتصاد و صنعت نفت و گاز ایران و تطبیق آن با وضعیت اقتصادی کنونی ایران، می‌توان فرصت‌ها و تهدیدهای پیش روی اقتصاد ایران در برخورد با اعمال دوباره تحریم‌های ثانویه آمریکا را شناسایی کرد و از این طریق، به پیش‌بینی آثار اقتصادی و به‌دنبال آن، تلاش برای پیشگیری و کاهش آثار منفی این تحریم‌ها پرداخت.

۲.۱. فرصت: همراهی نکردن کشورهای دیگر

مهم‌ترین فرصت موجود در این تصمیم رئیس‌جمهور آمریکا در بازگرداندن تحریم‌های ثانویه آمریکا، در مقایسه با تحریم‌های اقتصادی در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲، همراهی نکردن کشورهای دیگر، از جمله کشورهای اروپایی با تحریم‌های جدید است. یکی از عواملی که باعث می‌شود عملیات تحریم اقتصادی، احتمالاً با موفقیت بیشتری همراه باشد و اثر تحمل‌ناپذیری بر کشور هدف تحریم ایجاد کند، ایجاد همکاری و اتحاد بین‌المللی گسترده و متقاعد ساختن سایر کشورهای جهان برای اتخاذ نمودن اقداماتی مشابه اقدامات کشور تحریم‌کننده علیه کشور هدف تحریم است.

نگاهی به قوانین تحریمی وضع‌شده در حوزه سرمایه‌گذاری در صنعت نفت و گاز ایران و تفاوت میان اجرای دو قانون تحریم‌های ایران و لیبی (ایلسا)^۲ و «قانون جامع تحریم‌ها، پاسخگویی و عدم سرمایه‌گذاری ایران»^۳ (سیسادا)، نشان از اهمیت راهبردی این موضوع دارد. قانون ایلسا که قانون داماتو نیز نامیده می‌شود، به‌صورت فراسرزمینی هرگونه سرمایه‌گذاری یا ترکیب سرمایه‌گذاری‌های متعدد در صنعت نفت و گاز ایران را

1. US Office of Foreign Assets Control (OFAC), Iran Sanctions FAQ, clause 2.1

2. Iran Libya Sanction Act (ILSA)

3. The Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010 (CISADA)

که در طول یک سال مازاد بر چهل میلیون دلار آمریکا باشد، ممنوع اعلام^۱ و رئیس‌جمهور ایالات متحده را به اجرای دست‌کم دو مورد اقدام تحریمی از لیست تحریم‌های شش‌گانه‌ای ملزم کرد که در خصوص شرکت‌های خارجی ناقض این قانون، وضع شده بود. توشیح این قانون توسط رئیس‌جمهور آمریکا به اعتراض شدید دولت‌های اروپایی به اعمال فراسرزمینی قوانین دولت آمریکا انجامید و در نهایت با طرح دعوای کشورهای اروپایی در نهاد حل اختلاف سازمان تجارت جهانی علیه آمریکا، این دولت پذیرفت که شرکت‌های اروپایی را مشمول معافیت قرار دهد.

از سوی دیگر، قانون سیسادا که کاهش سقف سرمایه‌گذاری مجاز در صنعت نفت و گاز ایران، از چهل میلیون دلار مجاز در قانون ایلسا به بیست میلیون دلار آمریکا را رقم می‌زد و همچنین فرآیند تأمین فرآورده‌های نفتی، به‌ویژه بنزین در ایران را هدف قرار می‌داد، با همراهی کشورهای اروپایی روبه‌رو شد؛ تا جایی که شورای اتحادیه اروپا نیز همزمان در تلاشی مشابه، تصمیمی را در ۲۶ ژوئیه ۲۰۱۰^۲ و سپس در ۲۵ اکتبر ۲۰۱۰^۳ به تصویب رساند که هرگونه سرمایه‌گذاری در زمینه اکتشاف، تولید و پالایش نفت، گاز و همچنین گاز طبیعی مایع^۴ در ایران را ممنوع می‌کرد. اعمال این اقدامات محدودکننده در اتحادیه اروپا در کنار رویکرد فراسرزمینی ایالات متحده آمریکا در تحریم شرکت‌های غیرآمریکایی در قانون سیسادا، عامل فشاری شد تا سایر کشورها از جمله سوئیس، کانادا، استرالیا، کره جنوبی و ژاپن اقدامات مشابهی در قلمروی خود علیه اقتصاد و صنعت نفت و گاز ایران درپیش گیرند.

۱. قسمت ۵ (a) تحریم‌ها نسبت به ایران - جز آنچه در جزء f بیان شده است، چنانچه رئیس‌جمهور بنا بر واقعیات، تشخیص دهد که شخصی به محض تصویب این مقررہ یا پس از آن، به سرمایه‌گذاری به میزان حداقل چهل میلیون دلار اقدام کرده است (یا هر ترکیب از سرمایه‌گذاری‌های متعددی که هر کدام از آنها حداقل ده هزار دلار باشد و در مجموع به میزان حداقل چهل هزار دلار در هر دوره دوازده ماهه برسد) و با این سرمایه‌گذاری، به گونه‌ای روشن و مستقیم موجب افزایش توانایی ایران در توسعه منابع نفتی‌اش شده است، باید دست‌کم دو مورد از تحریم‌هایی را که در پاراگراف یک تا شش قسمت ششم شرح داده شده است، اعمال کند.

2. EU Council Decision, 26th July 2010, 2010/413/CFSP

3. EU Regulation No. 961/2010, dated 25th October 2010.

4. Liquefied Natural Gas (LNG)

در حوزه تجارت نفت خام، فرآورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمی ایران نیز، همراهی کشورهای دیگر دنیا، از جمله وضع قوانین محدودکننده توسط کشورهای اروپایی، باعث اثرگذاری بیشتر تحریم‌ها شد. «قانون اختیارات دفاع ملی» (ان دی ای ای)^۱ که در ۱۵ دسامبر ۲۰۱۱ از سوی مجلس سنای آمریکا به تصویب رسید، رئیس‌جمهور آمریکا را به اعمال تحریم‌های ثانویه بر خرید نفت خام ایران توسط سایر کشورها و همچنین نهادهای مالی درگیر در معاملات مرتبط با آن ملزم می‌کرد اما همزمان با آن، تصمیم‌گیری‌های سیاسی در سطوح بالای مقامات اتحادیه اروپا، منتج به تصمیم شورای اتحادیه اروپا در تاریخ ۲۳ ژانویه ۲۰۱۲^۲ و سپس مقررات جداگانه این اتحادیه، مصوب ۲۳ مارچ ۲۰۱۲^۳ شد که «واردات، خرید و حمل و نقل محصولات پتروشیمی و نفت خام ایران»^۴ و همچنین «تأمین هزینه‌های مالی یا فراهم نمودن تسهیلات مالی شامل مشتقات مالی، بیمه و بیمه اتکایی مربوط به واردات، خرید یا حمل و نقل محصولات پتروشیمی و نفت خام، به صورت مستقیم یا غیرمستقیم» را ممنوع کرد^۵ و بانک مرکزی ایران را به عنوان ذی‌نفع نهایی درآمدهای ناشی از فروش نفت خام، به لیست نهادها و اشخاص تحت تحریم‌های اتحادیه اروپا افزود.

با فرارسیدن تیر ۱۳۹۱، کشورهای اروپایی که به طور میانگین هفتصد هزار بشکه نفت خام ایران را خریداری می‌کردند، از خرید محصولات پتروشیمی و نفت خام ایران صرف نظر کردند که با توجه به صادرات روزانه ایران (۲ میلیون و ۲۰۰ هزار بشکه نفت خام)، تقریباً یک‌سوم کل صادرات نفت ایران را شامل می‌شد. افزون بر این، ایجاد ممنوعیت بر بیمه و بیمه اتکایی محموله‌های نفتی ایرانی و تانکرهای حامل نفت خام ایران، به خودداری کشتی‌ها و تانکرهای خارجی از حمل محصولات پتروشیمی و نفت خام ایران انجامید که به دلیل حضور اکثریت بیمه‌گران بزرگ دنیا در منطقه اروپا، اثری فراسرزمینی بر «حمل و نقل» نفت خام ایران، به مقاصد مختلف در کشورهای غیراروپایی

1. The National Defense Authorization Act (NDAA) of 2012
2. EU Council Decision 2012/35/CFSP, dated 23 January 2012, amending Decision 2010/413/CFSP concerning restrictive measures against Iran.
3. EU Regulation 267/2012 dated 23th March 2012
4. EU Council Decision 2012/35/CFSP, Art.1(2)1
5. EU Council Decision 2012/35/CFSP, Art.1(2)2

نهاد که خود سبب کاهش شدید صادرات نفت خام ایران، به نیمی از میزان صادرات سال قبل شد.

بنابراین، تمامی بانک‌ها و مؤسسات مالی غیرآمریکایی از ورود به هرگونه تجارت و یا معامله مرتبط با ایران، حتی در حوزه غذا و دارو که به‌صراحت از دایره تحریم‌ها مستثنا شده بود، خودداری می‌کردند^۱ و تنبیه و جریمه بانک‌های مشهور اروپایی به دلیل مشارکت آنها در تجارت سال‌های پیش با ایران و تحریم بانک‌های همکار با بخش تجارت خارجی ایران^۲، در عمل باعث شد که نه تنها ایران از بیش از نیمی از درآمد خود از محل صادرات نفت خام محروم شود، بلکه دسترسی دولت ایران به سایر درآمدهای باقی‌مانده نیز با محدودیت و دشواری بسیار زیادی روبه‌رو شد. در پی ممنوعیت‌های شدیدی که بر معاملات و درآمدهای مالی ایران اعمال می‌شد، ارزش پول رایج ایران (ریال) سقوط کرد، ذخایر ارزی کشور تحت فشار قرار گرفت و برخی از اقلام غذایی و دارویی در ایران کمیاب شدند.

اما امروز، کشورهای اروپایی نسبت به گذشته وضعیتی متفاوت دارند و بعد از سال‌ها پیروی از تحریم‌های اقتصادی آمریکا علیه ایران، از مقابله با اعمال فراسرزمینی قوانین تحریمی آمریکا سخن می‌گویند. اتحادیه اروپا اعلام کرده است که قانون مسدودسازی تحریم‌های آمریکا^۳ را که نخستین بار در ۱۹۹۶ و علیه تحریم‌های فراسرزمینی آمریکا به کار گرفته شد، به‌روزرسانی می‌کند تا تحریم‌های ثانویه اعمال‌شده در ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۷ را مشمول آن قرار دهد و طی دستورالعملی جدید، موانع موجود بر سر «بانک

۱. بیشتر بانک‌های اروپایی، از جمله بانک Rabobank، تأمین مالی تجارت گندم و هر نوع محصولات کشاورزی ضروری دیگر را برای ایران متوقف کرده‌اند.

<http://www.firstencastfinancial.com/news/story/46901-eu-banks-withdrawing-financing-iran-grain-finance>

۲. رئیس‌جمهور آمریکا در فرمان اجرایی شماره ۱۳۶۲۲ در ۳۰ جولای ۲۰۱۲ اعلام کرد که بر طبق قانون CISADA (۲۰۱۲) و به منظور ارائه آگاهانه تسهیلات معاملاتی و خدمات مالی قابل توجه به بانک‌های تحریمی ایران، تحریم‌هایی علیه بانک Kunlun در چین و بانک اسلامی Elaf در عراق اعمال می‌شود.

3. Blocking Statute

4. Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom

سرمایه‌گذاری اروپا^۱ جهت تضمین فعالیت‌های مالی در ایران را برمی‌دارد.^۲ تلاش کشورهای اروپایی برای فراهم کردن شبکه‌ای بانکی جهت پرداخت بهای نفت خریداری شده از ایران از طریق متصل نگه‌داشتن ایران به سیستم سوئیفت^۳ و همچنین ایجاد مؤسسات مالی و بانکی حاکمیتی اروپایی و مستقل از نظام مالی آمریکا برای ایجاد کانال‌های تأمین مالی،^۴ گواهی است بر تلاش کشورهای اروپایی در راستای اتخاذ سیاستی مستقل از دولت آمریکا. موفق بودن این اقدامات می‌تواند راه را برای کشورهای دیگری مانند هند، کره جنوبی و چین هموار سازد تا شبکه‌ای مستقل و مصون از تحریم‌های ثانویه آمریکا در خصوص تجارت با ایران ایجاد کنند.

۲.۲. فرصت: تضعیف مفهوم «دسترسی به بازار آمریکا»

فرصت دیگری که در اعمال دوباره تحریم‌های ثانویه آمریکا، در مقایسه با سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲، به وجود آمده است، تغییر تدریجی نگرش شرکت‌های تجاری به «دسترسی به بازار آمریکا»^۵ است که برخلاف فرصت قبلی که در حوزه روابط میان دولت‌ها ایجاد شده است، بیشتر شرکت‌های تجاری را متأثر می‌کند.

قانون ایلسا و در ادامه آن، قانون سیسادا، رئیس‌جمهور آمریکا را ملزم می‌کند تا شرکت‌هایی را که به نقض تحریم‌های ثانویه آمریکا اقدام می‌کنند، مجازات نماید و موارد این مجازات، مسائلی هستند که از آنها به ممنوعیت از «دسترسی به بازار آمریکا» یاد می‌شود. این ممنوعیت‌ها که در قسمت ششم قانون ایلسا و همچنین قانون سیسادا بیان شده است، می‌تواند موارد زیر را دربر بگیرد:

۱. خودداری از اعطا و پذیرش وام و اعتبارهای بانکی، یا وثیقه‌های اعتباری برای کالاهای صادراتی آمریکا به شخص تحریم شده؛
۲. ممنوعیت دولت آمریکا برای تأمین کالا یا انعقاد هرگونه قرارداد جهت تأمین کالا یا خدمات برای دولت آمریکا از شخص تحریم شده؛

1. European Investment Bank (EIB)

2. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3861_en.htm

3. <https://www.wsj.com/articles/to-help-iran-angela-merkel-tries-to-pull-a-fast-one-with-swift-1529532993>

4. <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2018/05/15/20002-20180515ARTFIG00096-iran-bruno-le-maire-va-tenter-de-rassurer-les-entreprises-francaises.php>

5. Access to US market

۳. ممنوعیت دولت آمریکا از اعطای هرگونه مجوز برای صادرات کالا یا فناوری به شخص تحریم‌شده؛
۴. ممنوعیت نهادهای مالی آمریکایی از اعطای وام یا اعتبار بیش از ده میلیون دلار در طول یک سال به شخص تحریم‌شده؛
۵. ممنوعیت نهادهای مالی آمریکایی از انجام پرداخت‌های بانکی‌ای که دربرگیرنده منافع شخص تحریم‌شده باشد؛
۶. ممنوعیت از انجام هرگونه معامله تسعیر نرخ ارز داخل در قلمرو آمریکا که دربردارنده منافع شخص تحریم‌شده باشد؛
۷. توقیف اموال شخص تحریم‌شده در قلمرو آمریکا؛
۸. اختیار وزارت خارجه آمریکا به عدم صدور ویزا برای مدیران شرکت یا سهام‌داران دارای سهام کترلی در شخص تحریم‌شده و همچنین اختیار وزارت امنیت داخلی آمریکا به ندادن اجازه ورود به چنین افرادی به سرزمین آمریکا؛
۹. اختیار رئیس‌جمهور آمریکا به اعمال هر یک از تحریم‌های فوق بر مدیران اجرایی شخص تحریم‌شده.

بیشتر شرکت‌های فعال در حوزه صنعت نفت و گاز ایران، به‌ویژه بخش بالادستی، شرکت‌های بین‌المللی نفتی هستند که به دلایل مختلف، دارای آسیب‌پذیری زیادی به بازار ایالات متحده آمریکا هستند و دسترسی به این بازار برای این شرکت‌ها، امری حیاتی است. این دسترسی، گاهی از طریق حضور در بازارهای بورس و اوراق بهادار آمریکا و داشتن سهام‌داران آمریکایی در ترکیب سهام‌داری این شرکت‌ها رقم خورده است؛ گاهی از طریق داشتن سرمایه‌گذاری‌های عمده در این کشور و سرانجام، داشتن دسترسی به بازارهای بانکی آمریکا و داشتن امکان پرداخت‌های دلاری که برای هر شرکت حاضر در عرصه سرمایه‌گذاری و تجارت بین‌المللی نفت خام، گاز و فرآورده‌های نفتی امری حیاتی است. این مسئله، شرکت‌های بین‌المللی نفتی را بر آن داشت تا در مذاکره قراردادهای نفتی خود با دولت میزبان، به‌ویژه ایران، بازگشت تحریم‌ها، از جمله تحریم‌های ثانویه آمریکا را به‌عنوان شرط «غیرممکن‌شدن قرارداد»^۱، در قرارداد خود با دولت میزبان بگنجانند تا در

صورتی که دسترسی آنان به بازار آمریکا در خطر افتاد، از قرارداد بالادستی نفتی خارج شوند.

برای نمونه، شرکت توتال که در تیرماه ۱۳۹۶، وارد عملیات اجرایی توسعه میدان فاز ۱۱ پارس جنوبی به ارزش ۴/۸ میلیارد دلار شد، با بازگشت تحریم‌های ثانویه آمریکا اعلام کرده است که در وضعیتی نیست که بتواند فعالیت خود را در این میدان گازی ادامه دهد و می‌بایست، در صورتی که موفق به اخذ مجوز از اوفک آمریکا نشود، تمامی فعالیت‌های خود را در «دوره اتمام فعالیت‌ها» پایان دهد. شرکت توتال در بیان دلیل عدم امکان حضور خود، به موارد زیر اشاره کرده است که حکایت از اهمیت دسترسی به بازار آمریکا برای این شرکت دارد: حضور بانک‌های آمریکایی در بیش از نود درصد از تأمین مالی فعالیت‌های توتال، حضور بیش از سی درصد سهام‌داران آمریکایی در ترکیب سهام‌داری توتال و داشتن بیش از ده میلیارد دلار سرمایه و دارایی در بازار آمریکا.^۱

از سوی دیگر، جنگ تجاری میان آمریکا و کشورهای قدرتمند اقتصادی دیگر، مانند کشورهای اروپایی و چین، در بلندمدت و میان‌مدت، اثر منفی بر بازار آمریکا می‌گذارد. اعمال تعرفه بر ۱۳۰۰ قلم کالای با فناوری بالای چینی به ارزش پنجاه میلیارد دلار، اعمال تعرفه اضافی بر واردات فولاد و آلومینیوم از اروپا و آمریکای شمالی و تصمیم این کشورها بر اتخاذ اقدامات متقابل علیه آمریکا^۲ باعث می‌گردد تا عوامل مؤثر در بازار، بازار آمریکا را در آینده‌ای میان‌مدت بازاری رو به افول ارزیابی کنند که در حال از دست دادن جایگاه خود در اقتصاد جهانی خواهد بود.^۳

در فضای تجاری و اقتصادی جدید و در پرتو اقدامات متقابل اقتصادی کشورها علیه آمریکا، فرصت‌ها و بازارهای صادراتی جدیدی به روی اقتصاد ایران باز خواهد شد. یکی از پیشنهادها ارائه شده در این حوزه، اقدام متقابل اقتصادی چین در نخریدن نفت خام

1. <https://www.total.com/en/media/news/press-releases/us-withdrawal-jcpoa-totals-position-related-south-pars-11-project-iran>
2. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-06-15/trump-s-50-billion-china-threat-only-signals-worse-to-come>
3. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-06-11/norway-says-u-s-is-losing-global-sway-as-trade-dispute-grows>

آمریکا و جایگزینی آن با نفت خام ایران است که می‌تواند به ایجاد بازار صادراتی جدید برای نفت خام ایران در شرایط تحریمی جدید کمک کند.^۱

۳.۲. تهدید: اعمال فوری و یک‌باره تمام قوانین و مقررات تحریمی

بازگشت تحریم‌های ثانویه آمریکا نسبت به روند اعمال تحریم‌های اقتصادی در سال ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲، افزون بر فرصت، دارای تهدیدهای مهمی نیز است. به نظر می‌رسد، از مهم‌ترین تهدیدهایی که می‌توان در اعمال دوباره تحریم‌های ثانویه آمریکا در ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۷ شناسایی کرد، اعمال فوری و یکجانبه این اقدامات محدودکننده است. در فاصله سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲، دولت آمریکا با توجه به تجربه‌ای که از تحریم کشور عراق به دست آورده بود (Nephew, 2017: 50-52)، به اعمال تدریجی مقررات و قوانین تحریمی و محدودکننده بر اقتصاد ایران اقدام می‌کرد تا ضمن اعمال فشار بر اقتصاد ایران، راه برای مذاکره و راه‌حل‌های دیپلماتیک باز مانده و ابزارهای اعمال فشار بر اقتصاد ایران در اختیار دولت آمریکا قرار داشته باشد. این نگرش، باعث می‌شد تا اقتصاد ایران و فعالان بازار و دولت ایران، زمان لازم را برای تطبیق دادن خود با قوانین و مقررات جدید در اختیار داشته باشند، گریزگاه‌های عملیاتی را شناسایی کنند و برای مقابله با شرایط تحریمی، زمان بخرند.

بازگشت تحریم‌های اقتصادی در ۱۳ آبان ۱۳۹۷ باعث شده است تا تمامی قواعد و مقررات محدودکننده‌ای که در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲، به صورت تدریجی بر اقتصاد ایران اجرا شده بود، از ۱۳ آبان ۱۳۹۷، به یک‌باره بر اقتصاد و صنعت نفت و گاز ایران اعمال شود که این موضوع، تهدیدی برای اقتصاد ایران به‌شمار می‌رود. این تهدید، خود را بیش از پیش در حوزه‌هایی که می‌توان به نوعی آن را حیات خلوت و حوزه‌هایی که آمریکا قدرت انحصاری در آنها دارد، مانند بانک‌ها و نهادهای مالی، نشان می‌دهد. اگرچه در بلندمدت، ایده‌هایی همچون تأسیس بانک‌ها و مؤسسات مالی مستقل اروپایی می‌تواند راه را برای فروش نفت خام ایران و دریافت وجوه آن هموار کند، در کوتاه‌مدت، وضعیت

1. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-oil-graphic/chinas-tariffs-on-u-s-oil-would-disrupt-1-billion-monthly-business-idUSKBN1JE0CD>

فروش و دریافت وجوه حاصل از فروش نفت خام ایران با دشواری‌های زیادی روبه‌رو خواهد شد.

برخی کشورهای خریدار نفت خام مانند چین، هند و کره جنوبی، از نظام بانکی نیمه‌بسته‌ای برخوردارند که در عمل، دسترسی بانک مرکزی ایران به منابع حاصل از فروش نفت خام را با مشکلاتی روبه‌رو می‌کند. از سوی دیگر، بانک‌های انگشت‌شماری مانند بانک بی سی پی سوئیس،^۱ ووری بانک و بانک صنعت کره جنوبی (آی بی کی)^۲ که در دوره لغو تحریم‌ها، وجوه حاصل از فروش نفت خام ایران را جابه‌جا می‌کردند، اعلام نموده‌اند که امکان ارائه خدمات مالی به تجارت با ایران را ندارند و همین موضوع، تجارت نفت خام و به طور کلی تجارت خارجی ایران را تحت تأثیر قرار خواهد داد.

گزارش‌های ارائه‌شده از آثار اعمال دوباره تحریم‌های ثانویه اقتصادی، حکایت از اثر فوری اعلام بازگشت تحریم‌ها بر بارگیری نفت خام و میعانات گازی از بنادر ایران و کاهش آن به میزان شانزده درصد در دو هفته نخست ماه ژوئن ۲۰۱۸ دارد که پایین‌ترین میزان صدور دو هفته‌ای نفت ایران در دوازده‌ماه قبل از آن شمرده می‌شود.^۳ به نظر می‌رسد با توجه به سیاست‌های اعلامی وزیر خارجه آمریکا، اقتصاد ایران و بخش‌های مختلف حاکمیتی کشور می‌بایست برای وضعیتی که صادرات نفت خام و میعانات گازی ایران صفر شده و یا دسترسی به منابع حاصل از فروش نفت خام ایران امکان‌پذیر نیست، برنامه‌ریزی کنند.

۲.۴. تهدید: نبود قوانین و اختیارات ویژه برای شرایط اضطراری در ایران

تحریم‌های اقتصادی به طور سنتی، جایگزینی برای مداخلات نظامی و همچنین بخش مهمی از نظریه «منحنی افزایش استفاده از زور»^۴ تلقی می‌شوند که به آماده‌سازی شرایط

1. <https://www.reuters.com/article/switzerland-iran-bcp/swiss-bank-bcp-says-halts-all-new-business-with-iran-idUSL5N1T03C8>

2. <http://pulsenews.co.kr/view.php?year=2018&no=383785>

3. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-06-15/iran-oil-exports-slide-in-early-ship-data-after-trump-sanctions>

4. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/05/pompeo-declares-economic-war-on-iran/560795/>

5. Force escalation curve

جنگی می‌پردازد. اعمال تحریم‌های اقتصادی به وضعیتی دوگانه میان حالت جنگ و حالت عادی در روابط میان کشور تحریم‌کننده و کشور تحریم‌شده در حوزه تحریم‌های همه‌جانبه می‌انجامد. این وضعیت غیرعادی، چنان بوده است که گاهی برخی از نویسندگان، حقوق بشردوستانه بین‌المللی را به عنوان چهارچوب اصلی قوانین قابل اعمال در وضعیت جنگ اقتصادی فرض کرده (Garfield, 1995: 72) و از مطالعه قواعد حقوق بشردوستانه برای قانونمند کردن اعمال نیروی نظامی در جریان جنگ‌های مسلحانه، به عنوان چهارچوبی که تحریم‌های اقتصادی باید در آن مورد مطالعه و بررسی قرار گیرند، دفاع می‌کنند (Reisman, 1998: 9).

تجربه مدیریت اعمال تحریم‌های اقتصادی در ایران در فاصله سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲، نشان از سردرگمی حقوقی و نبود درک درست از وضعیت پیش‌آمده برای سیاست‌گذاران حقوقی و اجرایی کشور در آن برهه زمانی دارد. پافشاری نهادهای نظارتی بر اعمال قوانین و مقررات ویژه زمان صلح و شرایط عادی که برای شرایط تحریمی ناکارآمد، غیرعملی و ناممکن بود و از سوی دیگر، سستی و بی‌توجهی دستگاه‌های قانون‌گذار در قانون‌گذاری و تثبیت رویه‌های عملی و اجرایی پیش روی مدیران کشور برای اداره کشور در زمان تحریم‌های اقتصادی باعث می‌شد تا مدیران اجرایی برخی دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی که در صف اول برخورد با محدودیت‌های ناشی از تحریم‌های اقتصادی بودند، در مقام مقابله با آثار تحریم‌ها و برای تداوم چرخ اقتصاد کشور و تضمین تداوم جریان تولید درآمد، ورود نقدینگی و کالاهای اساسی مانند غذا و دارو به کشور، به اتخاذ تصمیماتی ناگزیر شوند که با قوانین و مقررات حاکم که ویژه شرایط عادی و زمان صلح بود، در تضاد بود.

رفتار دستگاه‌های نظارتی و قضایی در برخورد با مدیران متولی در برخی از این دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی در زمان تحریم که به سبب شرایط اضطراری و با حسن نیت، برای کمک به کشور و جلوگیری از ایجاد بحران‌های اجتماعی به علت کمبود غذا و دارو، تصمیمات مهمی گرفتند که در ظاهر برخلاف نص صریح قوانین بود، اما باعث شد تا اختلالی در اداره امور کشور، آن‌هم در زمانی که اعمال‌کنندگان تحریم‌های اقتصادی به دنبال یافتن نشانه‌هایی از ضعف ایران بودند تا تداوم اعمال تحریم‌های اقتصادی را توجیه

کنند، نشان از وجود خلأ عمیق و مشکلی اساسی در نظامات و قوانین نظارتی و قضایی کشور دارد.

اعمال تحریم‌های اقتصادی از سوی رئیس‌جمهور آمریکا، بر مبنای اختیاری است که «قانون اعمال قدرت اقتصادی در شرایط اضطراری بین‌المللی»^۱ به وی اعطا می‌کند و در نتیجه، مقابله با قوانین و مقرراتی که براساس ایجاد شرایط اضطراری وضع شده است، قوانین و مقررات ویژه شرایط اضطراری را طلب می‌کند. اکنون، سخن از تحریم‌های اقتصادی برای تغییر رفتار نیست، بلکه سخن از تخریب زیرساخت‌ها و بنیان‌های اقتصادی ایران است؛ تا بدانجا که وزیر خارجه آمریکا، به طور رسمی علیه ایران اعلام جنگ اقتصادی کرده است.^۲

از تجربه‌های گذشته باید درس گرفت و مهم‌ترین تجربه، آن است که قوه حاکمیت می‌بایست از امروز برای شرایط ویژه و اضطراری که کشور در ماه‌ها و شاید سال‌های آینده با آن روبه‌رو خواهد بود، برنامه‌ریزی کند. بخش‌های مختلف حاکمیت می‌بایست امروز با کمک حقوق‌دانان و نیز بدنه کارشناسی موجود در شرکت‌ها و نهادهای هدف تحریم که توانستند در فاصله سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲، به مدیریت شرایط دشوار تحریمی بپردازند، به تدوین قوانین و مقررات ویژه برای اداره کشور در شرایط جدیدی که به زودی در اثر اعمال تحریم‌های اقتصادی به وقوع خواهد پیوست، اقدام کند.

این قوانین و مقررات ویژه شرایط اضطراری که البته تجربه کوچکی از آن نیز در مصوبات ستاد تدابیر ویژه مقابله با تحریم در شورای عالی امنیت ملی در فاصله سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ وجود دارد، باید با درک درست از وضعیت پدیدآمده و با توجه به میزان سختی موجود، برای خطرکردن به مدیران دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی که بیشترین رویارویی را با وضعیت تحریم دارند، در هر بازه زمانی، اختیارات قانونی لازم را بدهد تا نظام حقوقی و قانونی کشور به موازات تحولات اقتصادی و اجتماعی که کشور از آن متأثر می‌شود، تحول و تبدیل یابد.

1. International Emergency Economic Powers Act (IEEPA, 50 U.S.C. 1701)

2. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/05/pompeo-declares-economic-war-on-iran/560795/>

نتیجه

نظام تحریم‌های اقتصادی اعمال‌شده بر ایران، برجسته‌ترین و خاص‌ترین این نظام‌ها از نظر اعمال و لغو آن بوده است. اعمال تحریم‌های شدید اقتصادی در زمانی سه‌ساله، سپس لغو و تعلیق آنها برای دو سال و نیم و سرانجام، بازگشت دوباره بخشی از تحریم‌ها، وضعیت حقوقی جدید و ویژه‌ای را در خصوص تجارت و سرمایه‌گذاری در ایران ایجاد کرده است که نمونه آن، در زمینه تحریم‌های اقتصادی علیه سایر کشورها دیده نمی‌شود.

با کناره‌گیری دولت آمریکا از برجام در ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۷، تمامی تحریم‌هایی که صنعت نفت و گاز ایران را هدف قرار می‌داد، از ۱۳ آبان ۱۳۹۷ دیگر بار اجرایی و اعمال خواهد شد. این نوشتار، ضمن بررسی حقوقی این قوانین و مقررات، به بررسی پاره‌ای از فرصت‌ها و تهدیدهای موجود در اجرای دوباره تحریم‌های ثانویه آمریکا، در مقایسه با اعمال تحریم‌های اقتصادی در فاصله سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ پرداخته شد. در میان فرصت‌های موجود، همراهی نکردن کشورهای اروپایی و مقابله با تحریم‌های اقتصادی جدید از طریق به‌روزرسانی قانون مسدودسازی تحریم‌های آمریکا، صدور دستورالعمل جدید برای تضمین فعالیت‌های مالی در ایران توسط «بانک سرمایه‌گذاری اروپا»، تلاش برای اتصال ایران به سویفت و تأسیس مؤسسات مالی مستقل اروپایی، به عنوان فرصت‌های موجود مطرح شد. همچنین تغییر تدریجی نگرش شرکت‌ها و نهادهای تجاری به اهمیت دسترسی به بازار آمریکا در اثر اختلافات تجاری و تعرفه‌ای به وجود آمده میان آمریکا و دیگر شرکای تجاری آن، یکی از فرصت‌های پیش روی اقتصاد ایران است.

در کنار این فرصت‌ها، شناسایی تهدیدهای اعمال دوباره تحریم‌ها در مقایسه با تحریم‌های اعمال‌شده ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲، از اهمیت اساسی برخوردار است. اعمال فوری و یکجانبه تمامی اقدامات محدودکننده و تحریمی که در فاصله چندین سال بر اقتصاد ایران اعمال شده است، نشان از دشوارتر شدن وضعیت برای صنعت نفت و گاز ایران، به‌ویژه در حوزه روابط مالی و بانکی دارد. قدرت انحصاری دولت آمریکا در حوزه تراکنش‌های بانکی و اعلام توقف فعالیت بانک‌هایی که به دریافت و جابه‌جایی وجوه حاصل از فروش

نفت خام ایران اقدام می‌کردند، نشان از وضعیتی دشوار در حوزه تولید درآمد نفتی و همچنین دسترسی به وجوه حاصل از فروش نفت خام، میعانات گازی، فرآورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمی دارد.

مقابله با شرایط تحریمی پیش‌رو، نیازمند داشتن برنامه‌ای ویژه برای اداره کشور در شرایط تحریمی دارد و بخشی از این برنامه، وجود قوانین و مقررات ویژه برای اداره کشور در شرایط اضطراری ایجاد شده ناشی از تأثیر تحریم‌های اقتصادی است؛ موضوعی که به عنوان کاستی، دستگاه اجرایی کشور را تهدید می‌کند و در مقام عمل، مانع از خطرپذیری مدیران اجرایی که لازمه مدیریت کشور در چنین دورانی است، می‌گردد. تدوین مقررات حاکم بر شرایط اضطراری، نیازمند عزمی همگانی در میان قوای حاکمیتی کشور است که می‌تواند به کمک حقوق‌دانان و کارشناسان خبره در امر مقابله با آثار تحریم‌های اقتصادی انجام شود.

منابع

(۱) کتاب‌ها و مقالات

1. GARFIELD, RICHARD, et al. (1995), “*The Health Impact of Economic Sanctions*”, BULLETIN OF THE NEW YORK ACADEMY OF MEDICINE (1995 Winter), 72.
2. Nephew, Richard (2017),” *The Art of Sanctions: A View from the Field*”. Columbia University Press.
3. REISMAN, W. MICHAEL & L. STEVICK, DOUGLAS (1998), “*The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes*”, EUROPEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW, 9.

(ب) سایت‌ها

4. https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_winddown_faqs.pdf
5. <http://www.firstenergycastfinancial.com/news/story/46901-eu-banks-withdrawing-financing-iran-grain-finance>
6. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3861_en.htm
7. <https://www.total.com/en/media/news/press-releases/us-withdrawal-jcpoa-totals-position-related-south-pars-11-project-iran>
8. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-06-15/trump-s-50-billion-china-threat-only-signals-worse-to-come>
9. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-06-11/norway-says-u-s-is-losing-global-sway-as-trade-dispute-grows>
10. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-oil-graphic/chinas-tariffs-on-u-s-oil-would-disrupt-1-billion-monthly-business-idUSKBN1JE0CD>
11. <https://www.reuters.com/article/switzerland-iran-bcp/swiss-bank-bcp-says-halts-all-new-business-with-iran-idUSL5N1T03C8>
12. <http://pulseneews.co.kr/view.php?year=2018&no=383785>
13. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-06-15/iran-oil-exports-slide-in-early-ship-data-after-trump-sanctions>
14. <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2018/05/15/20002-20180515ARTFIG00096-iran-bruno-le-maire-va-tenter-de-rassurer-les-entreprises-francaises.php>
15. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/05/pompeo-declares-economic-war-on-iran/560795/>

ج) اسناد بین‌المللی

16. Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom
17. EU Council Decision, 26th July 2010, 2010/413/CFSP
18. EU Regulation No. 961/2010, dated 25th October 2010.
19. EU Council Decision 2012/35/CFSP, dated 23 January 2012, amending Decision 2010/413/CFSP concerning restrictive measures against Iran
20. EU Regulation 267/2012 dated 23th March 2012
21. EU Council Decision 2012/35/CFSP.
22. International Emergency Economic Powers Act (IEEPA, 50 U.S.C. 1701)
23. Iran Nuclear Agreement Review Act adopted in May 2015 (“INARA”)
24. Iran Libya Sanction Act (ILSA)
25. Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)
26. National Security Presidential Memorandum (NSPM)
27. Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN)
28. The National Defense Authorization Act (NDAA) of 2012
29. The Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010 (CISADA)
30. US Office of Foreign Assets Control (OFAC), Iran Sanctions FAQ.