

**الزامات و شاخص‌های راستی‌آزمایی واقعی
رفع تحریم‌ها در دستیابی به منافع اقتصادی
جمهوری اسلامی ایران**

معاونت مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۷۴۶۲
فروردین‌ماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۳.....	مقدمه
۴.....	۱. نقد رویکرد حقوقی صرف به رفع تحریم‌ها و عدم توجه به راستی‌آزمایی واقعی
۴.....	۱-۱. سنگ‌اندازی‌ها و بهانه‌جویی‌های حقوقی ایالات متحده در مسیر رفع تحریم‌ها
۷.....	۱-۲. ممانعت ایالات متحده از انتفاع اقتصادی ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها
۱۱.....	۲. رویکرد مطلوب؛ راستی‌آزمایی واقعی رفع تحریم‌ها مبتنی بر شاخص‌های سنجش‌پذیر
۱۱.....	۱-۲. مختصات رویکرد مطلوب در راستی‌آزمایی واقعی رفع تحریم‌ها
۱۵.....	۲-۲. چرا راستی‌آزمایی واقعی رفع تحریم‌ها، امری زمانبر است؟
۱۷.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



الزامات و شاخص‌های راستی‌آزمایی واقعی رفع تحریم‌ها در دستیابی به منافع اقتصادی جمهوری اسلامی ایران

چکیده

براساس ماده (۶) قانون «اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران» مصوب ۱۳۹۹ مجلس شورای اسلامی در موضوع رفع تحریم و انتفاع اقتصاد ایران از محل آن، چند شاخص کلی مطرح شده است؛ این شاخص‌ها عبارتند از: عادی شدن روابط کامل بانکی، رفع کامل موانع صادرات، فروش کامل نفت و فراورده‌های نفتی ایران و برگشت کامل و سریع ارز منابع حاصل از فروش. همچنین در ماده (۷) این قانون، دولت موظف شده است گزارش اقدام‌های انجام شده در موضوع رفع تحریم‌ها را به مجلس گزارش کرده و پس از آن، کمیسیون‌های منتخب مجلس، ارزیابی خود را در رابطه با گزارش دولت تدوین کنند. تجمیع محتوای این دو ماده، دلالت بر آن دارد که رفع تحریم‌های ایران باید همراه با انتفاع اقتصادی باشد و این انتفاع باید به صورت دقیق و سنجش‌پذیر مورد راستی‌آزمایی قرار گیرد.

حال این سؤال مطرح است که راستی‌آزمایی انتفاع اقتصادی ایران از محل رفع تحریم‌ها باید براساس چه معیارها و شاخص‌هایی انجام شود. در گزارش «تدبیر اقتصاد کشور در شرایط تحریم: ۱. ضرورت برنامه‌ریزی اقتصاد ملی با فرض ماندگاری تحریم‌ها»^۱ به تفصیل و در گزارش حاضر، به اختصار توضیح داده شده است که ایالات متحده آمریکا، ابزارهای اقتصادی، سیاسی و حقوقی متعددی را به کار می‌گیرد که حتی در صورت رفع حقوقی تحریم‌ها، باز هم بتواند مانع از انتفاع اقتصاد ایران شود.

نکته مهم آن است که در شرایط حاضر، کاربست رویکرد حقوقی صرف و تلاش برای رفع حقوقی تحریم‌ها (رویکرد سلبی) در شرایطی که ایالات متحده به دلیل عدم اراده جدی در رفع تحریم‌ها تلاش می‌کند با ابزارهای مختلف ریسک همکاری اقتصادی با ایران را افزایش دهد، یک خطای راهبردی بوده و به هیچ وجه، اتخاذ این رویکرد، نمی‌تواند زمینه انتفاع اقتصاد ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها را فراهم کند. تدوین فهرست‌های عریض و طویل از تحریم‌های وضع شده از سوی آمریکا علیه اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی و پافشاری صرف بر رفع حقوقی این تحریم‌ها، نشانه‌هایی از اتخاذ رویکرد سلبی نادرست است. برخی از دلایل عدم موفقیت و خطا بودن کاربست رویکرد حقوقی صرف در رفع تحریم‌ها عبارتست از:

الف) سنگ‌اندازی‌ها و بهانه‌جویی‌های حقوقی ایالات متحده در مسیر رفع واقعی تحریم‌ها:

- تکمیل زیرساخت‌های حقوقی مرتبط با تحریم و ماهیت غیرزمان‌دار آنها،
- درهم‌تنیده شدن تحریم‌های هسته‌ای و غیرهسته‌ای و قاعده‌گذاری در جهت تفکیک‌ناپذیری تحریم‌های مرتبط با ایران،

- اذعان رسمی و دوحزبی مقامات آمریکا مبنی بر ضرورت انعقاد توافق جامع با ایران.

ب) ممانعت ایالات متحده از انتفاع اقتصادی ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها:

- تلاش در جهت حفظ سطح فعلی و عدم تعدیل در شاخص ریسک تعامل و همکاری سایر کشورها با اقتصاد ایران،

- ایجاد اختلال در یکی از حلقه‌های زنجیره تعامل برون‌مرزی اقتصاد ایران،

- بزرگ‌نمایی امتیازهای حداقلی (رفع نمایشی برخی تحریم‌ها) و امتیازنمایی ضدا امتیازها (اعطای معافیت‌های موردی و زمانمند^۱ به‌جای لغو تحریم‌ها)،

- بالا بردن ریسک سیاسی و اقتصادی تعامل با ایران از طریق لفاظی‌های رسمی، هجمه‌های رسانه‌ای و فشارهای غیررسمی.

در مجموع کاربرد نگاه صرفاً حقوقی در شرایط فعلی، به‌هیچ‌وجه نمی‌تواند زمینه را برای راستی‌آزمایی واقعی رفع تحریم‌ها و انتفاع اقتصاد ایران در عمل فراهم نماید. لذا به‌صورت مشخص، علاوه بر پافشاری بر روی رفع حقوقی تحریم، باید شاخص‌های عملیاتی و سنجش‌پذیر (رویکرد ایجابی) نیز در موضوع انتفاع از رفع تحریم‌ها طراحی شده و به‌عنوان شرط پایبندی به مفاد تعهدات و پیش‌شرط اجرای اقدامات هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران معرفی شوند؛ مواردی نظیر مطالبه و اطمینان از انجام صادرات سطح مشخصی از نفت و فراورده و امکان تراکنش آزادانه بر منابع مالی حاصل، تحقق سطح مشخصی از تراکنش ماهیانه و عملیات بانکی توسط بانک‌های خارجی هدف و بازنگری عملیاتی در قواعد مرتبط با تعامل اقتصادی بین‌المللی با اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی که در گزارش به تفصیل بررسی شده است. بدیهی است که راستی‌آزمایی واقعی رفع تحریم‌ها و تحقق شاخص‌های سنجش‌پذیر ارائه شده از طرف ایران، در چند ساعت و چند روز ممکن نبوده و حداقل ۳ تا ۶ ماه زمان نیاز دارد. همچنین ضروری است تداوم انتفاع اقتصاد ایران از محل رفع تحریم‌ها در بازه‌های زمانی معین (برای مثال هر ۶ ماه یکبار) مورد راستی‌آزمایی قرار گیرد.

بر این اساس، بر مبنای سیاست قطعی جمهوری اسلامی ایران و تأکید مقام معظم رهبری بر ضرورت تقدم راستی‌آزمایی بر ایفای اقدامات ازسوی ایران، ضروری است انتفاع اقتصاد ایران از رفع تحریم‌ها بر مبنای شاخص‌های کمی و عملیاتی مورد راستی‌آزمایی قرار گرفته و از اتخاذ رویکرد صرفاً



حقوقی (تمرکز بر رفع صوری برخی تحریم‌ها بدون توجه به اینکه آیا اقدام صورت‌گرفته در عمل نیز موجب رفع تحریم و انتفاع اقتصاد ایران شده است یا خیر) که ممکن است به دلیل تفوق نگاه سیاسی کوتاه‌مدت بر منافع ملی و بلندمدت، در دستور کار قرار گیرد، ممانعت به عمل آید. نقش مجلس شورای اسلامی در راستی آزمایی واقعی رفع تحریم‌ها و تحقق شاخص‌های انتفاع اقتصاد ایران از محل رفع تحریم‌ها، حیاتی و غیرقابل خدشه است؛ بررسی نص صریح و روح ماده (۷) قانون «اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران» و همچنین تدقیق در مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در روند تصویب قانون مورد بحث، دال بر آن است که بازگشت ایران به اقدامات هسته‌ای ذیل برجام، پس از رفع تحریم‌ها و تحقق شاخص‌های سنجش‌پذیر، متوقف بر تعیین تکلیف مجلس شورای اسلامی است.

مقدمه

ماده (۶) قانون «اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران» به این شرح است: «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است در صورت عدم اجرای کامل تعهدات کشورهای متعاقد از جمله کشورهای ۴+۱ (آلمان، فرانسه، انگلستان، چین و روسیه) در قبال ایران و عادی نشدن روابط کامل بانکی و عدم رفع کامل موانع صادرات و فروش کامل نفت و فراورده‌های نفتی ایران و برگشت کامل و سریع ارز منابع حاصل از فروش، دو ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون در مجلس شورای اسلامی، نظارت‌های فراتر از پادمان از جمله اجرای داوطلبانه سند (پروتکل) الحاقی را متوقف کند». مطالبه ماده (۶) این قانون، عادی شدن روابط کامل بانکی، رفع کامل موانع صادرات و فروش کامل نفت و فراورده‌های نفتی ایران و برگشت کامل و سریع ارز منابع حاصل از فروش آن است.

ماده (۷) این قانون نیز بیان می‌دارد: «چنانچه کشورهای متعاقد از جمله کشورهای ۴+۱ (آلمان، فرانسه، انگلستان، چین و روسیه) نسبت به اجرای تعهدات خود و رفع کامل تحریم‌ها از جمله هسته‌ای، نظامی، حقوق بشری و امثال آن علیه جمهوری اسلامی ایران اقدام کنند، دولت موظف است گزارش دقیق اقدامات انجام شده را به مجلس ارائه کند. کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی و نیز کمیسیون انرژی مجلس ارزیابی خود را نسبت به این گزارش به منظور تعیین تکلیف در مجلس، به مجلس شورای اسلامی به استناد بند «۷» ماده (۴۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس ارائه می‌کنند».

سؤال محوری گزارش حاضر این است که الزامات رفع واقعی تحریم‌ها چه بوده و براساس چه معیارها و شاخص‌هایی می‌توان راستی‌آزمایی نمود که تحریم‌ها در عمل رفع شده و اقتصاد ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها منتفع شده است؟ در بخش اول گزارش، توضیح داده

خواهد شد که چرا در شرایط حاضر، اتخاذ رویکرد حقوقی صرف به رفع تحریم‌ها، یک **خطای راهبردی** بوده و اساساً این رویکرد نمی‌تواند عایدی اقتصادی خاصی برای اقتصاد ایران فراهم آورد. در بخش دوم گزارش، **رویکرد مطلوب** معرفی شده و توضیح داده شده است که چرا باید انتفاع اقتصاد ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها، از طریق شاخص‌های عملیاتی و سنجش‌پذیر مورد راستی‌آزمایی قرار گیرد و پس از آن، ایران شروع به ایفای اقدامات هسته‌ای خود کند.

۱. نقد رویکرد حقوقی صرف به رفع تحریم‌ها و عدم توجه به راستی‌آزمایی واقعی

در این بخش، توضیح داده خواهد شد که چرا در شرایط فعلی، کاربست رویکرد حقوقی صرف، نمی‌تواند زمینه را برای انتفاع اقتصادی ایران از محل رفع (احتمالی) تحریم‌های ظالمانه ایالات متحده علیه جمهوری اسلامی فراهم کند. در این رویکرد، فرض بر آن است که شرط لازم و کافی انتفاع ایران، صرفاً رفع حقوقی تحریم‌های وضع شده است لذا در راستای اجرای هر چه بهتر این رویکرد، محور اصلی فعالیت کارشناسان پیش از شروع مذاکره، تلاش جدی در جهت احصای حداکثری عناوین تحریم‌های وضع شده و تهیه فهرست هرچه جامع و کامل‌تر از تحریم‌های آمریکای بوده و در زمان مذاکره، محور اصلی فعالیت، تلاش حداکثری در جهت رفع حقوقی تحریم‌های فهرست شده خواهد بود.^۱ در ادامه ابتدا پیچیدگی‌های حقوقی که ایالات متحده در وضع تحریم‌ها ایجاد کرده است، مورد بررسی قرار گرفته و توضیح داده می‌شود که این پیچیده‌سازی‌ها که به صورت آگاهانه توسط ایالات متحده صورت گرفته است، آمریکا را قادر خواهد کرد که در مسیر رفع تحریم‌ها سنگ‌اندازی کند. در بخش دوم نیز به این سؤال پاسخ داده می‌شود که با همه پیچیدگی‌های حقوقی، چنانچه ایالات متحده، در ظاهر اقدام به رفع تحریم‌های ایران کند، آیا امکان بهره‌مندی از آنها برای اقتصاد ایران فراهم است؟

۱-۱. سنگ‌اندازی‌ها و بهانه‌جویی‌های حقوقی ایالات متحده در مسیر رفع تحریم‌ها

تحلیل کلان اسناد تحریمی آمریکا علیه ایران و همچنین بررسی سیاستگذاری‌های چندین ساله آمریکا در حوزه تحریم نشان از آن دارد که مقوله «رفع تحریم» به واسطه نبود اراده جدی ایالات متحده برای کنار گذاشتن تحریم‌های بی‌اساس و ظالمانه علیه جمهوری اسلامی ایران، در عمل، واجد پیچیدگی‌های فراوان بوده که فهم این پیچیدگی‌ها متوقف است بر طراحی و ساخت تصویری جامع از

۱. دبیرخانه ستاد پیگیری اجرای برجام وزارت امور خارجه، فهرست مبسوطی در این رابطه تهیه کرده است که در پیوست اول آن، مجموعه تحریم‌ها و اقدام‌های تحریمی دوره ترامپ، به ترتیب زمان اجرا، لیست شده و در پیوست دوم آن، اسامی اشخاص، نهادها، کشتی‌ها و هواپیماهای تحریم شده در دوره فوق‌الذکر، فهرست شده است. تدوین این فهرست (که البته سطح مناسبی از داده‌ها را گردآوری کرده است) توسط وزارت امور خارجه می‌تواند دال بر آن باشد که در موضوع رفع تحریم‌ها و انتفاع اقتصادی از محل آن، کارشناسان و مدیران وزارت امور خارجه، تمرکز خود را بر رویکرد دوم یعنی رویکرد حقوقی معطوف ساخته‌اند.



تحریم‌ها.^۱ نکته مهم و اساسی آنکه انتفاع اقتصادی و بهره‌مندی واقعی و اثربخش از ناحیه رفع تحریم‌ها (مشروط به اینکه اراده جدی در رفع تحریم وجود داشته باشد) بسیار پیچیده‌تر و پُر اصطکاک‌تر از خود «رفع تحریم‌ها» است. در این بخش، براساس خوانش ثانویه اسناد تحریمی آمریکا، توضیح داده می‌شود که به دلیل اینکه آمریکا از ابتدا به دنبال ایجاد زیرساخت‌های مستحکم قانونی در داخل ایالات متحده (برخلاف قوانین بین‌المللی) برای وضع تحریم علیه جمهوری اسلامی ایران بوده، رفع تحریم‌ها بدون وجود اراده و انجام اقدام‌های جدی از سوی آمریکا، مسیر پرپیچ و خم و پُر اصطکاک‌کی دارد. در ذیل برخی از مؤلفه‌های تأییدکننده این موضوع تبیین شده است:^۲

۱-۱-۱. تکمیل زیرساخت‌های حقوقی مرتبط با تحریم و ماهیت غیرزمان‌دار آنها

در سال‌های اخیر دستگاه اجرایی ایالات متحده آمریکا، بر پایه اسناد قانونی، اقدام به اجرا و تحکیم تحریم علیه اقتصاد ایران کرده است. نکته مهم آن است که مسئله تحریم، از صلاحیت غالب قوه اجرایی ایالات متحده آمریکا به قوه تقنینی این کشور انتقال یافته به طوری که بخش‌های اصلی اقتصاد ایران، همگی بر پایه قوانین کنگره آمریکا، تحت تحریم قرار گرفته‌اند. بررسی این متون حقوقی نشان می‌دهد که در اکثریت قریب به اتفاق آنها، زمانی برای خاتمه تحریم‌ها در نظر گرفته نشده است، بلکه در مقابل، مواردی پیش‌بینی شده که اگر رئیس‌جمهور آمریکا به دلیلی ترجیح داد تحریم علیه یک کشور را تعلیق یا کاهش دهد، باید به صورت ادواری، آن هم معمولاً به صورت محدود (نهایتاً دو دوره ۶ ماهه) به کنگره آمریکا گزارش دهد و برای مثال هر ۶ ماه یک‌بار، این تعلیق را تمدید کند؛ به عبارت دیگر در نظام حقوقی ایالات متحده، وضع تحریم بدون زمان و غیرمشروط در نظر گرفته شده و تعلیق تحریم زمان‌دار و مشروط است. به نظر می‌رسد چه در دوره برجام، چه در آینده، پدیده‌ای تحت عنوان لغو تحریم‌های ایران، اساساً در دستور کار ایالات متحده قرار نداشته و نخواهد داشت (حتی در صورت وجود اراده سیاسی، براساس توضیحات فوق، چنین اقدامی اساساً در صلاحیت مقامات اجرایی آمریکا نیست)، بلکه در مقابل، در صورت وجود اراده برداشتن تحریم در کشورهای

۱. پدیده تحریم را می‌توان از برش‌ها و زوایای متعددی بررسی کرد؛ از جمله بررسی تأثیر تحریم بر بخش‌های مختلف اقتصاد (بخش نفت، پتروشیمی، بانکداری، خودروسازی، کشتیرانی و...) و بررسی تأثیر تحریم بر عملکرد شرکت‌ها و اشخاص تحت تحریم (نظیر عملکرد قرارگاه خاتم‌الانبیاء سپاه پاسداران، پتروشیمی خلیج فارس، صندوق توسعه ملی و... پس از درج در لیست تحریم آمریکا). اما تمامی زوایای نگاه‌های فوق، صرفاً بخشی از واقعیت تحریمی کشور هستند؛ به عبارت دیگر، برش‌های تحلیلی فوق، مختص به کارشناسان بخشی در دستگاه‌های مختلف بوده و نمی‌توانند یک دید کلان نسبت به تحریم ایجاد کنند.

به نظر می‌آید که مقامات و مدیران کشور، علاوه بر برش‌های بخشی، نیاز به یک تصویر جامع (Big Picture) از تحریم دارند؛ در این تصویر جامع، باید محورهای متعددی از جمله موارد زیر مورد بحث قرار گیرند:

- نگاه راهبردی آمریکا به تحریم چیست و این ابزار تا کجا و تا چه زمانی علیه ایران مورد استفاده قرار خواهد گرفت؟
 - هدف آمریکا از تحریم ایران چیست؟ سقوط نظام یا فشار جهت حل‌وفصل چند اختلاف موردی؟
 - نسبت کشورهای ثالث با تحریم‌های ثانویه آمریکا علیه ایران چیست؟
 - نسبت تحریم و عدم قطعیت در اقتصاد ایران چیست؟
 - میزان و نحوه وارد کردن پارامتر تحریم در برنامه‌ریزی‌های کوتاه، میان و بلندمدت باید به چه صورت باشد؟
۲. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «تدبیر اقتصاد کشور در شرایط تحریم: ۱. ضرورت برنامه‌ریزی اقتصاد ملی با فرض ماندگاری تحریم‌ها» معاونت پژوهش‌های اقتصادی، ۱۴۰۰/۱/۱.

تحریم‌کننده، حداکثر آن است که تحریم‌های ایران در بازه‌های زمانی مشخص تعلیق می‌شوند نه لغو؛ در نتیجه، همواره خطر اعمال مجدد تحریم‌ها وجود خواهد داشت. در ژانویه سال ۲۰۲۰ مرکز ارائه خدمت پژوهشی کنگره آمریکا^۱ گزارشی منتشر کرد و در آن، به تفصیل توضیح داد که تعلیق و لغو قوانین تحریم‌کننده ایران توسط آمریکا نیازمند طی شدن چه فرایندهایی در مجلس نمایندگان آمریکا و انجام چه اقدام‌هایی توسط رئیس‌جمهور آمریکا است. نکته مهم آنکه شروط در نظر گرفته شده جهت لغو بندها و مواد مندرج در اسناد تحریمی آمریکا علیه ایران، آنچنان سخت‌گیرانه و چندوجهی (فراتر از موضوعات هسته‌ای و در بسیاری از موارد، همپوشان با بحث‌های مرتبط با به‌اصطلاح مقابله با تروریسم، مقابله با نقض حقوق بشر و...) در نظر گرفته شده‌اند که تحقق آن شروط و به‌تبع، امکان لغو تحریم‌ها اساساً غیرممکن به نظر می‌رسد.^۲ در واقع عدم امکان لغو تحریم‌ها و بازگشت‌پذیری آنها (در صورتی که تحریم‌های ایران، به واسطه یک «تصمیم» سیاسی در آمریکا، برای مدت‌زمان مشخص تعلیق شوند) مقوله‌ای است که در ساختار و شاکله اسناد تحریمی ایالات متحده تحکیم و تثبیت شده است.

۱-۱-۲. درهم‌تنیده شدن تحریم‌های هسته‌ای و غیرهسته‌ای و قاعده‌گذاری در جهت تفکیک‌ناپذیری تحریم‌های مرتبط با ایران

همزمان با خروج آمریکا از برجام و وضع مجدد تمامی تحریم‌های تعلیق شده هسته‌ای، راهبرد جدیدی تحت عنوان «دیوار تحریم»^۳ در دستور کار تیم وقت سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران قرار گرفت. در این راهبرد جدید، بخش‌ها، سازمان‌ها و نهادهای اقتصادی ایرانی که پیش‌تر در چارچوب مسائل هسته‌ای ادعایی ایالات متحده تحریم شده بودند این بار مبتنی بر وجوه ادعایی دیگر نظیر حمایت از تروریسم، نقض حقوق بشر، اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی و ثبات‌زدایی منطقه‌ای تحت تحریم قرار گرفتند. نتیجه این درهم‌تنیدگی آن است که حتی اگر تحریم‌های به‌اصطلاح هسته‌ای رفع شوند، باز هم به دلیل طرح ادعاهای واهی و بی‌اساس، بخش‌ها، نهادها و سازمان‌های اصلی ایرانی از تور تحریمی آمریکا نجات نخواهند یافت و به‌اصطلاح سایر اتهام‌های تحریمی نظیر ادعاهای حقوق بشری همچنان پابرجا خواهند ماند.

۱-۱-۳. اذعان رسمی و دوحزبی مقامات آمریکا مبنی بر ضرورت انعقاد توافق جامع با ایران

مقام‌های دو حزب اصلی آمریکا بر این باورند که تأثیر تحریم‌ها بر ایران باید به حدی گسترده باشد که ایران را مجبور به یک توافق گسترده و جامع کند؛ این توافق باید حاوی سرفصل‌های مهمی از جمله کاهش یا عقب‌نشینی برنامه‌های موشکی، هسته‌ای و فعالیت‌های منطقه‌ای باشد. سردمداران آمریکایی به‌صراحت بیان می‌کنند که اگر نظام ایران خواهان پایان دادن به فشارهای اقتصادی است باید به‌طور

1. Congressional Research Service
2. <https://crsreports.congress.gov/R43311>
3. Sanction Wall



کامل و جامع (نه گزینشی) در راهبردهای امنیتی و سیاست خارجی خود تجدیدنظر کند. توصیه فوق یکی از راهبردهای اساسی سیاست خارجی آمریکا در مقابل ایران است که پیش‌تر آغاز شده و به‌نظر می‌آید نشانه‌های گسترده‌تری از آن در آینده مشاهده خواهد شد. این راهبرد یک دلالت مهم برای سیاستگذاران ایران خواهد داشت؛ تحریم پدیده‌ای طولانی‌مدت است و باید ساختارهای اقتصادی کشور بر با فرض ماندگاری تحریم‌ها بازآرایی شود.

به‌عبارت بهتر رفع حقوقی تحریم‌ها زمانی منفعت واقعی اقتصادی برای کشور خواهد داشت که رفع همه تحریم‌ها به‌صورت یکجا مورد مذاکره قرار گرفته و کشور به‌طور کامل از رژیم تحریمی خارج شود.

۲-۱. ممانعت ایالات متحده از انتفاع اقتصادی ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها

در اینجا یک سؤال مهم مطرح می‌شود: با همه پیچیدگی‌های حقوقی که آمریکا ایجاد کرده است چنانچه ایالات متحده، اقدام به رفع تحریم‌های ایران (تعلیق تحریم‌ها نه لغو آنها) آیا امکان بهره‌مندی از آنها برای اقتصاد ایران فراهم است؟ در ادامه و ذیل چند محور توضیح داده خواهد شد که براساس تجارب قبلی، ایالات متحده، حتی در صورت اقدام به رفع تحریم‌ها بر روی کاغذ، ابزارهای متعددی را به‌کار می‌گیرد که مانع از بهره‌مندی حقیقی اقتصاد ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها شود. این موضوع دلالت مهمی را درخصوص راستی‌آزمایی واقعی رفع تحریم‌ها و بازگشت به تعهدات برجامی از سوی جمهوری اسلامی ایران دارد.

۱-۲-۱. تلاش در جهت حفظ سطح فعلی و عدم تعدیل در شاخص ریسک تعامل و همکاری

سایر کشورها با اقتصاد ایران

در موضوع تعامل بین اقتصاد ایران با اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی، معمولاً یک مؤلفه مهم و بسیار حیاتی مورد بی‌توجهی قرار می‌گیرد؛ ریسک تعامل مهم‌ترین مؤلفه‌ای است که به حرکت کنشگران اقتصادی و تجار بین‌المللی جهت می‌دهد؛ تعیین شاخص ریسک (که ذاتاً یک مقوله ذهنی است) منبعت از پارامترهای مهمی است که تنها یکی از آنها، زیرساخت‌های حقوقی تحریم است. به‌نظر می‌آید که در حال حاضر، مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده ریسک تعامل با ایران، رفتارهای گذشته، فعلی و آتی سردمداران کشور تحریم‌کننده در حوزه‌های سیاسی، امنیتی و اقتصادی است.

خروج یکباره آمریکا از برجام در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷، یکی از عوامل مهم در تعیین ریسک

آتی تعامل با اقتصاد ایران است؛ متعاقب آن خروج، شرکت‌ها و بانک‌های خارجی، شدت و سرعت اعمال مجدد تحریم‌های آمریکا را مشاهده کردند در نتیجه بسیار بعید است که از این به بعد، اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی، وارد تعاملی با ایران شوند که مدت‌زمان آن بیشتر از ۱۸۰ روز باشد.

۱. این بازه زمانی، معمولاً در اسناد و دستورالعمل‌های آمریکایی ذکر می‌شود. زمانی که آمریکا تحریمی علیه شخص یا نهادی وضع می‌کند به شرکت‌های طرف تعامل، ۱۸۰ روز فرصت می‌دهد که رابطه خود را با شخص تحریم‌شده قطع کنند.

به عبارت دیگر، از زمان خروج آمریکا از برجام، تلقی دشوار بودن وضع مجدد تحریم‌ها، شکسته شد و کنشگران اقتصادی ایرانی و خارجی متوجه شدند که آمریکا این امکان را دارد که علی‌رغم وعده‌های پیشین خود و برخلاف تعهداتی که می‌دهد، تمام تحریم‌ها را بالمره، مجدداً اجرایی کند؛ همین تلقی جدید باعث شده است که از آن زمان به بعد، میزان ریسک ذهنی و عملیاتی^۱ تعامل با اقتصاد ایران به طور قابل توجهی افزایش یابد.

لذا هرگونه بازگشت آمریکا به برجام، چنانچه این تلقی به وجود آمده را مبنی بر اینکه آمریکا هر وقت اراده کند می‌تواند تحریم‌های ایران را مجدداً وضع کند و شرکت‌های طرف تعامل با ایران را جریمه کند، معکوس نسازد و ریسک‌های ذهنی و عملیاتی مرتبط با تعامل با ایران را تعدیل نکند قطعاً منافع اقتصاد ایران تضمین نخواهد شد و بر همین اساس شرط رفع تحریم‌ها در عمل، محقق نشده و دلیلی بر بازگشت به اقدامات برجامی توسط ایران وجود ندارد. توضیحات فوق نشان می‌دهد که تمرکز حداکثری بر رفع حقوقی تحریم‌ها، از آن جهت یک خطای راهبردی است که تأثیری حداقلی بر شاخص ریسک تعامل با اقتصاد ایران دارد. همان‌طور که توضیح داده شد ریسکی که آمریکا در تعامل کشورها با ایران ایجاد کرده است، متأثر از عوامل متعددی است که تنها، یکی از آنها، زیرساخت‌های حقوقی تحریم است.

در ادامه، به دو مورد از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر تعدیل شاخص ریسک (ایجاد شده توسط آمریکا) در تعامل کشورها با اقتصاد ایران که از معیارهای مهم راستی‌آزمایی جمهوری اسلامی ایران در رفع واقعی تحریم‌ها است، پرداخته می‌شود:

الف) بازنگری دفاعی، اساسی و حداکثری در کلیه فهرست‌های تحریمی: در صورت رفع بخشی از تحریم‌ها (برای مثال تمامی تحریم‌های مرتبط با موضوع هسته‌ای ایران) حتی اگر بخش کوچکی از تحریم‌ها علیه ایران پابرجا بماند (برای مثال تحریم‌های مرتبط با موضوع تروریسم، برنامه موشکی ایران، حقوق بشر و ...) نام اشخاص حقیقی و حقوقی تحت تحریم در فهرست ارزیابی ریسک تمام نظام‌های دولتی، بانکی و نهادهای فراملیتی باقی خواهد ماند و به عبارت بهتر، هر فعال اقتصادی خارجی به‌ویژه در کشورهای توسعه‌یافته، پیش از برقراری روابط اقتصادی با آن کشور باید مجوزهای لازم را از ادارات کنترل صادرات و سازمان‌های مرتبط با ارزیابی ریسک سیاسی دریافت کند؛ همچنین برای برقراری روابط بانکی نیز شرایط سخت‌گیرانه‌ای در موضوع تعامل با نهادهای تحت تحریم اعمال خواهد شد. در چنین شرایطی، عملاً اکثر فعالان اقتصادی ریسک همکاری با کشور تحت تحریم را نپذیرفته و در نتیجه آن، اولاً روابط اقتصادی خارجی کشور به سمت مسیرهایی خاص و البته پرخطر کانالیزه خواهد شد و ثانیاً اقتصاد کشور از مزایای رفع ظاهری تحریم‌های حقوقی منتفع نخواهد شد.

۱. شاخصی که توسط شرکت‌های ارزیابی‌کننده ریسک، در موضوع تعامل با ایران، اندازه‌گیری و ارائه می‌شود.



ب) تغییر ماهوی در رویه عملکرد فینسن^۱ (شبکه اجرای جرائم مالی وابسته به وزارت خزانه‌داری آمریکا) در پرونده ایران: شبکه اجرای جرائم مالی، یکی از نهادهای زیرمجموعه وزارت خزانه‌داری آمریکاست. این نهاد که مأموریت اصلی خود را مقابله با جرائم مالی و پول‌شویی تعریف کرده است نقش مهمی در موضوع تعیین میزان ریسک تعامل با اقتصاد ایران ایفا می‌کند؛ صدور گزارش‌های هشدارآمیز درباره کلیت نظام مالی ایران، تدوین گزارش‌های مقطعی در مورد خطرات تعامل اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی با اقتصاد ایران و درنهایت، ارائه دستورالعمل سخت‌گیرانه در موضوع شناسایی ذی‌نفع نهایی، بخش‌هایی از نقش‌آفرینی مخرب این نهاد در موضوع تعامل با اقتصاد ایران بوده است. متأسفانه بدنه کارشناسی تیم مذاکره‌کننده، به دلیل اتخاذ رویکرد صرف حقوقی آن هم به صورت غیرکارشناسی و ناقص در موضوع رفع تحریم‌ها، توجه کافی به اهمیت و جایگاه این نهاد ندارد.

یکی از عوامل مؤثر در کاهش میزان ریسک تعامل با ایران، تغییر ماهوی در رویه عملکرد فینسن در پرونده ایران است. بازنگری اساسی در دستورالعمل‌ها، آیین‌نامه‌ها و گزارش‌های هشدارآمیز پیشین، حذف نام ایران از لیست حوزه‌های قضایی دارای ریسک پول‌شویی بالا، بازتعریف موضوع شناسایی بایسته مشتری در تعامل بین اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی با اشخاص و نهادهای ایرانی^۲ و... همگی شروط لازم کاهش سطح ریسک ایجاد شده توسط آمریکا در تعامل کشورها با ایران هستند.

۲-۲-۱. امکان ایجاد اختلال در یکی از حلقه‌های زنجیره تعامل برون‌مرزی اقتصاد ایران
تعامل و مبادله اقتصادی بخش‌ها و شرکت‌های ایرانی با طرف‌های تجاری خارج از کشور و انتفاع از این تعاملات، متوقف بر فعالیت بی‌عیب‌ونقص زنجیره گسترده‌ای از اجزای اقتصادی (نظیر نقل‌وانتقال مالی، لجستیک و حمل‌ونقل، خدمات بیمه‌ای، تأمین نیازهای فناورانه مرتبط با تولید و...) است. حال چنانچه یک حلقه از این زنجیره، سست یا معیوب باشد یا به‌واسطه دیگر تحریم‌ها (نظیر تحریم بانک مرکزی، شبکه بانکی، گروه کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران و... به اتهام حمایت از تروریسم) قابلیت استفاده نداشته باشد، انتفاع اقتصاد ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها کاملاً غیرمحتمل است.

۲-۲-۱. امکان بزرگ‌نمایی امتیازهای حداقلی (رفع نمایشی برخی تحریم‌ها) و امتیازنمایی
ضدامتیازها

یک نکته مهم که معمولاً در تحلیل‌ها و گاه در روندهای مذاکراتی مورد بی‌توجهی قرار می‌گیرد تفاوت جنس اقدامات ایران و طرف‌های مقابل در برجام است؛ اقدامات ایران در حوزه هسته‌ای، همگی فنی و فیزیکی بوده و در نتیجه کاملاً ملموس و رصدپذیر هستند؛ اما تعهدات طرف مقابل ماهیتاً غیرملموس و غیرکمّی‌اند و فاصله بین تعلیق تحریم تا انتفاع اقتصادی از آن بسیار بیشتر از «آن» است

1. Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)

۲. حذف رویه Risk Based و جایگزینی رویه Rule Based به‌جای آن به‌طوری که اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی ملزم نباشند در تعامل با اشخاص حقیقی و حقوقی ایران، اول تا انتهای زنجیره تعامل را مورد شناسایی قرار دهند.

که تصور می‌شود. از این رو، به نظر می‌آید که ظرفیت استفاده از دو حربه برای آمریکا کاملاً فراهم است: **الف) رفع نمایشی برخی محدودیت‌ها و تحریم‌های غیرمهم؛** توضیح اینکه چنین اقدام‌هایی، در نسبت با کلیت اقتصاد ایران، حد و وزن بسیار ناچیزی دارند و اساساً در حدی نیستند که آنها را بتوان «امتیاز»ی از طرف آمریکا محسوب کرد.

ب) اعطای معافیت‌های موردی و زمانمند^۱ به جای لغو تحریم‌ها؛ توضیح اینکه بعضی از مسئولان بر این باورند که صدور چنین مجوزهایی، نشان‌دهنده شکست راهبرد تحریمی آمریکا علیه ایران در حوزه‌ای خاص است و اشخاص خارجی ذی‌نفع در تجارت با ایران، به آمریکا فشار آورده و در حوزه‌های خاص، مجوز تعامل با ایران را دریافت کرده‌اند. نگاه دیگر آن است که صدور هر مجوز یا لحاظ کردن تخفیف در اجرای تحریم‌ها، جزئی از پازل تحریم‌های آمریکا علیه ایران است و باید در آن فضا تحلیل شود. شناخت صحیح دشمن و رجوع به تجربه گذشته کشور نشان می‌دهد که نگاه دوم، قرابت بیشتری با واقعیت بیرونی دارد. درحقیقت، این فهم و ادراک باید در داخل کشور ایجاد شود که هر معافیت یا تخفیف تحریمی، تکمیل‌کننده پازل «فشار حداکثری» آمریکا علیه ایران است. علاوه بر این، چه معافیت‌های عمومی و چه معافیت‌های موردی، هر کدام، بر پایه مجموعه‌ای از قواعد الزام‌آور صادر می‌شوند، به طوری که پیاده‌سازی و به‌کارگیری آنها، بیش از آنکه عایدی اقتصادی برای کشور حاصل آورند زمینه را برای کانالیزه شدن تجارت خارجی ایران و به تبع، فشارهای آتی فراهم می‌کنند.

۴-۲-۱. امکان بالا بردن ریسک سیاسی و اقتصادی تعامل با ایران از طریق لفاظی‌های رسمی، حمله‌های رسانه‌ای و فشارهای غیررسمی

تجربه چند سال اخیر نشان داد که بخشی از قدرت اعمال تحریم‌ها مربوط به اقدام‌هایی است که از سوی مقامات آمریکایی در فضای رسانه‌ای و غیررسمی با ابزارهایی نظیر لفاظی‌های رسمی با هدف پیچیده‌تر کردن فضای تحریمی و همچنین ارباب کشورها و شرکت‌هایی که قصد همکاری و تعامل اقتصادی با ایران دارند، صورت می‌گیرد. منظور از لفاظی‌های رسمی، ایراد سخنرانی و صدور بیانیه‌های رسمی از سوی مقامات آمریکایی و اروپایی با موضوع ریسک بالای سیاسی و اقتصادی تعامل با ایران است؛ این سنخ از ابزارها، بارها در دوره برجام، علیه ایران به کار گرفته شد. متعاقب این اقدام‌های رسمی، دستگاه‌های تبلیغاتی و لابی‌های دست‌نشانده، به صورت گسترده حمله رسانه‌ای خود را آغاز کرده و بانک‌ها و تاجران خارجی را نسبت به تعامل با ایران به شدت هراسناک می‌کنند. بنیاد دفاع از

۱. مصادیق اعطای چنین مجوزهایی عبارتند از:

- معافیت موردی چند کشور خاص از تحریم‌های آمریکا در موضوع واردات نفت از ایران (در دور اول تحریم‌های حداکثری آمریکا علیه ایران و در بازه زمانی ۶ ماهه پس از خروج آمریکا از برجام).
- معافیت‌های زمانمند عراق جهت واردات برق و گاز از ایران.
- معافیت صادرات کالاهای بشردوستانه به ایران از شمول تحریم‌ها (در صورت استعلام مورد به مورد از وزارت خزانه‌داری آمریکا، کسب مجوز از آن نهاد و پردازش تجارت از طریق کانال مالی سوئیس).
- معافیت کشور هند از شمول تحریم‌های دریایی ایران و اعطای مجوز به این کشور نسبت به توسعه بندر چابهار.
- معافیت موردی کشور کره جنوبی نسبت به واردات میعانات گازی از ایران.



دمکراسی‌ها^۱، ایران‌وایر^۲، ایران‌واچ^۳، اتحاد علیه ایران هسته‌ای^۴ و... نهادهایی هستند که به‌صورت دائم، تعامل شرکت‌ها و بانک‌های خارجی با اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی را رصد کرده و اطلاعات مربوطه را نوبه‌نو به‌روزرسانی نموده و بر روی تارنمای خود منتشر می‌کنند. حتی اگر چنین اقدام‌های رسانه‌ای، مانع از تعامل بخشی از اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی با ایران نشود، این بار نوبت به گماشته‌های زیرمجموعه نهادهای اطلاعاتی آمریکایی - صهیونیستی می‌رسد که با ارسال پیام‌ها و نامه‌های محرمانه به اشخاص خارجی طرف تعامل با ایران، آنها را تهدید کرده و نسبت به عواقب رابطه اقتصادی با ایران به آنها هشدار دهند.

۲. رویکرد مطلوب؛ راستی‌آزمایی واقعی رفع تحریم‌ها مبتنی بر شاخص‌های سنجش‌پذیر

همان‌طور که در بخش اول بیان شد ایالات متحده آمریکا، ابزارهای اقتصادی، سیاسی و حقوقی متعددی را به‌کار می‌گیرد که حتی در صورت رفع حقوقی تحریم‌ها، باز هم بتواند مانع از انتفاع اقتصاد ایران شود. بر این اساس، اتخاذ رویکرد حقوقی صرف به هیچ‌وجه نمی‌تواند تأمین‌کننده منافع ملی کشور باشد و به‌صورت مشخص، علاوه بر پافشاری بر روی رفع حقوقی تحریم، باید شاخص‌های عملیاتی و سنجش‌پذیر نیز در موضوع انتفاع از رفع تحریم‌ها که مبنای راستی‌آزمایی جمهوری اسلامی ایران قرار گیرد، مورد مطالبه قرار گرفته و به‌عنوان شرط پایبندی به مفاد تعهدات مطرح شود. در این رویکرد، تأکید می‌شود که **ضمن پیگیری رفع حقوقی تحریم‌ها**، باید منافع اقتصاد ایران از محل رفع تحریم‌ها حداقل در محورهایی که در ادامه تبیین می‌گردد، تأمین شود.

۱-۲. مختصات رویکرد مطلوب در راستی‌آزمایی واقعی رفع تحریم‌ها

در این رویکرد، تحقق سطح حداقلی از انتفاع اقتصادی شرط تداوم اقدامات ایران ذیل مفاد توافق خواهد بود. بدیهی است که بررسی میزان انتفاع اقتصاد ایران از محل رفع تحریم‌ها و سنجش ادواری شاخص‌های زیر، نیاز به سپری شدن بازه زمانی **حداقل ۳ تا ۶ ماهه** است. همچنین ضروری است تداوم انتفاع اقتصاد ایران از محل رفع تحریم‌ها در بازه‌های زمانی معین (برای مثال هر ۶ ماه یکبار) مورد راستی‌آزمایی قرار گیرد. برخی شاخص‌های سنجش‌پذیر برای راستی‌آزمایی رفع تحریم‌ها عبارتند از:

1. The Foundation for Defense of Democracies
2. Iranwire
3. Iranwatch
4. United Against Nuclear Iran (UANI)

۱-۱-۲. بازگشت تعاملات عمده تجاری بین‌المللی ایران به شرایط قبل از تحریم، بدون امکان بازگشت مجدد تحریم‌ها:^۱

منطق معرفی چنین رویکردی آن است که تحریم‌های ایالات متحده آمریکا علیه ایران، حجم قابل توجهی از تعاملات بین‌المللی اقتصاد ایران را دچار وقفه کرد و از این رهگذر، خسارت‌هایی به اقتصاد ایران وارد شد. از این رو، بازگشت تعاملات تجاری بین‌المللی اقتصاد ایران به روال سابق، مطالبه‌ای منطقی، قطعی و غیرقابل‌خدشه خواهد بود. به‌طور مشخص، مختصات روال عادی روابط تجاری ایران به شرح زیر قابل ذکر است:

الف) صادرات و تحویل حجم حداقلی مشخصی از نفت و فراورده به:

– شرکت‌های دولتی چینی،

– مشتریان سابق و جدید نفت ایران در کشورهای شرق آسیا (کره جنوبی، ژاپن و ...)،

– مشتریان سابق و جدید نفت ایران در اروپا؛ به‌طور خاص کشورهای ایتالیا، اسپانیا و یونان.

ب) دریافت آزادانه سپرده‌های حاصل از صادرات نفت، سپرده شدن منابع مالی حاصل در بانک‌های مورد توافق طرفین تجاری و انجام عملیات کامل و بی‌قید و شرط توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر روی منابع مالی حاصل: توضیح اینکه براساس دستورالعمل‌های دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانهداری آمریکا، در موضوع دسترسی ایران به منابع مالی حاصل از صادرات نفت، باید محدودیت‌های سخت‌گیرانه‌ای به شرح زیر وضع شود:

– الزام نهاد مالی مستقر در کشور واردکننده به واریز منابع مالی مرتبط با ایران در یک حساب خاص و تحت رصد،

– محدودیت استفاده ایران از منابع مالی حاصل از صادرات نفت صرفاً در جهت تجارت دوجانبه کالاها و خدمات،

– منع نهاد مالی میزبان درآمدهای نفتی ایران نسبت به انتقال منابع سپرده شده به نهاد مالی ثالث،

– منع نهاد مالی میزبان درآمدهای نفتی ایران نسبت به تحویل اسکناس به نهادهای ایرانی،^۲

در رویکرد جدید و در راستای دستیابی به عایدی‌های ملموس اقتصادی، ضروری است کلیه محدودیت‌های فوق، به‌صورت عملیاتی رفع شوند به‌طوری که اولاً بانک میزبان منابع مالی حاصل از صادرات نفت، بدون هیچ‌گونه محدودیتی و صرفاً براساس توافق طرفین معامله انتخاب شود و ثانیاً منابع سپرده شده، به‌صورت آزادانه و بدون محدودیت، قابلیت انتقال به سایر حساب‌ها در سایر بانک‌ها داشته باشند.

۱. منظور از امکان بازگشت تحریم‌ها، همان اسنپ‌بک (Snapback) است. به این معنا که آمریکا، دیگر نباید قادر باشد تحریم‌های رفع شده را مجدداً اجرایی کند. همین امکان «وضع مجدد تحریم‌ها» ریسک تعامل با اقتصاد ایران را به شدت بالا می‌برد.

۲. براساس پرسش‌های ۲۵۴ الی ۲۶۵ از دستورالعمل‌های اوفک به نشانی: https://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/faq_iran.aspx#630.



ج) تأمین بی‌قید و شرط نیازمندی‌های فناوریانه اقتصاد ایران (در حوزه هوانوردی، حمل‌ونقل، تولید داخلی و ...): در حال حاضر، بخشی از صنایع و بنگاه‌های تولیدی ایران، نیاز به تأمین تجهیزات فناوریانه خود دارند، اما وضع تحریم علیه مجموعه گسترده‌ای از صنایع و بخش‌های تولیدی اقتصاد ایران،^۱ مانع از تأمین تجهیزات و فناوری‌های مورد نیاز شده است. در رویکرد بدیل و در راستای تحقق عایدی‌های ملموس اقتصادی، ضروری است ضمن رفع حقوقی تحریم‌های مرتبط با بخش‌های تولیدی ایران، امکان تأمین نیازمندی‌ها و تجهیزات فناوریانه برای صنایع و شرکت‌های دولتی و خصوصی ایران فراهم شود؛ نظیر انعقاد قرارداد خاص برای برقی کردن قطار تهران - مشهد با کشور هدف، توسعه مجتمع‌های پتروشیمی خاص با شرکت‌های خارجی هدف.^۲

د) فعالیت آزادانه و بی‌قید و شرط بنادر تجاری ایران: ایالات متحده آمریکا، در راستای قطع زنجیره تجارت خارجی ایران، مجموعه گسترده‌ای از تحریم‌ها را علیه بخش تجارت دریایی ایران وضع کرده است. درج نام کشتی‌ها و نفتکش ایران در لیست تحریم، ممنوعیت ارائه خدمات دریانوردی (اعم از تعمیر و نگهداری، پرچم، کلاس و رتبه‌بندی و ...) به کشتی‌های ایرانی یا منتسب به ایران، ممنوعیت پهلوگیری کشتی‌ها ایرانی در بنادر خارجی، ممنوعیت ارائه خدمات مالی و بیمه‌ای به ناوگان

۱. در يك بررسی کلی، محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های وضع‌شده علیه صنایع و بخش‌های تولیدی ایران را می‌توان در قالب دسته‌بندی زیر جانمایی کرد:
- فلزات گرانبها و غیرگرانبها؛
الف) عرضه و فروش فلزات گرانبها به کلیه نهادهای ذیل حاکمیت ایران،
ب) عرضه، فروش و جابه‌جایی گرافیت، فلزات خام یا نیمه‌ساخته نظیر آلومینیم، استیل، زغال‌سنگ به/ از ایران،
- خودروسازی: عرضه و فروش کالاهای و تجهیزات و ارائه خدمات از جمله خدمات مالی به بخش خودروسازی ایران،
- کشتیرانی و کشتی‌سازی؛
الف) فروش کالاهای و تجهیزات و ارائه خدمات (مالی و غیرمالی) به بخش کشتیرانی و کشتی‌سازی و عاملیت بنادر ایران،
ب) ارائه بیمه و بیمه انکابی به کلیه ناوگان کشتی‌های ایرانی،
- صادرات نفت؛
الف) فروش کالاهای و تجهیزات و ارائه خدمات مالی و غیرمالی به شرکت ملی نفت ایران و شرکت نفتیان،
ب) ارائه خدمات مالی مرتبط با خرید، فروش و بازاریابی نفت و محصولات نفتی از ایران توسط نهادهای مالی خارجی،
ج) خرید، فروش، جابه‌جایی و بازاریابی نفت و محصولات نفتی ایران،
د) ارائه خدمات مالی، بیمه‌ای و تجهیزاتی به شرکت ملی نفتکش ایران.
- انرژی (تولید نفت): فروش کالاهای و تجهیزات و ارائه خدمات به ایران در ارتباط با حوزه‌های زیر: توسعه ذخایر نفتی، حفظ یا افزایش سطح تولید نفت و محصولات نفتی، واردات و صادرات نفت و محصولات نفتی.
- پتروشیمی؛
الف) ارائه خدمات مالی مرتبط با خرید، فروش، جابه‌جایی و بازاریابی محصولات پتروشیمی از ایران توسط نهادهای مالی خارجی،
ب) خرید، فروش، جابه‌جایی و بازاریابی محصولات پتروشیمی ایران،
- بیمه؛
الف) ارائه خدمات بیمه‌ای مرتبط با فروش، عرضه و جابه‌جایی گرافیت و فلزات خام و نیمه‌ساخته ایران،
ب) ارائه بیمه و بیمه انکابی به کلیه ناوگان کشتی‌های ایرانی،
- بخش عمرانی؛
الف) تأمین کالاهای اولیه، تجهیزات و ... جهت اجرای طرح‌های عمرانی داخل کشور،
ب) ارائه خدمات مالی و بانکی به شرکت‌های فعال در حوزه عمرانی کشور،
ج) صادرات خدمات فنی و مهندسی.
- معدن: تحریم زنجیره فعالیت‌ها و خدمات مرتبط با زنجیره بخش معدن کشور.
- نساجی: ارائه کلیه خدمات اعم از تأمین مواد اولیه، صادرات تجهیزات فناوریانه و ... به بخش نساجی ایران.
- تولید کارخانه‌ای: ارائه کلیه خدمات به شرکت‌های بزرگ صنعتی ایران و کارخانه‌های مرتبط با آنها.
- تحریم اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با بخش‌های فوق و درج نام آنها در لیست تحریم‌های آمریکا به صورت هوشمند و هدفمند: نظیر بانک مرکزی ایران و اکثریت بانک‌های ایرانی، صندوق توسعه ملی، گروه کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، شرکت ملی نفتکش، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و صدها مورد دیگر.
۲. فهرست قراردادهای اگزیم بانکی با اروپا و چین در تابستان و پاییز ۱۳۹۵ می‌تواند مبنا باشد. همه این قراردادها براساس گزارش‌های سه‌ماهه وزارت امور خارجه در مورد نحوه اجرای برجام (موضوع تبصره یک قانون «اقدام متناسب و متقابل دولت جمهوری اسلامی ایران در اجرای برجام مصوب ۲۱/۷/۹۴ مجلس شورای اسلامی») قابل احصا هستند.

کشتی‌های ایرانی، درج نام بنادر اصلی ایران در لیست تحریم و ... بخشی از محدودیت‌های تحریمی وضع شده علیه تجارت دریایی ایران است.

تأکید رویکرد مطلوب آن است که ضمن رفع تمامی تحریم‌های وضع شده علیه زنجیره تجارت دریایی ایران، امکان فعالیت آزادانه و بی‌قیدوشرط بنادر تجاری ایران فراهم شود؛ برای مثال ضروری است محدودیت‌های مربوط به بنادر ایران (به‌طور خاص بندر شهید رجایی و بندر امام خمینی) به‌صورت عملیاتی رفع شوند به‌طوری‌که کشتی‌های خارجی بتوانند در این بنادر لنگر بیندازند.

۲-۱-۲. تحقق حدود آستانه‌ای در روابط مالی و بانکی

یکی از شاخص‌های مهم و کاملاً عملیاتی در موضوع انتفاع اقتصادی از رفع تحریم‌ها، تحقق حداقلی از تراکنش‌های ماهیانه در بانک‌های مشخص است؛ تراکنش‌هایی که یک طرف آنها، اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی باشند. توضیح اینکه هر معامله تجاری، نیازمند حداقل یک تراکنش بانکی است لذا محاسبه و اندازه‌گیری میزان تراکنش‌های بانکی در یک بازه زمانی مشخص و مقایسه آن با شرایط پیش از تحریم، نشان خواهد داد که در آن دوره زمانی، معاملات تجاری ایران تا چه حد رشد کرده است. در ذیل دو شاخص مهم در این رابطه معرفی می‌شود:

الف) ضرورت حفظ میزان تراکنش ماهیانه بانک EIH آلمان در حد میانگین تراکنش‌های نیمه اول سال ۲۰۱۸؛ یعنی تراکنش حداقل ماهیانه ۴/۲ میلیارد دلاری؛

ب) ضرورت حفظ تراکنش ماهیانه بانک تجارت پاریس در حد ۱/۵ میلیارد دلار

۲-۱-۳. بازنگری اساسی در قواعد و آیین‌نامه‌های تعامل تجاری با اقتصاد ایران

همان‌طور که در بخش (۱-۲-۱) توضیح داده شد شاخص ریسک، مهم‌ترین مؤلفه‌ای است که به حرکت کنشگران اقتصادی و تجار بین‌المللی جهت می‌دهد؛ تعیین شاخص ریسک (که ذاتاً یک مقوله ذهنی است) منبعث از پارامترهای مهمی است که تنها یکی از آنها، زیرساخت‌های حقوقی تحریم است. به‌نظر می‌آید که در حال حاضر، مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده ریسک تعامل با ایران، رفتارهای گذشته، فعلی و آتی سردمداران کشور تحریم‌کننده در حوزه‌های سیاسی، امنیتی و اقتصادی است. دو مورد از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر تعدیل شاخص ریسک (ایجاد شده توسط آمریکا) در تعامل کشورها با اقتصاد ایران عبارتند از:

الف) بازتعریف موضوع شناسایی بایسته مشتری^۱ و تعریف قواعد جدید مرتبط با آن در رویه‌های شبکه اجرای جرائم مالی آمریکا^۲: حذف رویه Risk Based و جایگزینی رویه Rule Based به‌جای آن، به‌طوری‌که اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی ملزم نباشند در تعامل با اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی، ابتدا تا انتهای زنجیره تعامل را مورد شناسایی قرار دهند. در رویه Rule Based براساس قواعد،

1. Customer Due Diligence

2. Financial Crimes Enforcement Network



مقرر می‌شود که اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی ای که تمایل به تعامل تجاری با ایران دارند ملزمند حداکثر تعداد مشخصی از توالی مشتریان را مورد شناسایی قرار دهند و این شناسایی محدود نیز آنها را در مقابل پیگیری‌ها و مجازات‌های احتمالی آتی مصون می‌کند.

ب) بازنگری دفعی، اساسی و حداکثری در کلیه فهرست‌های تحریمی: پیش‌تر توضیح داده شد که تنها در صورت بازنگری دفعی در همه فهرست‌های تحریمی است که می‌توان انتظار داشت شاخص ریسک تعامل با اقتصاد ایران کاهش یافته و به تبع، اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی، قادر به کسب انتفاع اقتصادی از محل رفع تحریم‌های باشند. در اینجا چند فهرست تحریمی به‌طور خاص مد نظر است: فهرست وزارت خزانه‌داری ایالات متحده آمریکا، فهرست وزارت خارجه ایالات متحده آمریکا، فهرست تحریمی اتحادیه اروپا، فهرست تحریمی سازمان ملل متحد.

۲-۲. چرا راستی‌آزمایی واقعی رفع تحریم‌ها، امری زمان‌بر است؟

در بخش قبل توضیح داده شد که بررسی میزان انتفاع اقتصاد ایران از محل رفع تحریم‌ها و سنجش ادواری شاخص‌های مرتبط، نیازمند سپری شدن بازه زمانی حداقل ۳ تا ۶ ماهه است. حال سؤال آن است که پیشنهاد این بازه زمانی، براساس چه معیاری صورت گرفته است؟ برای فهم زیربنای پیشنهاد این بازه زمانی، باید به مقوله‌ای بسیار مهم توجه شود و آن هم، **تفاوت جنس اقدامات ایران و طرف‌های مقابل در برجام** است؛ آنچه ایران ذیل برجام انجام داده مجموعه‌ای از الزامات فنی و فیزیکی بوده و از این رو کاملاً ملموس و رصدپذیر هستند، اما تعهدات طرف‌های مقابل، از جنس **کاهش ریسک و به تبع، دستیابی به عایدی‌های ملموس اقتصادی**^۱ است؛ در بخش (۱-۲-۱) توضیح داده شد که بالا بودن ریسک تعامل با ایران، نتیجه مجموعه‌ای از اقدام‌ها و محدودیت‌های ایالات متحده آمریکا علیه ایران است که **تنها یکی از آنها، زیرساخت‌های حقوقی تحریم** است. کاهش ریسک تعامل با ایران، امری زمان‌بر است و تنها زمانی، کنشگران تجاری در سطح بین‌المللی تصمیم به تعامل با ایران خواهند گرفت که **زنجیره‌ای از علامت‌های مثبت (اعم از توالی زمانی و تکرار اقدام‌های سازنده)** را از سوی دستگاه حاکمه آمریکا در موضوع امکان تعامل اقتصادی با ایران دریافت کنند. این علامت‌های مثبت، حداقل باید اقدام‌هایی به شرح زیر باشند:

-رفع واقعی (لغو) زیرساخت‌های تحریمی اعم از قوانین و دستورهای اجرایی،

-بازنگری دفعی و حداکثری در کلیه فهرست‌های تحریمی،

-تغییر ماهوی در عملکرد شبکه اجرایی جرائم مالی و دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت

خزانه‌داری آمریکا در پرونده ایران،

۱. در ضمیمه دوم برجام، به تفصیل در مورد بهره‌مندی‌های انتظاری اقتصاد ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها اشاره شده است.

– ملغی کردن گزارش‌های هشدارآمیز و دستورالعمل‌های سخت‌گیرانه در موضوع تعامل با ایران نظیر توصیه‌نامه در مورد مخاطرات تجارت دریایی با ایران^۱ و دستورالعمل نحوه صادرات کالاهای بشردوستانه به ایران،^۲

– عدم لفاظی علیه ایران در تریبون‌های رسمی و در مقابل، اذعان به امکان ازسرگیری روابط تجاری با ایران،

– عدم تهدید رسمی و غیررسمی (از طریق رسانه‌های همسو و گماشته‌ها) اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی راغب به تعامل با اقتصاد ایران،

– و ...

موارد فوق، تنها بخش کوچکی از الزامات کاهش ریسک تعامل با اقتصاد ایران بوده و تنها از رهگذر همین کاهش سطح ریسک است که اقتصاد ایران می‌تواند عایدی‌های ملموس اقتصادی از ناحیه رفع تحریم‌ها به‌دست آورد. بدیهی است که پیاده‌سازی تدابیر و اقدامات فوق، در بهترین حالت، حداقل به چند ماه زمان نیاز دارد. لذا طرح موضوعاتی نظیر راستی‌آزمایی چندساعته و چندروزه، اساساً مغایر با اصل و ضرورت «راستی‌آزمایی واقعی» است؛ برای مثال رد و بدل شدن پیغام سوئیفت،^۳ باز کردن تعدادی اعتبارنامه اسنادی^۴ در تعامل با بانک‌های خارجی مشخص، آزادسازی بخشی از منابع مالی بلوکه شده ایران در کشورهای خاص و ... همگی، حتی به‌صورت صوری و ساختگی نیز قابلیت پیاده‌سازی دارند و اجرای آنها، به‌هیچ وجه دال بر انتفاع واقعی اقتصاد ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها نیست.

برای مثال در موضوع روابط مالی و بانکی، تا زمانی که بانک‌های طرف تجاری با ایران، اطمینان خاطر لازم را پیدا نکرده و نسبت به این موضوع که در آینده، تحت مجازات ایالات متحده آمریکا قرار

۱. این توصیه‌نامه، ۱۴ مه ۲۰۲۰ به‌صورت مشترک توسط وزارت خزانه‌داری، وزارت خارجه و گارد ساحلی ایالات متحده آمریکا منتشر شد. در این توصیه‌نامه به مجموعه از روش‌ها و تاکتیک‌های دور زدن تحریم‌های دریایی اشاره شده و پس از آن از کنشگران حوزه تجارت دریایی خواسته شده که به تناسب هریک از تاکتیک‌ها، چه تدابیری اتخاذ کنند. مفاد این توصیه‌نامه، به‌طور خاص در مورد ایران، کره شمالی و سوریه تدوین شده است.

۲. در تاریخ ۲۵ اکتبر ۲۰۱۹ (۳ آبان ۱۳۹۸) دفتر دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا دستورالعمل جدیدی در موضوع نحوه تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران منتشر کرد. تا قبل از صدور این دستورالعمل جدید، تجارت کالاهای بشردوستانه در اسناد حقوقی ایالات متحده آمریکا مشمول معافیت عمومی از تحریم‌ها بود، اما در دستورالعمل جدید آمریکا مقرر شده است که دولت‌ها و نهادهای مالی غیرآمریکایی در ازای ارائه ماهیانه اطلاعات دقیق در مورد جزئیات تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران، این تضمین را از وزارت خزانه‌داری آمریکا دریافت کنند که کانال مورد استفاده برای تسویه این معاملات، از خطر تحریم آمریکا معاف خواهد بود. درحقیقت تجارت در روزه جدید، متوقف بر اخذ مجوز از افوک است.

۳. «جامعه جهانی ارتباطات راه‌دور مالی بین‌بانکی» یا به‌اختصار سوئیفت شبکه‌ای است که به مؤسسات مالی امکان می‌دهد اطلاعات مربوط به تراکنش‌های مالی را در یک محیط امن و استاندارد تبادل کنند. سوئیفت یک شرکت تعاونی است که مالک آن نهادهای مالی عضو آن هستند و تحت قوانین بلژیک فعالیت می‌کند. شرکت سوئیفت هیچ‌گونه فعالیت بانکی مانند افتتاح و نگهداری حساب، پرداخت، پایاپای و تسویه انجام نمی‌دهد. به بیان بهتر، سوئیفت مانند یک ایمیل بین‌بانکی عمل می‌کند و به بانک‌ها و نهادهای مالی این اجازه را می‌دهد که از راه‌دور به حسابشان دسترسی داشته باشند. علاوه بر آن، سوئیفت بستر مناسبی برای احراز هویت مشتریان از راه‌دور است و بانک عامل نگران احراز هویت ارسال‌کننده پیام نیست. به‌دلیل گستردگی و تسلط سوئیفت در حوزه ارتباطات مالی بین‌بانکی، غالب بانک‌هایی که فعالیت بانکی برون‌مرزی دارند، در شبکه سوئیفت نیز فعال هستند و پیام‌های خود را از طریق سوئیفت با سهولت و هزینه کمتر انتقال می‌دهند.

۴. اعتبارنامه یا اعتبار اسنادی یا ال سی (به انگلیسی: Letter of Credit) تعهدی از بانک در قبال خریدار و فروشنده است؛ به موجب این سند، بانک متعهد می‌شود که میزان پرداختی خریدار به فروشنده، بموقع و با مبلغ صحیح به‌دست فروشنده خواهد رسید. بانک همچنین به نیابت از خریدار (که نگهدارنده اعتبارات اسنادی است) تا زمان دریافت تأییدیه وصول کالاهای خریداری شده وجه را به حساب فروشنده واریز نخواهد کرد.



نخواهند گرفت مطمئن نشوند قطعاً شروع به برقراری تعامل با اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی نخواهند کرد. گزاره فوق حتی در دوره برجام (که تصور می‌شد اساساً آمریکا امکان خروج از آن را نداشته و قادر نخواهد بود تحریم‌ها را مجدداً اجرایی کند) نیز تجربه شد. برای مثال پیام سوئیفت بین‌بانک ایرانی و بانک مقصد خارجی منتقل می‌شد و حتی تعداد زیادی اعتبار اسنادی (LC) گشایش شده و روابط کارگزاری متعددی برقرار شده بود، اما اکثریت این کانال‌های مالی، صرفاً بر روی کاغذ ایجاد شده بودند و امکان استفاده عملیاتی از آنها فراهم نشده بود.^۱ به بیان دیگر، ریسک بالای تعامل با اقتصاد ایران موجب شده بود اشخاص حقوقی و حقیقی طرف تعامل با ایران، کانال‌های مالی و تجاری ایجاد شده را بلااستفاده باقی بگذارند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این گزارش، توضیح داده شد که در شرایط حاضر، کاربست رویکرد حقوقی صرف به مقوله رفع تحریم‌ها و راستی‌آزمایی مبتنی بر آن خطایی راهبردی است و اساساً این رویکرد، منافع اقتصادی خاصی برای اقتصاد ایران فراهم نخواهد کرد. در مقابل، پیشنهاد اکید آن است که رویکرد راستی‌آزمایی واقعی مبتنی بر شاخص‌های سنجش‌پذیر، در دستور کار کشور قرار گیرد؛ اتخاذ این رویکرد، تطابق صددرصدی با سیاست قطعی حاکمیتی جمهوری اسلامی ایران در موضوع برجام و مفاد قانون «اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران» دارد. دلیل اصرار بر اتخاذ این رویکرد این است که با توجه به تجربه دوره برجام و پس از آن، عدم اراده جدی ایالات متحده در رفع تحریم‌ها و استفاده از ابزارهای مختلف سیاسی، اقتصادی و امنیتی در راستای جلوگیری از انتفاع ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها، باید در کنار مطالبه جدی رفع حقوقی تحریم‌ها، شاخص‌های عملیاتی و سنجش‌پذیر در رفع تحریم‌ها و انتفاع واقعی اقتصاد ایران مورد مطالبه و راستی‌آزمایی قرار گرفته و تحقق این شاخص‌ها، به‌عنوان شروط تداوم اقدامات ایران مطرح شود.

بررسی تجربه دوره پسابرجام نشان از آن دارد که حتی در این دوره که احتمال وضع مجدد تحریم‌ها بسیار کم، تلقی می‌شد باز هم ایالات متحده با استفاده از ابزارهای سیاسی، رسانه‌ای و امنیتی خود، سطح نااطمینانی را علیه فضای کلان اقتصاد ایران افزایش داده و به این واسطه موانع جدی در مسیر انتفاع اقتصاد ایران از محل رفع تحریم‌ها ایجاد کرد. حال، در شرایط فعلی که از یک طرف، تجربه خروج آمریکا از برجام در ذهن کنشگران اقتصاد بین‌الملل جاگیر شده و از طرف دیگر، در

۱. جهت مطالعه بیشتر به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تحت عنوان «موانع برقراری تعاملات اقتصادی ایران و اروپا در دوره پسابرجام از منظر تحلیلگران خارجی» به شماره مسلسل ۱۵۶۰۱ مراجعه فرمایید.

چند سال گذشته، حجم عظیمی از تحریم‌های جدید و مبتنی بر قواعد به شدت سخت‌گیرانه (نظیر تحریم‌های به اصطلاح تروریستی) علیه اشخاص و نهادهای ایرانی به صورت غیرقانونی و ظالمانه وضع شده است، نباید همان رویکرد شکست‌خورده سلبی (رویکردی که تمام تلاش خود را جهت رفع حقوقی تک‌تک تحریم‌ها صرف می‌کند) در دستور کار قرار گیرد.

گزارش حاضر تأکید دارد که توجه صرف به رفع حقوقی تحریم‌ها بدون تعیین شاخص‌های سنجش‌پذیر در رفع تحریم‌ها، در شرایط فعلی، خطایی بزرگ است و به هیچ وجه نمی‌تواند زمینه را برای انتفاع اقتصاد ایران از محل رفع تحریم‌ها فراهم کند. نکته مهم آن است که هرچه مذاکره‌کننده ایرانی در شناخت قواعد و قوانین تحریمی متبحر باشد باز هم طرف مقابل، ابزارهایی در دسترس دارد که می‌تواند با استفاده از آنها و علی‌رغم رفع تحریم‌ها بر روی کاغذ (حتی در تطابق کامل با خواست مذاکره‌کننده ایرانی) موانع جدی در مسیر انتفاع ایران از محل رفع تحریم‌ها ایجاد کند.

بررسی نص صریح و روح ماده (۷) قانون «اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران» و همچنین تدقیق در مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در روند تصویب قانون مورد بحث، دال بر آن است که بازگشت ایران به تعهدات هسته‌ای ذیل برجام، پس از رفع تحریم‌ها و انتفاع عملی اقتصاد ایران از آن محل، متوقف بر تعیین تکلیف مجلس شورای اسلامی است. توصیه سیاستی آن است که مجلس شورای اسلامی در موضوع نظارت بر حسن اجرای مواد (۶) و (۷) قانون «اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران»، رویکرد عملیاتی را در دستور کار خود قرار داده و اجازه ندهد کاربست رویکرد حقوقی در مرحله مذاکرات (که ممکن است به دلیل تفوق نگاه سیاسی بر منافع ملی و بلندمدت، در دستور کار قرار گیرد) منجر به پایمال شدن منافع کشور شود.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۴۶۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: الزامات و شاخص‌های راستی‌آزمایی واقعی رفع تحریم‌ها در دستیابی به منافع اقتصادی جمهوری اسلامی ایران

نام معاونت: مطالعات اقتصادی

تهیه و تدوین کنندگان: گروه کارشناسان

ناظران علمی: معاونت مطالعات اقتصادی، معاونت مطالعات سیاسی، معاونت مطالعات حقوقی

واژه‌های کلیدی:

۱. تحریم
۲. ایالات متحده آمریکا
۳. جمهوری اسلامی ایران
۴. راستی‌آزمایی
۵. شاخص‌های عملیاتی و کمی
۶. رویکرد حقوقی
۷. رویکرد عملیاتی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱/۲۱