



University of Tehran Press

Pleading by the Islamic Republic of Iran's affiliated sanctioned persons against the sanctions at The United States of America's Legal Regime

Abassali Kadkhodaei Eliadorani¹ | Saeid Baghban Kondori²

1. Professor of Public Law, Department of Public law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: Kadkhoda@ut.ac.ir
2. Phd. Researcher, Department of Public law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: S.BK@dr.com

Article Info	Abstract
<p>Article Type: Research Article</p> <hr/> <p>Pages: 1-24</p> <hr/> <p>Received: 2022/11/20</p> <p>Received in revised form: 2023/01/02</p> <p>Accepted: 2023/05/22</p> <p>Published online: ---/--/--</p> <hr/> <p>Keywords: <i>United States of America, Iran, sanctions, Pleading, administrative, judicial.</i></p>	<p>From 1980 to the end of 2022 the imposition of sanctions has been a significant part of the policy of the U.S. towards the I.R. of Iran. In the late 1990s the U.S. approach changed from imposing comprehensive sanctions to targeted sanctions; US imposed sanctions specifically against persons including entities, individuals, vessels, and aircrafts. A significant number of these Iranian and non-Iranian persons do not know how to be delisted from U.S.' sanctions list or legally challenge the sanctions. In order to answer to this legal question, the legal basis of the U.S. unilateral sanctions regime, the regime of sanctions against persons affiliated to the I.R. of Iran and statistics of sanctioned persons is reviewed. In the end, after examining the administrative and judicial requirements and structure of the U.S. legal system, the researcher comes to the conclusion that the aforementioned persons, if certain conditions are met, may resort to the U.S. domestic administrative and judicial capacities to successfully challenge the sanctions. However, despite the existence of successful examples in this field, most of the efforts are not successful due to the compliance by administrative and judicial institutions with the U.S. foreign policy.</p>
<p>How To Cite</p>	<p>Kadkhodaei Eliadorani, Abassali; Baghban Kondori, Saeid (2023). Pleading by the Islamic Republic of Iran's affiliated sanctioned persons against the sanctions at The United States of America's Legal Regime. <i>Public Law Studies Quarterly</i>, -- (-), 1-24. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsq.2023.351392.3222</p>
<p>DOI</p>	<p>10.22059/jplsq.2023.351392.3222</p>
<p>Publisher</p>	<p>University of Tehran Press.</p>





دادخواهی اشخاص تحریم‌شده مرتبط با جمهوری اسلامی ایران در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا

عباسعلی کدخدایی الیادرائی^۱ | سعید باغبان کندری^۲

۱. استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: Kadkhoda@ut.ac.ir
 ۲. نویسنده مسئول؛ پژوهشگر دوره دکتری، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: S.BK@dr.com

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۲۴-۱</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۸/۲۹</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۱/۱۰/۱۲</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۳/۰۱</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ---/--/--</p> <p>کلیدواژه‌ها: آمریکا، ایران، تحریم، دادخواهی، اداری، قضایی.</p>	<p>از سال ۱۹۸۰ تا پایان سال ۲۰۲۲ وضع تحریم بخش چشمگیری از سیاست ایالات متحده آمریکا در قبال جمهوری اسلامی ایران بوده است. در اواخر دهه ۱۹۹۰ رویکرد آمریکا از وضع تحریم‌های کلی به وضع تحریم‌های هدفمند تغییر کرد و تحریم‌ها را به‌طور مشخص علیه اشخاص شامل نهادها، افراد، کشتی‌ها و هواپیماها وضع کرد. تعداد زیادی از این اشخاص ایرانی و غیرایرانی از چگونگی استیفای حقوق تضییع‌شده خود یا خروج نام خود از فهرست تحریم‌ها اطلاعی ندارند. در این پژوهش به این پرسش پاسخ داده شده است. برای یافتن پاسخ این پرسش حقوقی، ابتدا شالوده حقوقی نظام تحریم‌های یکجانبه آمریکا به‌طور کلی، سپس به‌طور خاص نظام تحریم‌ها علیه اشخاص مرتبط با جمهوری اسلامی ایران و متعاقباً جامعه آماری مربوط به اشخاص تحریم‌شده بررسی شده است. در پایان پس از بررسی الزامات و ساختار اداری و قضایی داخلی آمریکا، مشخص می‌شود که در صورت احراز شرایط مشخص اشخاص مذکور، برای دادخواهی موفق یا خروج نامشان از فهرست تحریم‌های آمریکا می‌توانند از ظرفیت‌های اداری و قضایی داخلی آمریکا استفاده کنند، اما با وجود نمونه‌های موفق در این زمینه عمده تلاش‌ها به‌علت پایبندی نهادهای اداری و قضایی از سیاست خارجی آمریکا موفقیت‌آمیز نیستند.</p>
استناد	کدخدایی الیادرائی، عباسعلی؛ باغبان کندری، سعید (۱۴۰۲). دادخواهی اشخاص تحریم‌شده مرتبط با جمهوری اسلامی ایران در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، -- (--)، ۱-۲۴.
DOI	DOI: https://doi.com/10.22059/jplsq.2023.351392.3222
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

اولین مجموعه از تحریم‌های اقتصادی علیه ایران ۲۲ اوت ۱۹۵۱ توسط بریتانیا به صورت یکجانبه وضع شد که در واکنش به روی کار آمدن محمد مصدق به عنوان نخست‌وزیر و متعاقباً ملی‌سازی صنعت نفت بود. سپس در سال ۱۹۸۰ میلادی ایالات متحده آمریکا (از این پس آمریکا) اولین دور از تحریم‌های اقتصادی را علیه جمهوری اسلامی ایران (از این پس ایران) در واکنش به تصرف سفارت این کشور در تهران وضع کرد. از آن زمان تا ابتدای سال ۲۰۲۳ وضع تحریم بخش قابل توجهی از سیاست آمریکا در قبال ایران بود. در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ آمریکا تحریم‌هایی را وضع کرد تا ایران مجبور شود تا حمایت از اقدامات به اصطلاح تروریستی را متوقف و متعاقباً قدرت راهبردی ایران را در منطقه غرب آسیا محدود کند. سال ۱۹۸۴ تحریم‌های آمریکا فروش تسلیحات و انواع کمک‌های آمریکا به ایران را ممنوع کرد. اندکی بعد در سال ۱۹۹۵، بیل کلینتون در واکنش به برنامه هسته‌ای ایران و حمایت ایران از سازمان‌های به اصطلاح تروریستی شامل حزب‌الله، حماس و جهاد اسلامی فلسطین، چند فرمان اجرایی صادر کرد. یک سال بعد در ۵ اوت ۱۹۹۶ قانون تحریم‌های ایران و لیبی موسوم به «ایلسا» امضا شد. در اواخر دهه ۱۹۹۰ رویکرد آمریکا از وضع تحریم‌های کلی به وضع تحریم‌های هدفمند^۲ تغییر کرد و به جای تحریم

۱. دامنه بررسی زمانی این مقاله از ۱۹۷۹ تا ۱ ژانویه ۲۰۲۳ است.

۲. اندکی پیش از قرن بیست‌ویکم تحریم‌ها بیشتر با هدف قطع تمام روابط تجاری در چارچوب ممنوعیت‌های جامع تجاری با دولت‌های هدف تحریم وضع می‌شدند. استفاده از تحریم‌های انفرادی یا «هدفمند» (Targeted) از اواسط دهه ۱۹۹۰ تا ابتدای سال ۲۰۲۳ مورد توجه و استفاده قرار گرفته است. در پی انتقادهای شدید در خصوص تأثیرات مخرب این نوع تحریم‌ها بر مردم غیرنظامی عراق، هایتی و یوگسلاوی سابق، نخستین بار ملل متحد در چارچوب نظام تحریمی خود، تحریم‌های هدفمند شامل انسداد دارایی و منع مسافرت را در دستور کار خود قرار داد. «نظام ۱۲۶۷» مهم‌ترین نظام در دسته‌بندی تحریم‌های هدفمند ملل متحد است که سال ۱۹۹۹ در واکنش به بمب‌گذاری سفارت ایالات متحده در دارالسلام، تانزانیا و نایروبی کنیا تأسیس شد. از این‌رو این اقدام در واکنش به نگرانی‌های موجود در خصوص تأثیر نامتناسب تحریم‌های عام بر جمعیت‌های غیرنظامی ساکن در کشورهای هدف تحریم ابداع شد. در این زمینه از شیوه «انفرادی کردن تحریم‌ها» (Individualization)، «تعیین» (Designation) یا «فهرست کردن» (Listing) استفاده شده است که بر اساس آن افرادی که با برخی دولت‌ها یا گروه‌های غیردولتی در ارتباطند، مشمول تحریم می‌شوند. به‌طور کلی می‌توان گفت که تدابیر تحریمی هدفمند تنها فهرستی از افراد معین را هدف قرار می‌دهند. در همین زمینه ایالات متحده نیز به‌زعم خود جهت کاهش آسیب‌های غیرضروری با اهداف بشردوستانه و همچنین توجیه تحریم‌های خود از سال ۱۹۹۸ به استفاده از این تحریم‌ها علیه جمهوری اسلامی ایران روی آورد. با وجود این بر اساس اظهارات گزارشگر ویژه سازمان ملل در مورد تأثیر منفی اقدامات قهری یکجانبه بر برخورداری افراد از حقوق

ایران، تحریم‌ها را به‌طور مشخص علیه اشخاص شامل نهادها، افراد، کشتی‌ها و هواپیماها مرتبط با ایران وضع کرد. از حدود سال ۲۰۰۸ تحریم‌های آمریکا از لحاظ کیفی و کمی برای متقاعد کردن ایران جهت محدود کردن برنامه هسته‌ای تشدید شد. پس از سال ۲۰۰۸ اهداف این تدابیر تحریمی چندگانه شد و آمریکا به بهانه‌های مختلف از جمله عدم اشاعه، حقوق بشر، حملات سایبری، تروریسم و همکاری با روسیه، اشخاص ایرانی و غیرایرانی را در فهرست تحریم‌های خود قرار داد که با فعالیت‌های ایران در ارتباط بودند. سال ۲۰۱۶ با نهایی شدن توافقنامه برنامه جامع اقدام مشترک موسوم به برجام، شماری از تحریم‌های آمریکا علیه ایران تعلیق شد و شماری از اشخاص مرتبط از فهرست تحریم‌ها خارج شدند. اندکی بعد در ۸ مه ۲۰۱۸، دونالد ترامپ رئیس‌جمهور وقت آمریکا، خروج این کشور از برجام را اعلام، تحریم‌ها را بازوضع، اشخاصی را که از فهرست تحریم‌ها خارج شده بودند، دوباره فهرست و اشخاص جدیدی را نیز تحریم کرد.

صرف‌نظر از ماهیت و اهدافی که پس از وضع تحریم‌های مذکور وجود دارد، حقوق اشخاص حاضر در فهرست تحریم‌های آمریکا ناشی از محدودیت‌های اعمال‌شده شامل انسداد دارایی‌ها، ممنوعیت تجاری و سرمایه‌گذاری و ممنوعیت سفر به‌صورت شایان توجهی بر حقوق این اشخاص تأثیر گذاشت. پژوهشگر در این مقاله به این پرسش پاسخ می‌دهد که چگونه اشخاص تحریم‌شده مرتبط با ایران می‌توانند در چارچوب قوانین داخلی آمریکا علیه تحریم‌های یکجانبه وضع‌شده با هدف خروج نامشان از فهرست تحریم‌ها دادخواهی اداری و قضایی کنند؟ پژوهشگر ابتدا به‌صورت مختصر ماهیت کلی نظام حقوقی تحریم‌های آمریکا را تبیین و سپس مختصات حقوقی تحریم‌های آمریکا علیه ایران و اشخاص مرتبط با آن را بررسی می‌کند؛ پس از تعیین قوانین قابل اعمال در این زمینه، اشخاصی که هدف این قوانین قرار گرفته‌اند، از لحاظ آماری ارزیابی می‌شوند. سپس این امکان فراهم می‌شود تا ظرفیت‌های اداری و قضایی جهت دادخواهی این اشخاص در چارچوب نظام حقوقی آمریکا بررسی شود. فرضیه موجود در پاسخ به پرسش اصلی این مقاله به این شرح است که اشخاصی که با ادعای ارتباط با جمهوری اسلامی ایران هدف تدابیر تحریمی در چارچوب نظام تحریم‌های آمریکا قرار گرفته‌اند، در صورت احراز شرایطی، برای دادخواهی موفق می‌توانند از ظرفیت‌های اداری و قضایی داخلی آمریکا

بشر که از ۱۷ تا ۲۸ مه ۲۰۲۲ به ایران سفر کرد، اقدامات قهرآمیز یکجانبه ایالات متحده از جمله تحریم‌های یکجانبه آن علیه ایران آثار منفی متعددی بر حقوق بشر در ایران گذاشته است و نقض هنجارها و حقوق بین‌المللی است (A/HRC/51/33/Add.4). از این رو با وجود انتخاب عنوان ظاهری هدفمند برای این تحریم‌های یکجانبه، ماهیت و اثر اصلی آنها تفاوت زیادی با تحریم‌های کلی و غیرهدفمند ندارند.

استفاده کنند. شایان ذکر است که این پژوهش از نوع پژوهش‌های کیفی-کمی، به لحاظ هدف بنیادی-کاربردی و به لحاظ روش توصیفی-تحلیلی است.

۲. پیشینه پژوهش

تاکنون پژوهش‌های پرشماری با هدف بررسی تحریم به‌عنوان یک ابزار سیاسی در اختیار دولت‌ها و سازمان‌ها جهت اعمال فشار به اهداف موردنظر انجام شده است تا آثار این تدابیر از جمله در ابعاد سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و حقوقی آن تبیین شود. آمریکا به‌عنوان یکی از بازیگران بزرگ در حوزه وضع تحریم‌ها، از کانون‌های اصلی توجه پژوهشگران بوده است. از سوی دیگر ایران و اشخاص مرتبط با آن به‌عنوان یکی از اهداف اصلی آمریکا، همواره در معرض تحریم‌های آمریکا بوده‌اند؛ از این رو عمده توسعه ادبیات حقوقی پیرامون موضوع تحریم‌های یکجانبه ریشه در وضع تدابیر آمریکا علیه این اشخاص دارد. در این زمینه از اواخر سده بیستم با معرفی تحریم‌های هدفمند، پژوهشگران به این نوع تحریم‌ها توجه ویژه‌ای کرده‌اند و از ابتدای سده بیست‌ویکم شاهد روند صعودی تعداد پژوهش‌ها در خصوص تحریم‌های هدفمند آمریکا علیه ایران بوده‌ایم.

از میان منابع موجود به زبان انگلیسی چند اثر بیش از سایرین به موضوع پژوهش حاضر ارتباط دارند؛ در خصوص نظام تحریم‌های اصلی در عرصه بین‌المللی کتاب حقوق تحریم (Gordon: 2019) یکی از منابع اصلی است که با تشریح چهار نظام تحریمی اصلی در سطح بین‌الملل از جمله تحریم‌های ملل متحد، اتحادیه اروپا، بریتانیا و آمریکا اطلاعات جامعی را در اختیار پژوهشگران قرار می‌دهد، با وجود حال این اثر به بیان کلیات اکتفا می‌کند و نه تنها به صورت خاص نظام حقوقی تحریم‌های آمریکا علیه ایران را بررسی نمی‌کند، بلکه داده‌ای در خصوص اشخاص تحریم‌شده ایرانی در اختیار مخاطب خود قرار نمی‌دهد. در سوی دیگر در کتاب تحریم‌های بین‌المللی: یک راهنمای حقوقی (Anglim: 2022) ضمن بررسی دکتترین‌ها، نهادها و روش‌شناسی تحریم‌های بین‌المللی، مروری بر ظرفیت‌های قانونی و عملیاتی مربوط به لوازم اجرای مؤثر تحریم‌ها توسط دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی ارائه و ظرفیت‌های قانونی و اداری متناسب با پیچیدگی نظام‌های تحریم، و ظرفیت همکاری بین‌المللی برای اجرای تحریم‌ها بررسی شده است؛ با وجود حال این اثر همچنان به موضوع دادخواهی و نیز اشخاص ایرانی تحریم‌شده ورود نمی‌کند.

در میان منابع به زبان فارسی نیز پایان‌نامه‌ای با عنوان «کارآمدی تحریم‌های آمریکا و راهکارهای حقوقی مقابله با آن» (جلالی: ۱۳۹۸؛ Jalali: 2019) پیشینه تحریم‌های آمریکا علیه ایران را مطرح و زمینه‌های مختلف تحریم مورد بررسی و سپس برخی از راهکارهای ممکن جهت مقابله با تحریم را

تشریح کرده است؛ در این پژوهش نویسنده ضمن تشریح سوابق تحریمی آمریکا علیه ایران، راهکارهای حقوقی کشورهای مشمول تحریم‌های آمریکا در راستای حفظ تجارت بین‌الملل را توضیح می‌دهد که بیشتر معطوف به تحریم‌های ثانویه آمریکا علیه ایران است و ماهیت سیاسی، فنی و تجاری دارد؛ در ادامه نویسنده سازوکار مقررات انسداد اتحادیه اروپا را جهت مهار آثار تحریم‌های ثانویه آمریکا ارزیابی و در نهایت برخی رویه‌های مطرح در این زمینه را واکاوی کرده است.

۳. نظام حقوقی تحریم‌های آمریکا

دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری (از این پس اوفک) متولی اصلی تحریم‌ها در آمریکاست. در خصوص نقض تحریم‌ها نیز وزارت دادگستری آمریکا صلاحیت کیفری دارد. تدابیر تحریمی آمریکا معمولاً از طریق صدور «فرمان اجرایی رئیس‌جمهور» و بر اساس اختیارات اعطایی از جانب کنگره وضع می‌شوند. فرمان‌های اجرایی واضح تحریم، ممکن است بر اساس چند منبع قانونی صادر شوند. با اینکه قوه قانونگذار اختیار افزایش یا محدود کردن اختیارات قوه مجریه را دارد، اما تصمیم‌گیری برای وضع فوری تحریم‌ها تقریباً همواره بر عهده قوه مجریه است. قوه قانونگذار آمریکا نیز می‌تواند در خصوص یک وضعیت یا دولت، قوانین مجزایی تصویب و از طریق آن تحریم‌هایی را وضع کند.

تحریم‌های آمریکا به‌طور معمول در قالب نظام‌ها یا «برنامه‌های» خاص ساماندهی می‌شوند. تا ابتدای سال ۲۰۲۳ سی‌وهشت برنامه تحریمی مختلف در آمریکا در حال اجراست که می‌توان آنها را در دو دسته مختلف شامل برنامه‌هایی که یک کشور یا یک وضعیت خاص منطقه‌ای یا برنامه‌هایی که موضوع، گروه یا فعالیت خاصی را هدف قرار می‌دهند، تقسیم کرد.

اوفک برنامه‌های تحریمی را اجرا و اعمال می‌کند. اوفک یک فهرست تجمیعی از افراد و موجودیت‌هایی دارد که هدف تدابیر تحریمی مالی هستند. این فهرست با عناوین «فهرست ملیت‌های معین خاص» (SDN) یا «فهرست اشخاص مسدودشده» شناخته می‌شوند. املاک اشخاصی حاضر در این فهرست مسدود و اشخاص آمریکایی به‌طور کلی از دادوستد با آن اشخاص منع می‌شوند. به هریک از این اشخاص، یک یا چند «برچسب» الصاق می‌شود که نشان می‌دهد کدام برنامه تحریمی بر آنها قابل اعمال است. اوفک مسئول تعیین افراد و همچنین به‌روزرسانی این فهرست است.

در خصوص مبنای قانونی تحریم‌ها، «قانون دادوستد با دشمن»^۱ و «قانون اختیارات اضطراری

اقتصادی بین‌المللی^۱ دو منبع اساسی مصوب کنگره هستند که در آنها اختیارات مربوط به وضع تحریم‌ها از جانب آمریکا مقرر شده‌اند. «اختیارات موجود در بیشتر برنامه‌های تحریمی فعلی ریشه در «قانون اختیارات اضطراری اقتصادی بین‌المللی» دارد» (50 USC § 1701). تمامی فرمان‌های اجرایی که تدابیر تحریمی را وضع می‌کنند، به وزیر خزانه‌داری این اختیار را می‌دهند تا هر آیین‌نامه‌ای را تصویب کند که برای اجرای نظام تحریمی ضروری است. همه آیین‌نامه‌های اجرایی موجود در خصوص برنامه‌های تحریمی، ذیل عنوان ۳۱ فصل پنجم از «قواعد آیین‌نامه‌های فدرال آمریکا»^۲ ذکر شده‌اند. در خصوص اعمال تدابیر تحریمی که اساساً توسط نهادهای قانونگذار در آمریکا وضع شده‌اند، می‌توان گفت که فرایند مشخصی برای اعمال آنها در اسناد قانونی مربوطه مقرر می‌شود. «ممنوعیت‌های وضع‌شده ذیل برنامه‌های تحریمی آمریکا قاعداً بر «اشخاص آمریکایی» اعمال می‌شود؛ «اشخاص آمریکایی» در قوانین مربوطه به‌طور کلی شامل «شهروند آمریکا، اتباع خارجی با اقامت دائم، موجودیت سازمان‌یافته ذیل قوانین آمریکا یا ذیل هر حوزه قضایی در آمریکا (شامل شعب خارجی)، یا اشخاص (مستقر) در آمریکا» می‌شود» (31 CFR § 538.315; 31 CFR § 542.31; 31 CFR § 510.326). این تعریف شامل شهروندان آمریکایی و اتباع خارجی با اقامت دائم، شرکت‌هایی که در آمریکا ثبت شدند و نهادها یا اشخاص غیرآمریکایی می‌شود که در قلمرو آمریکا فعالیت می‌کنند. درحالی‌که در اکثر موارد مربوط به نقض تحریم‌ها، تا حدودی باید میان ناقض تحریم و آمریکا ارتباط وجود داشته باشد، اما همیشه این‌طور نیست. آمریکا با هدف گسترش نظام تحریم‌های خود در برخی وضعیت‌ها، فراتر از محدوده صلاحیتی خود و در چارچوب تحریم‌های فراسرزمینی عمل می‌کند؛ تحریم‌های ثانویه از بحث‌برانگیزترین تدابیر فراسرزمینی است؛ از این تحریم‌ها زمانی استفاده می‌شود که امکان اثبات رابطه میان شخص و آمریکا وجود نداشته باشد. یکی از اهداف تحریم‌های ثانویه عدم اعطای دسترسی به بازار مالی و تجاری آمریکا به اشخاص غیرآمریکایی است.

تحریم‌های آمریکا انواع گوناگونی دارد و پیوسته در حال اصلاح و توسعه هستند. بیشتر تدابیر تحریمی آمریکا را می‌توان در دو دسته گسترده شامل تحریم‌های مالی از جمله تحریم‌های مرتبط با دارایی‌های مسدودشده و تحریم تجاری شامل کنترل معاملات قرار داد. تحریم‌های مالی، دارایی و منابع اقتصادی موجودیت‌ها و «افراد معین» را هدف قرار می‌دهند. در قلمرو تحریم‌ها، فهرست «افراد معین» توسط قانونگذار ارائه می‌شود و از موجودیت‌ها و افراد (از جمله مؤسسات مالی) درخواست می‌کند تا معامله با «افراد معین» را متوقف و دارایی آنها را مسدود کنند. در حال حاضر تحریم مالی رایج‌ترین نوع تحریم است. در سوی دیگر کنترل معاملات یکی از اقسام

1. International Economic Emergency Powers Act

2. US Code of Federal Regulations (CFR)

مهم ذیل تحریم تجاری از سوی آمریکا است. این کنترل‌ها محدودیت‌های عمومی را مقرر می‌کنند که شامل این موارد است: ممنوعیت معامله یا معامله با برخی اشخاص خارجی که توسط وزارت خزانه‌داری تحریم شده‌اند؛ ممنوعیت سرمایه‌گذاری در برخی کشورها؛ ممنوعیت صادرات یا صادرات مجدد کالاها و خدمات به برخی کشورها که منشأ آن کالاها و خدمات، آمریکا است؛ ممنوعیت واردات برخی کالاهای خاص از برخی کشورها به آمریکا؛ ممنوعیت تأیید، تأمین مالی، تسهیل یا تضمین معامله یک شخص خارجی توسط یک شخص آمریکایی، چنانچه انجام آن معامله توسط شخص آمریکایی یا در آمریکا ممنوع باشد.

۴. مختصات تحریم‌های آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران

تحریم‌های آمریکا علیه ایران علل چندگانه‌ای دارد؛ به دیگر سخن اشخاص مختلف مرتبط با جمهوری اسلامی ایران با مبانی موضوعی مختلف شامل اشاعه تسلیحات کشتار جمعی، نقض حقوق بشر، تروریسم، عملیات سایبری، فعالیت‌های منطقه‌ای ثبات‌زدا، مداخله در انتخابات آمریکا، ارتباط با سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، ارتباط با روسیه و یا دفتر رهبر معظم انقلاب اسلامی ایران تحریم شدند. قوانین اولیه و ثانویه مصوب قانونگذاران آمریکایی از سال ۱۹۷۹ تا ابتدای سال ۲۰۲۳ برای تحریم ایران و افراد، نهادها، کشتی‌ها و هواپیماهای مرتبط با آن در چارچوب موضوعات اخیر و با هدف متأثر کردن بخش‌های مختلف شامل دارایی‌ها، مراودات بانکی، تجارت، سرمایه‌گذاری، انرژی، صنایع و بخش‌های غیرنفتی و تسلیحاتی به دو روش شامل تدابیر تحریمی مالی و تجاری-سرمایه‌گذاری وضع شدند.

جدول ۱. تعداد اشخاص تحریم شده و خارج شده از فهرست تحریم‌ها بر اساس شخصیت

تعداد کل اشخاص	وضعیت	تعداد	شخصیت	تعداد
۲۵۷۹ شخص	فهرست شده	۲۱۵۸	فرد	۵۹۴
			کشتی	۲۱۶
			هواپیما	۱۵۷
			نهاد	۲۶۲
از فهرست خارج شده		۴۲۱	فرد	۶۱
			کشتی	۷۲
			هواپیما	۲۶
			نهاد	۲۶۲

منبع: داده‌های این جدول پس از بررسی پایگاه داده‌های تحریمی مختلف از جمله فدرال رجیستر آمریکا و نیز موتور جستجوی اوفک به صورت اختصاصی توسط پژوهشگر استخراج و تنظیم شده است.

همان‌طور که در جدول ۱ آمده است از لحاظ آماری تا ابتدای سال ۲۰۲۳، در مجموع ۲۵۷۹ شخص ایرانی و غیرایرانی مرتبط با ایران توسط آمریکا تحریم شده‌اند. از این تعداد ۴۲۱ شخص از این فهرست خارج شده و همچنان ۲۱۵۸ شخص در فهرست باقی مانده‌اند. شخصیت اشخاص حاضر در فهرست تحریم‌ها شامل ۵۹۴ فرد، ۱۱۹۱ نهاد، ۲۱۶ کشتی، ۱۵۷ هواپیماست.

جدول ۲. آمار تجمیعی ۲۵۷۹ شخص تحریم‌شده بر اساس دوره‌های رؤسای جمهور مختلف و زمان قرار گرفتن در فهرست‌های تحریمی

تعداد	سال	تعداد	رئیس جمهور
۵	۱۹۹۸	۷	کلینتون
۲	۱۹۹۹		
۳	۲۰۰۱	۳۱۰	بوش
۱۲	۲۰۰۲		
۵	۲۰۰۳		
۱۷	۲۰۰۴		
۲۸	۲۰۰۵		
۹	۲۰۰۶	۹۲۳	اوباما
۵۰	۲۰۰۷		
۱۸۱	۲۰۰۸		
۱۸	۲۰۰۹		
۱۷۵	۲۰۱۰		
۷۰	۲۰۱۱		
۳۵۰	۲۰۱۲		
۱۷۱	۲۰۱۳	۱۱۰۶	ترامپ
۹۹	۲۰۱۴		
۲۲	۲۰۱۵		
۲۳	۲۰۱۶		
۸۸	۲۰۱۷		
۳۷۴	۲۰۱۸	۲۳۳	بایدن
۲۳۶	۲۰۱۹		
۳۶۲	۲۰۲۰		
۴۶	۲۰۲۱		
۷۵	۲۰۲۱		
۱۵۸	۲۰۲۲		

منبع: داده‌های این جدول پس از بررسی پایگاه داده‌های تحریمی مختلف از جمله فدرال رجیستر آمریکا و نیز موتور جستجوی اوفک به صورت اختصاصی توسط پژوهشگر استخراج و تنظیم شده است

همچنین همان‌طور که در جدول ۲ آمده است از لحاظ آمار مربوط به تحریم‌ها در دوره هریک از رؤسای جمهور آمریکا، کمترین تعداد تحریم‌های آمریکا علیه ایران در زمان کلینتون (۷ مورد) و بیشترین آن مربوط به دوره ترامپ با ۱۱۰۶ مورد بوده است. همچنین بوش ۳۱۰، اوباما ۹۲۳ و بایدن ۲۳۳ شخص را تحریم کردند.

جدول ۳. آمار تجمیعی ۲۵۷۹ شخص تحریم شده بر اساس ملیت

#	کشور محل تابعیت شخص	تعداد شخص تحریم شده
۱	ایران	۱۷۴۸
۲	چین	۱۹۲
۳	امارات متحده عربی	۱۱۵
۴	ترکیه	۶۱
۵	آلمان	۵۴
۶	لبنان	۵۳
۷	عراق	۳۰
۸	بریتانیا	۳۶
۹	سوریه	۲۱
۱۰	قبرس	۱۷
۱۱	مالت	۳۱
۱۲	روسیه	۲۷
۱۳	کره شمالی	۱۰
۱۴	بلاروس	۹
۱۵	مالزی	۱۵
۱۶	هند	۱۶
۱۷	سنگاپور	۱۴
۱۸	سودان	۱۴
۱۹	پاناما	۷
۲۰	سوئیس	۵
۲۱	آفریقای جنوبی، مصر، ونزوئلا، جزیره من، یونان، اوکراین و ایتالیا	۴
۲۲	یمن، بلژیک، گرجستان، فلسطین، کره جنوبی، ارمنستان، اسپانیا، کویت و ایالات متحده آمریکا	۳
۲۳	موناکو، بحرین، فیلیپین، استرالیا، ژاپن، ویتنام، سیشل، مولداوی و تاجیکستان	۲
۲۴	هلند، افغانستان، نیجریه، استرالیا، لوکزامبورگ، مکزیک، کرواسی، فرانسه، نروژ، قرقیزستان، پاکستان، لیختن‌اشتاین، رومانی، کوبا، عربستان سعودی، لیبیا، تایلند، اردن، اوگاندا، جزایر ویرجین، بریتانیا و ازبکستان	۱

منبع: داده‌های این جدول پس از بررسی پایگاه داده‌های تحریمی مختلف از جمله فدرال رجیستر آمریکا و نیز موتور جستجوی اوفک به صورت اختصاصی توسط پژوهشگر استخراج و تنظیم شده است.

بر اساس جدول ۳، از لحاظ تنوع موقعیت جغرافیایی محل تابعیت اشخاص تحریم‌شده، بیشترین اشخاص تحریم‌شده تبعه کشور ایران با ۱۷۴۸ شخص است. از میان ۸۳۱ شخص غیرایرانی نیز چین با ۱۹۲، امارات با ۱۱۵، ترکیه با ۶۱، آلمان با ۵۴ و لبنان با ۵۳ شخص بیشترین تعداد اشخاص تحریم‌شده مرتبط با جمهوری اسلامی ایران را دارند.

جدول ۴. آمار تجمیعی ۲۵۷۹ شخص تحریم‌شده بر اساس برجسب

#	عنوان برجسب	تعداد اشخاص برجسب خورده
۱	IFSR	۹۳۰
۲	IRAN	۶۹۳
۳	SDGT	۶۱۴
۴	NPWMD	۵۸۹
۵	IRGC	۱۶۰
۶	IRAN-HR	۱۴۰
۷	EO.13846	۱۲۱
۸	IRAN-13876	۱۱۲
۹	IRA-13871	۴۷
۱۰	IRAN-TRA	۳۱
۱۱	IFCA	۲۹
۱۲	CYBER	۲۳
۱۳	IRAN-13902	۱۸
۱۴	HRIT-IR	۱۷
۱۵	CAATSA-IRAN	۱۵
۱۶	FTO	۹
۱۷	IRAN-CO-ARMS	۷
۱۸	EO.13848	۶
۱۹	GLOMAG	۵
۲۰	TCO	۴
۲۱	RUSSIA- E.O- 14024	۳
۲۲	ISA	۱
۲۳	FSE-IR	۱

منبع: داده‌های این جدول پس از بررسی پایگاه داده‌های تحریمی مختلف از جمله فدرال رجیستر آمریکا و نیز موتور جست‌وجوی اوفک به‌صورت اختصاصی توسط پژوهشگر استخراج و تنظیم شده است

بر اساس جدول ۴ در خصوص وضعیت برجسب‌های الصاقی نیز از میان بیست عنوان برجسب بیشترین تعداد مربوط به برجسب IFSR است که به ۹۳۰ شخص الصاق شده و کمترین تعداد مربوط به سه برجسب ISA و FSE-IR است که ۱ مرتبه استفاده شده است. الصاق هریک از برجسب‌های مذکور با توجه به موضوع تحریم می‌تواند پیامدهای گوناگونی داشته باشد که توضیح آن در این پژوهش نمی‌گنجد.

بسیاری از این اشخاص ایرانی و غیرایرانی مترصد خروج نام خود از فهرست تحریم‌های آمریکا و در صورت امکان دادخواهی علیه آن هستند. به این منظور این اشخاص باید شرایطی را احراز کنند. حتی در صورت احراز این شرایط لزوماً نتیجه دادخواهی مثبت نخواهد بود.

۵. دادخواهی علیه تدابیر تحریمی در نظام حقوقی آمریکا

۵.۱. الزامات مقدماتی

۵.۱.۱. سمت

«اشخاصی که ذیل هریک از برنامه‌های تحریمی مقرر در فصل پنجم از عنوان ۳۱ «مجموع مقررات ایالات متحده» نامشان در فهرست تحریم قرار گرفته یا دارایی آنها مسدود شده باشد، یا اینکه اکثریت سهام یک کشتی مسدودشده متعلق به او باشد، می‌تواند نزد اوفک درخواست تجدیدنظر اداری دهد» (31 CFR § 501.807(A)). علاوه بر این، «وقتی بر اثر معامله‌ای، وفق برنامه تحریمی مقرر در فصل پنجم از عنوان ۳۱ «مجموع مقررات»، دارایی شخص در یک مؤسسه مالی مسدود شود و یکی از طرف‌های معامله بر این باور باشد که آن دارایی بر اثر اشتباه در تشخیص هویت شخص مسدود شده است، می‌تواند درخواست کند تا انسداد دارایی رفع شود» (31 CFR § 501.806(A)).

بر اساس «قانون آیین دادرسی اداری» «شخصی که از عمل غیرقانونی یک نهاد دولتی متضرر یا از آثار سوء عمل آن نهاد متأثر می‌شود یا اینکه از آن عمل آسیب می‌بیند، حق ارائه درخواست بررسی قضایی در خصوص آن عمل را دارد» (5 USC § 702). در خصوص دادخواهی علیه تحریم‌ها، درخواست بررسی تنها به روی اشخاص و موجودیت‌های حاضر در فهرست تحریم‌ها باز است. شایان ذکر است که «بررسی قضایی ذیل «قانون آیین دادرسی اداری» محدود به «اقدام نهایی نهاد ذی‌ربط» از جمله اوفک است» (5 USC § 704)؛ به این معنا که «عمل نهاد مربوطه نباید موقتی یا آزمایشی باشد، بلکه آن عمل باید به‌گونه‌ای باشد که بر اساس آن حقوق و تکلیفی ایجاد شده باشد» (Bennett v Spear, 1997: 178). در بیشتر موارد، درخواست‌های قضایی علیه اعمال نهاد فدرال، ابتدا نزد دادگاه‌های ناحیه‌ای فدرال مطرح می‌شوند. «دادگاه‌های ناحیه‌ای فدرال برای استماع دعاوی مطروحه ذیل قانون آیین دادرسی اداری صلاحیت دارند» (28 USC § 1331).

۵.۱.۲. حمایت قانون اساسی

مهم‌ترین مسئله در دادخواهی این است که آیا خواهان می‌تواند اثبات کند که حقوقش از حمایت قانون اساسی آمریکا برخوردار است؟ «شخص معین» در صورتی می‌تواند از حمایت قانون اساسی آمریکا برخوردار شود که یک شخص آمریکایی تلقی شود یا وارد آمریکا شده و «ارتباطات قابل توجهی» با این کشور ایجاد کرده باشد» (Verdugo-Urquidez, 1990: 271). اینکه شخص یا موجودیت چگونه می‌تواند شرط دوم را احراز کند، در قضایای *PMOI I* و *NCRI* به تفصیل بررسی شده است.

دادگاه در قضیه *PMOI I* دعوای خواهان را رد کرد؛ دلیل رد دعوا این بود که «موجودیت‌های خارجی بدون حضور در آمریکا یا بدون اینکه ملکی در آمریکا داشته باشند، نمی‌توانند از حقوق پیش‌بینی شده در قانون اساسی آمریکا برخوردار شوند» (PMOI I, 1999: 22). با این حال، در قضیه *NCRI*، دعوا توسط سازمانی مطرح شده بود که با نام *PMOI* در فهرست تحریم‌ها قرار گرفته بود. در این قضیه دادگاه اعلام کرد که «خواهان به سبب حضورش در آمریکا و سهمیم بودن در املاک واقع در آمریکا، مستحق بهره‌مندی از حمایت قانون اساسی است» (NCRI, 2001: 201). دادگاه اعلام کرد که «چون وزارت خارجه آمریکا، «شورای مقاومت ملی ایران» و «سازمان مجاهدین خلق ایران» را یک موجودیت واحد می‌داند و از آنجایی که «شورای مقاومت ملی ایران» در آمریکا حضور دارد، از این رو هر دو آنها استحقاق استناد به قانون اساسی آمریکا را دارند» (NCRI, 2001: 202).

این موضوع دوباره در قضیه *Kadi* مطرح شد. در این قضیه خواهان مدعی بود که به‌عنوان یک شهروند غیرآمریکایی که املاکی در آمریکا دارد، می‌تواند از حمایت قانون اساسی برخوردار شود. هرچند دادگاه در این زمینه حکمی صادر نکرد، اما پذیرفت که حداقل در پرتوی رویه قضایی، می‌توان «ارتباط کافی» با آمریکا را با استناد به اینکه یک تبعه خارجی در آمریکا ملکی دارد، اثبات کرد؛ از این رو چنین شخصی حداقل «می‌تواند به برخی از حقوق مندرج در قانون اساسی آمریکا استناد کند» (Kadi, 2012: 26). این نشان می‌دهد که یک شهروند یا موجودیت غیرآمریکایی که منافع ملکی در آمریکا دارد، می‌تواند نزد دادگاه‌های آمریکا مدعی بهره‌مندی از حمایت قانون اساسی شود. هرچه منافع ملکی بیشتر باشد، ادعای شخص از پشتوانه قوی‌تری برخوردار خواهد بود.

۵.۱.۳. محدودیت زمانی

برای طرح درخواست تجدیدنظر اداری در خصوص تصمیمات اوفک، محدودیت زمانی وجود ندارد. با وجود این «بررسی قضایی ذیل «قانون آیین دادرسی مدنی»، پس از گذشت شش سال مشمول مرور

زمان می‌شود» (28 USC § 2401(A)). همچنین «دعای مربوط به بررسی قضایی قرار گرفتن نام اشخاص در فهرست تحریم‌ها که بر اساس «قانون مبارزه با تروریسم و مجازات اعدام مؤثر» وضع شده‌اند، باید ظرف سی روز از زمان انتشار در «فدرال رجیستر» اقامه شوند» (1)(C) USC § 1189).

۵.۲. الزامات اساسی

دادخواهی نسبت به قرار گرفتن نام شخص در فهرست تحریم‌های آمریکا می‌تواند یا از طریق تجدیدنظر اداری و یا بررسی قضایی انجام شود. به‌طور کلی، «پیش از بررسی قضایی باید فرایند مربوط به تجدیدنظر اداری انجام شود» (Reiter v Cooper 507 US 258).

۵.۲.۱. تجدیدنظر اداری

فرایند تجدیدنظر اداری در «مجموع مقررات» بیان شده است (31 CFR § 501.806 31 CFR § 501.807). اشخاصی که در فهرست تحریم‌ها قرار گرفته‌اند و به دنبال تجدیدنظر اداری هستند، می‌توانند به یکی از این ادله استناد کنند: ۱. «وقتی قرار گرفتن نام آنها در فهرست تحریم‌ها بر مبنای ادله ناکافی انجام شده باشد» (31 CFR § 501.807(A)) یا ۲. «زمانی که شخص فهرست‌شده اقدامات جبرانی را انجام داده است و دیگر مبنایی برای بقای تحریم وجود ندارد» (31 CFR § 501.807(A)). همچنین «یکی از طرف‌های معامله مسدودشده، می‌تواند با استناد به اینکه انسداده بر اثر اشتباه در تشخیص هویت اشخاص انجام شده است، درخواست رفع انسداده کند» (31 CFR § 501.807(A)). «اوفک اطلاعات ارائه‌شده توسط اشخاص فهرست‌شده را بررسی می‌کند و می‌تواند از «شخص معین» درخواست کند تا اطلاعات بیشتری را در اختیار اوفک قرار دهد» (31 CFR § 501.807(B)). با ارسال یک نامه یا رایانامه جهت درخواست تجدیدنظر به اوفک، فرایند بررسی خروج اسامی اشخاص از فهرست تحریم آغاز می‌شود. بنابر اعلام اوفک، این نهاد تلاش خواهد کرد تا ظرف ۹۰ روز پس از دریافت درخواست شخص، نخستین فهرست سوالات خود را به درخواست‌کننده ارسال کند. شخص می‌تواند از اوفک درخواست ملاقات کند؛ با این حال، «تصمیم‌گیری در خصوص برگزاری این ملاقات از اختیارات اوفک است» (31 CFR § 501.807(C)). «زمانی که اوفک تمامی اطلاعات مربوط به درخواست تجدیدنظر را بررسی کرد، تصمیم خود را به‌صورت کتبی برای درخواست‌کننده ارسال می‌کند» (31 CFR § 501.807(D)). راهنمایی در خصوص شیوه تجدیدنظر اداری وجود ندارد؛ با وجود این اوفک اعلام کرده است که در فرایند بررسی درخواست‌ها، در خصوص تمامی برنامه‌های تحریمی از یک استاندارد مشابه استفاده می‌کند.

از این رو مشخص نیست که وقتی اوفک درخواست اشخاص را بررسی می‌کند، از چه معیارهایی استفاده می‌کند. برخی مفسران معتقدند که با توجه به این سطح از عدم شفافیت، «مهیار اختیارات اوفک بسیار دشوار است» (Barnes, 2016: 204). علاوه بر این، اوفک ذیل قوانین فدرال وظیفه‌ای ندارد که اطلاعات غیرمحرمانه یا دلایلی را که بر مبنای آن نام شخص را در فهرست تحریم قرار داده است، به درخواست‌کننده اعلام کند. در این زمینه، «در فرایند تجدیدنظر اداری برخلاف فرایند بررسی اداری معمولی، نظرها و توضیحات درخواست‌کننده استماع، امکانی برای دادگاه‌ها و نهادها برای اظهارنظر در خصوص شواهد فراهم و در خصوص تصمیمات داخلی وزیر خزانه‌داری هیچ‌گونه اطلاع‌رسانی قبلی به موجودیت متأثر انجام نمی‌شود» (PMOII, 1999: 19).

با اینکه تقریباً هیچ‌گونه حمایتی در آیین دادرسی مذکور وجود ندارد، اما درخواست‌کننده می‌تواند در مرحله تجدیدنظر اداری، با استناد به حق بر «طی تشریفات قانونی» از حمایت مقرر در متمم پنجم قانون اساسی استفاده کند. در این مورد، دادگاه استیناف آمریکا در قضیه *NCRI* اعلام کرد که «انسداد دارایی‌های خواهان به‌مثابه محرومیت وی از مالکیت است و لذا مشمول قید «طی تشریفات قانونی» ذیل متمم پنجم می‌شود» (NCRI, 2001: 204). دادگاه اعلام کرد که الزامات مربوط به طی تشریفات قانونی انعطاف‌پذیرند؛ از این رو دادگاه معیارهای مقرر شده در قضیه *Mathews v Eldridge* نزد دادگاه عالی را در این قضیه اعمال کرد تا از این طریق تعهدات دولت آمریکا در قبال آیین دادرسی تحریم‌ها را ارزیابی کند (NCRI, 2001: 205). در این خصوص دادگاه اعلام کرد که «حتی در خصوص تحریم‌ها، حقوق بنیادین از جمله حق بر «مطلع شدن» و حق بر «استماع»، باید رعایت شوند» (Mathews v Eldridge, 1976: 334-335).

۵.۱.۱.۲.۱. اطلاع‌رسانی

دادگاه استیناف در قضیه *NCRI* در خصوص الزام به اطلاع‌رسانی به شخص، اعلام کرد که «باید قبل از قرار گرفتن نام شخص در فهرست تحریم‌ها به شخص اطلاع‌رسانی شود، مگر اینکه اطلاع‌رسانی به دلایل امنیتی و سایر اهداف سیاست خارجی آمریکا امکان‌پذیر نباشد» (NCRI, 2001: 208). دادگاه اعلام کرد که «اگر احتمال «فرار دارایی»^۱ وجود داشته باشد، انسداد دارایی شخص توسط اوفک و قبل از اطلاع‌رسانی به آن شخص قابل توجیه است» (Al Haramain, 2012: 985). «نیازی نیست که اوفک اطلاعات

محرمانه را نزد شخص افشا کند، اما سوابق اداری علنی و نیز اسناد غیرمحرمانه‌ای که اوفک در خصوص آن شخص به آنها استناد می‌کند، باید به اطلاع خواهان برسد» (NCRI, 2001: 208). با وجود این دادگاه‌های آمریکا همچنان مشخص نکرده‌اند که اوفک دقیقاً چه چیزی را باید به اطلاع شخص برساند.

دادگاه استیناف در قضیه *Al Haramain* به «اطلاع‌رسانی کافی» در خصوص انسدادهای دارایی در مرحله تحقیقات اشاره کرد. دادگاه اعلام کرد که «اوفک هفت ماه و نیم پس از انسدادهای دارایی شخص، همچنان اقدامی در راستای صدور «بیانیه دلایل» انجام نداده است» (*Al Haramain*, 2012: 986). از این رو دادگاه اعلام کرد که شخص مجبور بوده تا دلایلی را که اوفک بر مبنای آنها دارایی او را مسدود کرده است، حدس بزند. پس از هفت ماه، اوفک یک بیانیه مطبوعاتی صادر کرد و در آن به بخشی از دلایل مربوط به انجام تحقیقات و انسدادهای دارایی اشاره کرد. با وجود این، در نهایت دادگاه نتیجه گرفت که توضیحات ارائه‌شده توسط اوفک زمان‌بندی‌شده و کامل نبود؛ لذا «اوفک الزامات مربوط به «طی تشریفات قانونی» را وفق متمم پنجم رعایت نکرد» (*Al Haramain*, 2012: 986).

دادگاه منطقه در قضیه *Kadi* نتیجه‌گیری کرد که هرچند اوفک پیش از تصمیم نهایی خود مبنی بر رد تجدیدنظر، تمامی سوابق غیرمحرمانه را به اطلاع شخص نرسانده، اما آن شخص اطلاعات کافی و فرصتی برای رد شواهد داشته است؛ دادگاه تأکید کرد که آن شخص «چهار مرتبه با مسئولان اوفک ملاقات حضوری داشته است و برای او نامه‌ای پنج‌صفحه‌ای حاوی سؤالات جزئی در خصوص دوازده حوزه مورد نگرانی ارسال شده است» (*Kadi*, 2012: 29). از این رو دادگاه به این نتیجه رسید که با توجه به تعداد مکاتبات با اوفک، شخص از دلایلی که بر اساس آنها در فهرست تحریم‌ها قرار گرفته بود، اطلاع کافی داشته است.

به‌طور کلی دادگاه‌های آمریکا در خصوص الزامات اطلاع‌رسانی، دادخواست‌های مربوط به حوزه تحریم‌ها را به‌صورت موردبه‌مورد و با توجه به شرایط هر پرونده بررسی می‌کنند و لذا تصمیماتی که تاکنون در پرونده‌های مختلف گرفته شده است، تا حدودی با یکدیگر ناهمخوانی دارند. دادگاه‌های آمریکا اوفک را موظف به ارائه «بیانیه دلایل» نکرده‌اند. در نتیجه شخصی که در فهرست تحریم‌ها قرار گرفته، نمی‌تواند به‌سادگی اثبات کند که الزامات اطلاع‌رسانی در خصوص اعمال انسدادهای دارایی‌ها رعایت نشده است. از این رو این وضعیت موجب می‌شود که شخص تمام تلاش خود را به‌کار بندد و با کنار هم گذاشتن اطلاعات غیرمحرمانه‌ای که اوفک به‌دلخواه خود در اختیار او قرار می‌دهد، بررسی کند که آیا الزامات اطلاع‌رسانی توسط اوفک رعایت می‌شوند یا نه. با این حال، اگر شخص هیچ اطلاعی از دلایل انسدادهای دارایی‌هایش نداشته باشد، می‌تواند به نقض «حق بر طی تشریفات قانونی» ذیل متمم پنجم استناد کند.

۲.۱.۲.۵. فرصت استماع

«باید به شخصی که در فهرست تحریم قرار گرفته است، فرصتی جهت استماع داده شود تا از این مسیر با ارائه مستندات کتبی خود، بتواند سوابق اداری موجود را رد کند یا به‌گونه‌ای دیگر مبانی قرار گرفتن در فهرست تحریم را به چالش بکشد» (NCRI, 2001: 209). در قضیه *HLF* دادگاه تأیید کرد که «الزامات مربوط به اعطای فرصت استماع رعایت شده است، چراکه به شخص این فرصت داده شده است که اظهارات خود را به‌صورت کتبی در اختیار اوفک قرار دهد» (HLF, 2003: 163-164). به‌طور مشابه دادگاه در قضیه *Kadi* اعلام کرد که در شرایط آن پرونده و علی‌رغم تأخیر رخ داده در فرایند بررسی اداری، «شخص اساساً فرصت داشته است تا استدلالات مخالف خود را در خصوص شواهد موجود در سوابق اداری غیرمحرمانه ارائه کند» (Kadi, 2012: 29).

در نهایت باید گفت که اوفک از لحاظ قانونی در خصوص بررسی درخواست‌های تجدیدنظر، با محدودیت زمانی روبه‌رو نیست. در واقع حتی اگر زمان زیادی تا صدور تصمیم نهایی اوفک سپری شود، «حق بر طی تشریفات قانونی» مقرر در قانون اساسی نقض نمی‌شود، مگر اینکه درخواست‌کننده از حق بر استماع محروم شود. برای مثال بررسی درخواست تجدیدنظر توسط اوفک در قضیه *Zevallos* چهار سال طول کشید و نهایتاً اعلام شد که قرار گرفتن شخص در فهرست تحریم توجیه‌پذیر بوده است. در این قضیه اوفک به درخواست‌کننده تا سه سال پس از آغاز فرایند بررسی، هیچ پاسخی نداده بود. با وجود این، دادگاه منطقه‌ای اعلام کرد که «سه سال سکوت مشکل‌ساز است». با این حال، دادگاه نتیجه گرفت که «فرصت استماع به شخص داده شده است» (Zevallos, 2014: 131).

۲.۲.۵. بررسی قضایی

زمانی که تجدیدنظر اداری توسط اوفک رد شود، می‌توان درخواست بررسی قضایی کرد و در آن به تصمیم اوفک اعتراض کرد. «تصمیمات تحریمی اوفک را که بر اساس «قانون اختیارات اقتصادی در شرایط اضطراری بین‌المللی» اخذ می‌شود می‌توان ذیل «قانون آیین دادرسی اداری» مورد بررسی قضایی قرار داد» (5 USC § 702). همچنین «تصمیمات تحریمی اوفک را که بر اساس «قانون مبارزه با تروریسم و مجازات اعدام مؤثر» اخذ می‌شود، می‌توان ذیل «عنوان هشتم از قواعد آمریکا» مورد بررسی قضایی قرار داد» (8 USC § 1189(C)).

۱.۲.۲.۵. استاندارد بررسی

تصمیمات اوفک معمولاً ذیل «قانون آیین دادرسی مدنی» به تأیید دادگاه‌ها می‌رسند، مگر اینکه مشخص شود که آن تصمیمات «خودسرانه^۱، سلیقه‌ای^۲، با سوءاستفاده از اختیارات، یا مغایر با قانون هستند» (5 USC § 706(2)(A)). «چنانچه تصمیم اوفک خودسرانه و سلیقه‌ای نباشد و بر اساس شواهد مستند اتخاذ شده باشد، دادگاه باید آن را تأیید کند» (HLF, 2003: 732). لذا امکان بررسی ماهوی تصمیمات اوفک وجود ندارد. از این رو استاندارد بررسی در این مورد بسیار مضیق است و «دادگاه‌ها نمی‌توانند حکمی دهند که جایگزین تصمیم اوفک شود» (Citizens v Volpe, 1971: 416). «وقتی موضوعات در حیطه سیاست خارجی و امنیت ملی آمریکاست، دادگاه‌ها به تصمیمات اوفک بیش از پیش با ملاحظه برخورد می‌کنند» (IARA, 2007: 734).

رویکرد کلی در خصوص بررسی قضایی در «عنوان هشتم قواعد آمریکا» (8 USC § 1189(C))، مشابه ادبیاتی است که در «قانون آیین دادرسی اداری» به کار رفته است (PMOI I, 1999: 22). از این رو استاندارد «خودسرانگی» و «سلیقه‌ای بودن» در این مورد نیز اعمال می‌شود، البته شماری از سایر معیارها نیز مدنظر قرار می‌گیرند. برای نمونه فرار گرفتن نام اشخاص در فهرست تحریم تحت این شرایط لغو می‌شود: خودسرانگی، سلیقه‌ای بودن، سوءاستفاده از اختیارات یا مغایرت با قانون؛ مخالفت با حقوق، اختیارات، مزایا و مصونیت‌های مندرج در قانون اساسی؛ تجاوز اوفک از صلاحیت، اختیار یا محدودیت قانونی؛ فقدان ادله کافی در سوابق اداری یا در اطلاعات محرمانه ارائه شده به دادگاه و مغایرت با روال پیش‌بینی شده در قانون.

با توجه به دامنه بسیار محدود بررسی قضایی تحریم‌ها، تا به حال کسی با استناد به «خودسرانگی» و «سلیقه‌ای بودن» تصمیمات اوفک، در دادگاه‌های آمریکا در پرونده‌ای پیروز نشده است. علاوه بر این، در برخی موارد دادگاه به کلی از بررسی برخی ابعاد تصمیم اوفک خودداری می‌کند. در خصوص فرار گرفتن نام اشخاص ذیل فهرست تحریم‌ها وفق «قانون مبارزه با تروریسم و مجازات اعدام مؤثر»، دادگاه استیناف اعلام کرده است که «در خصوص به خطر افتادن امنیت ملی بر اثر فعالیت تروریستی سازمان موردنظر نمی‌توان قضاوت کرد» (PMOI I, 1999: 23).

1. Arbitrary
2. Capricious

۵.۲.۲. سوابق اداری و استفاده از اسناد محرمانه

«وقتی دادگاه تصمیمات اوفک را بررسی می‌کند، تنها باید «سوابق اداری» ایجادشده توسط اوفک را مدنظر قرار دهد» (PMOI I, 1999: 22 Kadi, 2012: 9; HLF, 2003: 162). «سوابق اداری» مجموعه اوراقی است که در آنها فرایند تصمیم‌گیری اوفک و مبانی تصمیم اوفک، مستندسازی می‌شود. لذا «دادگاه باید «سوابق اداری» جمع‌آوری شده توسط اوفک را بررسی کند تا مشخص کند که آیا اوفک از لحاظ حقوقی اجازه اخذ چنین تصمیمی را داشته است» (Kadi, 2012: 8-9). علاوه بر این، قانونی وجود ندارد که مانع استفاده اوفک از «گزارش‌های مطبوعاتی، اسناد موجود در اینترنت یا سایر منابع مربوط به فعالیت‌های اوفک» شود. در نتیجه «سوابق اداری» شامل اسنادی می‌شود که از منابع مختلف گردآوری شده است» (PMOI I, 1999: 49).

همان‌طور که بررسی شد از لحاظ آیین دادرسی، «اگر شخص با استفاده از اسناد غیرمحرمانه قادر به بهره‌مندی از حمایت‌های قانون اساسی شود، اوفک وظیفه دارد تا آن اسناد غیرمحرمانه موجود در «سوابق اداری» را افشا کند» (NCRI, 2001: 208). با وجود این، «اسناد محرمانه موجود در «سوابق اداری» تنها در دادگاه غیرعلنی و فقط با حضور نماینده اوفک^۱ افشا می‌شود» (8 USC § 1702(2); PMOI I, 1999: 18; NCRI, 2001: 197). شایان توجه است که هر نهاد دولتی که نزد دادگاه‌های آمریکا به اسناد محرمانه استناد می‌کند، موظف است بررسی کند که آن اطلاعات از طبقه‌بندی خارج شده باشند. به این منظور باید «از آن نهادی که منشأ اطلاعات است درخواست شود تا بررسی کند که امکان خروج اسناد از حالت طبقه‌بندی شده وجود دارد یا خیر» (28 CFR § 17.17(A)(1)). برای مثال دولت آمریکا در قضیه *PMOI III* «سوابق اداری» را دومرتبه با ارائه اطلاعاتی تکمیل کرد که از طبقه‌بندی خارج شده بودند (PMOI III, 2010: 226).

در قضیه *Al Haramain* خواهان مدعی بود که اوفک «حق بر طی تشریفات قانونی» را با استفاده از اطلاعات محرمانه و بدون افشای محتوای آن نقض کرده است. دادگاه استیناف با این موضع مخالفت و تأیید کرد که اوفک می‌تواند از اطلاعات محرمانه در تصمیم خود استفاده کند؛ خواهان به «وظیفه اوفک مبنی بر انجام اقدامات منطقی در راستای «تخفیف ناعدالتی احتمالی» ناشی از استناد به اطلاعات محرمانه اشاره کرده بود، اما دادگاه در این مورد تنها بخشی از استدلال خواهان را پذیرفت» (Al Haramain, 2012: 982). برای نمونه دادگاه اظهار کرد:

«از آنجایی که ارائه یک خلاصه غیرمحرمانه از اطلاعات (همچون موضوعاتی که افک نسبت به آنها نگرانی دارد) می‌توانست اطلاعات مفیدی در اختیار بگذارد و از آنجایی که این امکان وجود داشت که به یک حقوقدان با مجوز امنیتی اجازه داده شود که اطلاعات محرمانه را مطالعه کند، ارزش این اقدامات انکارناپذیر است» (Al Haramain, 2012: 983). علاوه بر این، دادگاه اعلام کرد که «افک برای توجیه عدم انجام اقدامات منطقی در راستای «تخفیف ناعدالتی احتمالی»، به وجود «تهدید علیه امنیت ملی» اشاره‌ای نکرده و صرفاً اعلام کرده است که انجام این اقدامات دشوار است» (Al Haramain, 2012: 983). از این رو دادگاه به این نتیجه رسید که «افک هیچ اقدام مخفیه‌ای انجام نداده و لذا حق خواهان بر «طی تشریفات قانونی» را نقض کرده است» (Al Haramain, 2012: 984).

به‌طور کلی به‌نظر می‌رسد که دادگاه‌های آمریکا در بررسی تعهد افک مبنی بر افشای «سوابق اداری غیرمحرمانه»، رویکردی مورد به‌مورد اتخاذ می‌کند و شرایط هر پرونده را در هر مورد به‌صورت جداگانه در نظر می‌گیرد. از این رو وقتی برای اخذ تصمیم تحریمی، شواهد غیرمحرمانه موجود در سوابق اداری، کم باشد یا اصلاً وجود نداشته باشد، دادگاه‌ها از افک درخواست می‌کنند که نسبت به انجام اقدامات مخفیه، از جمله ارائه خلاصه‌ای غیرمحرمانه از اطلاعات محرمانه موجود اقدام کند. به هر حال، تاکنون هیچ فرایند رسمی برای افشای اطلاعات محرمانه در پرونده‌های تحریمی در آمریکا وجود نداشته است.

۵.۲.۳. جبران خسارت

«هرگاه دادگاه حکم دهد که تصمیم افک غیرقانونی است، از دادگاه درخواست می‌شود که آن تصمیم را ملغی اعلام کند» (8 USC 1189(C)(3); 5 USC 706(2)). با این حال، دادگاه‌های آمریکا در پرونده‌هایی که حقوق شخص مبنی بر «طی تشریفات قانونی» نقض شده است، رویکردی متفاوت داشته‌اند. اگر دادگاه به این جمع‌بندی برسد که حق بر «طی تشریفات قانونی» ذیل متمم پنجم نقض شده است، باید در خصوص «بی‌ضرر بودن» آن نقض نیز تصمیم‌گیری کند. دادگاه در زمان بررسی موضوع، ابتدا باید مشخص کند که کدام یک از طرف‌های دعوا باید نشان دهد که خطا «بی‌ضرر» بوده است. دادگاه استیناف در قضیه *Al Haramain* اعلام کرد که «این وظیفه به عهده خواهان است» (Al Haramain, 2012: 989). با این حال، دادگاه در قضیه *PMOI III* این فرض را رد کرد که «شخص قادر به انجام کاری در راستای تغییر نظر افک نبوده است» (PMOI III, 2010: 228). در این مورد دادگاه اعلام کرد که بار اثبات «بی‌ضرر بودن» نقض حق بر «طی تشریفات قانونی» به عهده دولت بوده است. حتی در مواردی که دادگاه‌ها نقض «حق بر طی تشریفات قانونی» را مضر تشخیص دهند، نمی‌توانند

تصمیم اوفک را رد کنند. در قضیه NCRI با اینکه دادگاه اعلام کرد که با اعمال اصول قانونی، لازم است که اوفک تصمیم خود مبنی بر قرار دادن نام شخص در فهرست تحریم‌ها را ابطال کند، اما دادگاه با در نظر داشتن اینکه «وزیر خارجه در خصوص قرار دادن نام شخص در فهرست تحریم به واقعیات مربوط به سیاست خارجی و نگرانی‌های امنیت ملی استناد کرده است»، مسئله را جهت تصمیم‌گیری به همراه دستورالعمل‌هایی خطاب به وزیر خارجه، به دولت بازگرداند؛ «بر اساس آن دستورالعمل‌ها شخص فرصتی پیدا می‌کرد تا به اسناد غیرمحرمانه‌ای پاسخ دهد که علیه او مورد استناد قرار گرفته بودند، شواهدی مبنی بر تروریستی نبودن سازمان خود ارائه کند و فرصتی برای بیان توضیحات خود پیدا کند» (NCRI, 2001: 209).

۶. نتیجه

نظام حقوقی تحریم‌های آمریکا علیه ایران گسترده و پیچیده است. تا اواخر سال ۲۰۲۲ بیش از ۲۰۰۰ شخص ایرانی و غیرایرانی در بخش‌های مختلف ذیل قوانین گوناگون به روش‌های متفاوت در فهرست تحریم‌های آمریکا قرار دارند و حقوق آنها متأثر شده است. در سوی دیگر دادخواهی علیه تحریم‌های آمریکا فرایند بسیار دشواری است. اشخاص فهرست‌شده می‌توانند از اوفک درخواست کنند تا در خصوص تصمیم خود تجدیدنظر کند. در آمریکا قبل از بررسی قضایی توسط دادگاه‌ها باید تجدیدنظر اداری انجام گیرد؛ چون تنها در صورت رد درخواست تجدیدنظر توسط نهاد تصمیم‌گیرنده، امکان بررسی قضایی آن فراهم می‌شود. با این حال دادگاه‌ها در آمریکا در شمار بسیار اندکی از دعاوی مربوط به بررسی قضایی، به نفع خواهان حکم صادر کرده‌اند؛ علت آن است که دادگاه‌های آمریکا به تصمیمات نهادهای دولتی آمریکا همچون اوفک بسیار احترام می‌گذارند. این رویکرد در امور مربوط به سیاست خارجی و امنیت ملی بروز بیشتری دارد. با این حال معیارهایی وجود دارد که در صورت احراز آنها نام اشخاص از فهرست تحریم‌ها خارج می‌شود که عبارت‌اند از خودسرانگی، سلیقه‌ای بودن، سوءاستفاده از اختیارات یا مغایرت با قانون؛ مخالفت با حقوق، اختیارات، مزایا و مصونیت‌های مندرج در قانون اساسی؛ تجاوز اوفک از صلاحیت، اختیار یا محدودیت قانونی؛ فقدان ادله کافی در سوابق اداری یا در اطلاعات محرمانه ارائه‌شده به دادگاه و مغایرت با روال پیش‌بینی‌شده در قانون. با این حال، دادگاه‌ها در برخی از دعاوی مربوط به «طی تشریفات قانونی» در آمریکا، در خصوص قرار دادن نام اشخاص در فهرست تحریم‌ها، به نفع خواهان رأی صادر نکرده است.

منابع

۱. فارسی

– پایان‌نامه

۱. جلیلی، محمدعلی (۱۳۹۸). کارامدی تحریم‌های آمریکا و راهکارهای حقوقی مقابله با آن. *پایان‌نامه کارشناسی ارشد*.

۲. انگلیسی

A) Books

1. Anglim, C. (2022). *International Sanctions: A Legal Research Guide*. William S. Hein & Co.
2. Barnes, R. (2016). *United States Sanctions: Delisting Applications, Judicial Review and Secret Evidence*. M Happold and P Eden (Eds). *Economic Sanctions and International Law*. Hart Publishing.
3. Gordon, R. (2019). *Sanctions Law*. Bloomsbury Publishing.

B) Legislations

- Codes of Federal Regulations

1. CFR § 17.17 - Judicial proceedings. Available at: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/28/17.1728> U.S. Code § 1331. [accessed 1 January 2023]
2. CFR § 501.806 - Procedures for unblocking funds believed to have been blocked due to mistaken identity. Available at: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/31/501.80631> CFR § 501.807. [accessed 1 January 2023]
5. CFR § 510.326 - United States person; U.S. person. Available at: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/31/510.32631> CFR § 542.319. [accessed 1 January 2023]
6. CFR § 595.315 - United States person; U.S. person. Available at: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/31/595.315>. [accessed 1 January 2023]

- United States Codes

7. U.S. Code § 2401 - Time for commencing action against United States. Available at: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/28/24015> U.S. Code § 702. [accessed 1 January 2023]
8. U.S. Code § 704 - Actions reviewable. Available at: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7045> US Code § 706. [accessed 1 January 2023]
9. U.S. Code § 1701 - Unusual and extraordinary threat; declaration of national emergency; exercise of Presidential authorities. Available at: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/1701>. [accessed 1 January 2023]
10. U.S. Code § 1702 - Presidential authorities. Available at: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/1702>. [accessed 1 January 2023]

11. U.S. Code § 1189 - Designation of foreign terrorist organizations. Available at: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1189>. [accessed 1 January 2023]

- Judicial Practices

12. *Al Haramain v. Treasury Department* 686 F 3d 965 9th Cir (2012). Available at: <https://casetext.com/case/al-haramain-islamic-found-inc-v-us-dept-of-the-treasury>. [accessed 1 January 2023]
13. *Bennett v. Spear* (95-813), 520 U.S. 154 (1997). Available at: <https://www.law.cornell.edu/supct/html/95-813.ZO.html>. [accessed 1 January 2023]
14. *Mathews v. Eldridge* 424 U.S. 319, 334–35 (1976). Available at: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/319/>. [accessed 1 January 2023]
15. *National Council of Resistance of Iran v. Department of State* 251 F 3d 192 (2001). Available at: <https://casetext.com/case/national-council-of-resistance-v-dept-of-st>. [accessed 1 January 2023]
16. *People's Mojahedin Organization of Iran v. Department of State* 182 F 3d 17 (1999). Available at: https://www.refworld.org/cases,USA_CA_DC,4152e0ff0.html. [accessed 1 January 2023]
17. *People's Mojahedin Organization of Iran v. Department of State* 613 F 3d 220 (2010). Available at: <https://casetext.com/case/in-re-peoples-mojahedin-org-of-iran>. [accessed 1 January 2023]
18. *Reiter v. Cooper*, 507 U.S. 258 (1993). Available at: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/507/258/>. [accessed 1 January 2023]
19. *United States v. Verdugo-Urquidez*, 494 U.S. 259 (1990). Available at: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/494/259/>. [accessed 1 January 2023]
20. *Zevallos v. Obama* 10 F Supp 3d 111 (2014). Available at: <https://casetext.com/case/zevallos-v-obama-4>. [accessed 1 January 2023]
21. *Citizens to Preserve Overton Park, Inc. v. Volpe* 401 U.S. 402, 416 (1971). Available at: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/401/402/>. [accessed 1 January 2023]
22. *Havlish v. 650 Fifth Ave. Co., Docket Nos. 17-3278(L)*. August 09, 2019. United States Court of Appeals (2nd Circuit). Available at: <https://case-law.vlex.com/vid/havlish-v-650-fifth-889164209>. [accessed 1 January 2023]
23. *Holy Land Foundation v Ashcroft* 333 F 3d 156 (2003). Available at: <https://casetext.com/case/holy-land-foundation-v-ashcroft>
24. *Kadi v Geithner* 42 F Supp 3d (2012). Available at: <https://casetext.com/case/kadi-v-geithner-1>. [accessed 1 January 2023]
25. *Kindhearts for Charitable Humanitarian Dev., Inc. v Geithner* 647 F Supp 2d 857 (2009). Available at: <https://casetext.com/case/kindhearts-for-charitable-human-dev-el-v-geithner>. [accessed 1 January 2023]
26. *Islamic American Relief Agency (IARA–USA) v Gonzales* 477 F 3d 728 (2007). Available at: <https://caselaw.findlaw.com/us-dc-circuit/1083378.html>. [accessed 1 January 2023]

- UN Documents

27. A/HRC/51/33/Add.4. “Human Rights Council Fifty-first session 12 September–7 October 2022 Agenda item 3 Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development”. 13 September 2022. Available at: <https://daccess-ods.un.org/tmp/6211303.47251892.html>.

مقاله آماده انتشار

References In Persian:

- Thesis

1. Jalili, M. A. (2018). The effectiveness of American sanctions and legal solutions to deal with it. *Master's thesis* (In Persian).

مقاله آماده انتشار