

Autoryzacja transakcji z Iranem a współpraca międzyinstytucjonalna w Polsce

DOROTA KRASIŃSKA

Wydarzenia na arenie międzynarodowej, a szczególnie zaostrzająca się sytuacja wokół Islamskiej Republiki Iranu, związana z rozwojem programu nuklearnego, spowodowała intensyfikację działań społeczności międzynarodowej. W ciągu ostatnich dwóch lat przyjęte zostały przez Radę Bezpieczeństwa ONZ oraz Unię Europejską bezprecedensowe środki restrykcyjne dotyczące w szerokim zakresie handlu, transportu, sektora naftowego i gazowego, a także sektora finansowego. Wprowadzono również ścisły monitoring transakcji finansowych realizowanych przez podmioty z Iranu lub na ich rzecz. Mechanizm ten, dla swojej skuteczności w Polsce, wymaga szerokiej współpracy międzyinstytucjonalnej, ale również precyzyjnego określenia roli poszczególnych organów w systemie stosowania sankcji międzynarodowych.

Głównym celem coraz surowszych sankcji przyjętych przez społeczność międzynarodową, w tym ograniczeń finansowych jest skłonienie irańskich władz do podjęcia dialogu. Dynamicznie zmieniająca się sytuacja w regionie powoduje, że trudno określić kierunek wydarzeń. Dotychczasowe restrykcje międzynarodowe nie wpłynęły na zmianę stanowiska irańskich władz w kwestii rozwoju programu nuklearnego. Zasadniczemu pogorszeniu uległa jednak sytuacja gospodarcza Iranu, co ma bezpośredni wpływ na życie obywateli tego państwa. Niniejszy artykuł stanowi próbę analizy problematyki sankcji międzynarodowych, które w ciągu kilku ostatnich lat zostały przyjęte w stosunku do Iranu, z uwzględnieniem ich wpływu na irański program nuklearny oraz sytuację gospodarczą w Iranie. Rozważania dotyczą uregulowań przyjętych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ oraz Unię Europejską, a także stosowania w Polsce ograniczeń przewidzianych tymi uregulowaniami. Ze względu na złożoność tematu, analizie poddano wyłącznie ograniczenia o charakterze finansowym, w szczególności koncentrując się na mechanizmie autoryzacji transakcji.

Irański program nuklearny – zarys problemu

Irański program nuklearny jest jednym z najbardziej zapalnych punktów regionu¹, który uwydatnia różnice między poszczególnymi państwami na arenie międzynarodowej. Stany Zjednoczone i Unia Europejska argumentują, że działania Iranu zmierzają do budowy arsenału nuklearnego. Władze Iranu podkreślają pokojowe wykorzystanie atomu do celów związanych z dostarczaniem energii². Kolejną istotną kwestią jest zainteresowanie wykorzystaniem energii nuklearnej dla celów cywilnych. Wzrastające przekonanie, że energia jądrowa może stanowić alternatywę pozwalającą w krótkim czasie na zredukowanie emisji dwutlenku węgla do atmosfery, powoduje zainteresowanie wielu państw rozwojem krajowych programów jądrowych. Kilka z nich złożyło wnioski o pomoc w tym zakresie do Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA)³. Pojawiają się również argumenty, że gdyby skonstruowanie broni jądrowej było kluczowym celem irańskich władz, od którego zależałoby przetrwanie reżimu, program ten byłby realizowany znacznie szybciej⁴.

Początki programu nuklearnego Iranu sięgają lat 50. XX w. Wtedy właśnie prezydent Stanów Zjednoczonych Dwight D. Eisenhower zainicjował program „Atom dla Pokoju”. W lipcu 1968 r. władze Iranu podpisały Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (Nuclear Non-Proliferation Treaty) i ratyfikowały go w lutym 1970 r.⁵. W latach 70. w Iranie ogłoszono plan

¹ Pod koniec 2002 r. prezydent Stanów Zjednoczonych George W. Bush określił Iran jako państwo należące do „osi zła” wraz z Irakiem i Koreańską Republiką Ludowo-Demokratyczną. Iran został wskazany, jako zagrożenie dla pokoju na świecie, reżim wspierający międzynarodowy terroryzm skierowany przeciwko Stanom Zjednoczonym oraz konstruujący bombę atomową. Nie brakuje opinii, że przemówienie to przyczyniło się do upadku ruchu reformatorskiego w Iranie. E. Abrahamian, *Historia współczesnego Iranu*, Książka i Wiedza, Warszawa 2011, s. 245–246.

² *Iran's Nuclear Programme*, (Nuclear Talks, 2012), „The New York Times”, http://topics.nytimes.com/top/news/international/countriesandterritories/iran/nuclear_program/index.html (dostęp: 3 kwietnia 2012 r.).

³ J. P. Anders, *Nuclear Weapons after the 2010 NPT Review Conference*, Chaillot Papers, kwiecień 2010, s. 9. <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp120.pdf> (dostęp: 11 września 2012 r.).

⁴ R. Parsi, *The Iranian nuclear issue: a never ending story*, European Union Institute for Security Studies, grudzień 2009, s. 1–2. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/The_Iranian_nuclear_issue.pdf (dostęp: 11 września 2012 r.).

⁵ Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej wszedł w życie 5 marca 1970 r. Zawiera on trzy główne zasady: nierozprzestrzeniania broni jądrowej, pokojowego wykorzystania energii atomowej oraz rozbrojenia nuklearnego. Sygnatariuszami układu nie są Indie, Pakistan, Izrael, dysponujące potencjałem nuklearnym. Korea Północna wystąpiła z układu w 2003 r. Podnosi się również argumenty o nierównoprawnym traktowaniu stron układu i różnicowaniu obowiązków i praw w zależności od posiadania lub nieposiadania potencjału nuklearnego. Szerzej: M. Madej, *Zwalczanie proliferacji BMR jako współczesny problem bezpieczeństwa międzynarodowego*, w: *Bezpieczeństwo Międzynarodowe*, Scholar, Warszawa 2012, s. 268.

wytwarzania tysięcy megawatów energii z elektrowni jądrowych, a w ciągu kolejnych kilku lat zawarto szereg kontraktów na budowę elektrowni jądrowych i dostawy paliwa jądrowego z USA, Francją i RFN, zakupiono też uran z Namibii i RPA⁶. W chwili wybuchu rewolucji w 1979 r. program nuklearny Iranu był uważany za jeden z najbardziej zaawansowanych na Bliskim Wschodzie. Na skutek rewolucji i wycofania się większości firm zagranicznych, współpraca międzynarodowa dotycząca inwestycji w elektrownie jądrowe została zakończona. Nie bez znaczenia był również fakt, że Ajatollah Ruhollah Chomeini był przeciwny rozwojowi programu nuklearnego⁷. Zmiana stanowiska nastąpiła po wybuchu wojny z Irakiem. Konsekwencją wojny z Irakiem w latach 1980–1988 było zniszczenie miast i infrastruktury naftowej, oceniane przez ONZ na 97 mld dolarów. Zniszczenie infrastruktury spowodowało spadek wydobywania i eksportu ropy i dochodów Iranu⁸. Irański program nuklearny został wznowiony na początku lat dziewięćdziesiątych dzięki wsparciu udzielonemu przez Federację Rosyjską i Chiny. Podnosi się, że do decyzji władz Iranu o kontynuacji rozwoju programu nuklearnego przyczyniło się kilka czynników. Jednym z nich były obawy związane z bezpieczeństwem państwa na skutek konfliktu z Irakiem, a w kolejnych latach możliwość ataku prewencyjnego ze strony Izraela. Irańskie władze utrzymywały jednak, że pozyskanie energii atomowej ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa⁹. Deklarację o pokojowym wykorzystaniu energii atomowej Iran podtrzymał w latach późniejszych¹⁰.

Obawy związane z rozwojem programu atomowego dla innych celów niż pokojowe pojawiły się na początku lat dziewięćdziesiątych. Zaczęto wówczas podejrzewać, że Iran dysponuje potencjałem technicznym pozwalającym na budowę broni jądrowej¹¹. Doniesienia o prowadzeniu ukrytych działań przez irańskie władze, mających na celu wzbogacanie uranu, któ-

⁶ *Iran's Nuclear Programme*, (Nuclear Talks, 2012) http://topics.nytimes.com/top/news/international/countriesandterritories/iran/nuclear_program/index.html (dostęp: 3 kwietnia 2012 r.).

⁷ D. Raviv, Y. Melman, *Spies against Armageddon, Inside Israel's Secret Wars*, Lewant Books, Nowy Jork 2012, s. 1–21.

⁸ Zob. więcej: A. Krasnowolska (red.), *Historia Iranu*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2010, s. 899–905.

⁹ J. Roshandel, N.Ch. Lean, *Iran, Israel and the United States, Regime Security vs. Political Legitimacy*, Praeger Security International, Oxford 2011, s. 10–31.

¹⁰ W 2010 r. wspólnie z Turcją oraz Brazylią irańskie władze złożyły deklarację dotyczącą paliwa nuklearnego wskazując na prawo do rozwoju programu atomowego, zgodnie z postanowieniami Układu o nierozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, zob. *Nuclear fuel declaration by Iran, Turkey and Brazil*, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/8686728.stm (dostęp: 25 marca 2013 r.).

¹¹ J. Zdanowski, *Historia Bliskiego Wschodu w XX w.*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2010, s. 515–520.

re mogą służyć budowie broni jądrowej, pojawiły się w latach 2002–2003. Już wcześniej wskazywano jednak, że Iran zainteresował się ponownie programem nuklearnym w połowie lat 80., uzyskując wsparcie Pakistanu¹². Wskazywano równocześnie, że intensyfikacja działań w Iranie miała związek z rozpoczęciem operacji „Pustynna Burza” i zwiększeniem obecności sił amerykańskich w regionie¹³. Międzynarodowy sceptycyzm na przełomie lat 2002 i 2003 wynikał z ujawnionych – przez rezydującą w Londynie irańską opozycję związaną z organizacją Ludowi Mudżahedini Iranu¹⁴ – szczegółów dotyczących produkcji ciężkiej wody oraz wzbogacania uranu w Iranie, co zostało uznane za krok w kierunku produkcji materiałów rozszczepialnych wykorzystywanych przy produkcji broni atomowej. Inspektorzy MAEA nie posiadali dostatecznych dowodów na potwierdzenie tezy, iż działania te mają bezpośredni związek z produkcją broni atomowej. Okoliczności prowadzenia prac wzbudziły jednak niepokój w związku z intencjami irańskich władz¹⁵, a zatajenie informacji o imporcie oraz produkcji uranu stanowiły naruszenie międzynarodowych zobowiązań¹⁶. Kontrargumentacja ze strony przedstawicieli Iranu, także na łamach prasy, nie łagodziła coraz większych rozbieżności¹⁷. Podnoszono, że argumentacja irańskich władz o wykorzystaniu energii jądrowej do celów pokojowych miała wyłącznie na celu załagodzenie sytuacji, w związku z odkryciem instalacji nuklearnych w Iranie¹⁸. MAEA nie wykluczała, że w Iranie prowadzony jest tajny program nuklearny. Jednoznaczna ocena była jednak utrudniona ze względu na możliwości podwójnego zastosowania energii jądrowej, w celach militar-

¹² Zob. więcej: A. Głogowski, *Współpraca irańsko-pakistańska w zakresie badań nad bronią atomową*, w: M. Chorośnicki (red.), *Współczesne oblicze Iranu*, Wydawnictwo AT, Kraków 2012, s. 13–18.

¹³ Zob. G. Bruno, *Iran's Nuclear Program*, <http://www.cfr.org/iran/irans-nuclear-program/p16811#p1> (dostęp: 12 maja 2012 r.).

¹⁴ Organizacja przez wiele lat figurowała na liście organizacji terrorystycznych Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych. Po kilku korzystnych rozstrzygnięciach w sprawach przed sądem Unii Europejskiej (wcześniej Sąd I Instancji) oraz Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej została usunięta z tego wykazu. Zob. Sprawy: T-228/02 People's Mojahedin Organization of Iran v. Council, T-256/07 People's Mojahedin Organization of Iran v. Council, C-29/09 France v. People's Mojahedin Organization of Iran, <http://curia.europa.eu/> (dostęp: 2 lipca 2012 r.).

¹⁵ Zob. więcej w: J. Borger, *Iran's acceleration of its nuclear programme angers the west*, „The Guardian” 19 lipca 2011 r. <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jul/19/iran-acceleration-nuclear-angers-west> (dostęp: 17 maja 2012 r.).

¹⁶ Implementation of NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran. <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-40.pdf>. (dostęp: 9 września 2012 r.).

¹⁷ H. Rohani, *Iran's Nuclear Program: The Way Out*, „Time”, 9 maja 2006 r. <http://www.time.com/time/printout/0,8816,1192435,00.html> (dostęp: 7 lipca 2012 r.).

¹⁸ D. Gold, *The rise of nuclear Iran: how Teheran Defies the West*, Regnery Publishing Inc., Waszyngton 2009, s. 11–19.

nych oraz cywilnych. Prawo do korzystania z energetyki jądrowej do celów pokojowych, zagwarantowane zostało na mocy Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, którego Iran był stroną. Uznano jednak, że irańskie władze wstrzymują informacje niezbędne do wyjaśnienia materiałów wywiadowczych zgromadzonych przez 10 państw, według których w Iranie toczą się prace nad budową broni atomowej. Stanowisko to sygnalizowało militarny charakter działań podejmowanych w Iranie i spotkało się z krytyką Federacji Rosyjskiej¹⁹. Zaniepokojenie społeczności międzynarodowej wzbudziły również sygnały, że członkowie Korpusu Strażników Rewolucji Islamskiej (IRGC) dostarczają broń i amunicję szyickim grupom w Iraku²⁰. Dodatkowo pojawiały się informacje o szkoleniu i finansowaniu przez IRGC Hezbollahu, Hamasu oraz wspieraniu Omara al-Bashira w Sudanie²¹.

Ostatnie lata nie przyniosły zmiany stanowiska żadnej ze stron. Na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych, Unii Europejskiej podjęto działania w celu wywarcia wpływu na Iran. Rada Bezpieczeństwa ONZ, kierując się raportami MAEA, w obawie, że Iran zmierza do wyprodukowania broni nuklearnej, kilkakrotnie nałożyła sankcje na liczne podmioty irańskie, w tym wysokich urzędników państwowych, instytucje publiczne, naukowców oraz firmy zaangażowane w irański program nuklearny. W ślad za działaniami Rady Bezpieczeństwa mechanizmy restrykcyjne wobec podmiotów z Iranu wprowadziła również Unia Europejska. Działania te, które przyjęły formę ograniczeń gospodarczych i finansowych, poprzedzone były w latach 2002–2004 kilkunastoma inspekcjami wybranych instalacji nuklearnych w Iranie²², apelami o podpisanie Protokołu dodatkowego do Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej oraz seriami rozmów wielostronnych, także z przedstawicielami Unii Europejskiej. Brak współpracy ze strony irańskich władz spowodował, że w ciągu ostatnich lat wprowadzono sze-

¹⁹ Rosja skrytykowała Międzynarodową Agencję Energii Atomowej za ujawnianie zbyt wielu informacji, wskazując, że działanie takie wzbudza emocje i ogranicza możliwość dialogu. Krytyczne nastawienie Rosji stanowiło również sygnał, że nowy raport nie będzie miał wpływu na zmianę jej stanowiska dotyczącego wprowadzenia nowych sankcji na Iran. Dotychczas stanowisko to było negatywne. Za: J. Borger, *Iran May Be Researching Nuclear Warhead, Claims Watchdog*, „The Guardian”, 8 listopada 2011 r., <http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/08/iran-research-nuclear-warhead-watchdog?INTCMP=ILCNETTXT3487> (dostęp: 2 września 2012 r.).

²⁰ Z. Zaki, *The Al Quds: Iran's Elite Secretive Guard*, <http://abcnews.go.com/International/story?id=2875127#.UNGdvuS5G-E> (dostęp: 11 października 2012 r.).

²¹ E. Ottolenghi, *The Pasdaran, Inside Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps*, FDD Press, Waszyngton 2011, s. 1-15.

²² P. Durys, *Program nuklearny Iranu: implikacje dla bezpieczeństwa regionalnego i globalnego*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2004, s. 14-26.

roki zakres ograniczeń o charakterze finansowym, obejmujący zamrożenie funduszy, zakaz otwierania nowych oddziałów banków irańskich na terytorium państw członkowskich, a także ścisły monitoring wszystkich transakcji finansowych realizowanych przez podmioty z Iranu lub na ich rzecz. Nie brakuje opinii, że tylko sankcje międzynarodowe, w tym całkowite odcięcie Iranu od systemu bankowego, mogą skutecznie zatrzymać rozwój irańskiego programu nuklearnego, a także mogą stanowić jedyną praktyczną alternatywę dla konfliktu zbrojnego²³. Mechanizm sankcji finansowych znalazł szerokie poparcie na arenie międzynarodowej i odpowiednie uregulowania zostały wprowadzone zarówno przez Unię Europejską, jak i Stany Zjednoczone. Zasadniczym celem sankcji jest skłonienie irańskich władz do dialogu, wskazuje się jednak na ich bezpośredni wpływ na całe społeczeństwo Iranu. Pojawiają się także argumenty, że trudno jest przewidzieć kierunek wydarzeń. Pod wpływem sankcji irańskie społeczeństwo może wystąpić przeciwko obecnym władzom, może jednak skoncentrować się tylko na krytyce Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych za pogarszającą się sytuację gospodarczą²⁴. Tak szeroki zakres sankcji uderzający w przemysł wydobywczy i sektor bankowy ogranicza źródło dochodu irańskiego rządu. Na skutek spadających dochodów rząd musiał zawiesić realizację wielu inwestycji, co z kolei przyczynia się do wzrostu bezrobocia i zwiększenia dysproporcji społecznych²⁵. W 2012 r. nastąpiła deprecjacja kursu irańskiej waluty, spadek dochodów z eksportu ropy naftowej i gazu oraz znaczące braki w zaopatrzeniu zarówno produktów spożywczych, jak i lekarstw²⁶. Ocena wpływu tych czynników na zmianę stanowiska Iranu jest niejednoznaczna. Z jednej strony podnosi się argumenty, że wszystkie te elementy, częściowo będące również wynikiem nieudanych reform z lat 2010–2011, a także wprowadzonych sankcji międzynarodowych, w połączeniu z wysokim bezrobociem

²³ M. Dagan, A. Hanning, R.J. Woosley, Ch. Guthrie, K. Silverberg, M.D. Wallace, *Total Sanctions Might Stop Iran*, „The Wall Street Journal” 16 czerwca 2012, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304192704577406353077188354.html> (dostęp: 22 grudnia 2012 r.).

²⁴ Y. Melman, M. Javedanfar, *Nuklearny Sfinks, Iran Mahmuda Ahmadinedżada*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2007, s. 178–188.

²⁵ A. Arousi, *Iranians feel the pain of sanctions: 'Everything has doubled in price'*, http://worldnews.nbcnews.com/_news/2012/05/15/11714780-iranians-feel-the-pain-of-sanctions-everything-has-doubled-in-price?lite (dostęp: 24 stycznia 2013 r.).

²⁶ Na skutek sankcji, w tym ograniczeń w realizacji transakcji finansowych, Iran ma problemy z importem wielu produktów, także lekarstw. W ostatnim czasie zwrócono się do Indii, które są jednym z nielicznych krajów dokonujących transakcji z Iranem. *Sanctions Force Iran to Consider Indian Drugs*, <http://www.thenational.ae/news/world/middle-east/sanctions-force-iran-to-consider-indian-drugs> (dostęp: 22 stycznia 2013 r.).

oraz zaostrzenie stosunków z Izraelem, mogą istotnie wpłynąć na sytuację w Iranie²⁷. Z drugiej strony pojawiają się jednak opinie, że trudności gospodarcze, nawet znaczące, nie będą stanowiły przeszkody w budowie arsenału nuklearnego przez Iran²⁸.

Międzynarodowe sankcje o charakterze finansowym

Intensywne działania mające na celu przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia zostały podjęte przez Radę Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych w ciągu ostatniej dekady. Uregulowania przewidywały zróżnicowane środki, jednak nie wprowadzały mechanizmu autoryzacji transakcji, który miałby zastosowanie do wszelkich operacji finansowych dokonywanych z podmiotami irańskimi.

Rada Bezpieczeństwa ONZ kilkakrotnie uchwałała rezolucje odnoszące się bezpośrednio do sytuacji w Iranie²⁹. Argumentów dostarczyły raporty MAEA. Jako główny powód wskazywano brak współpracy irańskich władz z przedstawicielami MAEA, która pozwoliłaby na ocenę celu rozwoju irańskiego programu nuklearnego.

Początkowo w rezolucjach³⁰ wzywano Iran do podporządkowania się wymogom wskazanym przez MAEA, zaprzestania procesu wzbogacania uranu, a także apelowano do społeczności międzynarodowej o ścisłą kontrolę obrotu materiałami, które mogą być wykorzystane przez Iran do produkcji ciężkiej wody.

Brak chęci do podjęcia dialogu ze strony irańskich władz zaowocował przyjęciem restrykcyjnych rozwiązań w stosunku do licznych podmiotów z Iranu, wprowadzonych w trzech najistotniejszych rezolucjach 1737(2006)³¹,

²⁷ J. Amuzegar, *Economic Crisis in Iran*, International Economic Bulletin, 3 maja 2012 r., <http://carnegieendowment.org/2012/05/03/economic-crisis-in-iran/aofa> (dostęp: 24 stycznia 2013 r.).

²⁸ P. Clawson, *Tehran Adds to the Pressure on Iran's Economy*, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/tehran-adds-to-the-pressure-on-irans-economy>, (dostęp: 22 stycznia 2013 r.).

²⁹ Szczególne uprawnienia udzielone Radzie dla wykonywania tych obowiązków określone zostały w rozdziałach VI, VII, VIII i XII Karty Narodów Zjednoczonych. Zgodnie z art. 39 Karty Rada Bezpieczeństwa stwierdza istnienie zagrożenia lub naruszenia pokoju, bądź aktu agresji, oraz udziela zaleceń lub decyduje, jakie środki należy zastosować w myśl art. 41 i 42 w celu utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Karta Narodów Zjednoczonych z 26 czerwca 1945 r. (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90).

³⁰ Resolution 1696 (2006) adopted by the Security Council at its 5500th meeting, on 31 July 2006, [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1696\(2006\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1696(2006)) (dostęp: 11 sierpnia 2012 r.).

³¹ Resolution 1737 (2006) adopted by the Security Council at its 5612th meeting, on 23 December 2006, [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1737\(2006\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1737(2006)) (dostęp: 11 sierpnia 2012 r.).

1803(2008)³² oraz 1929(2010)³³. Środki finansowe przewidziane w rezolucjach obejmowały m.in. zamrożenie aktywów wysokich rangą funkcjonariuszy, członków Korpusu Strażników Rewolucji Islamskiej, osób fizycznych i podmiotów zaangażowanych w irański program nuklearny. Mechanizm ten miał jednak ograniczony zakres. Stosowano go do podmiotów, które zostały zidentyfikowane jako zaangażowane we wspieranie irańskiego programu nuklearnego³⁴. Wezwano również państwa do zachowania czujności przy podejmowaniu nowych zobowiązań wiążących się z pomocą finansową w zakresie handlu z Iranem, takich jak udzielanie kredytów eksportowych, gwarancji czy ubezpieczeń obywatelom, które mogłyby się w jakikolwiek sposób przyczynić do działań Iranu związanych ze wzbogacaniem i ponownym przetwarzaniem uranu lub z ciężką wodą oraz opracowania w Iranie systemów przenoszenia broni jądrowej. Ponadto zakazywano udzielania pomocy technicznej, pomocy finansowej, inwestycyjnej a także prowadzenia szkoleń dla obywateli Iranu w dziedzinach, które mogłyby przyczynić się do rozwoju programu nuklearnego Iranu. W praktyce chodziło o uniemożliwienie wymiany naukowej między ośrodkami technicznymi, wyspecjalizowanymi w energetyce jądrowej, a ich odpowiednikami z Iranu. Państwa zostały również zobowiązane do zachowania czujności w relacjach instytucji kredytowych i finansowych znajdujących się w ich jurysdykcji z bankami mającymi siedzibę w Iranie, w szczególności z Bankiem Melli³⁵ oraz Bankiem Saderat³⁶, a także ich oddziałami za granicą³⁷. Oba banki uznawano za podmioty świadczące pomoc finansową licznym przedsiębiorstwom zaangażowanym w irański program nuklearny. Wskazano, że Bank Melli ułatwiał zakupy materiałów dla irańskiego programu nuklearnego i raketowego, a także świadczył usługi finansowe, takie jak akredytywy bankowe czy prowadzenie rachunków bankowych dla przedsiębiorstw objętych postanowieniami rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ 1737 (2006) i 1747 (2007). Zachowanie czujności było obowiązkiem mało precyzyjnym, jednak

³² Resolution 1803 (2008) adopted by the Security Council at its 5848th meeting, on 3 March 2008, [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1803\(2008\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1803(2008)) (dostęp: 11 sierpnia 2012 r.).

³³ Resolution 1929(2010) adopted by the Security Council at its 6335th meeting, on 9 June 2010, [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1929\(2010\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1929(2010)) (dostęp: 12 sierpnia 2012 r.).

³⁴ Individuals And Entities Designated As Subject To The Travel Ban And Assets Freeze Pursuant to Resolution 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1929 (2010), <http://www.un.org/sc/committees/1737/pdf/1737ConsolidatedList.pdf> (dostęp: 22 stycznia 2013 r.).

³⁵ Pierwszy irański bank komercyjny założony w 1928 r., <http://www.bmi.ir/en/> (dostęp: 23 stycznia 2013 r.).

³⁶ Bank założony w 1952 r. Jeden z największych banków w regionie posiadający oddziały m.in. w Afganistanie, Bahrajnie, Niemczech, Wielkiej Brytanii, Omanie, Katarze.

³⁷ Na mocy rezolucji 1747 (2007) wezwano do zamrożenia funduszy irańskiego Banku Sepah.

w głównej mierze obejmowało stosowanie przez banki mechanizmów identyfikacyjnych, określonych w regulacjach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Mechanizmy te miały na celu monitoring przepływów finansowych i analizę transakcji oraz ocenę klientów pod kątem ryzyka związanego z rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia.

W celu monitoringu wdrażania postanowień rezolucji, na mocy rezolucji 1737 (2006) utworzony został Komitet Rady Bezpieczeństwa, jako organ doradczy Rady³⁸. Do zadań Komitetu należy podejmowanie działań w razie naruszenia środków wprowadzonych na mocy rezolucji, wskazywanie podmiotów, które powinny zostać objęte restrykcjami, a także wydawanie zaleceń mających na celu zwiększenie skuteczności sankcji³⁹. W realizacji tych zadań Komitet wspierany jest przez Panel ekspertów⁴⁰, który odpowiada za opracowywanie analiz, stanowisk i ocen w zakresie wdrażania sankcji. Zwiększająca się skala uregulowań o charakterze finansowym nie spowodowała wydania jakichkolwiek zaleceń, które mogłyby stanowić pomoc interpretacyjną dla sektora finansowego.

Postanowienia rezolucji spotkały się z reakcją Grupy specjalnej do spraw przeciwdziałania praniu pieniędzy (*Financial Action Task Force*, FATF), mimo że tematyka związana z rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia wykraczała poza standardowy zakres jej działań⁴¹. Przez kilkanaście lat FATF koncentrowała się na kwestiach związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy, poszerzając zakres działań o finansowanie terroryzmu. Rozwój

³⁸ Komitet jest ciałem doradczym Rady Bezpieczeństwa, składa się z 15 członków odpowiadających składowi Rady Bezpieczeństwa. Podobne Komitety funkcjonują na podstawie innych rezolucji, między innymi rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1267 (1999) i rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1373 (2001).

³⁹ Komitet ustanowiony na mocy rezolucji 1737 (2006) pierwotnie miał za zadanie dążenie do realizacji celów określonych w paragrafie 18 rezolucji: gromadzenia informacji o działaniach podjętych przez państwa w celu implementacji rezolucji, uzyskiwania informacji od Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej w odniesieniu do Iranu oraz analizę informacji o ewentualnych naruszeniach postanowień rezolucji.

⁴⁰ Panel ekspertów jako ciało pomocnicze Komitetu został ustanowiony na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1929 (2010).

⁴¹ Grupa specjalna ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy została utworzona w 1989 r. na szczycie G-7, w Paryżu. Jest niezależnym podmiotem międzyrządowym, którego zadaniem jest ustanawianie standardów i wspieranie działań służących zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Grupa opracowała 40 zaleceń, stanowiących zestaw zasad pozwalających na przeciwdziałanie praniu pieniędzy. Po atakach terrorystycznych z 11 września 2001 r. działaniami grupy objęto przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu i w tym celu poszerzono zakres rekomendacji o dodatkowe 9 specjalnych zaleceń. W 2012 r. zalecenia te zostały skonsolidowane i dodatkowo poszerzone o rekomendację dotyczącą przeciwdziałania rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia. Zalecenia te stanowią podstawę do ewaluacji systemów prawnych poszczególnych państw, <http://www.fatf-gafi.org/> (dostęp: 5 września 2012 r.).

sytuacji międzynarodowej oraz restrykcje finansowe wprowadzane przez Radę Bezpieczeństwa ONZ spowodowały aktywność również w odniesieniu do problematyki rozprzestrzeniania broni masowego rażenia oraz Iranu. Kilkakrotnie wydano wytyczne dotyczące wdrażania postanowień rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, w szczególności odnosząc się do unormowań o charakterze finansowym. W czerwcu 2007 r. przyjęto wytyczne w sprawie implementacji regulacji finansowych przewidzianych w rezolucjach Rady. Wytyczne te nie były wiążące, a ich celem było jedynie wsparcie państw w implementacji sankcji określonych w poszczególnych rezolucjach⁴², a także ustalenie ram dla analizy globalnych mechanizmów przeciwdziałających rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia. W tym samym roku FATF przyjęła załącznik do wytycznych, w którym odniesiono się bezpośrednio do sankcji o charakterze finansowym nałożonych na instytucje sektora finansowego. Nie bez wpływu na zaangażowanie FATF w te kwestie był fakt, że Iran uznano za państwo wysokiego ryzyka. Taka ocena wynikała z braku działań ze strony Iranu, które pozwoliłyby na wyeliminowanie zagrożenia związanego z praniem pieniędzy oraz finansowaniem terroryzmu, a co za tym idzie – ryzyka dla całego systemu finansowego⁴³. Grupa wezwała wszystkie państwa, aby instytucje kredytowe i finansowe, będące w ich jurysdykcji, zwracały szczególną uwagę na relacje biznesowe i transakcje z podmiotami z Iranu⁴⁴. Kwestie związane z ryzykiem finansowania rozprzestrzeniania broni masowego rażenia uznano za tak istotne, że w 2012 r. rekomendacje FATF objęły także stosowanie sankcji Rady Bezpieczeństwa ONZ mających na celu przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia.

Zalecenia FATF nie mają mocy wiążącej, a do 2012 r. wdrożenie rezolucji dotyczących przeciwdziałania rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia nie stanowiło kryterium oceny przy ewaluacji systemów poszczególnych państw. Państwa – sygnatariusze Karty zobligowane były jednak do wdrożenia postanowień rezolucji oraz do cyklicznego informowania o podjętych działaniach Komitetu, ustanowionego na mocy rezolucji 1737 (2006). W przypadku państw członkowskich Unii Europejskiej, analiza raportów wskazuje, że większość kwestii jest regulowana przez Wspólną Politykę Zagraniczną

⁴² <http://www.fatf-gafi.org/topics/financingofproliferation/> (dostęp: 11 listopada 2012 r.).

⁴³ Iran nie jest członkiem FATF. Komunikaty dotyczące uchybień w systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu dotyczące Iranu były wydawane regularnie od kilku lat.

⁴⁴ *FATF Public Statement – 19 October 2012, High-risk and Non-cooperative Jurisdictions*, <http://www.fatf-gafi.org/> (dostęp: 20 listopada 2012 r.).

i Bezpieczeństwa. Na poziomie krajowym państwa podejmują działania komplementarne względem rozwiązań przyjętych w tym zakresie przez Unię⁴⁵.

Autoryzacja transakcji – mechanizm prewencyjny Unii Europejskiej

Reżim sankcji ustanawianych przez ONZ mieści się w zakresie działań podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i jest wdrażany na poziomie unijnym w sposób zunifikowany. Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi traktatem z Lizbony, w obecnie obowiązującym stanie prawnym podstawę regulacji stanowi art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym wydawane są decyzje – określające podejście Unii do danego problemu. Po wydaniu decyzji Rada przyjmuje rozporządzenie zgodnie z art. 215⁴⁶ Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

W ślad za rozwiązaniami przyjętymi na forum Rady Bezpieczeństwa, Unia Europejska wprowadziła zróżnicowane środki, od embarga poprzez zamrożenie aktywów po autoryzację transakcji. Zakres unormowań w tym ostatnim obszarze wykracza jednak znacznie poza stosowanie postanowień rezolucji⁴⁷. Autoryzacja transakcji jest mechanizmem bezprecedensowym.

Pierwsze uregulowania dotyczące Iranu przewidziane zostały we wspólnym stanowisku 2007/140/WPZiB⁴⁸ oraz rozporządzeniu (WE) nr 423/2007⁴⁹. Przepisy rozporządzenia normowały w szerokim zakresie ograniczenia związane z obrotem towarami⁵⁰. Na mocy rozporządzenia zamrożono fundusze

⁴⁵ *Reports from Member States Pursuant to Paragraph 19 of Resolution 1737 (2006), Paragraph 8 of Resolution 1747 (2007), Paragraph 13 of Resolution 1803(2008) and Paragraph 31 of Resolution 1929 (2010).* <http://www.un.org/sc/committees/1737/memberstatesreports.shtml> (dostęp: 2 września 2012 r.).

⁴⁶ Zgodnie z art. 215 ust. 1 TFUE jeżeli decyzja, przyjęta zgodnie z tytułem V rozdział 2 Traktatu o Unii Europejskiej, przewiduje zerwanie lub ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich, Rada przyjmuje niezbędne środki, stanowiąc większością kwalifikowaną na wspólny wniosek wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Komisji.

⁴⁷ P.E. Dupont, *Countermeasures and Collective Security: The Case of the EU Sanctions Against Iran*, *Journal of Conflict Security Law* (Winter 2012) 17 (3): 301-336.

⁴⁸ Wspólne stanowisko Rady 2007/140/WPZiB z 27 lutego 2007 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.Urz. UE L61 28.2.2007, s. 49).

⁴⁹ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 423/2007 z 19 kwietnia 2007 r. dotyczące środków ograniczających wobec Iranu (Dz.Urz. UE L 103 z 20.4.2007, s. 1).

⁵⁰ Wprowadzono ograniczenia przywozu towarów i technologii, które mogłyby być wykorzystane w działaniach Iranu związanych ze wzbogacaniem i ponownym przetwarzaniem uranu, z ciężką wodą lub rozwojem systemów przenoszenia broni jądrowej, zakaz świadczenia usług związanych z takimi towarami lub technologiami, zakaz inwestycji związanych z takimi towarami i technologiami, zakaz sprowadzania takich towarów i technologii z Iranu.

i zasoby gospodarcze osób, podmiotów i organów zaangażowanych w rozwój irańskiego programu nuklearnego. Wprowadzono równocześnie zakaz udostępniania funduszy i zasobów gospodarczych takim podmiotom. Środki te znalazły zastosowanie zarówno do podmiotów wskazanych przez Komitet zgodnie z postanowieniami rezolucji 1737 oraz do podmiotów, które na mocy wspólnego stanowiska uznano za zaangażowane w działalność Iranu stwarzającą zagrożenie rozprzestrzeniania broni jądrowej. Lista ta obejmowała wysokich rangą irańskich funkcjonariuszy, naukowców, spółki energetyczne oraz przemysłowe, a także irański Bank Sepah i londyński Bank Sepah International. Równocześnie przepisy rozporządzenia wskazywały przypadki, w których zezwalano na zwolnienie zamrożonych funduszy. Stopniowo mechanizm zamrożenia funduszy rozszerzano na inne banki⁵¹. Powyższe mechanizmy wynikały z rezolucji Rady Bezpieczeństwa i były stosowane również w przypadku innych reżimów⁵². W 2008 r. wprowadzono uregulowania dotyczące relacji bankowych między instytucjami kredytowymi z Unii Europejskiej a irańskimi bankami⁵³. Instytucje zobligowano do nadzoru nad transakcjami prowadzonymi w relacjach z instytucjami sektora finansowego z Iranu, identyfikacji zleceniodawców i beneficjentów transakcji, zgodnie z przepisami służącymi przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz zgłaszania podejrzanych transakcji do jednostek analityki finansowej⁵⁴.

W 2010 r. przyjęto ograniczenia⁵⁵ zaostrzające – w ślad za rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1929 (2010) – dotychczasowe sankcje w stosunku do Iranu. Wprowadzone środki restrykcyjne, mające na celu przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, dotyczyły handlu, transportu, a także sektora finansowego. W rozporządzeniu przewidziano ograniczenia

⁵¹ Mechanizm ten znalazł zastosowanie w przypadku największych banków irańskich: Banku Sepah, Banku Saderat, Banku Tejarat, Banku Melli. W sprawie tego ostatniego zastosowanie zamrożenia funduszy zostało zaskarżone do Sądu Unii Europejskiej oraz Trybunału Sprawiedliwości UE.

⁵² Zamrożenie funduszy określonych podmiotów oraz zakaz ich udostępniania są najczęściej stosowanymi środkami o charakterze finansowym, przewidzianym w licznych rezolucjach Rady Bezpieczeństwa ONZ m.in. dotyczących przeciwdziałania terroryzmowi czy łamaniu standardów demokratycznych.

⁵³ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1110/2008 z 10 listopada 2008 r. zmieniające rozporządzenie 423/2007 wprowadzające szczególne środki ograniczające w stosunku do Iranu (Dz.Urz. UE L 300 z 11.11.2008 r. s. 1).

⁵⁴ Uregulowania te odpowiadały postanowieniom finansowym rezolucji 1803/2008, zostały jednak uszczegółowione zgodnie z wytycznymi FATF. Analogiczne uregulowania znalazły również zastosowanie w 2009 r. wobec Korei Północnej.

⁵⁵ W dniu 27 października 2010 r. weszło w życie rozporządzenie Rady (UE) 961/2010 r. z 25 października 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.Urz. UE L 281 z 27.10.2010 r. s. 1), poprzedzone decyzją Rady 2010/413/WPZiB.

eksportu i importu, pomocy finansowej na rzecz handlu, poruszania się, zamrożenie funduszy określonych podmiotów, a także ograniczenia w zakresie świadczenia usług finansowych oraz przekazywania środków finansowych. Monitoringowi poddano wszystkie transakcje dokonywane między podmiotami z Unii Europejskiej a podmiotami z Iranu. Mechanizm ten nie wynikał z przepisów rezolucji i z założenia nie miał on formy sankcji. Uzasadnienia dla wprowadzenia tego środka nie zawierała jednak ani decyzja, ani rozporządzenie. Z brzmienia przepisu można wywnioskować, że autoryzację transakcji uznano za dodatkowy mechanizm, głównie o charakterze prewencyjnym, który miał na celu ściślejszą kontrolę nad operacjami finansowymi dokonywanymi z podmiotami z Iranu. Na mocy art. 21 rozporządzenia wprowadzono obowiązek uzyskania zezwolenia na dokonanie płatności na rzecz podmiotu z Iranu lub od takiego podmiotu, jeżeli kwota płatności przekracza równowartość 40 tys. euro. Obowiązek ten nie miał zastosowania do transakcji obejmujących środki spożywcze, opiekę medyczną, sprzęt medyczny lub do celów humanitarnych.

Wraz z wprowadzeniem sankcji, podmioty z Iranu chcąc omijać ograniczenia międzynarodowe, zaczęły na szeroką skalę zakładać przedsiębiorstwa poza granicami państwa, w szczególności w Dubaju. Dubaj jest nie tylko jednym z największych centrów finansowych w regionie, ale jest również zamieszkały przez liczną społeczność irańską, a liczba firm irańskich przekracza 8 tys. Nie bez znaczenia jest fakt, że w Dubaju liberalnie podchodzi się do restrykcji międzynarodowych i akceptuje wysokokwotowe transakcje gotówkowe⁵⁶.

Definicja podmiotów z Iranu została uregulowana w sposób na tyle szeroki, że w praktyce mogła mieć zastosowanie do każdego podmiotu i miała skutecznie przeciwdziałać omijaniu ograniczeń⁵⁷. Głównym celem takiej definicji była kontrola wszystkich transakcji nie tylko dokonywanych między podmiotami na terytorium Unii Europejskiej a podmiotami z Iranu, ale również transakcji dokonywanych na rzecz przedsiębiorstw utworzonych w państwach trzecich, które mogły znajdować się pod kontrolą podmiotów irańskich lub ułatwiać transfer środków finansowych do Iranu. W odpowiedzi na wprowadzone ograniczenia irańskie władze zaczęły otwierać

⁵⁶ *Iran's Ability to Avoid Sanctions* <http://www.defenddemocracy.org/media-hit/irans-ability-to-avoid-sanctions/> (dostęp: 23 stycznia 2013 r.).

⁵⁷ Definicja podmiotu z Iranu obejmowała nie tylko państwo irańskie lub każdy organ publiczny, każdą osobę fizyczną lub prawną z Iranu, każdy podmiot będący własnością lub pod kontrolą, bezpośrednio lub pośrednio, co najmniej jednej z wyżej wymienionych osób lub organów.

akredytywy w bankach pakistańskich i chińskich, rejestrować firmy objęte ograniczeniami pod innymi nazwami oraz korzystać z systemu hawala⁵⁸, który pozwalał na przekazy środków finansowych z pominięciem systemu bankowego. Pomimo restrykcji międzynarodowych Iran prowadzi również szeroką współpracę gospodarczą z wieloma państwami. W ostatnim czasie rozpoczął rozmowy handlowe z Armenią. Jednak skala zaangażowania Iranu w tym państwie jest zbyt mała, żeby wzbudzić niepokój społeczności międzynarodowej⁵⁹. Sankcje nałożone na sektor bankowy nie przeszkodziły również Iranowi w dokonywaniu rozliczeń finansowych z innymi państwami. Przykładowo, Indie połowę należności za importowaną z Iranu ropę naftową regulują w rupiach indyjskich. Za uzyskane w ten sposób środki Iran kupuje towary indyjskie. Wskazuje się, że taka polityka nie jest możliwa do utrzymania w dłuższej perspektywie⁶⁰, jednak analogiczne metody rozliczeń przyjęto również w relacjach gospodarczych między Iranem a Turcją, używając jako waluty rozliczeniowej złota⁶¹. Szeroki zakres sankcji nie przeszkodził również w dokonywaniu inwestycji telekomunikacyjnych w Iranie⁶².

Autoryzacja transakcji nie wydawała się skutecznym mechanizmem prewencyjnym. Nie została też poddana gruntownej analizie pod kątem obciążenia administracji państw członkowskich czy sektora bankowego. Wynika to z faktu, że obciążenie to uzależniano od liczby transakcji przeprowadzanych w poszczególnych państwach, a ich skalę trudno było przewidzieć. W celu zminimalizowania obciążeń administracyjnych po stronie administracji państw członkowskich wprowadzono autoryzację transakcji dokonywaną w sposób dorozumiany. Zezwolenie na dokonanie transakcji uznawa-

⁵⁸ Hawala jest alternatywną formą przekazu środków finansowych, typową dla społeczności islamskich. System ten opiera się na zaufaniu między stronami, nie prowadzi się rejestrów transakcji, ani nie ma wymogu posiadania rachunku. Za: R. Gladstone, *Iran Finding Some Ways to Evade Sanctions, Treasury Department Says*, „The New York Times”, 10 stycznia 2013 r. http://www.nytimes.com/2013/01/11/world/middleeast/iran-finding-ways-to-circumvent-sanctions-treasury-department-says.html?_r=2& (dostęp: 23 stycznia 2013 r.).

⁵⁹ J. Vela, *Iran may look north to skirt US sanctions*, <http://www.thenational.ae/news/world/middle-east/iran-may-look-north-to-skirt-us-sanctions#ixzz2lycgxNTI> (dostęp: 22 stycznia 2013 r.).

⁶⁰ M. Stancati, *Singh Touts Democracy in Tehran Speech*, „The Wall Street Journal”, 30 sierpnia 2012 r., <http://blogs.wsj.com/indiarealtime/2012/08/30/singh-touts-democracy-in-tehran-speech/> (dostęp: 24 stycznia 2013 r.).

⁶¹ J. Parkinson, E. Peker, *Turkey Swaps Gold for Iranian Gas*, „The Wall Street Journal”, 23 listopada 2012 r., <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324352004578136973602198776.html> (dostęp: 23 stycznia 2013 r.).

⁶² S. Stecklow, *Ericsson Helps Iran Telecoms, Letter Reveals Long-Term Deal*, Reuters, 20 listopada 2012 r., <http://www.reuters.com/article/2012/11/20/us-iran-ericsson-idUSBRE8AJ0IY20121120> (dostęp: 22 stycznia 2013 r.).

no za udzielone, jeśli właściwy organ otrzymał pisemny wniosek o udzielenie zezwolenia i w terminie 4 tygodni od jego otrzymania nie sprzeciwił się na piśmie przekazaniu środków finansowych. Brak było wymogu podejmowania jakichkolwiek działań, jeżeli nie wystąpiły przesłanki uzasadniające zgłoszenie sprzeciwu. Dodatkowo przyjęto przepis, zgodnie z którym właściwe organy mogły pobierać opłaty za rozpatrzenie wniosku o dokonanie autoryzacji, co miało zrekompenzować obciążenie administracyjne.

Zgodnie z rozporządzeniem informacje o transakcjach o równowartości 10 tys. euro lub powyżej tej kwoty oraz wnioski o zezwolenie każdorazowo były kierowane przez dostawcę usług płatniczych zleceniodawcy lub odbiorcy. Tym samym obowiązki te zostały nałożone na sektor finansowy. Jeżeli przedsiębiorca krajowy zlecił płatność lub płatność na jego rzecz została zlecona w Iranie, z wnioskiem o wyrażenie zgody na jej realizację występował bank przedsiębiorcy⁶³. Właściwy organ zobowiązano do analizy transakcji w ciągu 4 tygodni od wpłynięcia wniosku. Stwierdzenie, że dany przekaz środków mógłby przyczynić się do działań Iranu związanych ze wzbogacaniem uranu, z przetwarzaniem lub z ciężką wodą, a także zakazanych działań związanych z poszukiwaniem ropy naftowej i gazu ziemnego, produkcją ropy naftowej i gazu ziemnego, rafinacją oraz skraplaniem gazu ziemnego, stanowiło przesłankę uzasadniającą odmowę udzielenia zezwolenia na przekazanie środków.

Z uwagi na specyfikę środków ograniczających przed realizacją każdej transakcji powyżej ustalonego progu banki składały do właściwych organów wnioski celem uzyskania zezwolenia, nawet jeżeli poszczególne płatności wynikały z jednej umowy. Intencją rozporządzenia było zminimalizowanie zagrożenia związanego z rozwojem irańskiego programu nuklearnego. W tym zakresie za niezbędną uznano bieżącą analizę sytuacji w Iranie, również pod kątem podmiotów zaangażowanych w obrót gospodarczy z przedsiębiorcami działającymi na terytorium Unii Europejskiej. Jednorazowe wydanie zgody na kilka lub kilkanaście transakcji wynikających z tej samej umowy, mogłoby nie spełniać założeń celu, w razie zmieniających się okoliczności. Było to tym bardziej uzasadnione, że bardzo szybko pojawiały się sygnały, że władze irańskie natychmiast po wprowadzeniu ograniczeń zaczęły tworzyć spółki fasadowe w innych państwach, w celu ominięcia sank-

⁶³ W drodze wyjątku podmioty zlecające lub otrzymujące transakcję mogły występować indywidualnie o zezwolenie w kraju ich zamieszkania, jeżeli dostawca usług płatniczych tych podmiotów nie był objęty art. 39 rozporządzenia, czyli nie był podmiotem zarejestrowanym lub utworzonym na mocy prawa jednego z państw członkowskich.

cji⁶⁴. Trudno było również ocenić skalę udziału podmiotów gospodarczych z Iranu, nawet pośredniego, w działaniach zakazanych na mocy rozporządzenia. Przepisy odnoszące się do autoryzacji transakcji przy przekazywaniu środków miały zastosowanie niezależnie od tego, czy dokonano ich przez jedną lub szereg operacji, które wydają się ze sobą powiązane. W rozporządzeniu nie określono, jakimi przesłankami należy się kierować przy ocenie transakcji, jako powiązanych ze sobą. Kwestia ta, budząca wątpliwości interpretacyjne, została uregulowana dopiero w kolejnym rozporządzeniu Rady 267/2012⁶⁵, które utrzymało obowiązek autoryzacji transakcji i wprowadziło definicję transakcji powiązanych. Przepisy dotyczące kontroli przepływów finansowych, zarówno w zakresie progów jak i rodzajów transakcji pozostawiono bez zmian. Uszczegółowiono jednak zakres dotyczący operacji finansowych, tak aby ułatwić ich stosowanie przez właściwe organy i podmioty gospodarcze oraz zapobiec obchodzeniu przepisów rozporządzenia. Wprowadzono szczegółowe uregulowania dotyczące zgłaszania transakcji, dokonywanych również przez podmioty z Iranu na terytorium Unii Europejskiej. Poprzednio obowiązujące przepisy regulowały wyłącznie obowiązki dostawcy usług płatniczych zleceniodawcy i odbiorcy, nie odnosząc się do transakcji dokonywanych za pośrednictwem środków innych niż elektroniczne. W rozporządzeniu tym zmodyfikowano definicję przekazania środków finansowych. Zgodnie z nowymi uregulowaniami przekazanie środków finansowych obejmuje każdą transakcję realizowaną przez dostawcę usług płatniczych w imieniu zleceniodawcy drogą elektroniczną, a także każdą transakcję realizowaną drogą inną niż elektroniczna. W obu przypadkach przewidziano obowiązek zgłaszania transakcji oraz uzyskania zgody na dokonanie transakcji. Poza dostawcami usług płatniczych, do zgłaszania transakcji dokonywanych inną drogą niż elektroniczna zobligowani zostali zleceniodawcy i odbiorcy środków. Właściwym organom pozostawiono swobodę w ocenie przesłanek, które mogłyby stanowić podstawę do odmowy autoryzacji transakcji. Organy państw członkowskich mogą udzielić zezwolenia na warunkach jakie uznają za stosowne, chyba że mają uzasadnione powody, aby stwierdzić, że dany przekaz środków finansowych, który wymaga zezwolenia, wiązałby się z naruszeniem jakiegokolwiek zakazu lub

⁶⁴ A. Stein, *Front Companies Use Turkey for Iran's Nuclear Programme*, Southeast European Times, 11 czerwca 2011 r., http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2011/06/11/feature-01 (dostęp: 23 września 2012 r.).

⁶⁵ Rozporządzenie Rady (UE) Nr 267/2012 z 23 marca 2012 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 961/2010 (Dz.Urz. UE L 88 z 24.03.2012 r., s. 1).

obowiązków zawartych w rozporządzeniu. Autoryzacja wymagała analizy informacji gromadzonych przez różne organy, w zależności od ich kompetencji w poszczególnych państwach członkowskich. W rozporządzeniu wskazano więc, że właściwe organy odpowiedzialne za autoryzację transakcji mają dostęp do informacji finansowych i administracyjnych.

Zgodnie z ostatnimi zmianami wprowadzonymi na mocy rozporządzenia Rady 1263/2012⁶⁶, całkowicie zakazano transakcji między bankami z państw członkowskich Unii Europejskiej a irańskimi bankami i instytucjami finansowymi, o ile dane państwo członkowskie nie udzieli uprzednio zezwolenia w wymienionych przypadkach. Uznano, że taki zakaz nie dopuści do przekazywania środków finansowych lub innych aktywów lub zasobów, które mogłyby wspomagać Iran w działalności związanej z rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia lub w opracowywaniu systemów przenoszenia broni jądrowej. Nowe regulacje utrzymały mechanizm autoryzacji transakcji, wprowadzając równocześnie liczne, bardzo szczegółowe uregulowania oraz określając zróżnicowane progi, a także obowiązek wymiany informacji o udzielonych zezwoleniach.

Od zakazu transakcji między irańskimi bankami a bankami z państw Unii Europejskiej wprowadzono wyłączenia, uwarunkowane w określonych przypadkach uzyskaniem zezwolenia. Dopuszczono przekazy dotyczące żywności, opieki zdrowotnej, sprzętu medycznego, lub służące celom rolnym lub humanitarnym. Przy transakcjach powyżej równowartości 100 tys. euro wymagane jest zezwolenie. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym te kategorie transakcji nie były objęte jakimikolwiek ograniczeniami. Katalog ten objął również transfery dotyczące osobistych przekazów pieniężnych powyżej równowartości 40 tys. euro, przekazy związane z konkretną umową handlową, pod warunkiem, że taki przekaz nie jest zakazany na mocy rozporządzenia czy przekazy przeznaczone na oficjalne cele misji dyplomatycznych lub urzędów konsularnych, lub organizacji międzynarodowych posiadających immunitet na mocy prawa międzynarodowego. W tym zakresie utrzymano również obowiązek informowania właściwych organów o przekazach o równowartości 10 tys. euro lub powyżej tej kwoty. Równocześnie wprowadzono zasadę, zgodnie z którą wszelkie inne przekazy o wartości równej 10 tys. euro lub wyższej wymagają uprzedniego zezwolenia. W tym zakresie uchylono przepisy pozwalające na udzielanie zezwole-

⁶⁶ Rozporządzenie Rady (UE) z 21 grudnia 2012 r. Nr 1263/2012 zmieniające rozporządzenie (UE) nr 267/2012 w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.Urz. UE L 356 z 22.12.2012, s. 34).

nia w sposób dorozumiany, wprowadzając tym samym obowiązek wydania stosownej decyzji zezwalającej na dokonanie transakcji⁶⁷.

Na dotychczasowych zasadach utrzymano monitoring transakcji dokonywanych na rzecz i od osób, podmiotów i organów z Iranu, dokonywanych za pośrednictwem innych banków niż irańskie, oraz autoryzację dokonywaną w sposób dorozumiany. Państwa członkowskie zobowiązano do informowania się wzajemnie co trzy miesiące o wszelkich odmowach udzielenia zezwolenia.

Środki te są bezprecedensowe i wykraczają poza zakres sankcji kierunkowych, skierowanych przeciwko określonym podmiotom, nie zaś konkretnym państwom. Do 2010 r. standardowym mechanizmem o charakterze finansowym było zamrożenie funduszy określonych podmiotów, wskazanych w załącznikach do poszczególnych rozporządzeń Unii Europejskiej czy monitoring transakcji w relacjach z bankami irańskimi. Trudno ocenić, na ile mechanizm autoryzacji transakcji może spełniać cel prewencyjny, na ile zaś może mieć wpływ na skalę obrotu gospodarczego między podmiotami z Unii Europejskiej a kontrahentami z Iranu. Podmioty sektora finansowego we własnym zakresie kształtują wewnętrzną politykę bezpieczeństwa i przy uwzględnieniu ryzyka autonomicznie podejmują decyzję o realizacji transakcji z podmiotami danego państwa. Wprowadzenie ograniczeń, takich jak wymóg bezwzględnej autoryzacji wszelkich transakcji z podmiotami irańskimi, może więc w praktyce spowodować odstępianie od realizacji jakichkolwiek transakcji, a tym samym mieć wpływ na podmioty nieobjęte bezpośrednio środkami ograniczającymi i przyjąć formę *quasi-embarga*.

Współpraca międzyinstytucjonalna w toku autoryzacji transakcji w Polsce

Przepisy rozporządzenia szczegółowo unormowały kwestie dotyczące autoryzacji transakcji. Mechanizm ten, dla swojej skuteczności, wymaga zarówno szerokiej współpracy międzyinstytucjonalnej, jak i precyzyjnego określenia roli poszczególnych organów w systemie stosowania sankcji międzynarodowych. Wszelkie mechanizmy, przewidziane przepisami rozporzą-

⁶⁷ Dość rygorystycznie założono, że autoryzacja dokonywana w sposób dorozumiany mogłaby być równoznaczna z brakiem działań właściwego organu w celu ustalenia, czy transakcje mają związek z rozwojem programu nuklearnego przez Iran. Taka forma autoryzacji ograniczała obciążenie po stronie organów dokonujących weryfikacji i autoryzacji transakcji.

dzenia, w tym także ograniczenia o charakterze finansowym, do których należy obowiązek uprzedniej autoryzacji transakcji, służą realizacji głównego celu regulacji, jakim jest przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia i prowadzeniu działań związanych z rozwojem programu nuklearnego przez irańskie władze. Na gruncie przepisów prawa krajowego nie ma aktu prawnego, który kompleksowo regulowałby problematykę sankcji międzynarodowych lub przeciwdziałania rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia. W obecnie obowiązującym stanie prawnym nie ma również centralnego organu, który w zakresie swoich kompetencji miałby wyłącznie zagadnienia związane z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia⁶⁸. Możliwość uregulowania niektórych kwestii w przepisach prawa krajowego przy równoczesnej bierności legislacyjnej może stanowić istotną przeszkodę w skutecznym stosowaniu środków restrykcyjnych Unii Europejskiej. Rozporządzenia Unii Europejskiej są bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich. Mimo szczegółowych przepisów dotyczących autoryzacji transakcji, niektóre kwestie pozostają nieuregulowane.

Państwom członkowskim pozostawiono swobodę w określeniu na gruncie prawa krajowego właściwych organów w zakresie realizacji przepisów rozporządzenia, wskazując jednak na obowiązek notyfikacji Komisji Europejskiej danych kontaktowych tych organów. Rozporządzenie Rady 267/2012 stanowi, że wyznaczone przez państwo organy powinny być wskazane na stronie internetowej, wymienionej w załączniku nr X do rozporządzenia⁶⁹. Zamieszczenie takiej informacji należałoby jednak poprzedzić podjęciem decyzji na poziomie krajowym. Wskazanie takiego organu po-

⁶⁸ Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu określa kompetencje ABW w zakresie rozpoznawania i wykrywania przestępstw produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także AW w zakresie rozpoznawania międzynarodowego obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią masowego rażenia i zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem tej broni oraz środków jej przenoszenia – ustawa z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.). Wywóz i przywóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej towarów podlegających ograniczeniom lub zakazom podlega kontroli wykonywanej przez Służbę Celną – ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.). Zgoda na obrót towarami podwójnego zastosowania wydawana jest przez ministra właściwego do spraw gospodarki – ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Dz.U. z 2004 r. Nr 229, poz. 2315 ze zm.).

⁶⁹ Obowiązek taki wynikał również z przepisów rozporządzenia Rady 961/2010, które zostało uchylone rozporządzeniem 267/2012.

winno być pochodną kompetencji unormowanych na gruncie prawa krajowego. Decyzja umożliwiłaby poszczególnym organom, w zakresie konkretnych zadań nakładanych rozporządzeniem, działać na podstawie precyzyjnie określonych kompetencji. W Polsce dotychczas organ taki nie został formalnie wyznaczony. W 2010 r. zamieszczono komunikat na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, że do czasu wskazania właściwego organu informacje o transakcjach oraz wnioski o zezwolenie należy kierować do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (Generalnego Inspektora)⁷⁰. Zakres kompetencji Generalnego Inspektora, został precyzyjnie określony przepisami ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁷¹ i nie obejmuje zadań związanych z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia. Generalny Inspektor wykonuje swoje zadania przy pomocy jednostki organizacyjnej wyodrębnionej w tym celu w strukturze Ministerstwa Finansów. Departament Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów, usytuowany jest w strukturach administracji i nie jest wyposażony w kompetencje o charakterze operacyjno-rozpoznawczym. Departament realizuje zadania analityczne, a komórka ta stanowi jednostkę analityki finansowej w rozumieniu przepisów międzynarodowych⁷². Zakres ten nie pozwala na gruntowną ocenę wszelkich aspektów, które mogłoby rzutować na precyzyjne określenie celu, charakteru oraz okoliczności transakcji wymagających autoryzacji oraz pozwolić na wskazanie, czy ewentualna transakcja oraz podmioty jej dokonujące mogą mieć związek z rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia poza granicami państwa. Jest to tym bardziej problematyczne, że na podstawie informacji finansowych nie sposób dokonać rzetelnej oceny struktury własnościowej podmiotów irańskich oraz ocenić na ile ta struktura determinuje wykorzystanie środków na potrzeby prowadzenia działań zakazanych na mocy rozporządzenia. Współpraca

⁷⁰ Komunikat w sprawie środków ograniczających w stosunku do Iranu, <http://archwww.mf.gov.pl/archiwum.php?dzial=80&const=7> (dostęp: 7 października 2012 r.).

⁷¹ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276 ze zm.).

⁷² Zgodnie z definicją przewidzianą w art. 21 ust. 1 dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (Dz.Urz. UE L 309 z 25.11.2005, s. 15), jednostka analityki finansowej jest ustanawiana jako centralna jednostka krajowa. Do jej obowiązków należy przyjmowanie (oraz w dozwolonym zakresie żądanie), analizowanie i ujawnianie właściwym organom informacji, które dotyczą potencjalnego prania pieniędzy, potencjalnego finansowania terroryzmu, jak również informacji wymaganych krajowymi przepisami ustawowymi lub wykonawczymi.

międzynarodowa Generalnego Inspektora jest zaś ściśle ograniczona do zadań ustawowych⁷³.

Przepisy ustawy regulują aspekty związane ze stosowaniem szczególnych środków ograniczających. Ideą wprowadzenia tych przepisów było jednak uregulowanie kwestii mających na celu przeciwdziałanie terroryzmowi, które nie zostały unormowane na poziomie Unii Europejskiej. Ustawa zawiera ramy prawne w zakresie odnoszącym się do sankcji międzynarodowych, ściśle w kontekście zamrażania wartości majątkowych należących do podmiotów wskazanych w przepisach Unii Europejskiej lub ewentualnym rozporządzeniu krajowym. Opisane w ustawie mechanizmy dotyczą zwłaszcza dokonywania zamrożenia wartości majątkowych bezpośrednio przez instytucje obowiązane⁷⁴, a także tworzenia na poziomie krajowym listy podmiotów, których fundusze podlegają zamrożeniu. Ustawa zawiera uregulowania dotyczące procedury zwolnienia z zamrożenia wartości majątkowych podmiotów, do których mają zastosowanie środki restrykcyjne. Zasadniczym celem ustawy jest przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. W obowiązującym stanie prawnym ustawa nie odnosi się do zagadnień dotyczących przeciwdziałania finansowaniu rozprzestrzeniania broni masowego rażenia, czy stosowania sankcji międzynarodowych, w innym zakresie niż określony w ustawie. W kontekście stosowania sankcji międzynarodowych ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przewiduje możliwość nałożenia kar pieniężnych. Kary te mają zastosowanie wyłącznie w razie niedopełnienia obowiązku zamrożenia wartości majątkowych przez instytucję obowiązaną oraz nieprzekazania Generalnemu Inspektorowi informacji uzasadniających zamrożenie. Tym samym, poza zakresem ustawy pozostają osoby fizyczne i prawne, które nie są instytucjami obowiązanymi. Ustawa nie reguluje również innych aspektów ograniczeń o charakterze finansowym

⁷³ Współpraca odpowiednich jednostek analityki finansowej z państw członkowskich, wyznaczona jest przepisami Decyzji Rady UE nr 2000/642/JHA z 17 października 2000 r. w sprawie zasad współpracy między jednostkami analityki finansowej państw członkowskich w odniesieniu do wymiany informacji. W przypadku państw spoza Unii Europejskiej podstawą wymiany informacji są dwustronne porozumienia (*memorandum of understanding*). Zakres tej współpracy jest ograniczony wyłącznie do przeciwdziałania praniu pieniędzy, a także przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, jeżeli tak zostało wskazane.

⁷⁴ Katalog instytucji obowiązanych został określony w art. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Obejmuje on m.in. banki, oddziały banków zagranicznych, oddziały instytucji kredytowych, instytucje finansowe oraz instytucje płatnicze.

określonych w przepisach Unii Europejskiej⁷⁵. Do dziś nie wprowadzono przepisów przewidujących kary mające zastosowanie w sytuacji naruszenia przepisów rozporządzenia⁷⁶. Niedopełnienie obowiązku uzyskania zgody na dokonanie transakcji oraz niepoinformowanie o transakcji z podmiotami z Iranu, zgodnie z wymogami rozporządzenia, nie wiąże się więc z żadnymi konsekwencjami prawnymi.

Przepisy rozporządzenia nie regulują procedury udzielenia zgody na dokonanie transakcji. W przypadku przepisów przewidujących udzielenie zgody w sposób dorozumiany brakuje również unormowań dotyczących zgłoszenia sprzeciwu, z wyjątkiem wskazania, że musi on być wyrażony w formie pisemnej. Kwestie te pozostawiono uregulowaniu w przepisach prawa wewnętrznego państw członkowskich.

Najnowsze uregulowania Unii Europejskiej wymagają rzetelnej oceny oraz podjęcia kompleksowych działań, które bezpośrednio obejmowałyby aspekty finansowe związane z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia. Od ponad dwóch lat realizacja przepisów rozporządzenia odnoszących się do autoryzacji transakcji w głównej mierze polega na współpracy organów krajowych na podstawie przepisów rozporządzenia i w obecnym kształcie może być uznana za działanie wyłącznie tymczasowe.

Podsumowanie

Restrykcyjne uregulowania wprowadzone przepisami Unii Europejskiej zmieniły dotychczasowy model autoryzacji transakcji. Brak uregulowań krajowych, uzupełniających w odpowiednim zakresie przepisy dotyczące autoryzacji transakcji, może utrudniać stosowanie tego środka w sposób, który pozwoliłby na zachowanie celu rozporządzenia przy równoczesnym respektowaniu standardów określonych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Zakres zagadnień, które powinny zostać uregulowane w przepisach prawa krajowego, wykracza poza przepisy odnoszące się do kar za naruszenia przepisów rozporządzenia. W obecnie obowiązującym stanie prawnym nie ma wyzna-

⁷⁵ Przepisy ustawy nie wprowadziły kar za naruszenie zakazu udostępniania funduszy podmiotom objętym środkami ograniczającymi.

⁷⁶ Zgodnie z art. 47 rozporządzenia państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące sankcji mających zastosowanie do naruszeń rozporządzenia i podejmują wszystkie środki niezbędne do zapewnienia ich wdrożenia. Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Państwa mają obowiązek poinformowania Komisji Europejskiej o wprowadzonych przepisach.

czonego organu, brakuje też odpowiedniej procedury normującej udzielenie zgody na dokonanie transakcji. Regulacja taka, jeżeli została by wprowadzona w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu powinna unormować kwestie związane ze zgłoszeniem transakcji i złożeniem wniosku nie tylko przez dostawcę usług płatniczych, ale również przez osoby dokonujące transakcji w formie innej niż elektroniczna. Celowe jest również wprowadzenie regulacji określającej działania podejmowane przez organy krajowe, w tym możliwość zgłoszenia przez określone instytucje zastrzeżeń uzasadniających odmowę udzielenia zgody na dokonanie transakcji. Równocześnie należałoby wprowadzić uregulowania dotyczące poinformowania klienta instytucji obowiązanej o zgłoszonym sprzeciwie i możliwościach dotyczących wniesienia środka odwoławczego. Co do zasady, w zakresie stosowania przepisów rozporządzenia niezbędna jest szeroka współpraca międzyinstytucjonalna. Celowe jest więc wprowadzenie przepisów dotyczących gromadzenia, przetwarzania i analizowania oraz przekazywania informacji o transakcjach finansowych w związku z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia. Podjęcie inicjatywy legislacyjnej jest tym bardziej celowe, że restrykcje wobec Iranu uległy zaostrzeniu w porównaniu z rozwiązaniami sprzed 2 lat. Nie ma więc przesłanek, które pozwoliłyby założyć, że przepisy Unii Europejskiej dotyczące autoryzacji transakcji zostaną w najbliższym czasie uchylone.

W ostatnim roku nastąpiło zaognienie sytuacji międzynarodowej w regionie. W odpowiedzi na zaostrzone sankcje nałożone przez Unię Europejską na eksport ropy naftowej z Iranu, irańskie władze zagroziły blokadą cieśniny Ormuz, co zaktywizowało Izrael sygnalizujący możliwość ataku na irańskie instalacje atomowe. Atomowe aspiracje Iranu budzą szczególny niepokój Izraela, do czego znacząco przyczyniła się również antyizraelska retoryka prezydenta Iranu Mahmuda Ahmadineżada. Deklarował on kilkakrotnie „zmiecenie Izraela z powierzchni ziemi” oraz podkreślał, że Iran dysponuje rakietami gotowymi do osiągnięcia celów w Izraelu⁷⁷. Równocześnie władze Iranu oskarżały służby wywiadowcze Izraela o zabójstwa irańskich naukowców zaangażowanych w rozwój programu nuklearnego. Izraelowi przypisuje się również stworzenie programów komputerowych, które uszkodziły pracę wirówek służących do wzbogacania uranu⁷⁸. Izrael uznaje Iran za największe zagrożenie dla bezpieczeństwa w regionie, a prezydent Izraela na forum

⁷⁷ D. Raviv, Y. Melman, *op.cit.* s. 1-21.

⁷⁸ M. Bar-Zohar, N. Mishal, *Mossad, Najważniejsze Misje Izraelskich Służb*, Rebis, Poznań 2012, s. 333-339.

międzynarodowym podnosił konieczność zatrzymania wszelkimi sposobami rozwoju programu nuklearnego w tym państwie⁷⁹.

Wprowadzone ograniczenia gospodarcze i finansowe nie skłoniły irańskich władz do podjęcia dialogu, nie brakuje jednak oceny, że wpływają na Irańczyków poprzez pogarszającą się sytuację gospodarczą. Iran posiada istotne dla dochodu narodowego złoża ropy naftowej i gazu, którymi obrót został na skutek sankcji ograniczony. Koncentracja Iranu na wydobywaniu i obrocie tymi surowcami doprowadziła w praktyce do zaniku innych gałęzi gospodarki takich jak rolnictwo, mimo dogodnych warunków geograficznych⁸⁰. Sankcje Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych rzutują na wszelki obrót gospodarczy z Iranem. W praktyce niewiele instytucji kredytowych w Europie czy w Stanach Zjednoczonych realizuje transakcje z podmiotami z Iranu⁸¹. Restrykcje te mogą prowadzić do całkowitego zaniku obrotu z Iranem albo transakcje będą realizowane poniżej progów przewidzianych przepisami rozporządzenia, które uzasadniają uzyskanie zezwolenia. Taki sposób przeprowadzania transakcji, przy szerokim wykorzystaniu przez Iran spółek fasadowych zakładanych w innych państwach, może pozwolić na omijanie ograniczeń finansowych. Kolejne miesiące pokażą, na ile szeroki zakres restrykcji wprowadzony w ciągu ostatnich 2 lat wpłynie na podjęcie rozmów przez Iran. Dotychczas ograniczenia te przyczyniały się wyłącznie do pogorszenia sytuacji gospodarczej Iranu. Mechanizm autoryzacji transakcji czy zamrożenie funduszy irańskich banków nie miały wpływu na ograniczenie rozwoju irańskiego programu nuklearnego. Kolejna runda negocjacji i wypracowanie kompromisu pozwalającego na dostęp przedstawicieli MAEA do obiektów i dokumentacji, mogą stworzyć pozytywny klimat dla dialogu, tym bardziej, że oczekiwania dotyczące pozytywnych ustaleń mają także inne państwa, w tym stali przedstawiciele Rady Bezpieczeństwa ONZ⁸². Rozmowy, które miały miejsce w trakcie szczytu w Kazachstanie oraz zapowiedź ich kontynuacji, są krokiem w dobrym kierunku⁸³.

⁷⁹ At UN General Debate, Israeli leader calls for 'red line' for action on Iran's nuclear plans, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43088&Cr=general+debate&Cr1> (dostęp: 25 marca 2013 r.).

⁸⁰ T. Coville, *Najnowsza historia Iranu: Republika Islamska*, Dialog, Warszawa 2009, s. 162-165.

⁸¹ Ukaranie przez Stany Zjednoczone kilku banków wysokimi karami finansowymi za naruszenie uregulowań dotyczących sankcji nie sprzyja utrzymywaniu relacji biznesowych z Iranem. T. Erdbrink, *Iran Sanctions Take Unexpected Toll on Medical Imports*, „The New York Times”, 2 listopada 2012 r., http://www.nytimes.com/2012/11/03/world/middleeast/iran-sanctions-take-toll-on-medical-imports.html?pagewanted=all&_r=0 (dostęp: 12 grudnia 2012 r.).

⁸² V. Lincy, *More Talks With Iran Set on January*, Wisconsin Project on Nuclear Arms Control, grudzień 2012 r., <http://www.iranwatch.org/update/archive.htm> (dostęp: 22 stycznia 2013 r.).

⁸³ R. Takeyh, *Seal the Deal With Iran*, „The New York Times”, 8 marca 2013 r. <http://www.nytimes.com/2013/03/09/opinion/global/seal-the-deal-with-iran.html> (dostęp: 25 marca 2013 r.).