

İRAN'A YÖNELİK YAPTIRIMLAR

1. TARİHÇE

İslam Devrimi'nin gerçekleşmesini müteakiben İran'a yönelik olarak Birleşmiş Milletler (BM) gibi uluslararası kuruluşlar, Avrupa Birliği (AB) gibi ulusüstü kuruluşlar, İsrail ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) gibi ülkeler tarafından muhtelif yaptırımlar uygulanmıştır.

1.1 ABD Yaptırımları

1979 yılında İran'da gerçekleşen devrimin ilk günlerinde, 4 Kasım 1979'da ABD'nin Tahran Büyükelçiliği'nin basılması ile ortaya çıkan rehine krizi, ABD'de dönemin Başkanı Jimmy Carter'ın imzaladığı ve İran'dan ithalatı yasaklayan ve İran'ın ABD'deki 12 milyar \$'lık mal varlığını donduran 14 Kasım 1979 tarihli Kararname ile sonuçlanmıştır. Söz konusu Kararname, Devrim'den itibaren İran'a uygulanan yaptırımlar tarihinin başlangıcını oluşturmaktadır. Yaptırımlar, rehine krizinin sonuçlanması üzerine 23 Ocak 1981 tarihli bir dizi talimat ile kaldırılmıştır.

ABD yaptırımları, 1981-1987 yılları arasında İran'ın Basra Körfezi'ndeki saldırgan tutumu ve terörizmi desteklemesi gerekçeleri ile yeniden gündeme gelmiş 29 Ekim 1987 tarihli Kararname ile uygulanmaya başlamıştır. Anılan yaptırımlar, 17 Mart 1995 tarihli İran'ın petrol sektörünün geliştirilmesi ile ilgili faaliyetlerin yasaklandığı, 9 Mayıs 1995 tarihli ve 19 Ağustos 1997 tarihli yaptırım altına alınan faaliyet ve kurumların genişletildiği Kararnameler ile yenilenmiştir.

Bu arada iki önemli gelişme daha yaşanmıştır:

- 18 Haziran 1992 tarihinde ABD Kongresi Irak ve İran'a yönelik "Nükleer Silahların Yayılmasını Önleme Yasası"nı kabul etmiştir. Yasaya göre İran'ın kimyasal, biyolojik, nükleer veya gelişmiş konvansiyonel silahlara sahip olabileceği gerekçesiyle ABD'den İran'a herhangi bir mal ve teknoloji ihracatı yasaklanmıştır.
- 8 Mayıs 1996 tarihli ABD Kongresi İran-Libya Yaptırımlar Yasası'nı (Iran-Libya Sanctions Act) kabul etmiştir. Buna göre petrol sektöründe İran ile iş yapan yabancı firma ve kişilerin cezalandırılması öngörülmüş, söz konusu yaptırımlar Avrupa ülkelerinin karşı çıkması nedeniyle 2010'a kadar uygulanmamıştır.

24 Haziran 2010 tarihinde ise ABD Kongresi tarafından kabul edilen "Kapsamlı İran Yaptırımları Yasası" önemli bir aşama olmuştur. Yasa tarafından getirilen yaptırımlara göre, İran'ın enerji sektörüne yatırım yapan veya İran'a petrol ürünleri satan ABD'li firmalar ile İran ile iş yapan yabancı bankalar hedef alınmıştır.

İran'a yönelik ABD yaptırımları müteakiben:

- 29 Ekim 2010 tarihli, İran'ın insan hakları ihlalleri nedeniyle belli kişilerin varlıklarını donduran ve bu konuda önlem alan,

- 6 Şubat 2012 tarihli İran Hükümeti'nin ve İran mali kuruluşlarının varlıklarını donduran,
- 23 Nisan 2012 tarihli İran ve Suriye'nin bilgi teknolojileri aracılığı ile İran'ın insan hakları ihlallerine yol açması nedeniyle belli kişilerin varlıklarını donduran ve ABD'ye girişlerini askıya alan,
- 1 Mayıs 2012 tarihli İran ve Suriye ile ilgili yaptırımları ihlal eden kişilerin belli işlemlerini yasaklayan ve ABD'ye girişlerini askıya alan,

Kararnameler ile 2000'li yıllarda da devam etmiştir.

ABD ayrıca, 2011 yılında İran Merkez Bankası'na yönelik yeni yaptırımlar benimsemiş ve İran'dan petrol ithal eden ülkelere ithalatlarını altı ay içinde azaltmadıkları takdirde bankalarının yaptırımlara tabi olacağını ilan etmiştir.

Son olarak, daha sonra değinilecek olan İran'ın nükleer programına ilişkin İran ile P5+1 ülkeleri (ABD, Rusya, Çin, İngiltere, Fransa, Almanya) arasında 14 Temmuz 2015'te imzalanan Kapsamlı Ortak Eylem Planı (KOEP) çerçevesinde 16 Ocak 2016 tarihi itibarıyla kaldırılan yaptırımların ABD tarafından tek taraflı olarak yeniden uygulanmaya başlanması süreci ABD'nin 8 Mayıs 2018'de KOEP'ten çekildiğini açıklaması ile başlamıştır.

Bu çerçevede, 6 Ağustos 2018 tarihli Kararname ile İran'a yönelik yaptırımlar ABD tarafından iki fazda yeniden yürürlüğe sokulmuştur.

Böylece bu süreçte, ABD tarafından sahip olunan ya da kontrol edilen yabancı kuruluşların İran Hükümeti ya da İranlı kişiler ile İran'daki belli faaliyetlerine verilen izin de bu sürede kaldırılmış, 16.01.2016'da, ABD Hazine Bakanlığı'na bağlı Yabancı Varlıklar Kontrol Dairesi (OFAC) tarafından hazırlanan SDN Listesi'nden (List of Specially Designated Nationals and Blocked Persons) ya da diğer listelerden çıkartılmış kişilere uygulanan yaptırımlar 5 Kasım 2018'den itibaren yürürlüğe girmiştir.

8 Mayıs 2019 ve 24 Haziran 2019 tarihli Kararnameler ile İran'ın demir, çelik, alüminyum ve bakır sektörleri, İran Devrim Muhafızları Ordusu'nun (DMO) ve onunla bağlantılı kişi, kuruluş ya da şirketlerin ekonomik faaliyetleri ve seyahatleri, DMO'nun 8 üst düzey ismi, İran Dini Lideri Ayatullah Ali Khamenei ve ona yakın kişiler yaptırımlar kapsamına alınmıştır.

Haziran-Eylül 2019 döneminde, İran petrokimya sanayii, ayrıca, İran'ın askeri, nükleer ve balistik füze programı çerçevesinde kullanıldığı için dört kritik malzemenin ticareti, İran Dışişleri Bakanı Mohammad Javad Zarif, İran Uzay Ajansı ile İran Uzay Araştırma Merkezi İran Merkez Bankası (CBI), İran Milli Kalkınma Fonu (NDF) ve Etemad Tejarate Pars Co. Şirketi yaptırımlar kapsamına alınmıştır.

ABD Hazine Bakanlığı, 25 Ekim 2019'da, şeffaf bir mekanizma çerçevesinde İran ile ambargo dışında yer alan insani malzeme ticareti yapacakların takip edecekleri bir tavsiye kararı da yayımlamıştır. Söz konusu karar metnine https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/iran_humanitarian_20191025.pdf adresinden ulaşılabilir.

Ayrıca, Google, Apple, Microsoft gibi önde gelen teknoloji firmaları, İran ile ilgili kullanıcılarının hizmetlerine erişimini sınırlandırmaya başlamıştır.

Gelinen noktada ABD, 10 Ocak 2020 tarihli Kararname ile İran'ın madencilik, inşaat, tekstil ve "imalat" sektörlerini de ambargo kapsamına alarak yaptırımlar sürecini yeni bir aşamaya taşımıştır.

ABD yaptırımlarının içeriği ilerleyen bölümlerde daha ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır.

1.2 BM Yaptırımları

Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi (BMGK) bugüne kadar İran'a yönelik 7 adet yaptırım kararı almıştır.

31 Temmuz 2006 tarihli ve 1696 sayılı Karar: İran'dan uranyum zenginleştirme programını durdurması ve Uluslararası Atom Enerjisi Kurumu'nun (IAEA) gerekliliklerine uymayı teyit etmesini talep etmektedir. Karar yaptırım içermemekte ama gelecekte olabilecek yaptırımların yolunu açmaktadır.

23 Aralık 2006 tarihli ve 1737 sayılı Karar: İran'ın 1696 sayılı Karar'da yer alan uyarıları dikkate almaması nedeniyle alınan Karar'da İran'a balistik ve nükleer füze sistemlerinin üretimi ile ilgili olabilecek kalemlerin ihracatı engellenmekte, liste dışındaki ürünlerin ticareti ise Karar ile kurulan İzleme Komitesi'nin ve IAEA'nın bilgilendirilmesi, nihai kullanıcının kontrol edilmesi ve belli usullerin takip edilmesi çerçevesinde mümkün olabilmektedir.

24 Mart 2007 tarihli ve 1747 sayılı Karar: İran'ın önceki iki Karar'daki hususlara uymaması üzerine alınan Karar'da ilave yaptırımlar bulunmaktadır. Karar'da ülkeler, İran'ın nükleer programı ile ilgili olarak 1737 sayılı Karar'da geçen ihtiyatlı olma (vigilance) yükümlülüğü yerine sınırlandırılmış olma (restraint) yükümlülüğü ile uyarılmaktadır. Nükleer program alanında belirlenen kişi ve kurumlara yenileri eklenmekte, bunların topraklarına girmesi halinde ülkelerin İzleme Komitesi'ne bildirim yapması gerektiği kaydedilmekte, devletlerden, 28 ilave kişi ya da kuruluşun ekonomik varlıklarının dondurulması talebi yapılmakta, İran ile ticareti yapılamayacak kalemler listesi de genişletilmekte, finans kuruluşlarına insani amaçlı olmadıkça İran ile ilişkiye girilmemesi çağrısı yapılmaktadır. Karar kendi İzleme Komitesi'ni de içermektedir.

3 Mart 2008 tarihli ve 1803 sayılı Karar: İran'ın önceki Kararlara uymayacağını açıklaması üzerine alınan Karar. Ülkelerin, topraklarına giriş yaptığında İzleme Komitesi'ne bildirecekleri kişi ya da kurumların listesi genişlemiş, ilk defa ülkelere İran'ın nükleer programı ile ilgili belirli kişilerin ülkelere girişini ya da transit geçişini engelleme yükümlülüğü getirmiş, ekonomik varlıklarının dondurulması çağrısı yaptığı kişilerin listesini genişletmiştir. Karar ile ayrıca finansal kuruluşlara İran'da mukim finansal kuruluşlar ile çalışma konusunda yasaklar konmuş ve ülkelere İran'a ya da İran'dan olan kargoların denetlenmesi konusunda da yükümlülükler getirilmiştir. Karar kendi İzleme Komitesi'ni de içermektedir.

27 Eylül 2008 tarihli ve 1835 sayılı Karar: İran'ın nükleer programı ile ilgili acil çözüm bulunmasına yönelik iradenin vurgulandığı Karar yeni bir yaptırım getirmemiş, ayrıca bir izleme mekanziması da kurulmamıştır.

9 Haziran 2010 tarihli ve 1929 sayılı Karar (Türkiye ve Brezilya ret oyu verdi): İran'ı yurtdışında nükleer ve balistik teknoloji yatırımından, ve uranyum yatırımından men etmekte, İran'a tam bir silah ambargosu uygulamakta ve İran'ın balistik füze alanındaki tüm faaliyetlerini yasaklamaktadır. Karar ayrıca, İran'ı yasa dışı ticaretten alıkoyacak yeni bir denetleme rejimine tabi kılmıştır. Karar ile İran Gemicilik Kuruluşu (ISL) ile ilişkili üç firmanın, Devrim Muhafızları Ordusu ile ilişkili 15 adet firmanın ve ayrıca 40 İranlı şirketin varlıkları dondurulmuştur. Karar kendi İzleme Komitesi'ni de içermektedir.

20 Temmuz 2015 tarihli ve 2231 sayılı Karar: İran'ın nükleer programına ilişkin olarak İran ile P5+1 ülkeleri arasındaki KOEP'in tam olarak uygulanmasını telkin eden 2231 sayılı Karar ile yaptırımlar, istisnalar haricinde, 16 Ocak 2016 tarihi itibarıyla kaldırılmıştır. İran'ın nükleer tesisleri IAEA'nın denetimine açılmış, İran nükleer silah yapmamayı taahhüt etmiştir. Anlaşmanın ihlali halinde ise tüm yaptırımlar yeniden yürürlüğe girmesi hususu kararlaştırılmıştır.

Bu çerçevede; finans, bankacılık ve sigorta sektörleri ile enerji ve petrokimya sektörü, gemicilik, gemi inşası, liman işletmeciliğine dair işlemler, altın ve diğer değerli metaller ticaretine yönelik yaptırımlar ile sınai üretimde kullanılan hammaddeler (alüminyum, çelik, kömür) ve yazılım ürünleri ile otomotiv sektörüyle ilgili mal ve hizmetlerin satışı, tedariki ve transferine yönelik yaptırımlar Avrupa Birliği tarafından ve ayrıca üçüncü ülkelere yönelik olmak üzere ABD tarafından uygulamadan kaldırılmıştır. (Başka bir ifadeyle, sözkonusu alanlarda uygulanan yaptırımlar Amerikan Hükümeti tarafından sadece ABD vatandaşı olmayan kişiler ve ABD dışında faaliyet gösteren kurumlar için kaldırılmıştır).

Avrupa Birliği; hammadde veya yarım halde metallerin transferi ve satışına uygulanan yasaklamayı kaldırmış ancak izne tabi tutmuştur. Keza, yazılım sektörüne ilişkin uygulanan yaptırım da AB tarafından kaldırılmakla birlikte, şayet yazılım nükleer veya askeri sanayide kullanılacak ise izne tabi olacaktır.

Öte yandan, İran'ın nükleer programına yönelik uluslararası yaptırımlar kaldırılmış olmakla birlikte, ABD Hükümetinin kendi vatandaşlarının İran hükümeti ile ticari faaliyette ve finansal işlemlerde bulunmasına yönelik yaptırımları ile yabancı şahısların ABD üzerinden ilgili yasakları ihlal ederek ihracat yapmasına yönelik yaptırımları ve bu kapsamda İran'a yönelik bazı konulardaki (uluslararası teröre destek, kitle imha silahı ve balistik füze programı, İran'da ve Suriye/Yemen iç savaşında insan hakları ihlali yapan veya destek sağlayanlara yönelik) yaptırımları (bazı kurum ve şahısları içeren kara liste oluşturmak suretiyle) devam etmiştir. İran Devrim Muhafızları Ordusu ve bağlı kuruluşları da sözkonusu yaptırımların kapsamında kalmıştır.

Benzer şekilde Avrupa Birliği'nin de, İran'a yönelik bazı konulardaki (silah ambargosu, füze teknolojisi, yasaklı kişilerin varlıklarının ve hesaplarının dondurulması, insan hakları ihlali sorumluluğu bulunan kişi ve kuruluşlara yönelik) yaptırımları devam etmektedir.

1.3 AB Yaptırımları

İran'a yönelik olarak alınmış BMGK Kararları'nda yer alan yaptırımlara ilave olarak AB şu yaptırımları benimsemiştir:

- Birçok üründe ticaret yasağı,
- Finans sektöründeki yaptırımlar,
- Ulaştırma sektöründeki yaptırımlar,
- Seyahat konusundaki yasaklar ve
- Varlıkların dondurulması.

2014 yılı Ocak ayında bunların bazıları askıya alınmış, KOEP'in yürürlüğe girmesinin ardından 16 Ocak 2016 itibarı ile de İran'ın nükleer programı ile ilgili ekonomik ve mali yaptırımlar kaldırılmıştır.

AB İran'a, 2011'den itibaren insan hakları ihlalleri ile ilgili yaptırımlar da uygulamaktadır. Bu ihlaller ile ilgili tespit edilen kişi ve kuruluşlara varlıkların dondurulması veya vize engellemesi gibi yaptırımların getirilmesinin yanısıra İran'a ülke içinde baskı kurmaya veya izlemeye yönelik araç ve teşhizatın ihracatının yasaklanmasını sağlamıştır. Yıllık olarak uzatılan bu yaptırım Kararı son olarak 13 Nisan 2020'ye kadar uzatılmıştır.

2. GÜNCEL DURUM

2.1 Giriş

ABD'nin 8 Mayıs 2018 tarihinde, İran'ın karşılaştığı yaptırımların uluslararası toplum tarafından kapsamlı bir şekilde ele alınması üzerine 16 Ocak 2016 tarihinde yürürlüğe giren KOEP'ten çekileceğini, İran'a yönelik yaptırımlarda KOEP'ten önceki duruma dönüleceğini, ABD ile iş yapmak isteyen firmaların 90 ve 180 günlük süreler içinde İran pazarından çıkmamaları halinde ABD ile iş yapamayacaklarını belirten açıklaması ile İran içinde olduğumuz yaptırım dönemine girmiştir.

ABD'nin KOEP'ten çekilmesi, KOEP'in diğer tarafları ve ülkemizin de dahil olduğu uluslararası toplumun diğer üyeleri tarafından karşı çıkılmasına rağmen İran ile ticaretin sürdürülmesi konusunda önemli belirsizlikleri beraberinde getirmiştir.

Bu noktada, İran'a yönelik faaliyetlerini sürdürüp sürdürmeme konusunda tereddütleri olan firmalarımızı bilgilendirmek amacıyla oldukça teknik bir konu olan yaptırımlara ilişkin olarak Müşavirliğimizce bir rapor hazırlanmıştır. İran ile ticareti sürdürmek isteyen firmalarımızın net cevaplar almak istediği görülmekte olup, her firma için en doğru kararın alınmasının kendisine özgü bazı değerlendirmeler yapmasının ardından mümkün olabileceği değerlendirilmektedir.

Öte yandan, bir kısım firmalarımızca yaptırımlara ilişkin yaşanan kafa karışıklığında sıkça ülkemizin ABD'nin yaptırımlarına otomatik şekilde dahil olduğu gibi bir algı bulunmaktadır. Diğer bir kısım firmalarımızca ise, firmalarımızın ödeme sistemlerinde karşılaştığı sorunlarda da ülkemizin ABD'nin yaptırımlarına karşı olduğu hususu dile getirilerek, sorunlarının hızlı bir şekilde çözülmesi talep edilmektedir. ABD'nin finansal sistemdeki baskınlığı ve ülkemiz bankacılık sektörünün uluslararası yükümlülükleri göz önüne alındığında, yaptırımlara karşı olan KOEP'in diğer tarafları gibi ülkemizin de İran ile ticareti sürdürmeye yönelik çalışmalarda bulunmasına rağmen alternatif ödeme sistemleri kurma çalışmalarının uzun bir süreç gerektirebileceği değerlendirilmektedir. Dünya ekonomisinde önemli bir ekonomik merkez olan AB'nin İran ile ticaretin sürmesine yönelik uygulamaya koymaya çalıştığı Özel Amaçlı Araç (Special Purpose Vehicle-SPV) uygulamasında yaşanan gecikmeler sürecin zorluğu hakkında fikir vermesi açısından önem arz etmektedir.

Firmalarımızın ABD yaptırımlarına ilişkin bilgilendirilmesi amacıyla hazırlanan bu raporda, ABD yaptırımlarının oluşturulma süreci, KOEP sonrasında önceki yaptırımlardan farklı olarak uygulamaya geçirilen diğer yaptırımlar, yaptırım kapsamında bulunmayan ürünler, birincil ve ikincil yaptırımlar, yaptırımların ihlalinin belirlenmesi, yaptırımların ABD’li ve ABD’li olmayan firmalara etkileri hususları ele alınmıştır.

Raporun firmalarımız için yol gösterici olması amaçlanmakla birlikte, yaptırımlar rejimi ve İran’ın yaptırımlar altında dış ticaret rejimindeki değişiklikler sıkça gerçekleştiğinden hareketle firmalarımızın güncel durumu takip etmesi önerilmektedir.

2.2 ABD Yaptırımlarının Oluşturulma Süreci

ABD, diğer ülkelere göre daha fazla ekonomik ve finansal yaptırım kullanmaktadır. ABD’nin yaptırım politikası, yürütme veya yasama organı tarafından oluşturulabilmektedir. ABD Başkanları genellikle “nükleer, biyolojik ve kimyasal silahların yayılması” (EO 12938) veya “olağandışı ve olağanüstü” bir dış tehdide cevap olarak ulusal bir acil durum ilan eden bir Yürütme Emri (Executive Order) yayımlayarak yaptırım uygulanması sürecini başlatmaktadır. Bu emir, ABD Başkanı’nın kendisi tarafından uzatılmadığı veya Kongre kararı ile sonlandırılmadığı takdirde bir yıl süreyle uygulanmaktadır. Kongre ise, yeni yaptırımlar uygulayan veya birçok durumda daha önce hayata geçirdiği yaptırımları değiştiren bir yasa çıkartabilmektedir. Ayrıca, eyaletlerin kendileri tarafından da re’sen yaptırımlar uygulanabilmektedir.

ABD’de yaptırımların uygulanmasından başta Hazine Bakanlığı Yabancı Varlıkları Koruma Ofisi (Office of Foreign Assets Control-OFAC) olmak üzere birçok farklı kurum sorumludur. Halen ABD’nin 26 yaptırım programı OFAC tarafından yönetilmektedir. OFAC rutin olarak SDN Listesi¹ (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List) olarak bilinen yasaklı kişiler ve kurumlar listesini güncellemektedir. Halen altı binden fazla kişi, işletme ve grubun kara listede olduğu bilinmektedir. Ticaret, Ulusal Güvenlik ve Adalet gibi diğer kuruluşlar da yaptırımların uygulanmasında rol alabilmektedir.

ABD Hükümeti, 11 Eylül saldırıları sonrasında müttefikleriyle birlikte teröristleri ve uluslararası suçluları destekleyen mali altyapının yaptırımlar kapsamına alınması için çalışmalar yapmıştır. Bu çalışmaların amacı, uluslararası banka ve sigorta kuruluşlarının küresel finans sistemindeki transferlerine odaklanmıştır. Dönemin ABD Başkanı George W. Bush, Hazine Bakanlığı yetkililerine terörizmi desteklediğinden şüphelenilen kişilerin ve diğer kişilerin varlıklarını ve finansal işlemlerini dondurmak için geniş kapsamlı bir yetki vermiştir (EO 13224). Yine aynı dönemde ABD Hazine Bakanlığı’na yabancı ülke ve finansal kurumları “birincil kara para aklama endişesi olan kişi ve kurumlar” olarak belirleme yetkisi verilmiştir.

Uzmanlar, bu önlemlerin temel olarak finansal düzeni yeniden şekillendirdiğini, bu kurum ve kişilerle faaliyetlerini sürdüren bankalar ve diğer kurumlar için riskleri artırdığını ifade etmektedir. ABD’nin küresel finansal sistemdeki merkezi rolü ve doların sistemdeki hakimiyeti ABD politikalarının küresel olarak daha fazla hissedilmesi anlamına gelmektedir.

¹SDN Listesi kapsamı ile gerçekleştirilecek belirgin işlemler (SDN: 5 Kasım 2018’de yaklaşık 700 kişinin de dahil edilmesiyle oluşan listedir. İçinde NIOC, Iran Air, IRISL gibi İranlı büyük ölçekli birçok grup, bütün İran bankaları ve finansal kurumları bulunmaktadır).

Yaptırım ihlallerine yönelik cezalar, para cezalarının yanı sıra pazar ve itibar kaybı açısından ciddi sonuçları beraberinde getirebilmektedir. 2009'dan bu yana en az 15 banka, 100'er milyon dolardan fazla para cezasına çarptırılmıştır. Örneğin, yaptırımları delmekle suçlanan Fransız Bankası BNP Paribas, bankacılık tarihinde en büyük ceza olan yaklaşık 9 milyar dolar para cezasına çarptırılmış ve bir yıl boyunca belirli işlem türlerinde yabancı para birimini dolara dönüştürme hakkını kaybetmiştir.

Bu yeni yaklaşım, geçmişteki klasik yaptırımlardan ziyade finansal kurumların davranışına odaklanmış olup, uzmanlarca yaklaşımın önemli ölçüde işe yaradığı belirtilmektedir.

Geleneksel olarak, yaptırımlar yalnızca bir ülke şirketlerinin ve vatandaşlarının SDN Listesine alınmış bir işletme ile iş yapmasını yasaklamaktadır. BM yaptırımları küresel olup, bu kapsamda değerlendirilmemektedir. Ancak, sınır ötesi yaptırımlar (ikincil yaptırımlar olarak da adlandırılmaktadır) hükümetlerin, işletmelerin ve üçüncü ülkelerin vatandaşlarının ekonomik faaliyetlerini sınırlandırmak için tasarlanmaktadır. Sonuç olarak, birçok hükümet bu yaptırımların egemenliğini ve uluslararası hukuku ihlal ettiğini düşünmesine rağmen, başta finansal kuruluşlar olmak üzere birçok özel sektör firması, SDN Listesine alınma veya ceza ile karşılaşma ihtimalinden dolayı kendi kendine sansür uygulayan ve yaptırımın muhatabı ülke ile ilişkileri kendiliğinden azaltan veya bitiren bir yaklaşımı benimsemektedir.

2.3 ABD'nin KOEP'ten Çekilmesi

KOEP, ABD, İngiltere, Fransa, Almanya, Rusya, Çin ve İran'ın (P5+1) taraf olduğu ve 16 Ocak 2016 tarihinde yürürlüğe konan bir anlaşmadır. Anlaşmayla ABD ve diğer imzacılar, nükleer programına ilişkin bazı taahhütlerde bulunma karşılığında İran'a karşı bir dizi yaptırımı askıya almıştır.

ABD Başkanı Donald Trump'ın 8 Mayıs 2018 tarihinde ABD'nin KOEP'ten çekileceğini açıklaması ile birlikte zaten bir süre önce konjonktürel sorunlar yaşamaya başlayan İran ekonomisinde ilave belirsizlikleri ve dalgalanmaları beraberinde getirmiştir.

ABD'nin açıklamaları öncesinde döviz kurunda başlayan hareketlilik ve takip eden dönemde İran Riyali ABD Doları karşısında %70 oranında değer kaybetmiş, birçok uluslararası firma İran'dan çekilmiş, bankaların ABD'nin yaptırımları kapsamında İran'a yönelik işlemlerine ilişkin ceza alma riskinden çekinmesi nedeniyle dış ticaret işlemlerinde gönülsüz davranmalarına veya işlem yapmamalarına neden olmuştur. İran Hükümeti'nin yaptırımların üstesinden gelmek için ortaya koyduğu ithalat yasakları ve döviz tahsislerine ilişkin politikalar sonrasında oluşan belirsizlik firmaların karar alma süreçlerini olumsuz etkilemiş, yaptırımların açıklanmasıyla İran'dan çekilen çokuluslu şirketlere İran Hükümeti'nin hatalı politikalarının da etkisiyle orta ölçekli firmalar da eşlik etmiştir.

İran'a yönelik yaptırımların tamamının 5 Kasım 2018'de yürürlüğe giren 2. faz ile yeniden başlaması gerek ABD gerçek ve tüzel kişileri gerek üçüncü ülke vatandaşları için İran ile ilişkilerin sürdürülmesi sürecinde önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. İran ile ticaret bir kez daha ABD'li kişiler için lisans uygulamaları içinde kalan çok kısıtlı bir alan dışında yasaklanmış, üçüncü ülke gerçek ve tüzel kişileri için de önemli kısıtlamalar oluşmasına neden olmuştur. Uygulamaya geçen yeni yaptırımların ABD dışındaki enerji, deniz taşımacılığı ve sigorta sektörlerinin yanı sıra finansal kuruluşları da etkilemesi muhtemel hale gelmiştir.

ABD'nin yaptırımlarla ilgili ilan ettiği Geri Çekilme Döneminin (wind-down period) sonu, İran'a yönelik yaptırımlarda bir günde hayata geçirilen en kapsamlı yaptırımlardır. Bu tarih itibariyle 700'den fazla kişi, işletme, uçak ve gemi işleticisi yaptırımlar kapsamına dahil edilmiştir. ABD yönetimi ayrıca İran'ın bankacılık, enerji, denizcilik ve havacılık sektörlerinde 300'den fazla yeni kişi ve kurumu da yaptırımlar listesine dahil etmiştir. Buna ek olarak OFAC, İranlı kişi ve kurumlardan oluşan yaklaşık 250 kişi ve kurumu SDN Listesine eklemiştir.

5 Kasım 2018'de tam olarak uygulamaya geçen yaptırımların pratik etkileri, ABD'li kişilerin ABD'de veya ABD dışında sahip olduğu veya kontrol ettiği şirketler ile sınırlı olmayıp, ikincil yaptırımlar (secondary sanctions veya extraterritorial sanctions) kapsamında üçüncü ülke vatandaşlarını da kapsamaktadır. İkincil yaptırımlar, üçüncü ülke vatandaşlarının İran ile gireceği belirli ilişkiler nedeniyle ABD tarafından cezalandırılmasını içermektedir. Örneğin, ABD Ulusal Savunma Yetkilendirme Yasası kapsamında, ABD'li olmayan finans kuruluşlarına İran Merkez Bankası veya İran finansal kuruluşları ile iletişime geçmeleri nedeniyle ceza verilebilmektedir. Aynı durum, İran enerji sektörü ve gemicilik sektörü ile ilişki kuran ABD'li veya üçüncü ülke gerçek ve tüzel kişileri için de geçerlidir.

Bu noktada, ABD'li gerçek ve tüzel kişilerin kontrolündeki şirketler ve üçüncü ülke şirketleri "Genel H Lisansı" denilen izinle, İran ile olan belirli işlemleri için ABD tarafından cezalandırılma korkusu olmadan iş yapabilmekteyken, 5 Kasım 2018'den itibaren bu lisansın kaldırılmasıyla bu işlemler yaptırımlar kapsamına alınmıştır. Bununla birlikte, ABD tarafından İran İşlemleri ve Yaptırımları Yönetmeliğiyle (the Iranian Transactions and Sanctions Regulations-ITSR) ABD'li gerçek ve tüzel kişilerin İran ile insani ticaretin sürdürülmesi ve bazı tüketici ürünlerinin satışı için yetkilendirildiği "Genel Lisans" uygulaması hayata geçirilmiştir.

5 Kasım 2018'de ayrıca OFAC tarafından 700'den fazla kişi ve kurum SDN Listesine eklenmiş, KOEP ile kaldırılan veya istisna tanınan tüm yaptırımlar yeniden uygulamaya başlanmıştır. 700 kişilik listede 70'ten fazla İran ile ilişkili finansal kuruluş da yer almakta olup, bu durum SDN Listesine bütün İranlı finansal kuruluşların dahil edilmesi dolayısıyla İran ile ticaretin sürdürülmesini oldukça önemli oranda olumsuz etkilemiştir. İranlı finansal kuruluşlar ayrıca, KOEP sonrasında erişebildikleri uluslararası finansal mesajlaşma hizmeti olan SWIFT kapsamından da KOEP öncesinde uygulanan yaptırımlar düzeyine dönülerek çıkarılmıştır.

ABD yönetimi ayrıca, 5 Kasım 2018'de içinde Türkiye'nin de bulunduğu 8 ülkeye İran'dan petrol ithalatı konusunda "Belirli Azaltım İstisnası (Significant Reduction Exception)" şartıyla ikincil yaptırımlar kapsamında altı aylık bir istisna tanımıştır. İstisna tanınan sekiz ülke Türkiye, Japonya, G.Kore, Tayvan, Çin, Hindistan, Yunanistan, İtalya'dır. Belirli Azaltım İstisnasının ABD'nin İran'a yönelik 2012-2015 yıllarında hayata geçirdiği yaptırımlarda 20 kez uygulandığı ABD yönetimince ifade edilmiştir. İstisna tanınan sekiz ülkeden ikisinin şu ana kadar İran'dan petrol alımını sıfıra indirdiği, geri kalan ülkelere de büyük oranda azaltım beklendiği ABD Yönetimince "İran'dan Sıfır Petrol İhracatı" politikası gereğince sıkça dile getirilmektedir.

2.4 KOEP Kapsamında Kaldırılan veya İstisna Tanınan Yaptırımların Yeniden Hayata Geçirilmesi

KOEP kapsamında kaldırılan veya istisna tanınan, aralarında 2012 Mali Yılı Ulusal Savunma Yasası, 1996 Yılı İran Yaptırımlar Yasası, 2012 Yılı İran Tehdit Azaltımı ve Suriye İnsan Hakları Yasası, 2012 Yılı İran Özgürlük ve Kitle İmha Silahlarının Yaygınlaştırılmasıyla Mücadele Yasası, 2010 Yılı İran Yaptırımlar, Hesapverebilirlik ve Yatırımların Önlenmesi Yasası da dahil olmak üzere tüm yaptırımlar ABD'nin KOEP'ten çekilmesiyle yeniden yürürlüğe konmuştur.

Yeniden uygulamaya geçirilen yaptırımlar, üçüncü ülke gerçek ve tüzel kişilerini de kapsamakta olup, bu kişilerin İran ile olan finans, enerji, petrol, sigorta ve otomotiv sektörü başta olmak üzere ticari ilişkilerinin azaltılmasını hedeflemektedir.

Özellikle İran'ın finansal sektörüne yönelik yaptırımların etkisi, İranlı finansal kuruluşların SDN Listesine yeniden eklenmesi nedeniyle, İran ile ticarete finansal kuruluşların isteksiz yaklaşmasını beraberinde getirmiş ve ticaretin sürmesini oldukça zorlaştırıcı bir hale büründürmüştür.

2.4.1 Birinci Faz: 6 Ağustos 2018'de Devreye Yeniden Giren Yaptırımlar

- ABD banknotlarının İran Hükümeti tarafından alınıp satılması,
- İran'ın altın ve diğer değerli metallerle ticaret yapması,
- Finansal ve ticari işlemlerde İran Riyali'nin kullanılması, İran toprakları dışında İran Riyalinin fon ve hesaplarda tutulması,
- İran devletinin dışarıdan borçlanması veya borçlanmasının kolaylaştırılmasına aracılık edilmesi,
- Doğrudan veya dolaylı olarak, İran grafiti, hammadde veya yarı mamul şeklinde alüminyum, çelik, kömür ile entegre sanayi çözümüne yönelik yazılımların arzı ve transferi,
- İran lüks mallarının ABD'ye ithalatı,
- İran'a yolcu uçağı satışları,
- İran otomotiv sektörüne yönelik yaptırımlar.

ABD'li veya üçüncü ülke gerçek ve tüzel kişileri tarafından İran'a mal ve hizmet sağlanarak yukarıdaki yaptırımların ihlali durumunda ABD Hükümeti'ne herhangi bir gerçek veya tüzel kişiyi SDN Listesine alma yetkisi tanınmıştır. SDN Listesine alınma, ilgili kişi veya kurumun ABD'deki varlık ve hesaplarının bloke edilmesini beraberinde getirmektedir.

Yaptırımların yeniden uygulamaya konması ile OFAC, 6 Ağustos 2018 sonrasında KOEP ile daha önce İran ile ticaretin sürdürülmesi için geniş bir çerçevede ele alınan lisansların kapsamını oldukça daraltmıştır. OFAC ayrıca, KOEP'in Lisanslama Politikalarının kaldırılacağını belirten bir rehber de yayımlamıştır. Geline nokta hiçbir şirket, KOEP'in Lisanslama Politikası doğrultusunda İran'a yönelik herhangi bir işi sürdürmek için daha önce temin edilmiş lisanslara dayanarak iş yapamamaktadır.

6 Ağustos 2018 sonrasında OFAC, İran ile ticaretin sürdürülmesine ilişkin iki genel lisansın iptalini gerçekleştirmiştir. Bunlardan ilki, İran menşeli halı ve gıda ürünlerinin (çam fıstığı ve havyar dahil) İran'dan üçüncü ülkeye ihracatına izin veren Genel H Lisansının² iptalidir. Bu lisans, İran menşeli gıda ürünü ve halılar için akreditif açılması ve aracılık hizmetlerinin yapılmasına da imkan vermekteyken, lisansın kaldırılmasına rağmen İran ile ticaretin sürdürülmesi durumunda ITSR'nin ihlal edildiği anlamına geleceği ve işlem sahiplerinin yaptırımla karşılaşabileceği OFAC tarafından sıkça vurgulanmaktadır. Genel H Lisansının kaldırılmasıyla sadece İran pazarından çıkışa yönelik faaliyetler için kullanılacak Genel Lisans uygulamaya geçirilmiştir. Bu tarihte ayrıca, ticari uçaklarla ilgili tüm uçak ve yedek parça satışları için sağlanmış bulunan birincil yaptırımlar kapsamındaki lisanslar iptal edilmiş, başta otomotiv sanayisi olmak üzere birçok sektörde ikincil yaptırımlar tekrar hayata geçirilmiştir.

Bu tarihte iptal edilen ikinci lisans ise, ITSR kapsamında Genel Lisans I'dir³. Lisansın kaldırılması, ABD'li ve ABD'li olmayan gerçek ve tüzel kişilerin İran ile sözleşme imzalaması durumunda ABD tarafından yaptırımlarla karşılaşabileceği anlamına gelmektedir. Bu dönemde ABD yaptırımlar mevzuatında öne çıkan bir diğer gelişme de 16 Ekim 2018'de 4 İranlı banka ile çelik ve alüminyum iştiraklerinin SDN Listesine alınması olmuştur.

2.4.2 İkinci Faz: 5 Kasım 2018'de Devreye Alınan Yaptırımlar

ABD tarafından İran'dan çekilecek firmalara tanınan 180 günlük geri çekilme süresi 5 Kasım 2018'de dolmuştur. Bu tarih sonrasında özetle KOEP sonrasında istisna tanınan tüm ikincil yaptırımlar yeniden uygulamaya geçirilmiş ve yaklaşık 700 kişi, banka ve kurum SDN listesine alınmıştır. 5 Kasım 2018 sonrasında;

- National Iranian Oil Company (NIOC), Naftiran Intertrade Company (NICO) ve National Iranian Tanker Company (NITC) başta olmak üzere, petrol, petrol ürünleri ve petrokimya ürünleri satın alınması,
- Liman işleticileri, enerji, gemi taşımacılığı ve gemi inşa sektörleri (ISIRL, South Shipping Line Iran ve iştirakleri dahil),
- Üçüncü ülke bankalarının İran Merkez Bankası ile etkileşime girmesi (İran Merkez Bankası'nın yurtdışında tuttuğu rezervlere erişimi dahil),
- İran Merkez Bankası ve diğer İranlı finansal kuruluşlara finansal mesajlaşma hizmeti sağlanması,
- Sigortalama hizmetleri, sigorta veya reasürans temin edilmesi (durum tespiti istisnası dahil),
- İran'ın enerji sektörüyle etkileşim,

ABD tarafından İran'a yönelik yaptırımların ihlali kapsamında değerlendirilerek birincil ve ikincil yaptırımlar sözkonusu gerçek ve tüzel kişilere uygulanacaktır.

²Genel H Lisansı: ABD'li bir gerçek veya tüzel kişinin yabancı bir kurumun sahibi olması, bu kurumun yönetiminde olması veya kararlarını etkileyebilecek durumda bulunması durumunda İran'a yönelik ticarete belirli işlemlere izin veren bir lisanstır.

³ Genel I Lisansı, ABD'li kişilerin KOEP Lisanslama Politikası kapsamında İran ile sözleşme imzalamasına izin veren lisanstır.

Trump yönetimi yukarıda belirtilen yaptırımların dışında, KOEP sonrasında kaldırılan tüm Yürütme Emirlerini (Executive Orders) yeniden uygulamaya koymuştur. Bunlar, İran'ın havacılık, enerji ve petrokimya sektörlerini kapsamakta olup, ABD Hükümeti'ne belirli işlemler nedeniyle üçüncü ülke finansal kuruluşlarına yönelik yaptırımların ihlalden doğacak cezaları uygulama yetkisi vermektedir. Yürütme Emirleri'nin hayata geçmesinin etkilerinden birisi, İran'ın oldukça yaşlı durumda bulunan ticari uçak filosunu yenileyememesidir. ABD'li uçak üretim firmalarına parça tedarikinde bulunan üçüncü ülke firmaları da ABD yaptırımlarından etkilenmemek için İran'a yönelik satışlarını durdurmuş durumdadır.

Son olarak, ABD yönetimi ITSR düzenlemesini hayata geçirerek, Genel Lisans kapsamında İran ile gıda, ilaç, tıbbi cihaz ve tarım ürünlerinden oluşan insani ticaret ve tüketici ürünleriyle ilgili bazı alanlarda istisnalar tanımış durumdadır.

2.4.3 ABD'nin Re-export Yasakları

ABD'nin KOEP'ten çekilmesinin bir diğer etkisi de ABD ihraç ürünlerinin ilke olarak İran'a yeniden ihracatının (re-export) yasaklanması olmuştur. ABD'nin ihraç ürünleri bu çerçevede aşağıdaki tabloda sınıflandırılmıştır.

Askeri Ürünler	Çift Kullanımlı Mallar	Diğer Ürünler
Hiçbir istisna tanınmamaktadır.	De Minimis Kuralı Uygulanmamaktadır.	Genel olarak İran'a ABD menşeli ürünün re-export yapılmasına izin verilmektedir.
De Minimis Kuralı Uygulanmamaktadır.	İran'a çift kullanımlı ABD ürününün re-export yapılması, ABD ürünü başka nihai bir ürünün içindeyse birincil yaptırımlar kapsamındaki yasaklamalar uygulanmamaktadır.	Bununla birlikte, ürünün İran'a gideceğinin açık olarak bilinmemesi ve bu şekilde sipariş edilmemesi gereklidir. Uygulamada bu husus ilk olarak ürünün ABD dışındaki bir depoda depolanması anlamına gelmektedir.
ABD ürünleri başka ürünlerin içinde kullanılsa bile İran'a re-export yapılması yasaktır.	Nihai üründeki ABD menşeli çift kullanımlı ürünün payının %10'u geçmemesi gerekmektedir.	

2.4.4 Tarım ve İlaç Sektöründeki Genel Lisans

Tarım ve ilaç sektöründeki Genel Lisans uygulaması, gıda, tarımsal ürünler, ilaç ve tıbbi cihazların ihracatını ve re-export yapılmasını ve bu işlemlere ilişkin ulaşım, sigorta vb. hizmetlere izin verilmesini sağlamaktadır. Belirlenen bazı ilaç ve tıbbi cihazlar için verilen lisanslar bir yıllık süreyi kapsamaktadır. Bu lisans türü kozmetik sektörüne uygulanmamaktadır. Bu ürünlerde ödeme kanalları ve yöntemlerine ilişkin yaptırımlar uygulanmamakta olup, finansal kuruluşlar bu ürünlere dönük para transferlerine aracılık edebilmektedir. Ayrıca, SDN listesindeki bazı kişi ve kurumlarla çalışılmasına bu ürünlerde izin verilebilmektedir.

2.4.5 Genel Lisans D-1

Bu lisans, bazı standart bilgi işlem ürünlerinin İran'a ihracatına ve re-export yapılmasına izin vermektedir. Genel Lisans Eki'nde izin verilen ürünler listesi bulunmaktadır. EAR 99⁴ tarafından kontrol edilmeyen ürünler bu kapsamda değerlendirilmektedir. Ayrıca, ABD tarafından Encryption Registration Number (ERN) kapsamındaki ürünler bu kapsamdadır. Bu ürünlerde İran devleti veya SDN listesi kapsamına yönelik ihracat, re-export ve tedarik yapılması ile özel bir şirket veya kullanıcı için tasarlanabilen yazılım ve donanım (örneğin SAP), bu tipteki lisans kapsamı dışında tutulmuş olup, bu durum İran ile ticaretinin yaptırımlar kapsamında olması anlamına gelmektedir.

Bu lisans türünde izin verilen ürünlere örnekler cep telefonları, sim kartlar ve aksesuarları, modem, radyo cihazları, wi-fi erişim noktaları, laptop, disk okuyucular, anti-virüs yazılımları, VPN'ler, mobil işletim sistemleri olarak gösterilmektedir. ABD yönetimi ayrıca, İran'ın üç sivil nükleer projesine yönelik olarak bazı istisnalar tanıdığını da belirtmiş durumdadır. Bu ürünlerin İran'a yönelik ticareti mümkün bulunmaktadır.

2.5 ABD'nin İran'a Yönelik Yaptırımlarının KOEP Öncesi Yaptırımlardan Farkları

6 Ağustos 2018'de ABD Başkanı Trump, KOEP'ten çekilme sonrasında hayata geçirilecek ABD yaptırımları ile ilgili EO 13846 sayılı Yürütme Emri'ni yayımlamıştır. Adıgeçen Yürütme Emri, KOEP'in uygulamaya geçtiği ve yaptırımların önemli bir kısmının kalktığı 16 Ocak 2016 tarihinden önceki yaptırımları yeniden hayata geçirdiği gibi yeni uygulamaya geçirilenler ile yaptırımların daha da genişletilmiş bir şekilde uygulanmasını içermektedir.

OFAC'ın gayriresmi rehberine göre EO 13846 sayılı Yürütme Emri ile genişletilmiş yaptırımlar aşağıdaki gibidir:

- İran'da enerji, gemi inşa ve gemicilik sektöründeki kişi ve kurumlara maddi destek, mal ve hizmet sağlanması,
- Üçüncü ülke finansal kuruluşlarının İranlı bloke edilmiş kişilerle belirli finansal işlemlere girmesi,
- Petrol, petrol ürünleri, petro-kimya ve bu ürünlerin türevlerine ilişkin belirli işlemlerin yapılmasına bilinçli olarak aracılık eden şirket çalışan, yönetici ve hissedarlarına vize kısıtlamaları uygulanması,
- İran'da sansürün artırılması ve insan hakları ihlallerine ilişkin çalışmalarda kullanılan teknoloji, mal ve hizmetlerin İran'a satılmasına yardımcı olunması,

⁴ Herhangi bir ürün, ABD Ticaret Bakanlığı'nın belirlediği Ticareti Kontrol Edilecek Ürün Listesinde değilse, EAR99 olarak isimlendirilmektedir. Ticareti yapılan ürünlerin önemli bir kısmı EAR99 kapsamında olup, genel olarak ihracat ve re-export için herhangi bir lisansa ihtiyaç duyulmamaktadır. Bununla birlikte, EAR99 kapsamındaki bir ürünün ambargo veya yaptırım altındaki bir ülkeye ve şüpheli bir kişiye yasaklanmış kullanım amaçlarıyla satılacak olması durumunda lisans alınması gereklidir. (Kaynak: <https://bit.ly/1kIqViK>)

- Üçüncü ülke finans kuruluşlarından İran Riyali ile belirli işlemleri yapmasını kolaylaştırma ve yönetmeye aracılık edilmesi,
- ABD’li gerçek veya tüzel kişiler tarafından kontrol edilen veya sahibi olunan şirketlerin SDN Listesindeki kişi ve kurumlarla enerji, gemi taşımacılığı ve gemi inşası konuları dahil olmak üzere ilişkiye girmesi.

Her ne kadar yukarıda belirtilen ilave önlemler KOEP öncesinden çok büyük farklılıklar arz etmese de, EO 13846 sayılı Yürütme Emri ABD’nin İran yaptırımlarına ilişkin yasal düzenlemelerini anlamak için önemli fikir vermektedir. Örneğin, ABD Yürütme Organı tarafından Ayandeh Bankası, adigeçen karar ve 2012 yılı İran Tehdidi Azaltımı Yasası ile, İran’ın devlet güdümlü medya organı olan IRIB’e olan desteği nedeniyle SDN Listesine alınmıştır. Ayrıca, EO 13224, EO 13382 and EO 13553, vb. Yürütme Emirleriyle İran’ın bankacılık, enerji, gemi taşımacılığı ve havacılık sektörlerinde, aralarında Bank Melli, the Export Development Bank of Iran, Ghavamin Bank, Bank Sepah, Bank Tejarat, Bank of Industry and Mine, IRISL, NITC, the Atomic Energy Organization of Iran (AEOI), and Iran Air, 300’den fazla İranlı gerçek ve tüzel kişi SDN Listesine eklenmiştir.

2.6 Birincil Yaptırımlar

Birincil Yaptırımlar, ABD vatandaşları ile ABD’de yerleşik kişi ve kurumlar (yabancı şirketlerin ABD’deki şube ve temsilcilikleri dahil) için geçerlidir. ABD hukukuna tabi gerçek ve tüzel kişilerin tümü, dünyanın neresinde olursa olsun ABD vatandaşları ve Yeşil Kart sahipleri, ABD’de kurulmuş şirketlerin yabancı sermayeyle kurulmuş dahi olsa ABD dışındaki şube ve temsilcilikleri, uyuşuna bakılmaksızın ABD yasalarına göre kurulmuş kurumların çalışanları firma sahibi adına hareket ettiği sürece birincil yaptırımlara uymak zorundadır.

Birincil yaptırımlar kapsamındaki yasaklamalar İran ile ilgili, İran Hükümeti, İran Hükümeti’nin herhangi bir kuruluşu, İran’da yerleşik şirketler ve vatandaşlar, SDN listesindeki kişilerle girişilecek etkileşimi, sayılan kurumların ortaklık payının İran dışında kurulan bir şirket dahi olsa %50’nin üzerinde olduğu yapılarla girişilecek etkileşimi ve doğrudan ve dolaylı girişilecek tüm etkileşimleri kapsamaktadır. Bu kapsamda ele alınan etkileşimler içeriği ise, bir sözleşmeye bağlı olarak gerçekleştirilecek malzeme tedarikleri, satışlar ve sözleşmenin sonuçlandırılması olarak belirtilmektedir. Yasaklanmış bir transferin kolaylaştırılması ve olası hale getirilmesini sağlayan herhangi bir işlem de bu kapsamda yasaklanmış durumdadır.

Birincil yaptırımlar kapsamındaki yasaklı işlemlerin ihlali durumunda ihlal eden kişi ve kurumlara ABD ceza hukukundan doğacak cezalar uygulanmaktadır. Birincil yaptırımların ihlaline neden olan faaliyetler sonucunda ABD’li olmayan kişilere de birincil yaptırımlara ilişkin müeyyideler uygulanmaktadır. Buradaki nedensellik ilişkisinin nedensellik ve kolaylaştırma birleşimi olan çok geniş bir uygulama alanı bulunmaktadır. Örneğin, dolar olarak İran ile veya SDN Listesi kapsamındakilerle ödeme ilişkilerine girilmesi, para birimine bakılmaksızın doğrudan ve dolaylı şekilde İran ile bağlantılı işlemlerde paranın ABD’li bankaya aktarılması veya ABD’li banka aracılığıyla aktarım yapılması, İran’a veya SDN Listesi kapsamındakilere ABD’de yerleşik bilgi işlem sistemleri/hizmet sunucuları (server) aracılığıyla hizmet sunulması (Genel H Lisansı hariç tutulmakta), ABD’den veya ABD’li gerçek veya tüzel kişiden İran’a yeniden ihraç edileceğini bilerek mal siparişi verilmesi durumlarında birincil yaptırımlara ilişkin müeyyideler ABD’li olmayan gerçek ve tüzel kişilere uygulanmaktadır. Bu noktada, unutulmaması gereken husus, bir ödemenin ABD Dolarıyla

yapılması veya ABD’li bir banka aracılığıyla dolaylı yoldan bile yapılması durumunda birincil yaptırımlar kapsamındaki tüm yasaklamaların devreye alınmakta olduğudur.

2.7 İkincil Yaptırımlar

İkincil yaptırımlar, ABD’li olmayan şirketlere belli başlı bazı eylemlere girişilmesi durumunda alınacak önlemleri içeren bir nev’i “tehdit” niteliğindeki yaptırımlardır. Bir başka ifadeyle ikincil yaptırımlar, şirketler üzerinde İran ile belirli sektör ve işlemlerde temasa geçilmemesi konusunda yoğun bir siyasi baskının oluşmasını beraberinde getirmekte olup, şirketin SDN listesine alınmasını da içermektedir. İkincil yaptırımlarda ABD ceza hukuku kapsamında cezai işlem bulunmamaktadır. Şirkete karşı ABD tarafından alınacak önlemler siyasi önlemleri kapsamaktadır. Bununla birlikte, ABD’li olmayan kişi ya da kurumlarca yapılan bazı işlemlerin, işlemde ABD finansal sisteminin aracı olarak kullanılması veya işlem sırasında ABD’de bulunan internet hizmet sunucularının kullanılması gibi durumlarda ABD ceza hukukunun uygulanabildiği görülmektedir.

Öte yandan, ABD mevzuatında İran ile belirli alanlarda ticaret için ABD’li gerçek ve tüzel kişilere tanınan lisanslar bulunmasına rağmen, ABD mevzuatının diğer ülke gerçek ve tüzel kişilerine istisna tanınmaması nedeniyle bu kişilere bireysel lisans verilmemektedir.

İkincil yaptırımlar kapsamında hedef alınan sektör ve işlemler aşağıdaki gibidir.

2.7.1 Finansal Kurumlar

İkincil yaptırımlar bütün İranlı banka ve finansal kuruluşlarla yapılan işlemlere uygulanmamaktadır. Hedef alınmamış İranlı bankalarla yapılacak ödeme işlemleri ikincil yaptırımlardan etkilenmemektedir. Bununla birlikte, birçok Avrupa bankası tüm İranlı bankalarla ödemenin kapsamına bakmaksızın tüm işlemleri durdurmuştur.

2.7.2 Enerji ve Gaz Sektörleri

İran’ın petrol ve doğalgaz kaynaklarının geliştirilmesi için 20 milyon doları aşacak tüm yatırımlar ikincil yaptırımlar kapsamındadır. Ayrıca,

- İran’dan benzin, mazot, gazolin, kerosen alımına,
- İran’ın içinde mazot, gazolin ve kerosen üretimini destekleyecek tedarik ve satışlara,
- İran’a mazot, gazolin ve kerosen ithalatını kolaylaştırmak amacıyla yapılacak destek ve satışlara,
- İran’a/İran’dan mazot, gazolin ve kerosen satış, tedarik ve ithalatına,

yönelik ticaret ve yatırıma ilişkin işlemlerde, bir anlaşmada 1 milyon dolar, 12 ay içinde ise toplamda 5 milyon doları aşacak tüm işlemler ikincil yaptırımlara tabiidir.

2.7.3 Petrokimya Endüstrisi

Petrokimya üretiminin bir sözleşmede 250 bin doları ve 12 aylık dönemde 1 milyon doları aşan İran’daki üretime dönük tedarik ve mal/hizmet satışları ikincil yaptırımlar kapsamındadır.

2.7.4 Genel Ticaret

Değerli metaller, grafit, hammadde veya yarı bitmiş metaller, iş dünyasına dönük yazılımlar veya kaynak yönetim sistemleri ikincil yaptırımlar kapsamında olup, OFAC'ın internet sitesinde "Sıkça Sorulan Sorular" bölümünde bu ürünler oldukça geniş tanımlanmıştır.

Enerji (petrol ve doğalgaz), gemi taşımacılığı (deniz taşımacılığına ilişkin sigorta da dahil olup, diğer taşıma modlarını kapsamamaktadır), liman işleticiliği ve gemi inşası, otomotiv (araçların geliştirilmesi ve üretilmesi ikincil yaptırımlar kapsamında ve nihai ürün halindeki araçlara uygulanmamakta olup, satılan ürünlerin araç üreticilerinin fabrikalarına iletilmediği net bir şekilde anlaşılmalıdır) sektörleri ikincil yaptırım kapsamındadır.

Aşağıdaki sektörlerle ilişkin belirgin mal ve hizmetlerin satış, tedarik veya transfer işlemleri ikincil yaptırımlar kapsamındadır.

- ABD dışındaki bankalar, finans kurumları, sigorta kurumları, nakliye komisyoncuları, petrol, petrol ürünleri, petrokimya ürünleri, enerji, gemi taşımacılığı, gemi inşası, otomotiv sektörlerine yönelik ürün ve hizmetlerle ilgili belirgin işlemlerin kolaylaştırılmasına aracılık etme ve katılım sağlama;
- SWIFT işlemlerinin belirli bankalara gönderilmesine ilişkin işlemler.

2.8 OFAC Rehberine Göre Belirgin İşlem

ABD'nin İran'a yönelik yaptırımlarının ABD'li veya diğer ülke vatandaşları tarafından ihlalinin belirlenmesinde "belirgin işlem" kistası uygulanmaktadır. OFAC bir işlemin belirgin işlem olup olmadığına karar verirken belge ve durumların tümünü dikkate almakta olup, aşağıdaki ölçütler doğrultusunda karar vermektedir.

- Boyut, sayı, işlemin sıklığı,
- Şekil, karmaşıklık, işlemin ticari amacı,
- Yönetim kademesinin işlemin tekrarı üzerindeki farkındalık düzeyi,
- İşlem ve bloke edilmiş kişi arasındaki bağ,
- İşlemlerin amacının yasaya uygunluğunun etkisi,
- İşlemlerin aldatıcı/yanıltıcı eylemleri içerip içermediği,
- ABD Hazine Bakanlığı'nın vaka bazında değerlendireceği diğer nedenler.

Bir vakanın belirgin olarak addedilip addedilemeyeceği, vakanın kendine has durumuna bağlı olmaktadır.

2.9 Yaptırımların ABD'li ve Üçüncü Ülke Şirketlerine Etkileri

2.9.1 ABD'li Şirketler İçin Etkileri

ABD'nin KOEP ile bağlantılı olarak askıya almayı kabul ettiği sınırlı ve çoğunlukla ikincil yaptırımlara rağmen, ABD'nin her zaman İran'a yönelik ticaret ambargosu yürürlükte kalmıştır. Buna göre, ABD gerçek ve tüzel kişilerinin, ITSR uyarınca, İran şirketleri veya İran hükümeti ile ticari ilişkiye girmeleri önemli ölçüde yasaklanmıştır.

ABD'nin KOEP'ten çekilmesi ve yaptırımları yeniden uygulayacağını ilan etmesinin ABD'li gerçek ve tüzel kişiler için üç önemli sonucu bulunmaktadır.

İlk olarak, SDN Listesine eklenen 700'den fazla kişi, kurum, uçak ve gemi işleticisi yaptırımlar kapsamına dahil edilmiştir. ABD'li gerçek ve tüzel kişilerin, yetkilendirilmiş lisanslar dahilinde bile olsa, İran'a gerçekleştirecekleri ticarete muhataplarının SDN Listesinde yer almadıklarını yeniden kontrol etmesi ve bu kişilerle işlem gerçekleştirmemesi gerekmektedir.

İkinci olarak, Genel Lisans H'nin 27 Haziran 2018'de kaldırılması, ABD'li gerçek ve tüzel kişilerin sahip olduğu veya kontrol ettiği ABD dışındaki şirketlerin İran ile ticaretini etkileyecektir. Aynı şekilde, yurtdışında faaliyet gösteren ABD şirketleri, yabancı bağlı ortaklıklarının ABD yaptırım yasalarına tam olarak uymasını sağlamakla mükellef olmuştur.

Üçüncü olarak, ITSR'nin halen uygulamada olmasına rağmen, OFAC'ın KOEP kapsamında ABD'li gerçek ve tüzel kişilere İran'dan halı ve gıda ithalatına verdiği tüm lisans ve izinler 6 Ağustos 2018 tarihi itibarıyla kaldırılmıştır.

2.9.2 Ülkemiz Şirketlerinin de İçinde Olduğu ABD'li Olmayan Şirketler İçin Etkileri

ABD'nin KOEP'ten çekilmesi ve yaptırımları yeniden uygulamaya başlaması ülkemiz gerçek ve tüzel kişilerinin de aralarında bulunduğu ABD'li olmayan kişi ve kurumları enerji, taşımacılık ve sigorta sektörleri başta olmak üzere önemli oranda etkileyecektir.

ABD'li olmayan şirketlerin İran ile iş yapmayı sürdürmek istemeleri durumunda başta finansal kurumlar konusunda olmak üzere bazı yeni sorunlarla karşılaşmaları mümkün gözükmektedir. Finansal kuruluşların İran'dan para transferlerinin, ülkelerin denetimine açık olan bankalararası uluslararası mesajlaşma sisteminde ABD tarafından izlenebilmesi, aracılık eden finansal kuruluşlara ceza yazabilmesi ve SDN Listesine alma ihtimali, finansal kuruluşların İran işlemlerine aracılık etmesini zorlaştırmaktadır.

ABD'li olmayan gerçek ve tüzel kişilerin İran ile ticari ilişkilerinin yaptırımlar kapsamına girip girmediğinin kapsamlıca incelemesinde fayda bulunmaktadır. Bu noktada, ABD dışındaki firmaların İran ile iletişimi sürdürüp sürdürmeyeceklerine karar vermeleri için kapsamlı bir hukuki danışmanlık almalarının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Bunun yanı sıra, ABD'li olmayan gerçek ve tüzel kişilerin İran ile iş yapmayı sürdürmek istemeleri durumunda, İranlı muhataplarının SDN Listesinde olup olmadığını ve firmaların ortaklık yapılarının incelenerek SDN Listesinde bulunan kişi ve kurumların firma ortağı olmadığını tespit etmesi önem arz etmektedir.

Diğer taraftan, ABD'li olmayan gerçek ve tüzel kişilerin ABD'li firma, kişi ya da kuruluşlar ile halihazırda mevcut olan veya gelecekte olabilecek ilişkilerini değerlendirmeleri, firmalarımızın ticari ve/veya mali faaliyetlerinin ABD ile ya da ABD ile ilişkide bulunan taraflarla ne kadar ilgili bulunduğu hususunu da dikkate almaları bu süreçte kararlarını doğrudan etkileyecektir.

2.9.3 Yaptırımlara Yönelik Eyalet Kısıtlamaları

ABD'de aralarında New York ve Kaliforniya'nın da bulunduğu 30'dan fazla eyalet, İran'a yönelik yaptırımlarla ilgili mevzuatı kabul etmiş durumdadır. Bu mevzuatlar genel olarak İran'da yatırımın engellenmesini ve enerji gibi belirli sektörlerde sözleşme yapılmasının kısıtlanmasını içermektedir.

3. SONUÇ

ABD'nin KOEP'ten çekilmesi ve İran'a yönelik yaptırımları yeniden uygulamaya başlayacağını ilan etmesi gerek ABD'li gerek diğer ülke firmalarının İran ile ticaret yapmasını oldukça zorlaştırmış durumdadır. Yaptırımların önemli bir kısmının ikincil yaptırımlar mahiyetinde olması, ABD'nin ABD hukukuna bağlı olmayan yabancı gerçek ve tüzel kişileri de siyasi olarak cezalandırmasını beraberinde getirebilmektedir. İnsani amaçlı ticaretin sürmesi ile kişisel tüketime yönelik belirli mal ve hizmetlerin satışı mümkün olsa da ve kitle imha silahlarının yaygınlaşması kapsamının dışında kalan bazı projelere ilişkin birtakım istisnalar tanınsa da, uygulamaya geçirilen yaptırımlar İranlı finansal kuruluşlarla yapılan anlaşmaları ve enerji, denizcilik, otomotiv gibi diğer sektörlerdeki ticaretin yeniden gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır.

Bununla birlikte, İran'ın yeni yaptırımlar döneminde kendine siyasi ve ekonomik destekçiler bulabilmesine ve uluslararası konjonktüre de bağlı olarak bu dönemde İran ile iş yapma konusunda yeni bazı alanların açıldığı da unutulmamalıdır. Nitekim birçok sektörde İran'da faal olan yabancı firmaların pazardan çekildiği gözlenmektedir. Bu bakımdan, özellikle küçük ve orta büyüklükteki firmalarımızın İran ile işlerini artırabileceği akla gelmektedir.

Ayrıca, ABD'nin yaptırımlar rejiminin uygulanması konusunda detaylı açıklamalardan kaçınmasının ve bazı gelişmelerin aslında ABD'nin İran ile ticaret konusunda kaotik bir ortamı tercih ettiğini ve bunun arkasında Hükümetlerin ve firmaların İran ile ticaret ve yatırım konularında işbirliğine mesafeli yaklaşmalarını sağlama amacının olduğunu düşündürmektedir. Örneğin, Çinli Huawei firmasının CFO'sunun Kanada'da göz altına alınmasının dünyaya medya tarafından ABD yaptırımları ile ilişkili olarak yansıtıldığı ve iş dünyasının büyük bölümü tarafından bu şekilde algılandığı görülmüştür.

Bu noktada, firmalarımızın İran ile iş yapma konusunda kendilerine özgü parametreleri değerlendirerek gene kendilerine özgü bir sonuca varmak suretiyle karar verebilecekleri bir süreçte olduklarını bilmeleri büyük önem arz etmektedir.

Bu süreçte, yaptırımları medyadan takip etmenin yanıtıcı olabileceği değerlendirilmektedir. Firmalarımızın yaptırımlara rağmen İran pazarında yer alabilme hususunda:

- Ticarete konu ürünün yaptırımlar rejimi kapsamındaki konumu,
- İran'da ticaret yapılacak kişi ya da kurumların kim olduğu (SDN Listesine bilhassa dikkat edilmesi),
- ABD ile ilişkilerinin düzeyi,
- Firma sahiplerinin ABD vatandaşlığı (Green Card dahil),
- Firma sahiplerinin veya firmanın ABD'de varlıklarının olup olmadığı,
- ABD'li gerçek veya tüzel kişilerin firma ortakları arasında yer alıp almadığı,
- ABD'li finansal kuruluşlardan firmaya yönelik kredi akışının olup olmadığı,
- Firmanın SDN Listesine alınması durumunda bunun firma açısından ne gibi sorunlar doğurabileceği,
- Ticaretlerinde para transferinin nasıl olacağı,

konularında kapsamlı bir değerlendirme yapması uygun olacaktır.

Firmalarımızın söz konusu değerlendirmeyi yaparken yaptırımlar rejimi konusunda başta ABD’de yerleşik olmak üzere danışmanlık hizmeti veren bürolardan destek almasında da büyük fayda olduğu değerlendirilmektedir.