

Human rights Obligations of the Sanctioning State in Relation to the People of the Sanctioned State: From Issuing Sanction Exemptions to Effective Removal of Impediments

(Type of Paper: Research Article)

Seyed Mohamadhassan Razavi^{1*}, Maryam Qasemi², Fateme Zeynodini³

Abstract

With the development of technology and the interconnection of economies, the use of unilateral sanctions by powerful states, as a tool to exert pressure on the target country, has both increased and acquired a different function compared to the past. The most detrimental effects of unilateral sanctions can be seen on the fundamental rights of ordinary citizens of the target countries, including the right to health and the right to access food. Thus, the question arises as to the extent of the sanctioning state's responsibility for the violation of such rights. This paper will study the factors influencing the increase in the impact of economic sanctions on the sanctioned country, and will examine how, under international and human rights law, the sanctioning state can be held responsible with respect to the fundamental human rights of the sanctioned country's people.

Keywords

economic sanctions; fundamental human rights; right to food and medicine; extraterritorial sanctions; comprehensive sanctions; multilateral sanctions.

-
1. Assistant Prof., Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding Author). Email: hassan.razavi@ut.ac.ir
 2. MA. Student in International Law, Faculty of Law and Political Science, Alborz Campus, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: maryamqasemi4@gmail.com
 3. Postdoc Researcher, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.
- Received: December 3, 2020 - Accepted: May 25, 2021



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

تعهدات حقوق بشری دولت واضع تحریم در برابر مردم کشور تحریم شده: از صدور معافیت تحریمی تا رفع مؤثر موانع

(نوع مقاله: علمی _ پژوهشی)

سید محمدحسن رضوی^{۱*}، مریم قاسمی^۲، فاطمه زین الدینی^۳

چکیده

با پیشرفت فناوری و درهم تنیدگی اقتصاد کشورهای دنیا در عصر حاضر، تحریم‌های یکجانبه اقتصادی به‌عنوان حربه‌ای کارا و رایج، توسط کشورهای قدرتمند دنیا، برای تحت فشار قرار دادن کشور هدف، مورد توجه قرار گرفته و کاربردی متفاوت از دوران گذشته یافته است. با دگرگون شدن ماهیت و قدرت تحریم‌های اقتصادی، کشورهای قدرتمند تلاش کرده‌اند تا با بهره‌گیری حداکثری از این اهرم فشار، به‌صورت یکجانبه یا با همراه کردن سایر کشورها، به وضع این نوع مقررات محدودکننده علیه کشورها و دولت‌هایی که تابع سیاست خارجی این کشورها نیستند، پردازند. بیشترین آثار زیانبار این تحریم‌های یکجانبه بر حقوق بنیادین شهروندان عادی سرزمین‌های هدف از جمله حق سلامتی و حق دسترسی بر غذا قابل مشاهده است که به بروز پرسش‌ها و ابهام‌هایی در تعیین دامنه مسئولیت کشور تحریم‌کننده در برابر آثار زیانبار این اقدام‌های تحریمی، منجر شده است. مقاله حاضر، ضمن بررسی عوامل مؤثر بر تشدید آثار تحریم‌های اقتصادی بر کشور تحریم‌شده، درصدد پاسخگویی به این پرسش است که کشورهای تحریم‌کننده، تا چه حد نسبت به حقوق بنیادین مردم کشور هدف تحریم، مطابق با موازین حقوق بشری و قواعد حقوق بین‌الملل، دارای مسئولیت و تکلیف هستند.

کلیدواژگان

تحریم اقتصادی، تحریم‌های چندجانبه، تحریم‌های فراسرزمینی، تحریم‌های فراگیر، حقوق بنیادین بشر، حق غذا و دارو.

۱. استادیار دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
Email: hassan.razavi@ut.ac.ir
۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل، پردیس البرز دانشگاه تهران، تهران، ایران.
Email: maryamqasemi4@gmail.com

۳. پژوهشگر پسادکتری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.
تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۹/۱۳ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۳/۰۴

مقدمه

تحریم‌های یکجانبه اقتصادی (Walde, 2001: 380)، به‌عنوان اثرگذارترین و قوی‌ترین ابزار سیاست خارجی کشورهای قدرتمند به‌طور معمول در پاسخ به عمل متخلفانه بین‌المللی^۱ ادعایی یک دولت وضع می‌شود؛ رفتار غلطی که نقض تعهدات عام‌الشمول دولت‌ها (Ilieva et al., 2018: 201) و مواردی مانند تجاوز به حریم آبی و خاکی سرزمین‌های دیگر، نقض سازمان یافته قواعد پولشویی، حمایت از تروریسم^۲، حمایت از جرائم سازمان‌یافته مانند قاچاق انسان و مواد مخدر^۳، تجارت غیرقانونی الماس، درگیری و شرکت در جنگ‌های داخلی^۴ را شامل می‌شود (Wallenstein, 2000: 2).

تحریم‌های اقتصادی به‌منظور اعمال فشار توسط کشورهای قدرتمند و تغییر رفتار دولت متخلف (Pomeranz, 2017:181) وضع می‌شوند و در این وضعیت، کشور تحریم‌کننده به‌منظور تسلیم کردن کشور تحریم‌شده جهت پذیرش خواسته‌های خود، به‌دنبال اعمال تحریم‌های اقتصادی گسترده، فراگیر، فراسرزمینی و همه‌جانبه حرکت می‌کند. این اقدام کشور تحریم‌کننده، اثر تحریم را دوجندان کرده و صدمات سنگین و جبران‌ناپذیری بر اقتصاد کشورهای تحریم‌شده وارد می‌کند.^۵ در نتیجه، تحریم‌ها که اغلب در ظاهر برای جلوگیری از نقض حقوق مدنی و سیاسی شهروندان کشورهای متخاصم و متخلف طراحی شده‌اند، در عمل به افزایش آمار مرگ‌ومیر، بیماری‌های واگیردار و فراگیر، عدم دسترسی شهروندان به خدمات بهداشتی و درمانی، فقر و گرسنگی و سوء تغذیه مردم عادی و غیرنظامی از جمله کودکان و سالمندان و زنان، آشوب و جنگ‌های داخلی و از بین رفتن زیرساخت تأمین نیازهای اساسی مانند دارو و غذا منجر می‌شود که نتیجه آن تضعیف حقوق اقتصادی و اجتماعی مردم کشور تحریم‌شده است.

بررسی آثار مخرب تحریم‌های اقتصادی بر مردم کشور هدف، این ادعا را تقویت می‌کند که هرچه دامنه و شدت تحریم‌های اقتصادی، قدرتمندتر شود، دولت یا نهاد واضع تحریم نسبت به التزام به رعایت حقوق بشر بنیادین مردم کشور تحریم‌شده، مسئولیت و تعهد بیشتری خواهد داشت و سطح این تعهدات، فراتر از تعهدات و مقررات کتبی و قانونی وضع‌شده، نظارتی عملی،

1. Internationally Wrongful Act

۲. تحریم اقتصادی علیه لیبی در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰.

۳. تحریم‌های جنبش مسلحانه موسوم به شورشیان فارک در کلمبیا.

۴. تحریم‌های اقتصادی علیه جنگ‌های داخلی در سومالی، لیبیا، آنگولا، رواندا، سیرالئون و جمهوری فدرال یوگسلاوی (کوزوو).

۵. تحریم‌های اقتصادی علیه کشور یوگسلاوی، تا ۵۰ درصد به کاهش فعالیت‌های اقتصادی این کشور در سال ۱۹۹۴ منجر شد. برای مطالعه بیشتر تحریم‌ها علیه یوگسلاوی.

مؤثر و اطمینان بخش از رعایت قواعد حقوق بشری نسبت به مردم تحت تحریم، از سوی کشور واضع تحریم است.

تحریم‌های اقتصادی: ابزار متداول تحمیل سیاست خارجی

تحریم‌های اقتصادی به‌مثابه ابزار سیاسی مطلوب و محبوب در دوره پس از جنگ سرد، با وجود مقبولیتی که در مجامع عمومی صلح‌طلبانه به‌دست آورد، به جایگزینی مناسب، ولی مخرب‌تر از جنگ تسلیحاتی برای مهار کشورها تبدیل شده است (Gordon, 1999: 387). تحریم‌های اقتصادی در دو قالب تحریم‌های همه‌جانبه شورای امنیت سازمان ملل متحد، و تحریم‌های یکجانبه دولت بر دولت قابل مشاهده است. تحریم‌های شورای امنیت به موجب ماده ۴۱ منشور (ذیل فصل هفتم) و بنا به تشخیص شورای امنیت هنگام در خطر بودن صلح و امنیت اعمال می‌شود. این نهاد تا پیش از پایان جنگ سرد تنها علیه رودزبای جنوبی^۱ در ۱۹۶۶ و آفریقای جنوبی در ۱۹۷۷ به وضع تحریم‌های اقتصادی پرداخت، ولیکن پس از آن بارها علیه دولت‌ها با صدور قطعنامه‌هایی و در قالب‌های مختلف به این ابزار متوسل شده است و تنها در طول دهه ۱۹۹۰، ۱۳ بار به وضع تحریم‌های اقتصادی پرداخته است^۲، که تحریم‌های اعمال شده علیه ایران، کره شمالی و عراق از جمله مهم‌ترین این تحریم است.^۳ در میان تحریم‌های یکجانبه، ایالات متحده آمریکا به‌عنوان تنها کشوری که این‌گونه تحریم‌ها را به‌صورت فراگیر و فراسرزمینی وضع و اعمال می‌کند، شهرت یافته است و قوی‌ترین برنامه‌های تحریمی را وضع می‌کند، به‌طوری که طی سال‌های ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۶، این کشور با وضع ۶۱ برنامه تحریمی یکجانبه علیه ۳۵ کشور جهان، رکوردی جدید از خود به‌جای گذاشته است (Kaempfer & Lowenberg, 1999: 37). این سیر تکاملی، تحریم‌های اقتصادی را از ابزاری

۱. قطعنامه ۲۳۲ شورای امنیت سازمان ملل متحد که در ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶ تصویب شد، سندی بین‌المللی درباره تحریم اقتصادی رودزبای جنوبی به‌خاطر سرکوب شورش‌های ایجادشده در آن منطقه (مستعمره بریتانیا) است. مطابق این قطعنامه تمامی کشورهای عضو سازمان ملل از واردات سنگ آهن، کروم، آهن، شکر، تنباکو، مس، یا محصولات دامی جنوب رودزبای منع شدند و صادرات اسلحه، مهمات از همه نوع، هواپیماهای نظامی، خودروهای نظامی و تجهیزات و مواد برای تولید و نگهداری سلاح و مهمات، نفت و محصولات نفتی به این مستعمره ممنوع شد. این منطقه در سال ۱۹۶۵ استقلال یافت و در سال ۱۹۸۰ این کشور به دست اکثریت آفریقایی تبارش افتاد و به زیمبابوه تغییر نام داد.

۲. شورای امنیت سازمان ملل، تاکنون تحریم‌هایی را علیه افغانستان، آنگولا، ساحل عاج، جمهوری دموکراتیک کنگو، اتیوپی و اریتره، هائیتی، عراق، لیبیا، لیبی، رواندا، سیرالئون، سومالی، سودان، یوگسلاوی سابق، کره شمالی و ایران اعمال کرده است.

3. SELECT COMMITTEE ON ECONOMIC AFFAIRS, THE IMPACT OF ECONOMIC SANCTIONS, 2006-7, HL 96-I, 17 (UK).

برای جلوگیری از حوادث اضطراری و دفاع مشروع در راستای حفاظت از منافع امنیتی اساسی در امور خارجه به ابزار متداول در سیاست امنیت خارجی و ملی آمریکا تبدیل کرده است (Pape, 1997: 90) که آثار منفی فراوانی در روابط و تبادلات تجاری کشورهای هدف ایجاد کرده و آثار مستقیمی بر بازار ارز و تجارت بین‌الملل و شاخص‌های کلان اقتصادی کشور تحریم‌شده داشته است.

تحریم‌ها با هدف کاهش مبادلات تجاری، افت شدید سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی، محدود شدن تسهیلات ارزی و اعتباری کشور تحریم‌شده اعمال می‌شوند که به افت شدید رشد اقتصادی، افزایش رشد تورم و قیمت کالاهای اساسی و خدمات اولیه شهری مانند حامل‌های انرژی در کشور هدف تحریم منجر می‌شود. این آثار موجب می‌شود کالاهای اساسی، نایاب شوند و در نتیجه اثر منفی زیادی بر دسترسی مردم به کالاهای بشردوستانه بگذارد. کاهش ارزش پول ملی و ذخایر ارزی دولت تحریم‌شده، کاهش نقدینگی به دلیل برگشت‌ناپذیر بودن یا عدم انتقال درآمدهای دولتی و محدود کردن دسترسی به بودجه مورد نیاز برای خرید کالاهای بشردوستانه از آثار واضح و قابل ارزیابی تحریم‌های اقتصادی است.

از دیگر آثار منفی و به‌شدت اثرگذار تحریم‌های اقتصادی در اقتصاد کلان، اثر سوء شهرت برای تجار، شرکت‌ها و مؤسسات مالی در همکاری با اقتصاد تحریمی است. آسیب وارد شدن به شهرت اقتصادی تاجران و مؤسسات مالی بین‌المللی، مطرح شدن نام آنها در رسانه‌های بین‌المللی به‌عنوان همکار کشور تحریم‌شده، ایجاد دشواری‌های زیاد به‌منظور انجام پرداخت‌های بانکی، به‌خصوص در معاملات غیرتحریمی و الزام به اخذ مجوزهای موردی حتی برای تجارت و دادوستد کالاهای بشردوستانه، به احتیاط و عدم تمایل شرکت‌های تجاری به تعاملات تجاری با دولت تحریم‌شده منجر می‌شود (Razavi & Zeynodini, 2019: 310). برای نمونه، قرار دادن نام اغلب مؤسسات مالی کشور تحریم‌شده و کلیت آن منطقه بانکی در فهرست مناطق پرخطر از نظر پولشویی، سبب می‌شود هر شخص یا نهادی که وارد تجارت با این کشور شود، به‌عنوان شخص مظنون به پولشویی تلقی شود. در نتیجه شرکت‌های تجاری و اشخاص تاجر از ارائه خدمات، تأمین مالی و پرداخت‌های بانکی به کشور تحریم‌شده حتی در حوزه معاملات بشردوستانه خودداری می‌کنند و تحریم‌های اقتصادی وضع‌شده، ولو آنکه دارای مجوز و معافیت تحریمی به‌منظور معاملات کالاهای بشردوستانه باشند، آثار منفی اجتناب‌ناپذیر خود را بر جای می‌گذارند. اقدام‌های دولت تحریم‌کننده برای متقاعد کردن سایر کشورها در جهت اجرای اقدام‌های محدودکننده مشابه، علیه دولت تحریم‌شده و انحصار دولت تحریم‌کننده بر یکی از مؤلفه‌ها و زنجیره‌های لازم برای شکل‌گیری معاملات و ارتباطات تجاری، مانند انحصار ایالات متحده بر شبکه بانکی و مؤسسات مالی و انحصار کشورهای اروپایی بر مؤسسات بیمه‌گر، از دیگر عوامل افزایش اثر تحریمی است. افزون‌بر این، وجود عواملی مانند ابهام‌ها و تغییر مداوم مقررات تحریمی و فشارهای

سیاسی و رسانه‌ای می‌تواند سطح احتیاط شرکت‌های بین‌المللی در معاملات و تعاملات تجاری با کشور تحریمی را تشدید کند، همچنین دسترسی محدود به خدمات بانکی و مشکلات در زمینه تضمین بیمه‌نامه و خطرهای مرتبط با آن برای کشورها، هزینه معاملات را افزایش می‌دهد و با کاهش حجم کلی تجارت و عدم امکان تفکیک معاملات بشردوستانه، دسترسی به مواد غذایی و دارویی با سختی‌های فراوان روبه‌رو می‌شود که در نهایت به افت خدمات بهداشتی و سطح تغذیه در کشور تحریم‌شده منجر می‌شود. آثار مخرب و ویرانگر تحریم‌های فراگیر اقتصادی به‌گونه‌ای است که برخی پژوهشگران آن را به‌مثابه مجازات دسته‌جمعی مردم تحریم‌شده دانسته و آن را با منفجر کردن هواپیمای مسافربری به‌همراه تمام مسافران بی‌گناه آن در جهت کشتن یک تروریست (Howlett, 2004: 1217) یا کشتار نامحسوس سلول‌های سالم کالبد انسان مبتلا به سرطان، برای نابود کردن یک سلول سرطانی مقایسه کرده‌اند.

تأثیرات تحریم‌های اقتصادی بر حق غذا و دارو

مطالعه تاریخی تحریم‌های اقتصادی، بیانگر آن است که کشورهای تحریم‌کننده رفتار متفاوتی در برنامه‌های تحریمی و تنبیهی خود نسبت به صادرات و تجارت کالاهای حیاتی (غذا و دارو) از خود نشان داده‌اند. این رفتارها اغلب ناشی از دیدگاه‌های متفاوت در مورد تحریم‌هاست، چراکه برخی تحریم‌های اقتصادی را به‌مثابه جایگزین کامل و کارآمد برای مداخله نظامی در نظر گرفته‌اند و برخی دیگر آن را صرفاً ابزاری در جهت منافع سیاست خارجی و بخشی از منحنی تشدید فشار تحلیل کرده‌اند (Carter 1988: 1159-1169). شدیدترین نوع این رفتارها، تحریم صریح تجارت مواد غذایی و دارو به کشور تحت تحریم است، برای نمونه قطع ارسال کمک‌های غذایی (مانند اقدام دولت آمریکا علیه دولت ساندینیستی نیکاراگوئه) یا خودداری از اعطای اعتبار برای خرید مواد غذایی و دارویی (مانند امتناع ایالات متحده از اعطای ۷۴۰ میلیون دلار اعتبار به لهستان برای خرید ذرت از ایالات متحده) از جمله موارد این نوع تحریم‌هاست. در پی امتناع ایالات متحده از اعطای تسهیلات به لهستان و به‌دلیل وابستگی صنعت طیور لهستان به ذرت خوراکی وارداتی از آمریکا، تولید صنعتی طیور در لهستان دچار بحران شد و به کمبود مواد غذایی در لهستان دامن زد (Howlett, 2004: 1218). این نوع تحریم‌ها تأثیر بسیار مخربی بر کشورهای دارد که تا حد زیادی در صنعت غذایی و دارویی خود به منابع خارجی و بین‌المللی متکی‌اند و در عین حال به جریان واردات کمک‌های بشردوستانه به سرزمین خود وابسته‌اند.

مقررات تحریمی، به‌تدریج از تحریم صریح یا سکوت در مورد شمول یا عدم شمول تجارت کالاهای بشردوستانه، به سمت گنجاندن و درج معافیت صریح مکتوب برای تجارت و معاملات

مربوط به این نوع کالاها در متن مقررات تحریمی حرکت کرد. برای نمونه شورای امنیت سازمان ملل متحد معافیت صریحی برای مواد غذایی و تجهیزات پزشکی هنگام تحریم جمهوری فدرال یوگسلاوی (صربستان و مونته‌نگرو) صادر کرد، همچنین نیکاراگوئه و هائیتی مشمول معافیت‌های مشابهی در تحریم‌های اعمال شده توسط ایالات متحده شدند (Garfield et al., 1995: 458-62). در نتیجه تمامی برنامه‌های تحریمی وضع شده، مشمول معافیت‌های صریحی به‌منظور معاملات کالاهای بشردوستانه شدند، اما این تحریم‌های اقتصادی اگرچه دارای مجوز و معافیت مکتوب و صریح کالاهای بشردوستانه بودند و قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل معافیت صریح و آشکاری برای تجهیزات پزشکی ضروری، مواد غذایی و دارویی در نظر گرفته بود، آثار شدید آنها بر حق غذا و بهداشت مردم تحریم شده، زمانی مشخص شد که شورای امنیت سازمان ملل متحد تحریم‌های همه‌جانبه و فراگیری علیه کشور عراق در سال ۱۹۹۱ وضع کرد. ماهیت فراگیر و همه‌جانبه بودن تحریم‌های عراق با وجود معافیت‌های صریح در موارد ذکر شده، کلیه زیرساخت و زیربنای صنعتی و اداری عراق را نابود کرد و اقتصاد عراق را با وجود منابع سرشار معدنی و نفتی و مزیت ممتاز کشاورزی، به هولناک‌ترین تصویر فقر در خاورمیانه تبدیل ساخت.

پیامدهای انسانی تحریم‌های اقتصادی و سطح مسئولیت دولت تحریم‌کننده

تجزیه و تحلیل آثار مخرب تحریم‌های اقتصادی، این پرسش را ایجاد کرده است که آیا کشور تحریم‌کننده، مسئولیت و تکلیفی در قبال پیامدهای غیرمستقیم حقوق بشری مقررات منع‌کننده و تحریمی خود بر مردم کشور تحریم‌شده دارد یا خیر (Jazairy, 2019: 291). پژوهشگران و نویسندگان حقوق بین‌الملل، در قیاس تحلیلی بین قوانین تحریم‌های اقتصادی و قوانینی که در شرایط جنگ بر مردم اعمال می‌شود، معتقدند که تأثیرات تحریم‌های اقتصادی که بر مردمان یک سرزمین تحمیل شده است. با قوانین حاکم بر مخاصمات مسلحانه و محاصره جنگی قابل مقایسه است، این قیاس، آنان را به سمت یافتن شباهت‌هایی بین شرایط ایجاد شده ناشی از تحریم‌های اقتصادی با اصول و قواعد حقوق بشردوستانه بین‌المللی که در شرایط درگیری مسلحانه اعمال می‌شود، سوق داده است. اصولی مانند «اصل ممنوعیت گرسنگی به غیرنظامیان و یا لزوم آزادی گذرگاه‌های نقل و انتقال و تأمین مواد غذایی و داروهای ضروری و حیاتی به داخل کشور جنگ‌زده» در زمره این شباهت‌ها هستند (Gasser, 1996: 901).

گزارشگر ویژه بررسی آثار منفی اقدام‌های قهری یکجانبه بر تمتع از حقوق بشر، در گزارش سال ۲۰۱۸ اذعان کرده است که ترکیب اعمال تحریم‌های اقتصادی یکجانبه، جامع، فراگیر و فرا سرزمینی علیه اشخاصی که ارتباطی با رفتارهای متخلفانه ادعایی ندارند، معادل محاصره مردم غیرنظامی است که براساس قطعنامه‌های حقوق بشری، در زمره توسل به زور و گونه‌ای از

جنگ اقتصادی شناخته می‌شود.^۱ در این زمینه کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازمان ملل متحد اقدام شایان توجهی برای محدود کردن آثار تحریم‌های اقتصادی بر حقوق بشر انجام داده و مقرراتی برای کشورهای تحریم‌کننده وضع کرده است، این مقررات دولت‌ها را از اعمال تحریم بر مواد غذایی و اقدام‌هایی که مستقیماً تولید یا عرضه غذا، دارو و تجهیزات پزشکی مورد نیاز^۲ را محدود یا ممنوع می‌کند، برحذر می‌دارد^۳ و مسئولیت مستقیمی برای دولت‌ها در قبال عواقب تحریم‌های مواد غذایی و دارویی، در نظر گرفته است (Macrae & Zwi, 1992: 299). این کمیته معتقد است اعمال تحریم‌های اقتصادی موجب لغو و بی‌اثر شدن تعهدات دولت تحریم‌شده، در حمایت از حقوق بشر شهروندان خود نمی‌شود^۴ و از دول تحریم‌کننده خواسته است تا بین اهداف اصلی مقررات تحریمی و اعمال فشار به مردم به‌عنوان آسیب‌پذیرترین بخش از کشور تحریم‌شده تمایز قائل شوند.

افزون بر آن پیش‌نویس طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در قبال اعمال متخلفانه بین‌المللی مصوب کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد مورخ ۲۰۰۱، به‌عنوان گامی مهم در جهت توسعه نقش حقوق بشر در اتخاذ و اجرای اقدام‌های متقابل و تحریم‌های اقتصادی تلقی می‌شود که با هدف ایجاد مقررات بین‌المللی در حوزه مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها و به‌عنوان ابزاری کنشگر نسبت به اعمال متخلفانه بین‌المللی، اتخاذ اقدام‌های متقابل و جبران خسارت دولت آسیب‌دیده ایجاد شده است. طبق ماده ۴۹ پیش‌نویس، اقدام‌های متقابل با هدف بازگرداندن کشور متخلف به رعایت تعهدات بین‌المللی‌اش است و ماده ۵۰ (۱) بند «ب» نیز مقرر می‌دارد اقدام متقابل اتخاذشده نباید متضمن استفاده از زور، تهدید به زور و یا ناقض قواعد آمره باشد، و فارغ از نقض تعهد صورت‌گرفته توسط دولت متخلف، نباید بر تعهدات مربوط به حمایت از حقوق بنیادین بشر اثر بگذارد. این تعهدات، چارچوب قانونی محکم و قابل قبولی برای دولت تحریم‌کننده (Borelli & Olleson, 2010: 1187-88) و دولت تحریم‌شده (Haugen, 2007: 365) در نظر می‌گیرد و محدودیت‌های مشخصی را جهت آثار زیانبار تحریم‌های اقتصادی ایجاد می‌کند. اما سؤالی که در ادامه مطرح می‌شود این است که آیا تعهدات دولت تحریم‌کننده نسبت به آثار اقدام‌های تحریمی خود، تنها تعهد منفی و بازدارنده است یا آنکه این تعهد، از تعهد به ترک فعل فراتر می‌رود و کشور تحریم‌کننده را در برابر آثار فراسرزمینی اقدامات یکجانبه خود نیز مسئول قلمداد می‌کند.

1. U.N. Human Rights Council, Rep. of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights, 34, A/HRC/39/54 (2018).
2. U.N. Comm. on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 41, E/C.12/2000/4 (2000) [hereinafter General Comment No. 14].
3. U.N. CESCR, General Comment No. 12, 37.
4. U.N. Comm. on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 8 on the Work of Its Seventeenth Session, E/C.12/1997/8, at 10 (1997).

۱. ارزیابی آثار حقوق بشری در مرحله وضع تحریم‌ها

کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازمان ملل، دولت‌ها و سازمان‌هایی را که مسئول اعمال یا اجرای تحریم‌ها هستند، متعهد می‌کند تا حقوق اجتماعی و اقتصادی پیش‌بینی‌شده در «میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» را هنگام طراحی برنامه‌های تحریمی به‌طور کامل در نظر بگیرند، و بر این عقیده است که مفاد اصلی منشور سازمان ملل در مورد حقوق بشر، شامل مواد ۱، ۵۵ و ۵۶، و مقررات میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در هنگام وضع تحریم‌های اقتصادی توسط کشورها، باید به‌طور کامل و در هر شرایطی رعایت شوند^۱، شورای حقوق بشر نیز با انتشار سندی با عنوان «ارزیابی اثرات حقوق بشری تحریم‌های اقتصادی» با هدف شناسایی، بررسی و پایش آثار تحریم‌ها بر حقوق بشر، رویکرد سازمان‌یافته‌تری نسبت به این تعهدات ارائه می‌دهد، و معتقد است «برای اعمال تحریم‌های جمعی توسط کشورها یا سازمان‌های منطقه‌ای، باید استانداردی قطعی و انکارناپذیری ایجاد کرد، به‌نحوی که پیش از اعمال تحریم‌ها توسط نهاد واضع تحریم، آثار احتمالی و پیش‌رو تحریم‌ها بر حقوق بشر ارزیابی شود» (Jazairy, 2019: 296).

۲. ارزیابی آثار زیانبار حقوق بشری در مرحله اجرای تحریم‌ها

شورای حقوق بشر در سال ۲۰۱۳ طی بیانیه‌ای مبنی بر ارزیابی آثار بشردوستانه ناشی از اقدام‌های تحریمی، بیان می‌کند آثار تحریم‌ها نباید محدود به مرحله طراحی و مقدماتی آنها باشد، بلکه پس از وضع مقررات تحریمی، باید دائماً آثار تحریم‌ها بر مردم کنترل شوند و با بررسی «تأثیرات حقیقی و واقعی آنها از طریق مقایسه بین وضعیت فعلی و وضعیت قبل از اعمال تحریم‌ها» و با استفاده از داده‌های این پایش ارزیابی شود. این ارزیابی‌ها باید شامل احتمالات تهدیدکننده حقوق بشر، تأثیرات پیش‌بینی‌نشده و غیرمنتظره تحریم‌ها، محدوده اشخاص متأثر از آنها^۲ و اقدامات کاهنده‌ای در جهت تقلیل تأثیرات منفی تحریم‌ها، باشد.^۳ در همین زمینه کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازمان ملل متحد، بیان کرد تا «سازوکاری جهت پیش‌بینی و کنترل اثرات تحریم‌ها» ذیل سازمان ملل ایجاد شود تا بر پیامدهای بشردوستانه تحریم‌های اقتصادی بر مردمان عادی کشور تحریم‌شده نظارت مؤثر کند

1. U.N. Comm. on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 8 on the Work of Its Seventeenth Session, E/C.12/1997/8, at 1.

۲. برای نمونه جامعه اقوام تاجیک یا ازبک‌تبار مشغول کار در ایران مورد توجه دولت کابل و گزارشگران حقوق بشر بوده و تبصره‌های متعددی در حمایت از آنان در شورای حقوق بشر در سازمان ملل مصوب شده است.

3. See Human Rights Impact Assessments: A Review of the Literature, Differences with Other Forms of Assessments and Relevance for Development, NORDIC TR. FUND & THE WORLD BANK 30 (Feb. 2013). <http://documents.worldbank.org/curated/en/834611524474505865/pdf/125557-WP-PUBLIC-HRIAWeb.pdf>.

و پس از پایش تأثیرات منفی تحریم‌ها، کشور تحریم‌کننده ملزم به پاسخگویی به هر گونه فشار نامتناسبی است که به واسطه تحریم‌ها به اقشار آسیب‌پذیر کشور هدف وارد شده است.

دستور موقت دیوان بین‌المللی دادگستری: تحولی نوین در تعیین

مسئولیت بین‌المللی کشور تحریم‌کننده

در ۱۶ ژوئیه ۲۰۱۵ توافق هسته‌ای میان ایران و شش کشور عضو دائم شورای امنیت موسوم به «برنامه جامع اقدامات مشترک» (برجام) تصویب شد و به‌عنوان ضمیمه قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد مورد حمایت قرار گرفت. به موجب این قطعنامه هفت قطعنامه قبلی شورای امنیت در خصوص ایران و اجرای تحریم‌های هسته‌ای شورای امنیت سازمان ملل، ایالات متحده آمریکا و اتحادیه اروپا علیه ایران که تقریباً کل اقتصاد ایران را هدف قرار داده بود، تعلیق شد. با تغییر دولت ایالات متحده و روی کار آمدن دولت جدید، دونالد ترامپ رئیس‌جمهور آمریکا در ۸ مه ۲۰۱۸ با صدور سندی با عنوان «یادداشت امنیت ملی ریاست جمهوری»^۱ (NSPM) از توافق هسته‌ای برجام کناره‌گیری و بازه زمانی ۹۰ و ۱۸۰ روزه‌ای جهت بازگشت تحریم‌های اقتصادی علیه ایران تعیین کرد^۲ که به موجب آن، تحریم‌های جامع، ثانویه و فراسرزمینی ایالات متحده به‌طور یکجانبه و فراگیر، مجدد بر ایران اعمال شد و اشخاص و نهادهای جدیدی در بخش‌های انرژی از جمله صنعت نفت، گاز و محصولات و فرآورده‌های پتروشیمی، و بخش‌های معادن و نساجی ایران را هدف تحریم‌های خود قرار داد، و تحریم‌هایی را به‌طور خاص در معاملات مالی، کارگزاری و حوالجات، خرید و فروش دلار آمریکا، تجارت فلزات، مواد غذایی ایرانی، صادرات هواپیماهای مسافربری تجاری و تجهیزات آنها و ریال ایرانی و ... را در دستور کار قرار داد، که به کاهش سریع ۷۰ درصد از ارزش واحد پول ایران^۳، و پایان روابط مالی میان بانک‌های ایرانی و سایر بانک‌ها و مؤسسات غیرایرانی منجر شد، و به‌دنبال کاهش چشمگیر واردات، قیمت داروهای وارداتی و کالاهای ضروری که برای تولید داروهای خاص در ایران استفاده می‌شد، تحت تأثیر قرار گرفت و بسیار کمیاب شد.

بازگشت مجدد تحریم‌های ثانویه ایالات متحده و اتحادیه اروپا بر ایران، و تأثیر سوء بشردوستانه این اقدام‌های تحریمی بر مردم ایران مانند افزایش مرگ‌ومیر بیماران خاص به‌علت

1. National Security Presidential Memorandum

2. Frequently Asked Questions Regarding the Re-Imposition of Sanctions Pursuant to the May 8, 2018 National Security Presidential Memorandum Relating to the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), U.S. DEP'T OF TREASURY 1 (May 8, 2018), https://www.treasury.gov/resourcecenter/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_winddown_faqs.pdf.

3. Mohammad Nasiri, Iranians Say US Sanctions Blocking Access to Needed Medicine, A.P. NEWS (July 30, 2019), <https://www.apnews.com/23327f44786845dbbecee530664ee5a6>

کمبود داروها و وابسته بودن روند درمان بیماری‌هایی مانند انواع سرطان، بیماری‌هایی مانند ای‌بی و سرع به واردات داروها و تجهیزات پزشکی خاص به کشور، به آغاز رسیدگی قضایی در تاریخ ۱۶ ژوئیه ۲۰۱۸ در دیوان بین‌المللی دادگستری، براساس نقض عهدنامه مودت (روابط اقتصادی و حقوق کنسولی بین ایران و آمریکا سال ۱۹۵۵)^۱ منجر شد، و دولت ایران طی ثبت دادخواستی علیه ایالات متحده خواهان رسیدگی و صدور دستور موقتی از جانب دیوان شد و طی آن درخواست کرد ایالات متحده متعهد شود «بلافاصله تمام اقدامات تحریمی را متوقف کرده، و با روش منتخب خود اجرای کلیه تحریم‌های ۸ مه (از جمله تحریم‌های فرامرزی) را فوراً متوقف کند».^۲

در اختلاف مطرح‌شده ایالات متحده ادعا می‌کند، تحریم‌ها به منظور هدف قرار دادن اقتصاد ایران وضع شده است، ولی دولت آمریکا مجوزها و استثنائات گسترده‌ای «در جهت تسهیل معاملات کالاهای بشردوستانه از جمله خرید و فروش کالاهای کشاورزی، مواد غذایی، دارو و تجهیزات پزشکی به ایران» قائل شده است.^۳ ولی ایران تأکید می‌کند با وجود این استثنائات و معافیت‌های کالاهای بشردوستانه که در مجوزهای قانونی و استثنائات تحریم‌ها مقرر شده است، اقدام‌های عملی انجام‌گرفته توسط ایالات متحده (مانند انحصار بر شبکه‌های بانکی و ممنوعیت تبادل مالی ایران با سایر کشورها)، واردات کالاهای بشردوستانه را عملاً غیرممکن ساخته و آسیب‌های جبران‌ناپذیری بر صادرات و سهولت دسترسی به داروهای ضروری و تجهیزات پزشکی بر مردم ایران اعمال شده است.^۴

ایران در ادعای خود مبنی بر تأثیرات زیان‌آور و چشمگیر تحریم‌های ایالات متحده بر حقوق مردم ایران، به عناصر خاصی در تحریم‌های ایالات متحده اشاره کرده است که تأثیر تحریم‌ها را وسعت بخشیده و به‌طور فزاینده‌ای آنها را تقویت و تشدید کرده است. ایران به اظهارات علنی مقامات آمریکا علیه ایران مبنی بر «سیاست اتخاذشده در افزایش فشار و لطمات بر مردم ایران» اشاره می‌کند، که این اقدام‌های برنامه‌ریزی‌شده موجب پیچیده‌تر شدن مشکلات میان ایران و ایالات متحده شده است. ایران ادعا می‌کند، اعمال سیاست فشار حداکثری و وضع تحریم‌های گسترده و تأثیرات فزاینده آنها، موجب خطر واقعی و قریب‌الوقوعی است که آسیب‌های جبران‌ناپذیری به حقوق مردم ایران پیش از صدور رأی نهایی وارد می‌کند.^۵ در نهایت در ۳ اکتبر ۲۰۱۸، دیوان بین‌المللی دادگستری، با توجه به دلایل ارائه‌شده،

1. Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. U.S.), Application Instituting Proceedings, 2018 I.C.J. 175 (July 16).
 2. Iranian Provisional Measures, Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, 77.
 3. Clarifying Guidance on Humanitarian Assistance and Related Exports to the Iranian People, TREASURY DEP'T OFFICE OF FOREIGN ASSETS CONTROL (Feb. 6, 2013), https://www.treasury.gov/resourcecenter/sanctions/Programs/Documents/hum_exp_iran.pdf.
 4. Iranian Provisional Measures, Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, 81.
 5. Iranian Provisional Measures, Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, 80.

ضروری می‌داند که تا زمان صدور حکم نهایی، شرایط لازم به‌منظور اتخاذ اقدام‌های موقت وجود دارد، اگرچه حکم دیوان مبتنی بر مفاد عهدنامهٔ مودت ۱۹۵۵ میان ایران و آمریکا صادر شد، این امر بیانگر تحولی نوین در راستای دامنه و سطح مسئولیت دولت تحریم‌کننده در قبال کشور تحریم‌شده و حقوق اساسی و بنیادین مردم غیرنظامی کشور تحریم‌شده است.

۱. آثار و پیامدهای حقوق بشری مقررات تحریمی و مسئولیت دولت واضع تحریم

بنابر اصل کلی دولت‌ها صرفاً مسئول اتفاقاتی هستند که در قلمرو سرزمینی آنها رخ می‌دهد، اما این اصل، دارای استثنای مهمی است که مطابق آن، اگر اتفاقی متأثر از عملکرد دولتی و خارج از قلمرو سرزمین آن دولت، واقع شود و آن دولت قابلیت کنترل و پیشگیری از آسیب‌های ناشی از آن واقعه را داشته باشد، برای آن دولت مسئولیت بین‌المللی ایجاد خواهد شد، بنابراین دیوان بین‌المللی دادگستری در دستور موقت صادره، با توجه به تأثیرات تحریم‌های وضع‌شده توسط آمریکا، اهمیت مسئولیت تعهدات مربوط به حقوق بنیادین بشر را به طرفین گوشزد کرده و در جمع‌بندی خود به این نتیجه رسیده است که واردات و خرید کالاهای بشردوستانه، عنصر ضروری در مقرره‌های تحریمی است که اقدام‌های ضروری جهت حفاظت از منافع امنیتی کشور تحریم‌کننده نیز نمی‌تواند عامل موجه جهت نقض این نوع تعهدات بشردوستانه شود.^۱ افزون‌بر این، دیوان به‌جای بررسی قوانین مکتوب تحریمی کشور تحریم‌کننده و توجه به مجوزهای کالاهای بشردوستانه، توجه خود را بر تأثیرات و عواقب اقدام‌های تحریمی متمرکز می‌کند و اظهار می‌دارد که اعلام معافیت‌های تحریمی در قوانین مکتوب و ذکر استثنائاتی که صرفاً در متن تعیین شده است، کافی نیست و کشور تحریم‌کننده را از مسئولیت حفاظت از حقوق بنیادین مردم کشور تحریم‌شده و آسیب‌های جدی به حقوق موردنظر معاف نمی‌کند.

طبق مادهٔ ۴۱ اساسنامهٔ دیوان بین‌المللی دادگستری، دیوان اختیار و حق اتخاذ اقدام‌ها و تدابیر موقتی را دارد، هنگامی که تشخیص دهد خطر آسیب‌های جبران‌ناپذیری بر حقوق مورد دادرسی وجود دارد، یا بی‌توجهی به این حقوق، عواقب فوری و جبران‌ناپذیری در پی داشته باشد، طبق ادعای ایران، اقدام‌های ایالات متحده در لغو مجوزها و عدم امکان خرید و فروش هواپیماهای مسافربری و خرید تجهیزات و خدمات آنها، واردات مواد غذایی و ممنوعیت‌های کلی در نقل و انتقال مالی با ایران، به آسیب‌های جدی و جبران‌ناپذیر به حقوق مردم ایران در حوزهٔ ایمنی و امنیت هوانوردی منجر شده است، و تحریم‌های غذا و دارو سلامت ایرانیان را در معرض خطر جدی و فوری قرار داده است.

1. Iranian Provisional Measures, Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, 68.

2. Jadhav (India v. Pakistan), Provisional Measures, Order of 18 May 2017, I.C.J. Reports 2017, p. 243, para. 49

ایالات متحده مدعی می‌شود ادله ایران در برابر شرط «آسیب‌های جبران‌ناپذیر» کافی نیست و عوامل متعددی از جمله «سوء مدیریت دولت ایران» به رکود اقتصادی و مشکلات موجود در ایران منجر شده است، و به همین دلیل بر این عقیده است که اثبات تأثیر اقدام‌های ایالات متحده آمریکا بر مشکلات ایران امری قطعی نیست. این ادعا به دلیل دشوار بودن ارزیابی دقیق تأثیر منفی اقدام‌های دولت ایران بر مشکلات اقتصادی، از طرف دیوان رد شد.^۱ در مقابل، دیوان بر تأثیرات منفی و نتیجه عینی تحریم‌ها بر مردم ایران تأکید و اظهار می‌کند با وجود مستثنا بودن واردات مواد غذایی، تجهیزات و خدمات پزشکی از تحریم‌های ایالات متحده، از زمان اعمال اقدام‌های تحریمی اقتصادی ایالات متحده علیه ایران، شرکت‌ها و اتباع ایرانی برای واردات مواد غذایی، لوازم و تجهیزات پزشکی در عمل با دشواری‌های فراوانی مواجه شده‌اند، به طوری که این‌گونه واردات عملاً غیرممکن شده و به بروز مشکلات فراوانی در ایران منجر شده است.^۲ دیوان در تشخیص وجود «خطر واقعی و قریب‌الوقوع» و «ورود آسیب‌های جبران‌ناپذیر»^۳، جهت اتخاذ اقدام‌های موقت، فراتر از مقررات تحریمی کشور تحریم‌کننده می‌رود و عواقب و آسیب‌های جبران‌ناپذیری را که اعمال تحریم‌ها بر حقوق مردم کشور تحریم‌شده وارد می‌کند، مورد توجه قرار می‌دهد. همچنین دیوان ضمن اشاره به تحریم‌های ضد حقوق بشری مانند محدودیت‌های تحریمی شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات تعمیرات - نگهداری و تأمین قطعات هواپیما که طرف قرارداد با شرکت‌های حمل‌ونقل هوایی ایران هستند، اعلام می‌کند که نحوه اعمال اقدامات تحریمی، فارغ از متن مقررات تحریمی را به‌عنوان ملاک و مبنا در نظر خواهد گرفت.^۴

۲. رویه صدور مجوزها

یکی از مهم‌ترین عناصر هنگام طراحی و نگارش معافیت‌های تحریمی بشردوستانه، نحوه صدور مجوز و مستثنا کردن تعداد گسترده‌ای از کالاها و خدمات از گستره تحریم‌هاست. به‌طور مثال ممنوعیت واردات تجهیزات پزشکی ضروری، مانند دستگاه‌های نگهداری اطفال زودرس، یا سوند نوزادان (Hufbauer *et al.*, 1990: 603) سبب شده است که تولید، ساخت و در دسترس بودن داروهای این بیماری‌ها با مشکلات و آسیب‌های جدی در کشور تحریم‌شده مواجه شود (Petrescu, 2016: 210). تأثیر منفی این کمبودها و ناکارآمدی الزامات حقوق بشری در تحریم‌های هدفمند عراق^۵، یوگسلاوی (Scharf & Dorosin, 1993: 784-86) و بوروندی (Grauvogel, 2014: 10) قابل مشاهده بوده است.

1. Iranian Provisional Measures, Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, 85.

2. Iranian Provisional Measures, Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, 89.

3. Iranian Provisional Measures, Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, 91.

4. Iranian Provisional Measures, Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, 88.

5. Comm. on Econ., Soc. and Cultural Rights, Third Periodic Rep. on the Work of Its Seventeenth Session, E/C.12/1/Add.17, 7 (Dec. 12, 1997).

در مقرره‌های تحریمی ایالات متحده آمریکا، معافیت‌های تحریمی بشردوستانه، اغلب نیازمند اخذ تأیید و مجوز قبلی از دولت آمریکا هستند، به گونه‌ای که پیش از هر معامله و تبادل بانکی لازم است مجوزهای مربوطه از وزارت خزانه‌داری آمریکا مبنی بر معافیت از تحریم صادر شود. ابهام در حدود، تفاسیر گزینشی، متناقض و متفاوت از این معافیت‌ها سبب ایجاد تعلل و سردرگمی در میان شرکت‌های فعال در تجارت کالاهای بشردوستانه شده است. در اغلب موارد وزارت خزانه‌داری از صدور مجوز بدون ذکر دلیل خودداری کرده و درخواست صادرات کالاهای بشردوستانه، به کشور تحریم‌شده را رد می‌کند.^۱ علاوه بر دشواری‌ها و مشکلاتی که در روند اخذ مجوزهای مربوط به معافیت‌های تحریمی از ایالات متحده وجود دارد، ترس از تعقیب قضایی و کیفری و قرار گرفتن در فهرست اشخاص تحریمی ایالات متحده به دلیل ایجاد روابط و تعاملات اقتصادی با دولت تحریم‌شده، مانع از خدمات‌رسانی سازمان‌های امدادی و بشردوستانه (Minear et al., 1998: 58) و خودداری بسیاری از شرکت‌ها، بنگاه‌ها و مؤسسات بین‌المللی از فروش کالاهای بشردوستانه به کشورهای تحریم‌شده مانند ایران شده و دسترسی به کالاها و داروهای ضروری و حیاتی و مواد غذایی را هدف آسیب‌های جدی قرار داده است (Garfield et al., 1995: 454,60).

در مقابل اتحادیه اروپا در اجرای اقدام‌های تحریمی علیه ایران در سال ۲۰۱۰، انعطاف‌پذیری بالاتری را نسبت به تحریم‌های ایالات متحده، برای صدور مجوزهای کالاهای بشردوستانه اعمال کرد. در ۱۵ اکتبر ۲۰۱۰، مقررات اتحادیه اروپا، مشمول معافیت‌های بشردوستانه محدود و ضعیفی بود. با وجود این شورای اتحادیه اروپا به مرور، به سمت سخت‌تر کردن تحریم‌ها علیه ایران حرکت کرد و در همین زمینه مقررات ۲۰۱۲/۲۶۷ را تصویب کرد، که در ضمیمه آن سازوکار جدیدی جهت اعطای مجوزهایی به منظور سهولت در سرمایه‌گذاری و تجارت کالاها و مواد غذایی، کشاورزی، تجهیزات پزشکی، یا سایر اهداف بشردوستانه معرفی شده است.^۳

با توجه به رویه‌های متفاوت در روند اعطای مجوزهای بشردوستانه در مقرره‌های تحریمی، مهم‌ترین عامل اثرگذار معافیت‌های بشردوستانه مکتوب، نظارت بر روند اعطای این مجوزها است. تعیین معیارها و تعاریف یکسان و متحدالشکل برای این معافیت‌ها، و همچنین وضع معیارهای قابل استفاده و مؤثر توسط کارگروه‌های تحریمی اهمیت زیادی دارد.

در همین زمینه کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازمان ملل متحد، تأکید می‌کند اقدام‌های تحریمی باید دارای «مجموعه‌ای شفاف از اصول و رویه‌های توافق‌شده

1. U.N. Comm. on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 8 on the Work of Its Seventeenth Session, E/C.12/1997/8, 5.

2. EU Council Regulation 961/2010, 2010 O.J. (L 281) 1.

3. EU Council Regulation 267/2012, art. 19, 2012 O.J. (L 88) 1, 9

براساس احترام به حقوق بشر» و «ساختارهایی با قابلیت انعطاف بیشتر و همگانی» باشند و پیشنهاد ایجاد «استثنائات و معافیت طیف وسیع‌تری از کالاها و خدمات، به‌منظور سازگاری بیشتر با تعهدات مربوط به حقوق بشر» در اقدام‌های تحریمی را مورد توجه قرار می‌دهد.^۱ نمونه بارز آن «کالاها و خدماتی است که به‌منظور ایمنی حمل‌ونقل هوایم‌های مسافربری مورد نیاز و ضروری می‌باشد»^۲ و در دادخواست ایران به دیوان، مورد استناد قرار نگرفت، ولی دیوان در دستور موقت صادره، به‌عنوان یکی از مصادیق کالاها و خدمات بشردوستانه آن اشاره می‌کند.

دستور موقت دیوان که در پی دادخواست دولت ایران صادر شد، الزاماتی مبنی بر چگونگی اجرا شدن استثنائات قواعد حقوق بشری مکتوب در مقرره‌های تحریمی، ارائه می‌دهد. دیوان در رأی صادره خود می‌پذیرد، صرف درج استثنائات بشردوستانه که صریحاً در متن مقرره تحریمی مندرج شده است، ولی در عمل قابلیت لازم برای اجرا ندارد، کفایت نمی‌کند و موجب پایبندی عملی کشور تحریم‌کننده به تعهدات بشردوستانه‌اش نیست و ایالات متحده را ملزم به تضمین صدور «مجوزهای لازم و ضروری کالا، خدمات و امور حقوق بشردوستانه»^۳ می‌کند.

۳. دستور موقت دیوان مبنی بر حذف موانع در پرداخت‌های بانکی کالاها و

خدمات حقوق بشری

یکی از اصلی‌ترین مؤلفه‌های افزایش تأثیر اقدام‌های تحریمی، کنترل و انحصار کشور تحریم‌کننده بر روی زنجیره‌ها و سامانه‌های انتقال پول و اعتبار در معاملات و تجارت است. انحصار ایالات متحده بر شبکه بانکی جهانی و نقش برجسته آن در بازارهای مالی و وابستگی شرکت‌ها و مؤسسات به خدمات پرداخت بانکی، اثر برنامه‌های تحریمی این کشور را چند برابر کرده است. تحریم‌های بانکی مانند مسدود کردن سامانه‌های خدماتی بانکی در پیام‌رسان‌هایی مشابه سوئیفت و ممانعت بانک‌های غیرتحریمی از ایجاد حساب‌های کارگزاری با بانک‌های تحریمی از جمله مواردی است که در دستور کار و فهرست تحریمی وزارت خزانه‌داری ایالات متحده قرار گرفته است.

ایران در ادله تقدیمی خود به دیوان، با استناد به بند ۱ ماده ۴ عهدنامه مودت ۱۹۵۵ که «رفتار عادلانه و منصفانه با شرکت‌ها و افراد ایرانی و همچنین بنگاه‌های مالی ایرانی را مقرر کرده است و طی آن طرفین را از اقدامات غیرمعقول و تبعیض‌آمیزی که به حقوق مکتسبه قانونی آنها لطمه وارد می‌کند بر حذر می‌دارد»، ادعا می‌کند که اقدام‌های ایالات متحده در

1. U.N. Comm. on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 8 on the Work of Its Seventeenth Session, E/C.12/1997/8, (1997). 12

2. Iranian Provisional Measures, Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, 98

3. Iranian Provisional Measures, Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, 86.

اعمال تحریم‌های شدید و صدور فرمان اجرایی مورخ ۶ اوت ۲۰۱۸ با حقوق ایران طبق بند ۱ ماده ۴ این عهدنامه در تضاد است. همچنین ایران با استناد به بند ۱ ماده ۷ عهدنامه مودت و ممنوعیت هر نوع محدودیت در پرداخت، حواله و سایر انتقال وجوه به ایران یا از خاک ایران، اظهار می‌کند آثار شدید تحریم‌های بانکی ایالات متحده مبنی بر ممنوعیت خرید و دسترسی به دلار آمریکا و همچنین محدودیت‌های مربوط به خرید و فروش ریال ایران، با توجه به اینکه معاملات عمده و شایان توجهی از اقتصاد ایران، مبتنی بر تبادلات مالی از طریق ریال ایرانی صورت می‌گیرد، سبب بروز مشکلات فراوان جهت پرداخت وجوه، صدور انواع حواله و سایر تبادلات و نقل و انتقالات بانکی دوطرفه ایران با کشورهای دیگر شده است.^۱ در نتیجه دیوان بین‌المللی دادگستری تأیید می‌کند که برخی حقوق مورد ادعای ایران به موجب عهدنامه مودت ۱۹۵۵ باورپذیر بوده و اقدام‌های ایالات متحده به‌وضوح موجب محدودیت‌ها در پرداخت و نقل و انتقال وجوه در ایران شده و نقض آشکار بند ۱ ماده ۷ عهدنامه مودت است. با توجه به موارد مذکور دیوان نتیجه می‌گیرد که برخی از موارد ادعا شده توسط ایران مانند محدودیت بر مبادلات مالی و ممنوعیت تبادلات تجاری به موجب عهدنامه مودت ۱۹۵۵ موجب نقض حقوق ایران شده است و با اشاره به وضعیت موجود در ایران و با توجه به اینکه اگرچه تبادلات مالی برای ایران غیرممکن نیست، ولی با دشواری‌های بسیار زیادی همراه شده که در عمل تبادلات مالی بین‌المللی را برای اتباع و شرکت‌های ایرانی جهت خرید اقلام بشردوستانه مانند مواد غذایی، خدمات و تجهیزات پزشکی غیرممکن ساخته است.^۲

دیوان در دستور موقت صادره متذکر می‌شود «اعطای مجوزهای گسترده و استثنائات تحریمی وضع شده به‌منظور فعالیت‌های انسان دوستانه» شرایط حداقلی لازم برای حمایت از حقوق بشر را برآورده نمی‌کند و موجب سلب مسئولیت و تعهدات دولت تحریم‌کننده نخواهد شد.^۳ همچنین دیوان، ایالات متحده را ملزم می‌کند تا «موانع ناشی از تحریم‌های اعلام‌شده در ۸ مه ۲۰۱۸ در مسیر صادرات ضروری کالاهای بشردوستانه به قلمرو جمهوری اسلامی ایران از جمله موارد ۱. دارو و تجهیزات پزشکی، ۲. اقلام غذایی و کشاورزی، ۳. قطعات، تجهیزات و خدمات هواپیما (از جمله گارانتی، تعمیر و نگهداری ضروری جهت ایمنی و امنیت هواپیماهای مسافربری) را برطرف نماید».^۴

دستور موقت دیوان به‌منزله تعهدی عمومی است که به موجب ماده ۴۱ اساسنامه دیوان الزام‌آور و موجب تعهدات حقوقی بین‌المللی است و مشمول هر گونه موانع قانونی یا اداری است که بر تجارت کالاهای بشردوستانه تأثیر منفی می‌گذارد، از جمله موانع گذرگاه‌های

1. Iranian Provisional Measures, Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, 57.

2. Iranian Provisional Measures, Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, 89.

3. Iranian Provisional Measures, Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, 98.

4. Iranian Provisional Measures, Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, 86.

پرداخت‌های بانکی و مالی برای کالاها و خدمات بشردوستانه، که طی آن ایالات متحده ملزم می‌شود که اطمینان حاصل کند که «پرداخت‌ها و سایر نقل و انتقال وجوه تا جایی که مربوط به کالاها و خدمات بشردوستانه باشند، مشمول هیچ ممنوعیت و محدودیت تحریمی نخواهد بود.» صدور دستور موقت و حسن توجه دیوان به ناکارایی مجوزهای صادره از سوی کشور واضع تحریم در عمل و اجرا، آغازگر تحولی نوین و پایه‌گذار رویه‌ای قضایی در محاکم بین‌المللی جهت ایفاد حقوق بنیادین مردمان آسیب‌دیده از تحریم‌های هدفمند و جنگ اقتصادی دولت‌ها بوده که سطح بالاتری از مسئولیت دولت واضع تحریم را مقرر کرده است.

نتیجه‌گیری

رویکرد دولت تحریم‌کننده در اعمال فشار حداکثری بر دولت تحریم‌شده، و ماهیت جامع، فراگیر و فراسرزمینی مقرره‌های تحریمی، و عواملی مانند نبود فرایندهای شفاف، کلی‌گویی و ابهام‌های موجود در متن قانونی و مکتوب معافیت‌های تحریمی، وجود ممنوعیت‌های فرامتنی در سازوکار گذرگاه‌های مالی، انحصار کشور تحریم‌کننده بر یکی از زنجیره‌های اساسی تجارت مانند انحصار شبکه‌های بانکی بین‌المللی و اعمال جریمه‌های سنگین بر مؤسسات مهم مالی بین‌المللی به‌علت تسهیل پرداخت‌ها و تبادلات مالی مربوط به اقتصادهای تحریم‌شده، نقش اساسی و مهمی در تقویت و شدت اثرگذاری اقدام‌های تحریمی داشته که پیامدهای منفی وارد بر اقتصاد تحریمی از جمله آسیب‌های کلان اقتصادی، افزایش شایان توجه هزینه‌های تبادلات تجاری، واردات کالاهای بشردوستانه به کشور تحریم‌شده را دچار آسیب‌های فراوانی کرده است. تأثیر مخرب تحریم‌های اقتصادی بر الزامات حقوق بشری و دادوستد اقلام بشردوستانه به کشور تحریم‌شده در تناقض با قواعد و اصول حقوق بشری، دولت واضع تحریم را به سمت گنجانیدن استثنائات و معافیت‌هایی جهت امور و خدمات بشردوستانه در مقررات تحریمی، سوق داده است، تا مجوزهای مربوط را به‌منظور معافیت تحریمی این قبیل موارد صادر کند، لیکن بررسی اوضاع و احوال کشورهای تحت تحریم‌های هدفمند مانند عراق، ایران، و کره شمالی و همچنین پایش آسیب‌های وارد به حقوق اساسی و انسانی مردم تحت تحریم و ناکارآمدی مجوزهای مربوط به اقلام و کالاهای بشردوستانه در عمل و اجرا، به تقویت این دیدگاه منجر شده است که معافیت‌های متنی و قانونی اقلام بشردوستانه در برنامه‌های تحریمی، دولت تحریم‌کننده را از مسئولیت و تعهدات حقوق بشری خود معاف نمی‌کند و این دولت‌ها دارای مسئولیتی فرامتنی‌اند، به‌گونه‌ای که به هر میزان دامنه و شدت تحریم اقتصادی اعمال شده قدرتمندتر باشد، تعهد و التزام دولت تحریم‌کننده یا نهاد‌های واضع تحریم‌ها، در برابر الزامات حقوق بشری کشور تحریم‌شده نیز بالاتر خواهد بود. دیوان بین‌المللی دادگستری در دادخواست جمهوری اسلامی ایران علیه ایالات متحده آمریکا به موجب

نقض عهدنامه مودت ۱۹۵۵ و اعاده تحریم‌های هدفمند، یکجانبه و فراسرزمینی علیه ایران در ۸ مه ۲۰۱۸، با صدور دستور موقتی الزامات حقوقی جدیدی جهت سازگاری بیشتر اعمال تحریم‌های اقتصادی با تعهدات حقوق بشری کشور تحریم‌کننده ایجاد کرده، و با تعیین الزامات جدیدی برای کشور واضع تحریم‌های اقتصادی در برابر تعهدات حقوق بشری کشور تحریم‌کننده گامی رو به جلو در تقویت این دیدگاه برداشته است.

دیوان در دستور موقت صادره کشور تحریم‌کننده را ملزم می‌کند تا اطمینان حاصل کند مجوزهای لازم در قبال تأمین کالاهای بشردوستانه «به‌طور مؤثر» اعطا می‌شوند. افزون‌بر این، دیوان اعلام می‌کند صرف اعطای مجوز و معافیت‌های مکتوب امور بشردوستانه، کفایت نمی‌کند و کشور تحریم‌کننده ملزم به رفع تمامی موانع موجود بر واردات و تجارت کالاهای بشردوستانه به کشور تحت تحریم است.

دیوان با توجه به تسلط و انحصار ایالات متحده بر سیستم‌های مالی بین‌المللی، در دستور موقت خود ایالات متحده را ملزم می‌کند تا اطمینان حاصل کند که نقل و انتقالات بانکی مربوط به کالاها و خدمات بشردوستانه بدون هیچ محدودیت و ممنوعیتی انجام می‌گیرد. در واقع دستور موقت دیوان گامی رو به جلو در پایه‌گذاری و ایجاد رویه‌ای قضایی در مسئولیت و الزامات حقوقی کشور تحریم‌کننده در «حمایت از حقوق اساسی بشر» در زمینه حقوق مردم غیرنظامی کشور تحت تحریم بوده، و صدور مجوزهای صرفاً متنی و مکتوب در قوانین و مقرره‌های تحریمی را کافی ندانسته، و با الزام دولت تحریم‌کننده به سطح مسئولیتی فراتر از تعهدات متنی و قانونی، و حصول اطمینان مؤثر از رفع موانع و محدودیت‌ها، ملاک تعهدات دولت واضع تحریم را تعهداتی ناظر به نتیجه قرار داده است.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. ابراهیم گل، علیرضا (۱۳۹۷)، *مسئولیت بین‌المللی دولت «متن و شرح مواد کمیسیون حقوق بین‌الملل»*، چ دهم، تهران: شهر دانش.
۲. آقایی، سید داوود؛ علاقه‌بند حسینی، یونس؛ قنبری، امین (۱۳۹۸)، *دعای ایران در دیوان بین‌المللی دادگستری*، چ چهارم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۳. میرعباسی، سید باقر؛ سادات میدانی، سید حسین (۱۳۹۶)، *دورسی‌های بین‌المللی، دیوان بین‌المللی دادگستری در تئوری و عمل*، چ هفتم، تهران: جنگل.

۲. انگلیسی

A) Books

1. Borelli, Silvia & Olleson, Simon (2010), 'Countermeasures: obligations relating to human rights and humanitarian law', (Oxford University Press).
2. Carter, Barry E (1988), *International economic sanctions: Improving the haphazard US legal regime* (Cambridge university press Cambridge).
3. Grauvogel, Julia (2014), 'Regional sanctions against Burundi: a powerful campaign and its unintended consequences.'
4. Haugen, Hans Morten (2007), *The right to food and the TRIPS agreement: with a particular emphasis on developing countries' measures for food production and distribution* (Brill).
5. Hufbauer, Gary Clyde, Schott, Jeffrey J, and Elliott, Kimberly Ann (1990), *Economic sanctions reconsidered: History and current policy* (1: Peterson Institute).
6. Minear, Larry et al. (1998), 'Toward more human and effective sanctions management: enhancing the capacity of the United Nations system', *OCCASIONAL PAPER-THOMAS J WATSON JR INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES*.
7. Pomeranz, Lenina (2017), 'Economic sanctions as a political instrument in international relations: the case of the Russian Federation.'
8. Wallensteen, Peter (2000), 'A Century of Economic Sanctions: A Field Revisited in Uppsala Peace Research Papers', (University of Uppsala).

B) Articles

9. Garfield, Richard;Devin, Julia & Fausey, Joy (1995), 'The health impact of economic sanctions', *Bulletin of the New York academy of medicine*, Vol.72, No.2, 454.
10. Gasser, Hans-Peter (1996), 'Collective economic sanctions and international humanitarian law--An enforcement measure under the United Nations Charter and the right of civilians to immunity: An unavoidable clash of policy goals?', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 56, pp.871-904.
11. Gordon, Joy (1999), 'Economic Sanctions, Just War Doctrine, and the "Fearful Spectacle of the Civilian Dead"', *Crosscurrents*, pp.387-400.
12. Howlett, Amy (2004), 'Getting Smart: Crafting Economic Sanctions That Respect All Human Rights', *Fordham L. Rev.*, 73, 1199.
13. Ilieva, Jana, Dashtevski, Aleksandar, and Kokotovic, Filip (2011), 'ECONOMIC SANCTIONS IN INTERNATIONAL LAW', *UTMS Journal of Economics*, 9 (2).
14. Jazairy, Idriss (2019), 'Unilateral Economic Sanctions, International Law, and Human Rights', *Ethics & International Affairs*, Vol. 33, No. 3, pp.291-302.
15. Kaempfer, William H & Lowenberg, Anton D (1999), 'Unilateral versus multilateral international sanctions: A public choice perspective', *International Studies Quarterly*, Vol. 43, No. 1, pp.37-58.
16. Macrae, Joanna & Zwi, Anthony B (1992), 'Food as an instrument of war in contemporary African famines: a review of the evidence', *Disasters*, Vol. 16, No. 4, pp.299-321.
17. Pape, Robert A (1997), 'Why economic sanctions do not work', *International security*, 22 (2), pp.90-136.

18. Petrescu, Ioana (2016), 'The humanitarian impact of economic sanctions', *Europolity-Continuity and Change in European Governance*, 10^{۴۶}, -۲۰۵, (۲)
19. Razavi, Seyed MH & Zeynodini, Fateme (2019), 'Economic Sanctions and Protection of Fundamental Human Rights :A Review of the ICJ's Ruling on Alleged Violations of the Iran-US Treaty of Amity', *Pac. Rim L. & Pol'y J.*, Vol.29, 303-339.
20. Scharf, Michael P & Dorosin, Joshua L (1993), 'Interpreting UN sanctions: The rulings and role of the Yugoslavia Sanctions Committee', *Brook. J. Int'l L.*, Vol.19, 771-827.
21. Walde, Thomas W (2001), 'Managing the Risk of Sanctions in the Global Oil & (and) Gas Industry: Corporate Response under Political, Legal and Commerical Pressures', *Tex. Int'l LJ*, Vol.36, 183-214.
22. SELECT COMMITTEE ON ECONOMIC AFFAIRS, THE IMPACT OF ECONOMIC SANCTIONS, 2006-7, HL 96-I, 17 (UK)
23. U.N. Human Rights Council, Rep. of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights, 34, A/HRC/39/54 (2018).
24. U.N. Comm. on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 41, E/C.12/2000/4 (2000)
25. U.N. CESCR, General Comment No. 12, 37.
26. U.N. Comm. on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 8 on the Work of Its Seventeenth Session, E/C.12/1997/8 (1997).
27. National Security Presidential Memorandum Relating to the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), U.S. DEP'T OF TREASURY 1 (May 8, 2018), https://www.treasury.gov/resourcecenter/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_winddown_faqs.pdf.
28. Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. U.S.), Application Instituting Proceedings, 2018 I.C.J. 175 (July 16).
29. Clarifying Guidance on Humanitarian Assistance and Related Exports to the Iranian People, TREASURY DEP'T OFFICE OF FOREIGN ASSETS CONTROL (Feb. 6, 2013), https://www.treasury.gov/resourcecenter/sanctions/Programs/Documents/hum_exp_iran.pdf.
30. Iranian Provisional Measures, Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, 89.
31. U.N. Comm. on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 8 on the Work of Its Seventeenth Session, E/C.12/1997/8, 5.
32. EU Council Regulation 961/2010, 2010 O.J. (L 281) 1.
33. EU Council Regulation 267/2012, art. 19, 2012 O.J. (L 88) 1, 9
34. Comm. on Econ., Soc. and Cultural Rights, Third Periodic Rep. on the Work of Its Seventeenth Session, E/C.12/1/Add.17, 7 (Dec. 12, 1997).