

نگاهی جامع به تحریم‌های اعمالی بر ایران

کاظم غریب‌آبادی؛ نماینده ایران در شورای حقوق بشر

۱۲ خرداد ۱۳۹۴

شماره مسلسل: ۳۳۰۰۱۰۵

شماره شاپا: ۵۳۸۵-۲۴۲۳

شورای امنیت به‌طور فزاینده‌ای مورد سؤال قرار گرفته است. شورا در اعمال تحریم‌ها با محدودیت‌هایی به‌ویژه در حوزه رعایت حقوق بشر مواجه می‌باشد که ناشی از منشور ملل متحد هستند. از طرف دیگر، آمریکا و اتحادیه اروپا نیز با وجود اینکه شورای امنیت موضوع هسته‌ای و اعمال تحریم‌ها را در انحصار خود نگاه داشته و مجوزی برای کشورها جهت توسل به اقدامات یک‌جانبه ارائه نکرده است، طی اقداماتی فراتر از قطعنامه‌های شورا، مبادرت به وضع تحریم‌های یک‌جانبه نموده‌اند. برابر اعتقاد صاحب‌نظران برجسته حقوقی، تحریم‌های یک‌جانبه در مغایرت با حقوق بین‌الملل

۶

مقدمه

بعد از ارسال موضوع هسته‌ای از سوی شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در ۱۵ بهمن ۱۳۸۴ برابر با ۴ فوریه ۲۰۰۶ به شورای امنیت، تحریم‌هایی توسط شورای امنیت، آمریکا و اتحادیه اروپا علیه جمهوری اسلامی ایران تحمیل گردید. خاطر نشان می‌شود که شورای حکام برابر اساسنامه آژانس و موافقت‌نامه پادمان صرفاً در قالب سه شیوه گزارشی (اطلاع نسبت به وجود موضوعات مرتبط با صلح و امنیت بین‌المللی، گزارش عدم پایبندی نسبت به پادمان توسط بازرسان به مدیرکل و از طریق وی به شورای حکام، و گزارش عدم توانایی آژانس در راستی‌آزمایی) می‌تواند وضعیتی را به شورای امنیت گزارش یا ارسال نماید. این توصیف از این جهت حائز اهمیت خواهد بود که دامنه اختیارات شورای امنیت در اقدام را نشان می‌دهد. مطمئناً هرگونه گزارش‌دهی دیگر فراقانونی بوده و خارج از چارچوب‌های حقوقی ذی‌ربط می‌باشد.

شورای امنیت نیز به عنوان یکی از ارکان مخلوق دولت‌های عضو، تابع محدودیت‌ها بوده و ملزم به اجرای همان قواعد هنجاری بین‌المللی است که دولت‌های عضو موظف به رعایت آن‌ها می‌باشند.^۱ مشروعیت تحریم‌های

۱. غریب‌آبادی، کاظم (۱۳۸۷) *واقعیت‌های اساسی درباره برنامه هسته‌ای ایران*، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، ص ۱۳۳.

ماده ۳۹ منشور را شناسایی و احراز نمود. بین دو حالت صدور قطعنامه طبق ماده ۴۰ از فصل هفتم منشور ملل متحد و صدور قطعنامه طبق خود فصل هفتم منشور باید قائل به تفکیک گردید. از حیث حقوقی، بارزترین اثر این تفکیک به درجه تبعات قانونی تصمیم شورا باز می‌گردد. درحالی‌که قطعنامه‌های صادره طبق فصل هفتم بر اساس مواد ۴۱ و ۴۲ فقط چنان چه منطبق با منشور باشند برای تمامی اعضای سازمان لازم‌الاتباع بوده، قطعنامه‌های صادره با استناد به ماده ۴۰ منشور صرفاً با هدف جلوگیری از وخامت اوضاع صادر گردیده و علی‌الاصول فاقد آثاری قانونی همانند قطعنامه‌های الزام‌آور فصل هفتم برای دولت‌های مخاطب تصمیم شورا می‌باشد.

شورای امنیت، متعاقباً مبادرت به صدور قطعنامه‌های ۱۷۳۷ (۲۳ دسامبر ۲۰۰۶ برابر با ۲ دی ۱۳۸۵)، ۱۷۴۷ (۲۴ مارس ۲۰۰۷ برابر با ۴ فروردین ۱۳۸۶)، ۱۸۰۳ (۳ مارس ۲۰۰۸ برابر با ۱۳ اسفند ۱۳۸۶) و ۱۹۲۹ (۹ ژوئن ۲۰۱۰ برابر با ۱۹ خرداد ۱۳۸۹) تحت ماده ۴۱ فصل هفتم منشور ملل متحد به منظور وضع تحریم‌هایی علیه ایران نمود.^۳ شورا همچنین قطعنامه‌های ۱۸۳۵ (۲۷ سپتامبر ۲۰۰۸)، ۱۹۸۴ (۹ ژوئن ۲۰۱۱)، ۲۰۴۹ (۷ ژوئن ۲۰۱۲)، ۲۱۰۵ (۵ ژوئن ۲۰۱۳) و ۲۱۵۹ (۹ ژوئن ۲۰۱۴) را تحت ماده ۴۱ فصل هفتم منشور نمود.^۴ این قطعنامه‌ها به تمديد مأموریت گروه کارشناسان کمیته تحریم و درخواست همکاری کشورها با گروه می‌پردازند.

منشأ قطعنامه‌های شورای امنیت

تمامی قطعنامه‌های شورای امنیت پس از ارسال موضوع هسته‌ای ایران به این شورا از سوی شورای حکام و صرفاً به دلیل مناقشه بر سر برنامه هسته‌ای صادر شده‌اند. با بررسی

جمهوری اسلامی ایران را اعلام کرد.^۱ در این بیانیه، علی‌رغم این‌که بر حق دولت‌های عضو معاهده منع گسترش مبنی بر استفاده از انرژی هسته‌ای در جهت مصارف صلح‌جویانه بدون تبعیض تأکید گردید، شورای امنیت بدون ارائه هرگونه دلیل و مدرکی از ایران تقاضا نمود تا اقدامات درخواستی شورای حکام آژانس به‌ویژه تعلیق کامل و پایدار تمامی فعالیت‌های مرتبط با غنی‌سازی و بازفرآوری را انجام دهد و از مدیرکل آژانس درخواست کرد که ظرف ۳۰ روز، گزارشی را در ارتباط با اقدامات انجام شده توسط ایران ارسال دارد. بیانیه رئیس شورای امنیت در قالب دستورکار عدم اشاعه صادر شد.

شورای امنیت در تاریخ ۳۱ ژوئیه ۲۰۰۶ (۹ مرداد ۱۳۸۵) قطعنامه ۱۶۹۶ را تحت ماده ۴۰ از فصل هفتم منشور ملل متحد علیه فعالیت‌های صلح‌آمیز هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران تصویب کرد. در این قطعنامه، شورا با تأکید بر قطعنامه‌های گذشته شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و بیانیه پیشین خویش، از ایران تقاضا کرد که تمامی فعالیت‌های مرتبط با غنی‌سازی شامل تحقیق و توسعه را به حالت تعلیق درآورد. به موجب ماده ۴۰ منشور «شورای امنیت ممکن است به‌منظور جلوگیری از وخامت وضعیت، قبل از ارائه توصیه‌ها یا تصمیم‌گیری نسبت به اقدامات مذکور در ماده ۳۹، از طرف‌های درگیر بخواهد که اقدامات موقتی را که ضروری یا مطلوب تشخیص می‌دهد، رعایت نمایند». باید تأکید کرد که به هنگام تصمیم‌گیری طبق فصل هفتم، ضروری است شورا پیش از تصمیم‌گیری در خصوص اقدامات ضروری، تحقق یکی از شرایط مذکور در ماده ۳۹ منشور یعنی تهدید علیه صلح، نقض صلح و یا عمل تجاوز را مورد تأیید قرار دهد. در بند ۹ مقدماتی قطعنامه ۱۶۹۶ گرچه شورا به مسئولیت اولیه خود طبق منشور (ماده ۲۴ منشور) در ارتباط با حفظ صلح و امنیت بین‌المللی اشاره نمود و نسبت به خطرات اشاعه برنامه هسته‌ای ایران ابراز نگرانی کرد، با وجود این شورا در این قطعنامه مشخصاً هیچ یک از وضعیت‌های

^۳ UN Doc, Resolution 1737, S/RES/1737, 27 December 2006; Resolution 1747, S/RES/1747, 24 March 2007; Resolution 1803, S/RES/1803, 3 March 2008; Resolution 1929, S/RES/1929, 9 June 2010.

^۴ UN Doc, Resolution 1835, S/RES/1835, 27 September 2008; Resolution 1984, S/RES/1984, 9 June 2011; Resolution 2049, S/RES/2049, 7 June 2012; Resolution 2105, S/RES/2105, 5 June 2013; Resolution 2159, S/RES/2159, 9 June 2014

1. UN Doc, Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2006/15, 29 March 2006.

2. UN Doc, Resolution 1696, S/RES/1696, 31 July 2006.

تحریم‌ها در قالب تصمیم^۲ شورای اتحادیه اروپا (مرکب از وزرای مربوطه کشورهای عضو)^۳ در خصوص سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتخاذ می‌شوند و بعد از انتشار در نشریه اتحادیه^۴، لازم‌الاجرا خواهند شد. چنانچه تصمیم شورا شامل مسدود کردن دارایی یا دیگر انواع تحریم‌های اقتصادی و مالی باشد، این اقدامات باید در قالب مقررات^۵ شورا نیز تصویب شوند. مقررات شورا بر اساس پیشنهاد مشترک نماینده عالی اتحادیه در امور سیاست خارجی و امنیتی مشترک و کمیسیون اروپا به تصویب می‌رسند. عموماً تصمیم و مقررات شورا با هم تصویب می‌شوند. اشخاص و نهادهای تحت تحریم نیز از طریق مکاتبه یا نشریه رسمی اتحادیه اروپا مطلع خواهند شد.

منشأ تحریم‌های اتحادیه اروپا

تحریم‌های اتحادیه اروپا به دو دسته تحریم‌های هسته‌ای و حقوق بشری تقسیم می‌شوند. تحریم‌های هسته‌ای متعاقب قطعنامه‌های ۱۷۳۷، ۱۷۴۷، ۱۸۰۳ و ۱۹۲۹ شورای امنیت وضع شدند که شامل تحریم‌های شورا و فراتر از آن هستند. این تحریم‌ها در قالب تصمیمات، موضع مشترک و مقررات شورای اتحادیه اروپا در تاریخ‌های ۲۷ فوریه ۲۰۰۷، ۲۳ آوریل ۲۰۰۷، ۷ اگوست ۲۰۰۸، ۲۶ ژولای ۲۰۱۰، ۲۳ ژانویه ۲۰۱۲ و ۲۳ مارس ۲۰۱۲^۶ تصویب شدند. بررسی بندهای مقدماتی این تصمیمات، نشان می‌دهد که منشأ اقدامات و تحریم‌های مقرر شده کاملاً با برنامه هسته‌ای مرتبط می‌باشد. از طرف دیگر، شورای اتحادیه اروپا در تاریخ‌های ۱۲ آوریل ۲۰۱۱، ۱۰ اکتبر ۲۰۲۲، ۲۳ مارس ۲۰۱۲، ۱۱ مارس ۲۰۱۳، ۱۰ آوریل ۲۰۱۴ و ۷ آوریل ۲۰۱۵^۷ نیز تصمیمات و مقرراتی را

بندهای مقدماتی قطعنامه‌های شورای امنیت، می‌توان به دلایل و منشأ صدور قطعنامه‌ها پی برد. شورا در این بندها با یادآوری برخی عناصر به شرح زیر، متعاقباً تحت فصل هفتم منشور اقدامات اجرایی را مقرر کرده است: تعهد شورا به معاهده عدم اشاعه، حق کشورهای عضو در استفاده صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای، ابراز نگرانی از گزارشات مدیرکل و قطعنامه‌های آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در خصوص برنامه هسته‌ای ایران، ابراز نگرانی از عدم تعلیق غنی‌سازی و عدم اجرای پروتکل الحاقی توسط ایران، قصد شورا برای وضع اقداماتی برای ترغیب ایران به انجام تعهداتش، ابراز نگرانی از خطرات اشاعه‌ای برنامه هسته‌ای ایران، اشاره به مذاکرات سیاسی، ابراز نگرانی از غنی‌سازی ۲۰ درصدی و ساخت فردو. از این‌رو، هرچند شورا اقدامات اجرایی تحریمی متعددی را در حوزه‌های مختلف مقرر کرده است، اما باید توجه داشت که این اقدامات دارای منشأ هسته‌ای می‌باشند. در این چارچوب، هر جایی که به برنامه موشکی نیز اشاره شده است، منظور شورا همان‌گونه که در بندهای مربوطه تصریح شده است، برنامه موشکی برای حمل یا پرتاب سلاح هسته‌ای می‌باشد. از این‌رو، این قطعنامه‌ها فاقد منشأ دیگری جز برنامه هسته‌ای می‌باشند.

۲. تحریم‌های اتحادیه اروپا

ماده ۲۱۵ معاهده عملکرد اتحادیه اروپا^۱ به عنوان مبنای حقوقی کاهش جزئی یا کامل روابط اقتصادی و مالی اتحادیه با یک یا چند کشور ثالث به منظور دستیابی به اهداف سیاست خارجی و امنیتی مشترک محسوب می‌شود. تحریم‌های اتحادیه اروپا عموماً به سه طریق وضع می‌شوند:

الف) اجرای تحریم‌های شورای امنیت

ب) وضع تحریم‌های ترکیبی: اعمال اقداماتی علاوه بر اقدامات شورای امنیت برای تقویت آن

ج) تحریم‌های مستقل: وضع تحریم‌هایی فراتر از قطعنامه‌های شورای امنیت و یا در صورت عدم توافق شورا برای صدور قطعنامه.

^۲ Decision

^۳ Council of the European Union

^۴ Journal of the European Union

^۵ Regulation

^۶ Council Decision: 2007/140/CFSP, 27 February 2007; 2007/246/CFSP, 23 April 2007; 2008/652/CFSP, 7 August 2008; 2010/413/CFSP, 26 July 2010; 2012/35/CFSP, 23 January 2012; 267/2012, 23 March 2012.

^۷ Council Decisions: 2011/235/CFSP, 12 April 2011; 2012/168/CFSP, 23 March 2012; 2013/124/CFSP, 11 March 2013; 2014/205/CFSP, 10 April 2014; Council Regulation: 359/2011, 12

^۱ Treaty on the Functioning of the European Union, Article 125

به تصویب رساند که برابر تصریحات موجود، کاملاً با مقوله حقوق بشر مرتبط هستند.

۳. تحریم‌های ایالات متحده آمریکا

تحریم‌های آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران از دو طریق صدور دستور اجرایی^۱ توسط رئیس‌جمهور و یا قانون کنگره^۲ که به تأیید رئیس‌جمهور باید برسد، اعمال می‌شوند.

بر طبق ماده یک قانون اساسی آمریکا، قانون‌گذاری منحصراً در اختیار کنگره می‌باشد که از دو مجلس نمایندگان و سنا تشکیل می‌شود. هر مجلس باید جداگانه نسبت به لایحه موافقت نماید و متعاقباً به رئیس‌جمهور ارائه می‌شود. رئیس‌جمهور ده روز (به جز یکشنبه‌ها) فرست دارد تا لایحه را امضاء یا وتو نماید. اگر لایحه در این مدت به امضاء برسد، تبدیل به قانون می‌شود. اگر رئیس‌جمهور لایحه را نه امضاء و نه وتو کند، بدون امضای رئیس‌جمهور تبدیل به قانون می‌شود. در صورت وتو نیز لایحه به مجلسی که بانی آن بوده است، برمی‌گردد. وتوی رئیس‌جمهور در صورتی که دوسوم نمایندگان هر دو مجلس علیه آن رأی دهند، ابطال می‌شود و لایحه صرف‌نظر از وتوی رئیس‌جمهور، تبدیل به قانون می‌شود.^۳

عموماً قوانین تحریمی کنگره علیه جمهوری اسلامی ایران، متضمن مفادی در خصوص لغو قانون و تحریم‌ها نیز هستند. به طور اصولی، لغو این قوانین توسط کنگره و با تأیید رئیس‌جمهور صورت می‌پذیرد. رئیس‌جمهور امکان تعلیق قوانین و تحریم‌های کنگره را دارد، اما در لایحه ۱۴ آوریل ۲۰۱۵ کمیته روابط خارجی سنا امکان لغو، تعلیق، کاهش و تخفیف تحریم‌هایی که به صورت قانون درآمده‌اند، قبل از انعقاد تفاهم هسته‌ای، در دوره انتقالی و به هنگام بررسی تفاهم‌نامه را از رئیس‌جمهور آمریکا سلب نموده است.

دستورات اجرایی نیز ناشی از اختیارات رئیس‌جمهور طبق

قانون اساسی هستند که به آن قدرت اجرایی می‌دهد و وی را مسئول مراقبت از اجرای صادقانه قوانین می‌داند. از این رو، رئیس‌جمهور برای اجرای قوانین و هدایت نهادهای اجرایی و وزارتخانه‌ها، مبادرت به صدور دستورات اجرایی می‌نماید. دستورات اجرایی نیازی به تصویب کنگره ندارند و از نظر حقوقی همانند قوانین کنگره، لازم الاجراء هستند. البته دستورات اجرایی در صورتی که فراتر از اختیارات رئیس‌جمهور باشند، توسط دادگاه عالی قابل چالش هستند. هر رئیس‌جمهوری می‌تواند دستورات اجرایی رئیس‌جمهور قبلی را نیز لغو نماید. کنگره نیز می‌تواند با اصلاح قوانین قبلی در خصوص اختیارات قوه مجریه، دستورات اجرایی را تحت‌الشعاع قرار دهد که در این صورت امکان مواجهه با وتوی رئیس‌جمهور وجود خواهد داشت.^۴

منشأ تحریم‌ها

تحریم‌های آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران به بهانه‌های مختلفی وضع شده‌اند: عدم اشاعه، فناوری موشکی، حقوق بشر و دموکراسی، تروریسم. عدم اشاعه عموماً ناظر بر سلاح‌های هسته‌ای، میکروبی و شیمیایی هست. در خصوص ایران پیرامون دو مقوله اخیر ادعا و اتهامی مطرح نبوده است و لذا می‌توان نتیجه‌گیری کرد آنجا که تحریمی منشأ عدم اشاعه‌ای دارد، مقصود همان موضوعات مرتبط با برنامه هسته‌ای می‌باشد. ذکر این نکته نیز ضروری است که در زیر فقط به آن دسته از قوانین تحریمی توسط کنگره اشاره می‌شود که مختص ایران وضع شده‌اند. این احتمال جدی وجود دارد که به این موضوع در ضمن قوانین دیگر نیز پرداخته شده باشد.

جمع‌بندی

تحریم‌های شورای امنیت: منشأ تمامی قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت، هسته‌ای می‌باشد. تحریم‌ها و قطعنامه‌های شورای امنیت نیز از طریق قطعنامه بعدی شورا

April 2011; 264/2012, 23 March 2012; 206/2013, 11 March 2013; 371/2014, 10 April 2014; 2015/548, 7 April 2015.

^۱ Executive Order

^۲ Law

^۳ The Legislative Process: Presidential Actions, Available at: www.Congress.gov

^۴ What Is An Executive Order? Available at: www.thisnation.com.
- Executive Orders: Issuance an Revocation, By: Vanessa K. Burrows, Congressional Research Service Report, 25 March 2010.

تحت فصل هفتم منشور لغو شده و خاتمه می‌یابند.

تحریم‌های اتحادیه اروپا: تحریم‌های اتحادیه منشأ هسته‌ای و حقوق بشر دارند که کاملاً از یکدیگر تفکیک شده و در تصمیمات، مواضع مشترک یا مقررات مجزایی وضع شده‌اند. این تحریم‌ها جنبه ثانوی ندارند و صرفاً برای اعضای اتحادیه لازم‌الاجرا هستند. تصمیمات اتحادیه اروپا با تصمیمات بعدی شورای اتحادیه اروپا لغو شده و خاتمه می‌یابند.

تحریم‌های ایالات متحده آمریکا: تحریم‌های آمریکا در دو قالب قوانین کنگره و دستورات اجرایی رئیس‌جمهور وضع شده‌اند. این تحریم‌ها که جنبه ثانوی دارند و به طور فراسرزمینی بر کشورهای ثالث نیز اعمال می‌شوند، عموماً تحریم‌های ترکیبی هستند که دو یا بیشتر از این عوامل را دربرمی‌گیرند: عدم اشاعه، موشکی، حقوق بشر، تروریسم. قوانین کنگره توسط کنگره و با تأیید رئیس‌جمهور لغو شده و خاتمه می‌یابند. البته رئیس‌جمهور نیز می‌تواند اعمال تحریم‌های کنگره را لغو و تعلیق نموده و تخفیفاتی را قائل شود که این حق در طرح جدید کنگره درخصوص ایران از وی سلب شده است. دستورات اجرایی نیز با دستور بعدی اجرایی لغو شده و خاتمه می‌یابند.

استفاده از مطالب با ذکر منبع آزاد است.

متون سیاستی منتشر شده در شمس، بیانگر دیدگاه نویسندگان بوده و لزوماً نظر این شبکه نیست.