



Scientific Journal Quarterly of Middle East Studies

Vol 30. No 1. Spring 2023

Received date: 2023.02.26

Acceptance date: 2023.05.19



مرکز پژوهش‌های علمی و
مطالعات استراتژیک خاورمیانه

Home page: www.cmess.sinaweb.net

DOR: 20.1001.1.15601986.1402.30.1.2.5

Basics, principles and goals of smart sanctions

Hamidreza Akbarpour¹



Abstract

After the Second World War and the formulation and stabilization of the new system governing the international community, the movement towards the formation and development of international institutions and the exercise of power on their part to punish the countries that oppose or disturb the international order was felt more than ever. The United Nations was the result of this type of view and sanctions have been one of the tools of this organization. Relations between superpowers during the Cold War practically prevented the escalation and repetition of this tool, but in the post-Cold War era, sanctions were used repeatedly. Comprehensive sanctions that were applied in many cases and with such intensity that it affected not only the governments but also the people. This issue and especially the criteria of human rights, caused a new type of sanction to be considered. This new type of sanction is known as smart embargo. This research tries to investigate the formation, legal foundations, criteria and principles governing smart sanctions and explain the goals and analyze the feedback of this type of sanctions in the context of use. The importance of this study lies in the essential role of sanctions and especially smart sanctions in international actions and reactions, and its necessity is also due to the lack of researches related to the literature of smart sanctions in the Farsi language.

Keywords: comprehensive sanctions, smart sanctions, human rights, effects of sanctions, Security Council.

¹ PhD in Public International Law, Center for Scientific Research and Middle East Strategic Studies, Tehran, Iran.



مرکز پژوهش‌های علمی و
مطالعات استراتژیک خاورمیانه

فصلنامه علمی مطالعات خاورمیانه

سال ۳۰، شماره ۱، پیاپی (۱۱۱)، بهار ۱۴۰۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۲/۰۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۲/۲۹

Home page: www.cmess.sinaweb.net

DOR: ۲۰.۱۰۰۱.۱.۱۵۶۰۱۹۸۶.۱۴۰۲.۳۰.۱.۲.۵

نوع مقاله: پژوهشی

مبانی، اصول و اهداف تحریم هوشمند

حمیدرضا اکبرپور^۱



چکیده

پس از جنگ جهانی دوم و تدوین و تثبیت نظام جدید حاکم بر جامعه بین‌الملل، حرکت به سمت تشکیل و توسعه نهادهای بین‌المللی و اعمال قدرت از سمت آن‌ها در جهت تنبیه دول مخالف یا مخدوش‌کننده نظم بین‌الملل بیش از پیش احساس شد. سازمان ملل متحد ثمره این نوع دیدگاه بود و تحریم یکی از ابزارهای این سازمان بوده است. روابط میان ابرقدرت‌ها در دوران جنگ سرد به‌طور عملی مانع از تشدید و تکرار استفاده از این ابزار شد اما در دوران پس از جنگ سرد، تحریم‌ها به کرات مورد استفاده قرار گرفت. تحریم‌های جامعی که در موارد متعدد و با چنان شدتی اعمال شد که نه فقط دولت‌ها بلکه آحاد مردم را متأثر کرد. همین مسئله و بویژه معیارهای حقوق بشری، سبب شد تا نوع جدیدی از تحریم مدنظر قرار گیرد. این نوع جدید تحریم به‌عنوان تحریم هوشمند شناخته می‌شود. این پژوهش در پی بررسی چگونگی شکل‌گیری، مبانی حقوقی، معیارها و اصول حاکم بر تحریم هوشمند و تبیین اهداف و تحلیل بازخورد این نوع تحریم‌ها در بستر مورد استفاده است. اهمیت این مطالعه در نقش اساسی تحریم و بویژه تحریم هوشمند در کنش و واکنش‌های بین‌المللی مستتر است و ضرورت آن نیز ناشی از کمبود پژوهش‌های مرتبط با ادبیات تحریم هوشمند در گستره زبان فارسی است.

واژگان کلیدی: تحریم فراگیر، تحریم هوشمند، حقوق بشر، آثار تحریم، شورای امنیت.

۱ - دکتری حقوق بین‌الملل عمومی، پژوهشکده مطالعات استراتژیک خاورمیانه، تهران، ایران.

تحریم‌آدرای سابقه‌ای طولانی در تاریخ است و به شکل‌های گوناگون مورد استفاده دولت‌ها قرار گرفته است. تحریم از زمان یونانیان قدیم وجود داشته و این نشان می‌دهد که پیوسته در روند سیاست خارجی مورد توجه بوده است. مثال‌هایی وجود دارد که نشان می‌دهد تحریم حتی قبل از سال ۱۹۰۰ میلادی نیز به‌عنوان ابزار مفیدی برای تهدید و تنبیه به‌کار گرفته می‌شد تا از یک درگیری بزرگ‌تر جلوگیری کند و منجر به یک پیروزی دیپلماتیک شود اما در عصر جدید و در قرن بیستم بود که تحریم‌ها گسترده‌تر شدند و با بسامد بیشتر به‌عنوان یک ابزار سیاست خارجی مستقل به‌کار گرفته شدند (نفیو، ۱۳۹۷: ۶). بویژه پس از جنگ جهانی دوم و با شکل‌گیری سازمان ملل متحد و تصویب منشور آن، تحریم به‌عنوان یکی از راه‌های غیرنظامی برای اصلاح رفتار کشورها و پایبندی به صلح، جایگاهی قانونی یافت. در نتیجه با جایگزین شدن تحریم به جای جنگ، دامنه کاربرد این پدیده در اواخر قرن بیستم به گونه‌ای افزایش یافت که برخی، تحریم‌ها را همانند جنگ یکی از واقعیت‌های زندگی امروز قلمداد کرده‌اند و پیش‌بینی جایگاه تحریم در فصل هفت منشور سازمان ملل متحد به‌عنوان یکی از ابزارهای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، خود گواه این امر است (تدینی کازرونی و توکلی، ۱۳۹۰). علت این تحول و تمایل به تحریم، شاید بیشتر به دلیل ماهیت تمامیت‌خواه جنگ باشد و به همین دلیل دولتمردان می‌خواستند با استفاده از روش‌های جایگزین از خونریزی اجتناب کنند. بر همین اساس و بویژه در طول جنگ سرد، استراتژیست‌هایی که به دنبال به‌کار گرفتن قدرت به قیمت تقابل مستقیم نبودند، به ابزار تحریم رو آوردند تا بتوانند اراده خود را بر رقبای و حریفان دیکته کنند (نفیو، ۱۳۹۷: ۷). اما دوران طلایی تحریم از سال ۱۹۹۰ میلادی شروع شد که پس از آن، شورای امنیت سازمان ملل متحد تحریم‌های مختلفی را علیه افغانستان، کامبوج، هائیتی، ایران، عراق، لیبیا، لیبی، کره شمالی، رواندا، سومالی، سیرالئون، آنگولا، سودان و یوگسلاوی اعمال کرد (Kondoch, Sanctions in International Law, 2018). این پژوهش با تکیه بر مبانی نظری و حقوقی تحریم، به بررسی انواع تحریم خواهد پرداخت اما تمرکز اصلی بر روی این مسئله است که چرا تحریم‌ها به انواع فراگیر یا هوشمند تقسیم می‌شوند و چگونه تحریم‌های فراگیر به سمت هوشمند شدن حرکت کردند و باعث تحول این مفهوم شدند. مطالعه تحریم اعم از فراگیر یا هوشمند، ذهن پژوهشگر را به لایه‌برداری از اعمال تحریم‌کنندگان و مقاصدشان می‌کشد. مطالعه این ابزار برای یک پژوهشگر ایرانی به مراتب اهمیت بیشتری دارد زیرا در طول چهل سال اخیر و بویژه در عرض بیست سال گذشته، سنگینی این تحریم‌ها کاملاً در جامعه ایرانی نمود داشته است. بنابراین شناخت این ابزار و سیر تحول آن از فراگیر به هوشمند و بررسی مبانی و مشروعیت آن در حقوق بین‌الملل از یک سو و شناسایی معیارهای محدودکننده حقوق بین‌الملل در به‌کارگیری این تحریم‌ها و بازشناسی اثرات آن از سوی دیگر، ضرورت فراوان دارد.

مبانی نظری و حقوقی تحریم

مبانی نظری و مفهومی

تحریم را تدابیر قهرآمیزی می‌دانند که توسط کشور یا گروهی از کشورها، علیه کشوری که به قوانین بین‌المللی تجاوز کرده یا از معیارهای اخلاقی مقبول تخطی کرده باشد، اعمال می‌شود. هدف تحریم‌کننده یا تحریم‌کنندگان آن است که کشور متخلف را مجبور کنند تا دست از اعمال خود بردارد یا لاقلاً برای پایان دادن به رفتار غیرقابل قبول خود، پشت میز مذاکره

۱ Sanction

۲ Comprehensive sanctions

۳ Smart sanctions

بنشینند (آقا بخشی و افشاری راد، ۱۳۷۴: ۲۱۳). به عبارتی دیگر، تحریم ابزاری در جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است که می‌تواند در جهت نیل به اهدافی مانند بازدارندگی، پیروی، تنبیه و غیره باشد (مومنی راد و موسوی فر، ۱۳۹۱).

این تعاریف علی‌رغم تشابهات فراوان، اما متفاوت از تعریف تحریم‌های بین‌المللی است که مدنظر این پژوهش است. اگرچه اقدامات یک‌جانبه‌ای که توسط دولت یا دولت‌ها انجام می‌شود از جمله تعلیق روابط دیپلماتیک یا محدودیت‌های تجاری به‌عنوان تحریم شناخته می‌شود اما به نظر می‌رسد این درک مشترک وجود دارد که این اصطلاح به اقدامات چندجانبه‌ای گفته می‌شود که از طریق سازمان ملل متحد یا سازمان بین‌المللی صلاحیت‌دار دیگری و توسط دولت‌ها اتخاذ شده است. البته هیچ تعریفی از تحریم‌های بین‌المللی که به‌طور مشترک مورد توافق قرار گرفته باشد در حقوق بین‌الملل وجود ندارد. اما در دکتترین حقوقی، تعاریف متعددی وجود دارد که یکی از موزترین آن تعاریف، متعلق به جورجی ابی صعب است که تحریم را اقدامات قهری در جهت اجرای تصمیم یک ارگان اجتماعی صلاحیت‌دار می‌داند. ارگانی که از نظر قانونی مجاز به فعالیت به نام جامعه یا اجتماعی است که توسط سیستم قانونی اداره می‌شود (Kondoch, Sanctions in International Law, 2018). این تعریف در بستر حقوق بین‌الملل بر مفاهیم بین‌المللی تطبیق دارد. به گونه‌ای که اجتماع کشورها در سازمانی صلاحیت‌دار به نام سازمان ملل تجمیع شده است و به لحاظ قانونی، شورای امنیت دارای این صلاحیت است که در مورد تدابیر قهری از جانب کشورها اقدام کند. همین تعریف تحریم، پاسخگوی ایرادی است که در جهت مشروعیت صدور تحریم‌های بین‌المللی مطرح می‌شد. برخی معتقد بودند اگر قرار است اقدامی علیه دولت خاطی صورت گیرد، باید آن مجازات‌ها قانونی و دارای مبنای مجاز باشد. این مسئله در ارتباط با عدم وجود یک اقتدار مرکزی در سطح نظام بین‌الملل مطرح شد (Doxey, 1983). منشاء آن نیز به گذشته مربوط می‌شود چرا که در روزهای آغازین شکل‌گیری قواعد حقوق بین‌الملل، رعایت این قواعد بر مبنای اختیار دولت‌ها و داوطلبانه بود اما با گذر زمان و تضاد و تقابل‌هایی که شکل گرفت، نظام بین‌الملل به سمت هرچه مدون‌تر کردن حقوق بین‌الملل و ساختارگرایی پیش رفت (داماتو، ۱۳۷۶: ۲۸۸).

در نتیجه با تشکیل سازمانی جهانی مانند جامعه ملل، ایده تحریم در میثاق جامعه ملل وارد شد و انتظار می‌رفت تهدید به تحریم به‌عنوان یک عامل بازدارنده عمل کند و قادر به تولید قدرت قهری کافی است تا بتواند به‌عنوان یک بازدارنده یا مجازات موثر واقع شود (Doxey, 1983). در واقع، تحریم‌ها به‌عنوان ابزاری در جهت کاهش این تضادها و تقابل‌ها میان دولت‌ها در نظام بین‌الملل در نظر گرفته شد. این تحول ناشی از آن بود که دولت‌ها بخوبی بر این نکته واقف بودند که استفاده از زور به سرعت می‌تواند به جنگ مبدل شود و جنگ بی‌ثبات‌کننده‌ترین نیرو در نظام بین‌الملل است (داماتو، ۱۳۷۶: ۲۸۹).

این روند در زمان تشکیل سازمان ملل متحد نیز در نظر گرفته شد و با استدلالی مشابه در منشور سازمان ملل انعکاس یافت. توجه به ماده ۴۳ منشور و عدم تامین نیروهای سازمان ملل، بیانگر این امر است که اقدامات سیاسی و اقتصادی، شدیدترین اقدامات شورای امنیت است. در مجموع، اقدامات جمعی سازمان ملل متحد و بویژه تحریم، به‌عنوان بخشی از یک سیستم امنیتی جمعی طراحی شده است که ناشی از این انتظار است که بتواند صلح و نظم جهانی را تامین کند (Doxey, 1983). بنابراین، ماهیت تحریم بر مبنای امنیت جمعی و رویکرد بازدارنده آن استوار است.

اما در باب تحریم‌های بین‌المللی و مرجع صادرکننده آن، دو رویکرد لیبرالی و سازه‌انگاران نیز بسیار قابل اعتنا هستند. از منظر لیبرالیسم، تحریم بین‌المللی تنها به منظور تنبیه دسته‌جمعی یا سازمان‌یافته کشوری که قواعد جامعه بین‌المللی را نقض می‌کند، اعمال می‌شود. بر این مبنای، سازمان‌های بین‌المللی مرجع اصلی اعمال تحریم هستند و این سیاست، راهکاری نافذ در مسیر تحقق نوعی بازدارندگی عمومی آدر عرصه بین‌المللی باید تلقی شود که در نهایت می‌کوشد بازیگر متخلف را

۱ Georges Abi-Saab

۲ General deterrence

درگیر مجازات ساخته و از این طریق به پیشبرد و تثبیت معیارها و نرم‌های بین‌المللی کمک نماید. در رویکرد سازه‌انگارانه نیز کارگزار برای پیشبرد اهداف مورد نظر از اجرای تحریم‌ها، به ایجاد هنجارهای بین‌المللی نیاز دارد. هنجارهایی که از طریق ائتلاف ملی و فراملی و در هر دو سطح دولتی و غیردولتی شکل گرفته و به ایجاد نهادهای مختلف منجر می‌شود. بر این اساس، سازه‌انگاران در کنار توجه به تحریم به‌عنوان حقیقتی بی‌رحمانه، به زیربناهای نهادی آن نیز تاکید دارند. در این ارتباط، الکساندر ونت^۱ به‌عنوان نظریه‌پرداز پیشرو در رویکرد سازه‌انگارانه معتقد است که نهادینه شدن اقدام جمعی، سبب می‌شود دولت‌ها به‌طور طبیعی، حل مشکلات ویژه را به سازمان‌های بین‌المللی واگذار کنند (حسینی و عشرتی خلیل‌آباد، ۱۳۹۳).

مبانی حقوقی

مبنای حقوقی تحریم‌های بین‌المللی را باید در زنجیره‌ای از مفاد منشور جستجو کرد. در ابتدای امر، ماده یک منشور است که اهداف سازمان ملل را بیان می‌دارد. بر طبق بند ۱ ماده یک منشور ملل متحد، یکی از اهداف اصلی این سازمان عبارت است از حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و به این منظور به عمل آوردن اقدامات دسته‌جمعی موثر برای جلوگیری و برطرف کردن تهدیدات علیه صلح و متوقف ساختن هرگونه عمل تجاوز یا سایر کارهای ناقض صلح و فراهم آوردن موجبات تعدیل و حل و فصل اختلافات بین‌المللی یا وضعیت‌هایی که ممکن است منجر به نقض صلح گردد با شیوه‌های مسالمت‌آمیز و بر طبق اصول عدالت و حقوق بین‌الملل ضروری است. در ادامه، ماده ۲۵ منشور اقرار می‌دارد که اعضای ملل متحد موافقت می‌کنند که تصمیمات شورای امنیت را بر طبق این منشور قبول و اجرا کنند. این ماده در واقع تکلیف اعضای بر تمکین از تصمیمات شورا است که در جهت بند ۱ ماده یک منشور است. حلقه بعدی زنجیره، ماده ۳۹ منشور است که مسئولیت حفظ صلح و امنیت جهانی را بر عهده شورای امنیت گذاشته است. این ماده ریشه در ماده ۲۴ منشور دارد که مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت واگذار کرده است. اما فصل هفتم منشور ملل متحد در برگیرنده مهم‌ترین حلقه این زنجیره است. این فصل به اختیارات شورای امنیت برای حفظ صلح اشاره دارد و به این شورا اجازه می‌دهد تا وجود هرگونه تهدیدی برای صلح، نقض صلح یا اقدام تجاوزگرانه را تعیین کند و اقدامات نظامی و غیرنظامی را برای برقراری صلح و امنیت بین‌المللی انجام دهد. ماده‌های ۴۱ و ۴۲ از مهم‌ترین فرازهای این بخش از منشور است. ماده ۴۲ به اقدامات نظامی در جهت برقراری صلح و امنیت بین‌المللی اشاره دارد. اما ماده مرتبط با مبحث تحریم، ماده ۴۱ منشور است که مبنای مشروعیت تحریم‌های سازمان ملل است. بر طبق ماده ۴۱ منشور، شورای امنیت می‌تواند تصمیم بگیرد که برای اجرای تصمیمات آن شورا، از اعضای ملل متحد بخواهد که به اقداماتی مبادرت ورزند. این اقدامات ممکن است شامل متوقف ساختن تمام یا قسمتی از روابط اقتصادی و ارتباطات راه‌آهن، دریایی، هوایی، پستی، تلگرافی، رادیویی و سایر وسائل ارتباطی و قطع روابط سیاسی باشد. همانطور که از مفاد این ماده مشخص است، استفاده از تحریم بر علیه کشورها به‌طور مستقیم در صلاحیت شورای امنیت قرار دارد. اما علاوه بر مواد ذکر شده، ماده ۱۰۳ منشور نیز به‌عنوان قوام‌دهنده این زنجیره عمل می‌کند. بر طبق ماده ۱۰۳ منشور، در صورت تعارض بین تعهدات کشورهای عضو تحت منشور سازمان ملل و تعهدات آن‌ها بر اساس سایر موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، تعهدات آن‌ها بر اساس منشور، دارای اولویت خواهد بود (Happold, 2016: 105). در مجموع، این زنجیره از مفاد منشور را می‌توان مبنای حقوقی تحریم‌های بین‌المللی سازمان ملل و تعهد به اجرای آن از سوی کشورهای عضو دانست. بر همین اساس، امروزه ۱۴ رژیم تحریم متکی بر سازمان ملل وجود دارد که بر حمایت از حل و فصل سیاسی درگیری‌ها، عدم گسترش سلاح‌های هسته‌ای و مبارزه با تروریسم تمرکز

^۱ Alexander Wendt

دارد و هرکدام از این رژیم‌ها توسط یک کمیته تحریم، تحت نظارت یک عضو غیردائمی شورای امنیت اداره می‌شود (United Nations, 2021).

انواع تحریم

تحریم‌ها دارای انواع مختلفی هستند که در دسته‌بندی‌های متفاوت قابل طبقه‌بندی است. در ادامه به مهم‌ترین دسته‌بندی‌های تحریم‌ها پرداخته می‌شود.

بر اساس قدرت اعمال‌کننده

یکی از مرسوم‌ترین دسته‌بندی‌های تحریم، تقسیم تحریم‌ها به تحریم‌های یک‌جانبه و همه‌جانبه است (آل‌کجیاف و انصاریان، ۱۳۹۳). این دسته‌بندی بر اساس قدرت اعمال‌کننده تحریم است. البته علاوه بر تحریم‌های یک‌جانبه و همه‌جانبه، تحریم‌های چندجانبه نیز اعمال می‌شود اما چون با تحریم‌های همه‌جانبه سازمان ملل متفاوت است در دسته تحریم‌های یک‌جانبه تعریف می‌شود. بر همین اساس، تحریم‌هایی که توسط یک کشور یا تعدادی از کشورها به صورت گروهی اعمال می‌شوند را تحریم‌های یک‌جانبه یا چندجانبه می‌گویند. اما هنگامی که تحریم‌ها تحت ماده ۴۱ منشور سازمان ملل اعمال می‌شود به آن تحریم‌های همه‌جانبه سازمان ملل گفته می‌شود (عمادی، ۱۳۹۱).

بر اساس سطح اعمال

تحریم‌ها از نظر سطح اعمال، قابل دسته‌بندی است. بر این اساس، تحریم‌ها به دو دسته تحریم‌های اولیه یا ابتدایی و ثانویه تقسیم می‌شود. تحریم اولیه تنها به محدودیت در روابط بین دو کشور مربوط می‌شود اما تحریم ثانویه در صورتی اعمال می‌شود که تحریم‌کننده در مورد دولتی که با کشور مورد تحریم رابطه ایجاد می‌کند، محدودیت‌هایی را اعمال کند (یاری، رضایی و غالمی، ۱۳۹۸).

بر اساس محتوا

از نظر محتوا نیز تحریم‌ها به چند دسته تقسیم می‌شوند که شامل تحریم‌ها سیاسی و دیپلماتیک، نظامی، فناوری و اقتصادی است.

- تحریم‌های سیاسی و دیپلماتیک بر جایگاه کشور هدف اثر می‌گذارد و برای آن هزینه ایجاد می‌کند. بالتبع این نوع تحریم‌ها بیشتر بر سطح دولت وارد می‌شود و کمتر بر اشخاص و نهادها تأثیر دارد. در مجموع، هرچند این تحریم‌ها دشواری‌هایی را بر کشور هدف وارد می‌کند اما هزینه آن بیشتر به اعتبار و جایگاه بین‌المللی آن کشور مربوط می‌شود.
- تحریم‌های نظامی از دسترسی کشور مدنظر به تجهیزات نظامی جلوگیری می‌کند و یا آن را محدود می‌سازد. هدف اصلی این تحریم‌ها، فعالیت‌های نظامی است و اینکه دسترسی‌های قبلی یا همکاری‌هایی را که در زمینه نظامی وجود داشته است از بین ببرد و از این طریق توان نظامی کشور مورد نظر را در بلندمدت به تحلیل برد.
- تحریم‌های حوزه فناوری شامل تامین کالایی خاص نظیر کالاهایی است که می‌توانند در برنامه سلاح‌های کشتار جمعی و پشتیبانی فنی در حوزه‌های مختلف، مورد استفاده قرار بگیرند. هدف این نوع از تحریم‌ها، ناتوان کردن توسعه فناوری یک کشور است. ویژگی خاص این نوع از تحریم‌ها این است که می‌تواند به صورت نامحدود بر رشد اقتصادی کشور هدف تأثیر بگذارد ولی کل آن اقتصاد را از مسیرش خارج نمی‌کند.
- تحریم‌های اقتصادی، رایج‌ترین نوع از تحریم‌ها است و شاید بتوان گفت بیشترین اثر و ضربه را در کشور هدف ایجاد می‌کند. هدف این تحریم‌ها وارد آوردن آسیب به توانایی کشور هدف در دسترسی و استفاده از منابع اقتصادی است؛ به طوری که بتواند رفتار مورد انتقاد آن کشور را به صورت مستقیم تحت تأثیر قرار دهد و او را از فرصت‌ها و ابزارهای

اقدام اقتصادی محروم کند (نفیو، ۱۳۹۷: ۳۷-۳۹). البته تحریم‌های اقتصادی شامل دو نوع تحریم می‌شود. نوع اول، تحریم تجاری است که شامل محدودیت صادرات و واردات است. نوع دوم، تحریم مالی است که شامل توقف جریان مالی کشور هدف است که از طریق بلوکه کردن یا مصادره دارایی‌های کشور هدف توسط کشور تحریم‌کننده صورت می‌گیرد. البته تحریم‌ها در عمل، به صورت ترکیبی از تحریم‌های تجاری و مالی اعمال می‌شود (Afesorgborac and Mahadevan, 2016).

بر اساس اهداف

تحریم‌ها بر اساس اهداف به دو نوع تقسیم می‌شوند. نوع اول، تحریم با هدف راهبردی است. در این حالت، منافع استراتژیک یک کشور در خطر قرار دارد و برای تقابل و البته دوری جستن از جنگ، تحریم را جایگزین جنگ می‌کند. نوع دوم، تحریم با هدف تغییر رفتار است. در این حالت، تحریم از نوع پیشین نخواهد بود و تغییر رژیم و بی‌ثبات کردن آن مدنظر نیست. بلکه هدف، تغییر رفتار کشور مورد نظر است (مختاری هشی، ۱۳۹۴). علاوه بر این، رژیم‌های تحریمی سازمان ملل نیز به طور کلی پنج هدف مختلف را دنبال می‌کنند. این اهداف شامل حل تعارض، منع گسترش سلاح‌های کشتار جمعی، مقابله با تروریسم، دموکراتیزه کردن و حمایت از غیرنظامیان می‌شود (Kondoch, Sanctions in International Law, 2018).

بر اساس شدت اعمال

یکی دیگر از مهم‌ترین تقسیم‌بندی‌های تحریم که به صورت مستقیم به این پژوهش مرتبط است، دسته‌بندی تحریم‌ها بر اساس شدت عمل به دو نوع تحریم‌های فراگیر و هوشمند است. تحریم جامع، تحریمی است که انواع مختلفی از ابزارهای تحریم از جمله ابزارهای مالی، تجاری و غیره را شامل می‌شود. ویژگی اصلی این تحریم‌ها این است که ممنوعیت‌های کلی را اعمال می‌کند و تمام تجارت با کشور مورد نظر را قطع می‌کند به طوری که همه کالاها و خدمات مورد نیاز مردم کشور هدف را تحت رژیم تحریم قرار می‌دهد (Goldman, 2016). اما تحریم‌های هوشمند، ماهیتی متفاوت از تحریم‌های فراگیر دارد. در مبحث آتی به این نوع از تحریم‌ها و ویژگی‌ها آن پرداخته خواهد شد.

تحریم هوشمند

بستر تاریخی

در دوم آگوست ۱۹۹۰ میلادی، عراقی‌ها وارد کشور کویت شدند. اشغال کویت توسط عراق نقض فاحش منشور سازمان ملل و رد اصول بنیادینی بود که سازمان ملل بر اساس آن تاسیس شده بود. شورای امنیت در پاسخ به این اشغال، تحریم‌هایی را علیه عراق تصویب کرد. قطعنامه شماره ۶۶۱ شورای امنیت، تحریم تسلیحاتی علیه عراق وضع کرد و اقدامات دیگری را نیز شامل می‌شد. این قطعنامه، ظرف مدت پنج ماه با مجموعه دیگری از قطعنامه‌های تحریمی که جمع آنان به شش عدد می‌رسید، تکمیل شد و روی هم رفته یک نظام تحریمی جامع را علیه عراق ایجاد کرد. نتیجه این تحریم‌ها، فرو ریختن تقریبی همه اشکال تجارت با عراق بود. این مسئله زمانی مشکل‌ساز شد که عراق در تامین ارز خارجی برای کالاهای بشردوستانه خود دچار مشکل شد. از سوی دیگر نیز عراقی‌ها و یا حداقل صدام حسین، آستانه تحمل خود در برابر تحریم‌ها را بسیار بالا برده بودند و عملاً هرچقدر هم این فشارها افزایش پیدا می‌کرد اما چارچوب ذهنی صدام حسین و عراقی‌ها تغییر نمی‌کرد. البته خود صدام حسین، هیچ وقت متحمل فشاری نشد. حتی در این دوره، گزارش‌هایی از هزینه‌کردهای زائد او نیز در دسترس است اما در زمینه فرصت‌هایی که می‌توانست نگرانی‌های مردمش را مرتفع کند، مقاومت می‌کرد. برای مثال از اجرایی شدن برنامه غذا در برابر نفت که در سال ۱۹۹۱ میلادی توسط سازمان ملل تصویب شد تا سال ۱۹۹۶ میلادی جلوگیری کرد (نفیو، ۱۳۹۷: ۱۸-۲۳). بر همین اساس، تحریم‌های اعمال‌شده علیه عراق، آسیب‌های جبران‌ناپذیری بر مردم

این کشور وارد کرد ولی حاکمان و مسئولین عراقی کمتر دچار خسارت شدند. این رویه باعث شد که نهادهای حقوق بشری، شورای امنیت را به ارتکاب نسل‌کشی علیه مردم عراق متهم کنند و مدعی شوند که شورای امنیت به‌عنوان رکن یک سازمان بین‌المللی، مرتکب فجیع‌ترین جنایات علیه بشریت شده است.

در مجموع، عواقب تحریم عراق و تشدید تحریم‌های دیگری از این نوع که مابین سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۵ میلادی توسط شورای امنیت و علیه کشورهای دیگری از قبیل یوگسلاوی، لیبی، سومالی، لیبیا، رواندا و هائیتی اعمال شد، توجه جامعه جهانی را به نوع دیگری از تحریم تحت عنوان تحریم هدفمند یا هوشمند جلب کرد (زمانی و مظاهری، ۱۳۹۰). بر همین اساس، تحریم‌های هوشمند از اواسط دهه ۹۰ میلادی آغاز شد. اولین نمونه از افرادی که مورد هدف تحریم‌های هوشمند قرار گرفتند مربوط به زمانی است که شورای امنیت در سال ۱۹۹۴ میلادی، ممنوعیت سفر افراد مرتبط با رژیم ژنرال راتول سدراس^۱ در هائیتی^۲ را وضع کرد. اولین استفاده از تحریم‌های هوشمند علیه اعضای یک گروه غیردولتی نیز مربوط به اوضاع آنگولا بود که در سال ۱۹۹۷ میلادی، افراد مرتبط با گروه شورشی یونیتا^۳-مورد هدف قرار گرفتند (Happold, ۲۰۱۶: ۹۰).

مبانی تحریم هوشمند

مبانی تحریم هوشمند از چند بُعد قابل بررسی است. از بعد اخلاقی، یکی از معیارهای مهم این است که چه اندازه هدف مطلوب یک عمل با خرابی ناشی از آن به هم مرتبط هستند. در این زمینه «وارن کوئین»^۴ مثالی دارد که در این مبحث نیز می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. در این مثال، کوئین به اختلاف بین دو شیوه بمب‌گذاری تروریستی و بمباران استراتژیک در طول دوران جنگ اشاره می‌کند. در بمب‌گذاری از نوع اول، صدمه به شهروندان عامدانه صورت می‌گیرد اما در بمب‌گذاری نوع دوم، صدمه به آنان تنها به‌عنوان یک احتمال مطرح است. همچنین در بمب‌گذاری نوع اول، تحمیل خسارت مستقیم ولی در دیگری غیرمستقیم است. با توجه به مثال فوق، تحریم‌های فراگیر به مانند بمب‌گذاری‌های تروریستی است که صدمه عامدانه و مستقیم بر مردم یک کشور را در بر دارد. این نوع از تحریم‌ها با ابزاری نمودن انسان‌ها برای اهداف استراتژیک همخوان است در حالی که مردم عادی برای سیاست‌هایی که در شکل‌گیری و اجرای آن‌ها هیچ نفوذی نداشته‌اند، قربانی می‌شوند (کوشلر، ۱۳۷۶: ۲۹۹-۳۰۰).

بنابراین پیامدهای انسانی تحریم فراگیر از بُعد حقوق بشری، سوالات بسیاری را مطرح کرد. منتقدان می‌گویند که اغلب تحریم‌ها دچار انحراف می‌شوند و به گروه‌هایی که قصد کمک به آن‌ها را دارند، آسیب می‌رسانند. در واقع تاکید می‌کنند که تحریم‌های فراگیر علیه یک کشور به مانند عراق، عامل مستقیم درد و رنج برای صدها هزار کودک زیر پنج سال بود. این در حالی است که استفاده از تحریم‌ها طبق حقوق بین‌الملل، مجاز است اما اغلب عواقبی را به دنبال دارند که مغایر با تعهدات دولت‌ها برای حمایت از حقوق بشر است. از این رو تحریم‌های جامع، ناقض موازین حقوقی و نقض حقوق بشر است.

^۱ Raoul Cédras

^۲ راتول سدراس طی کودتایی در سال ۱۹۹۱ میلادی، دولت قانونی هائیتی را ساقط کرد و شورای امنیت در پی حمایت از توسعه دموکراسی و اعاده حکومت قانونی در این کشور، قطعنامه‌هایی متعددی را صادر کرد.

^۳ Unita rebel group

^۴ یونیتا نام یکی از احزاب اصلی آنگولا پس از استقلال آن کشور بود که همواره در جهت به دست گرفتن قدرت در آن کشور مبارزه می‌کرد. پس از انتخابات سال ۱۹۹۲ میلادی و شکست این گروه و نپذیرفتن نتایج انتخابات، بار دیگر آنگولا به صحنه درگیری تبدیل شد. سرانجام در نوامبر ۱۹۹۴ میلادی، پیمانی میان دولت و حزب یونیتا منعقد گردید اما یونیتا به تعهداتش عمل نکرد و در نتیجه شورای امنیت در جهت کنترل اوضاع و بازگرداندن صلح، تحریم‌های را علیه این گروه اعمال کرد.

^۵ Warren Quinn

این امر تا آنجا پیش رفته است که حتی سازمان ملل متحد که خود کانون اصلی اقدامات تحریمی است، اذعان دارد که خسارات وارد شده توسط تحریم‌ها می‌تواند به سطح نقض حقوق بشر برسد. البته برخی مخالف این هستند که تحریم‌ها به صورت مستقیم نقض‌کننده حقوق بشر است اما در مورد این نکته که تحریم‌های اقتصادی حتی اگر برای اهداف بشردوستانه استفاده شود، اغلب ناخواسته مشکلات قابل توجهی را بر مردم بی‌گناه تحمیل می‌کند، اجماع جهانی وجود دارد (Shagabudinova and Berejikian, 2007).

در راستای توجه به ابعاد حقوق بشری تحریم‌های فراگیر که ذکر آن رفت، مباحثی در باب محدودیت‌های شورای امنیت در اعمال تحریم‌های فراگیر مورد توجه قرار گرفت. نخست اینکه علی‌رغم عدم تصریح منشور به الزام شورا مبنی بر رعایت اصول و قواعد حقوق بین‌الملل در زمینه اعمال تحریم‌ها، در گزارش‌های کنفرانس سانفرانسیسکو، توجه به اصول و قواعد حقوق بین‌الملل به‌طور ضمنی به‌عنوان مبنای هنجاری منشور ذکر شده است. دوم اینکه مواد ۲۴ و ۲۵ منشور، دربرگیرنده قیدی هستند که متضمن محدودیت در اعمال تحریم‌ها است. بند دوم ماده ۲۴ منشور مقرر می‌دارد که «شورای امنیت در اجرای وظایفش بر طبق مقاصد و اصول ملل متحد عمل می‌کند». همچنین ماده ۲۵ منشور ملل متحد مقرر می‌دارد که «اعضای ملل متحد موافقت می‌کنند که تصمیمات شورای امنیت را بر طبق این منشور قبول و اجرا نمایند». بر این اساس، شورا باید بر اساس اصول و اهداف منشور عمل کند و دولت‌ها نیز از تصمیمات شورا که خارج از حدود مسئولیت شورا صادر شده است، می‌توانند تبری بجویند. بنابراین شورای امنیت هنگام اعمال تحریم‌ها در چارچوب فصل هفتم منشور، ملزم به رعایت اصول و قواعد حقوق بین‌الملل می‌باشد که قواعد حقوق بشر و حقوق بشردوستانه را نیز شامل می‌شود (فرخ‌سیری، ۱۳۸۷). در همین راستا، علاوه بر منشور سازمان ملل که در واقع اعطاکننده مشروعیت به تحریم‌های این سازمان است، در اسناد بین‌المللی دیگری نظیر اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی نیز به اهمیت حقوق بشر تاکید و غیر قابل کتمان بودن آن تصریح شده است (Hotton, 2016). در مجموع، مبانی اخلاقی و حقوق بشری در کنار تاکید اسناد بین‌المللی که در راستای ملاحظات حقوق بشری و بشردوستانه قرار دارد، سنگ‌بنای مستحکمی را برای تغییر حرکت از تحریم‌های بین‌المللی فراگیر به سمت هوشمند فراهم آورد.

تعریف تحریم هوشمند

با توجه به مباحث مطرح شده، دو دلیل عمده در قفای تحریم‌های هوشمند سازمان ملل وجود داشت که می‌خواست با تجربه شکست تحریم‌های جامع مقابله کند. اولین دلیل این بود که به خاطر رعایت اصول و قواعد حقوق بشر و بشردوستانه باید تحریم‌های هوشمند اعمال شود تا نقض حقوق انسانی کمتر شود. دوم؛ این اعتقاد وجود داشت که تحریم‌های جامع موثر نیستند (Happold, 2016: 90).

در باب تعریف موثر از تحریم هوشمند، باید به مقدماتی که به مفهوم و دامنه تحریم‌های هوشمند پرداخته است، اشاره کرد. بر همین اساس در سیر بازنگری در تحریم‌های جامع، رویکردهای جداگانه به تدریج از طریق مجموعه‌ای از سمینارهایی که برای ارزیابی و اصلاح مفهوم و دامنه تحریم‌های هوشمند سازمان‌یافته بودند، ادغام شدند. این حرکت توسط دولت سوئیس آغاز شد و سمینارهایی را با نام «فرآیند اینترلاکن» در سال‌های ۱۹۹۸ و ۱۹۹۹ میلادی برگزار کرد که در مورد تحریم‌های مالی بود. این موارد شامل مسدود کردن وجوه یا سایر دارایی‌های مالی و منابع اقتصادی است که توسط اشخاص یا نهادهای تعیین‌شده، کنترل می‌شوند. در ادامه دولت آلمان و مرکز بین‌المللی تبدیل بن در سال ۲۰۰۰ میلادی یک سمینار

۱ Interlaken Process

۲ Bonn International Centre for Conversion

تخصصی به نام «فرآیند بن-برلین»^۱ را تشکیل دادند که به بحث در مورد تحریم‌های تسلیحاتی و ممنوعیت‌های مسافرت‌های هوایی پرداخت که برای تحریم‌های هوشمند مناسب ارزیابی می‌شدند. پس از این سمینار و طی سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۲ میلادی، سمینارهای تخصصی دیگری به نام «فرآیند استکهلم»^۲ به میزبانی دولت سوئد و دانشگاه اوپسالا^۳ برگزار شد. در این سمینارها در باب نتایج سمینارهای قبلی تأمل شد و در مورد چگونگی اطمینان یافتن از اینکه اعضای سازمان ملل و بازیگران مرتبط می‌توانند تحریم‌های هوشمند سازمان ملل را اجرا کنند، گفتگو کردند (Honda, 2017). با توجه به سلسله سمینارهایی که برگزار شد و فرآیندهایی که شاکله تحریم هوشمند را شکل دادند، این نوع از تحریم‌ها را می‌توان «اقداماتی دانست که به گونه‌ای طراحی و اجرا می‌شوند که فقط بر آن طرفی تأثیر می‌گذارد که مسئول رفتارهای نادرست، غیر قابل قبول، غیرقانونی یا مذبوم است و طرف به معنای افراد، نهادها، اشخاص حقوقی و بازیگران غیردولتی است». با توجه به این تعریف، به تفاوت اساسی طراحی تحریم‌های هوشمند با تحریم‌های جامع پی می‌بریم. در واقع، در تحریم هوشمند، تمرکز بر اقدامات رهبران، تصمیم‌گیرندگان و حامیان اصلی آن‌ها به جای عموم جامعه است و یا هدف قرار دادن یک بخش منفرد به جای کل اقتصاد است.

به‌طور کلی، اهداف این نوع از تحریم‌ها را در سه دسته اصلی می‌توان جا داد. دسته اول، برای تحمیل تغییر در رفتار کشور هدف؛ دسته دوم، برای محدود کردن کشور هدف از انجام فعالیت منع‌شده و دسته سوم نیز برای نشان کردن و یا لکه‌دار کردن وجهه کشور هدف یا دیگران در مورد نقض یک هنجار بین‌المللی است. همچنین تحریم‌های هوشمند از حیث ماهیت در شش گروه قابل دسته‌بندی است. این شش گروه شامل تحریم افراد و نهادها، دیپلماتیک، تسلیحاتی، کالا، حمل‌ونقل و تحریم بخش‌های اقتصادی است. در تحریم‌های اعمال‌شده بر فرد یا نهاد مشخص، بیشتر بر مسدود شدن دارایی یا ممنوعیت سفر تأکید شده است. تحریم دیپلماتیک نیز شامل محدودیت‌هایی برای مقامات دولتی مانند محدودیت سفر و تعلیق دسترسی است (Hotton, 2016). اما در این میان، تحریم تسلیحاتی، تحریم سفر و تحریم مالی که بخشی از تحریم اقتصادی است بیشتر از سایر تحریم‌های هوشمند مورد استفاده قرار گرفته و بر آن تأکید شده است. تحریم‌های تسلیحاتی به‌طور بالقوه می‌تواند مانع توزیع سلاح در یک کشور، گروه یا مناطق خاصی در داخل یک کشور و یا در هر کجا شود. از آغاز تشکیل سازمان ملل متحد تا آغاز دهه ۹۰ میلادی، فقط دو بار از تحریم تسلیحاتی استفاده شد. اما پس از آن، شورای امنیت به‌طور مکرر از تحریم‌های تسلیحاتی استفاده کرد. این نوع تحریم، بیشتر در جهت عدم دسترسی به سلاح‌های کشتار جمعی تجویز می‌شود و از این نظر که هدف آن، قطع جریان سلاح‌هایی است که منجر به تشدید درگیری یا تسهیل نقض حقوق بشر می‌شود، از مصادیق ایده‌آل برای تحریم هوشمند است. تحریم سفر شامل دو نوع می‌شود. نوع اول شامل مواردی است که مسافرت توسط افراد را محدود می‌کند مانند ممنوعیت ویزا برای رهبران سیاسی یا افراد خاطی که اجازه سفر آنان را محدود می‌کند و محدودیت‌ها نیز فقط آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. نوع دوم شامل مواردی می‌شود که محدودیت‌های گسترده‌تری را در بر می‌گیرد مانند ممنوعیت پرواز یا محدودیت کامل یک شرکت هواپیمایی و یا صنعت هواپیمایی یک کشور. اما مهم‌ترین و پیچیده‌ترین نوع تحریم هوشمند، تحریم مالی است. به‌طور کلی سه نوع تحریم مالی وجود دارد. نوع اول، تحریم‌هایی است که افراد یا شرکت‌های خاص را در لیست سیاه قرار می‌دهد. نوع دوم، تحریم‌هایی است که دسته خاصی از افراد را مانند افسران ارشد نظامی در لیست سیاه قرار می‌دهد. نوع سوم، اقدامات پوششی است با هدف داشتن یک لیست سفید از شرکت‌ها و اشخاصی که معاف هستند تا به این طریق یک دولت یا یک گروه گسترده را هدف تحریم مالی قرار

۱ Bonn-Berlin Process
 ۲ Stockholm Process
 ۳ Uppsala University

دهند. تحریم‌های مالی از حیث اثربخشی، چندان قابل اندازه‌گیری نیستند چرا که تقریباً همیشه همراه با انواع دیگر تحریم‌ها اعمال می‌شود اما به‌طور حتم مسدود کردن دارایی‌های یک فرد، بسیار شدیدتر و آسیب‌زاتر از محدودیت‌های سفر است. ویژگی دیگر تحریم‌های مالی این است که قدرت اقناع بسیاری دارد. لیست تروریست‌های تعیین‌شده یا ناقضان حقوق بشر، تداعی‌کننده نوعی دقت در انتخاب افراد است که همین امر مقبولیت این نوع تحریم را افزایش می‌دهد (Gordon, 2011).

محدودیت‌های تحریم هوشمند

برای اعمال تحریم‌ها، محدودیت‌هایی برای شورای امنیت وجود دارد تا به‌صورت افسارگسیخته آن را تجویز نکند. البته این محدودیت‌ها اعم از تحریم‌های هوشمند و جامع است اما با توجه به مورد تاکید بودن تحریم‌های هوشمند و بویژه تاکید بر ملاحظات اساسی در اعمال آن، این محدودیت‌ها را می‌توان بیشتر متناسب به تحریم‌های هوشمند دانست. این محدودیت‌ها شامل اصول حقوق بین‌الملل عام، قواعد آمره، مقررات خاص منشور و قواعد حقوق بشر و حقوق بشردوستانه می‌باشد. البته این دسته‌بندی بیشتر به‌صورت تئوری مطرح است و کما اینکه بسیاری از قواعد و اصول مطروحه در دو دسته جای می‌گیرند و هم‌پوشانی دارند.

اصول حقوق بین‌الملل عام شامل اصول بسیاری می‌شود که برخی از مهم‌ترین آنان در زمینه اعمال تحریم‌ها عبارت است از اصل انسانی کردن تحریم‌ها^۱ و اصل عدم مداخله. اصل انسانی کردن تحریم‌ها به معنی این است که در اعمال تحریم، معیارهای انسانی لحاظ شود. این اصل از حقوق طبیعی ناشی می‌شود و در مقدمه منشور سازمان ملل، قوانین اساسی کشورها، میثاق‌های حقوق بشر و حقوق بشردوستانه، بیانیه‌ها و قطعنامه‌های سازمان ملل ذکر شده است و بارها توسط دادگاه‌های ملی و بین‌المللی مورد استناد قرار گرفته است. در مجموع، اعمال این اصل سبب می‌شود که تحریم‌ها به آن درجه از شدت نباشد که انسان‌ها را در معرض شرایط غیرانسانی حیات قرار دهد و با خطر بیماری و مرگ مواجه سازد (Davidsson, 2003). اصل عدم مداخله^۲ نیز متضمن این امر است که تحریم‌ها نباید به گونه‌ای تدوین و اجرا شود که حق حاکمیت کشوری را تضعیف یا از بین ببرد. به عبارت دیگر، اعمال تحریم حتی در صورت عدم وجود تعهدات خاص، نباید از حد معینی فراتر رود زیرا این امر نقض اصل عدم مداخله محسوب می‌شود (Joyner, 2015: 89). ذکر این نکته ضروری است که هرچند در عمل، چندان وقعی بر این اصول در مرحله تدوین و اجرای تحریم گذاشته نمی‌شود اما به‌طور کلی رعایت اصول کلی حقوقی الزامی است.

در مورد قواعد آمره، اتفاق نظر گسترده‌ای در سطح کشورها و اندیشمندان حقوقی وجود دارد که این قواعد، یک مفهوم ضروری در حقوق بین‌الملل است. علاوه بر این، درباره این مسئله که شورای امنیت ملزم به رعایت قواعد آمره است شکی نیست. همچنین این قواعد بر منشور و مقررات آن مقدم است و این امر، قواعد آمره را استثناً بر ماده ۱۰۳ منشور قرار می‌دهد که مقرر داشته است منشور و مقرراتش بر سایر معاهدات و تعهدات دولت‌های عضو مقدم است (فرخ‌سیری، ۱۳۸۷).

مقررات خاص منشور، یکی دیگر از محدودیت‌های قابل توجه در جهت تعیین حدود تحریم‌های اعمال‌شده از سوی شورای امنیت است. این مبحث با مواد ۱، ۳۹ و ۴۱ منشور مرتبط است. در بند ۱ ماده یک منشور، اولین محدودیت تحت عنوان موثر بودن اقدامات قید شده است. بند ۱ این ماده مقرر می‌دارد که برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، می‌توان به اقدامات دسته‌جمعی موثر برای جلوگیری و برطرف کردن تهدیدات علیه صلح و متوقف ساختن هرگونه عمل تجاوز یا سایر کارهای

۱ General principles of public international law

۲ Jus cogens

۳ Principle of humanity

۴ Principle of nonintervention

ناقض صلح روی آورد. بنابراین تحریم‌های سازمان ملل باید برای تامین هدف موثر باشند. در غیر این صورت، نباید از آن‌ها استفاده شود یا در صورت بی‌اثر ماندن، نباید ادامه پیدا کند. همچنین این اقدامات، فقط باید در مواردی اعمال شود که شیوه‌های حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات، کارآمدی لازم را نداشته باشد. در بند ۲ ماده یک، محدودیت دیگری تحت عنوان احترام به اصل تساوی حقوق^۱ و تعیین سرنوشت مردم آفید شده است. طبق این بند، یکی از اهداف سازمان ملل، توسعه روابط دوستانه بین ملت‌ها بر اساس احترام به اصل تساوی حقوق و تعیین سرنوشت مردم است. بنابراین اقدامات اتخاذ شده توسط شورای امنیت از جمله تحریم‌ها، نباید از این اصل تخطی کنند. هرچند این تحریم‌ها در عمل، حق تعیین سرنوشت مردم بویژه حق تعیین سیاست‌های تجارت خارجی و تا حدودی اولویت‌های اقتصادی داخلی را کاهش می‌دهند و این به منزله نقض حق تعیین سرنوشت است. بند ۳ ماده یک، سومین مورد از محدودیت‌ها را بر اقدامات شورای امنیت تحت عنوان ارتقا و تشویق احترام به حقوق بشر مطرح کرده است. این هدف در صورتی محقق می‌شود که شورای امنیت نه تنها احترام به حقوق بشر را تقویت و تشویق کند بلکه در واقع باید به حقوق بشر نیز احترام بگذارد. هرچند در واقع، برخی از تحریم‌های شورای امنیت باعث تشدید مشکلات بین‌المللی از نظر اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی یا بشردوستانه شده است و احترام به حقوق بشر را نیز تضعیف کرده است. با توجه به بند ۴ ماده یک، چهارمین محدودیت شورای امنیت برای اعمال تحریم، در هماهنگی بودن این اقدامات است. عدم هماهنگی باعث کاهش کارایی و موثر بودن تحریم‌ها می‌شود. همچنین شورای امنیت باید از اقدامات گزینشی یا خودسرانه خودداری کند. بنابراین شورا باید از اصل عدم تبعیض^۲ تبعیت کند و ملاحظات سیاسی را در این موارد دخیل نکند چرا که باعث می‌شود هماهنگی مدنظر خدشه‌دار شود. علاوه بر ماده یک، مواد ۳۹ و ۴۱ نیز حاوی محدودیت‌هایی برای اعمال تحریم هستند. ماده ۳۹ چنین مقرر می‌دارد که «شورای امنیت وجود هرگونه تهدید علیه صلح، نقض صلح، یا عمل تجاوز را احراز و توصیه‌هایی خواهد نمود یا تصمیم خواهد گرفت که برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی به چه اقداماتی بر طبق مواد ۴۱ و ۴۲ باید مبادرت شود». در تکمیل این ماده، ماده ۴۱ منشور نیز مقرر می‌دارد که شورای امنیت می‌تواند تصمیم بگیرد که برای اجرای تصمیمات آن شورا، مبادرت به چه اقداماتی که متضمن به‌کارگیری نیروی مسلح نباشد، لازم است و می‌تواند از اعضای ملل متحد بخواهد که به این قبیل اقدامات مبادرت ورزند. اگر این مواد به‌صورت جداگانه بررسی شود، شورای امنیت طبق ماده ۴۱ می‌تواند هر یک از اقدامات ذکر شده را در هر زمان، بدون در نظر گرفتن وجود یا عدم وجود تهدید یا نقض صلح اعمال کند. اما مفاد ماده ۳۹ که به روشنی یک رویکرد متوالی را پیش‌بینی کرده است با چنین تفسیری مغایرت دارد. بنابراین مواد ۳۹ و ۴۱ باید به‌صورت مشترک خوانده شوند. در حقیقت اقدامات مندرج در ماده ۴۱ فقط در صورتی قابل اعمال است که شورا وجود هرگونه تهدید برای صلح، نقض صلح یا اقدام تجاوزی را مشخص کند، همانطور که طبق ماده ۳۹ لازم است. بنابراین بر عهده شورا است که قبل از تصمیم‌گیری در مورد نحوه پاسخگویی به این تهدید یا نقض، تشخیص دهد که یک وضعیت خاص، تهدیدی برای صلح یا نقض صلح و یا اقدامی متجاوزانه است. شاید تصور شود که شورا در تعیین هر موقعیتی به‌عنوان تهدیدی برای صلح آزاد است اما چنین دیدگاهی پذیرفته شده نیست. این دیدگاه، تعهد شورا برای عمل به حسن نیت را نادیده می‌گیرد چرا که تعیین تهدید یا نقض صلح با سوءنیت به منزله سوءاستفاده از حق است و می‌تواند به منزله خارج شدن از اختیارات قانونی باشد (Davidsson, 2003).

^۱ Principle of equal rights

^۲ Principle of self-determination

^۳ Principle of non-discrimination

از دیگر محدودیت‌های اعمال تحریم، در نظر گرفتن قواعد و استانداردهای حقوق بشری است. در این زمینه، کمیسیون حقوق بین‌الملل^۱ و کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ملل متحد^۲ تلاش‌هایی را صورت داده‌اند. همچنین مجمع عمومی سازمان ملل متحد در قطعنامه ۲۶۷۵ مصوب ۱۹۷۰ میلادی موسوم به «اصول اساسی حمایت از جمعیت‌های غیرنظامی در مخاصمات مسلحانه»^۳ تصریح کرده است که تعهد به احترام به حقوق بشر، یک قاعده عرفی حقوق بین‌الملل می‌باشد که با تفسیر موسع و به طریق اولی به اقدامات اجرایی غیرنظامی نیز تسری می‌یابد. هرچند این نظرات برای شورای امنیت الزام‌آور نیست اما حاکی از شکل‌گیری نوعی اجماع در مورد التزام شورای امنیت به رعایت قواعد حقوق بشر است. بر همین اساس این شورا را بر آن داشته است که به هنگام وضع تحریم‌ها طبق ماده ۴۱ منشور، تا جایی که امکان دارد تحریم‌ها را با موازین حقوق بشر منطبق نماید. برای مثال در قطعنامه ۸۲۰ شورا مصوب ۱۹۹۳ میلادی درباره وضعیت جمهوری فدرال یوگسلاوی و در قطعنامه ۶۶۶ شورا مصوب ۱۹۹۰ میلادی درباره وضعیت عراق و کویت این مورد لحاظ شد. اینگونه قیود استثنائی که به «شروط استثنائات یا معافیت‌های بشردوستانه»^۴ موسوم گردیده است، حاکی از توجه ویژه شورای امنیت به موازین حقوق بشر در اعمال تحریم‌ها دارد (فرخ‌سیری، ۱۳۸۷). حق حیات^۵ و حقوق کودکان از جمله مهم‌ترین مصادیق حقوق بشری که در این رسته مورد تاکید قرار گرفته است. حق حیات در بسیاری از اسناد بین‌المللی حقوق بشری از جمله در ماده ۶ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی^۶ مصوب ۱۹۶۶ میلادی، ماده ۲ کنوانسیون اروپایی حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی^۷ مصوب ۱۹۵۰ میلادی و ماده ۴ منشور حقوق بشر آفریقا^۸ مصوب ۱۹۸۱ میلادی گنجانده شده است. در این میان یکی از گروه‌هایی که بیشتر در معرض عواقب ناگوار تحریم‌ها هستند کودکان هستند. حقوق کودکان در کنوانسیون حقوق کودک^۹ سازمان ملل متحد مصوب ۱۹۸۹ میلادی تعیین شده است. مهم‌ترین این حقوق در زمینه تحریم و محدودیت‌های اعمال آن، مواد ۶ و ۲۴ کنوانسیون است که مطابق با آن، هر کودک دارای حق ذاتی حیات است و همچنین حق برخورداری از بالاترین سطح بهداشت و دسترسی به خدمات پزشکی را دارا است (Kondoch, ۲۰۰۱).

آخرین دسته از محدودیت‌های اعمال تحریم به قواعد حقوق بشردوستانه مرتبط است. برخی از محققان معتقدند که حقوق بشردوستانه و یا حداقل برخی از اصول ناشی از آن، باید در زمینه اعمال تحریم‌های بین‌المللی در زمان صلح به مانند زمان جنگ مورد توجه قرار گیرد. اصل ضرورت و تناسب^{۱۰} اصل تفکیک^{۱۱} و اصل ضرورت بازنگری دوره‌ای برنامه‌های تحریم^{۱۲} از مهم‌ترین اصول حقوق بشردوستانه که می‌تواند در محدودسازی تحریم کارایی داشته باشد. اصل اول، اصول ضرورت و تناسب است که با یکدیگر ارتباط تنگاتنگی دارند. بر این اساس تحریم‌های بین‌المللی باید ضرورت داشته باشند و شورای امنیت بر این اساس در مواقعی که صلح نقض می‌شود یا مورد تهدید قرار می‌گیرد باید بر اساس اصل ضرورت اقدام کند. طبق اصل تناسب، اقدامات شورای امنیت از جمله تحریم‌ها باید به گونه‌ای وضع شود که منافع حاصله از آن بیش از

^۱ International Law Commission

^۲ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)

^۳ Basic Principles for the Protection of Civilian Populations in Armed Conflicts

^۴ Humanitarian Exemption Clauses

^۵ Right to life

^۶ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)

^۷ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

^۸ African Charter on Human and Peoples' Rights

^۹ Convention on the Rights of the Child (CRC)

^{۱۰} Principles of necessity and appropriateness

^{۱۱} Principle of discrimination between combatants and noncombatants

^{۱۲} Principle of necessity of a periodicity of review of sanctions programs

زیان‌های آن باشد. بنابراین حتی در صورت لزوم، تحریم‌ها نمی‌تواند از حدود متناسبی که مدنظر بوده است فراتر رود. اصل دوم، اصل تفکیک است. طبق اصل تفکیک در اعمال تحریم، باید میان مردم عادی و غیرنظامی با مسئولان دولتی و حکومتی فرق گذاشته شود چرا که نباید اثرات مخرب تحریم‌ها بر کسانی بار شود که در تصمیم‌گیری‌ها نقشی اساسی ندارند. یکی از عمده دلایل توجه به تحریم هوشمند و فاصله گرفتن از تحریم‌های جامع، نگاه ویژه به اصل تفکیک بود. سومین اصل، اصل ضرورت بازنگری دوره‌ای برنامه‌های تحریم است. برنامه‌های تحریم‌ها باید به‌طور مداوم، اطلاعات خود را به روز کنند تا اطمینان حاصل شود که از نظر آثار ناشی از اعمال آن با قوانین بین‌المللی سازگار هستند. این امر به منظور کاهش ادعاهای سوءاستفاده از اختیارات قانونی است (Joyner, 2015: 89).

معیارهای اطلاق تحریم هوشمند

به‌طور کلی چهار معیار را برای تحریم هوشمند می‌توان در نظر گرفت. اولین معیار، گسترش محدوده اجرایی و اجماع‌سازی است. بر این اساس، تحریم هوشمند برای تاثیرگذاری باید به‌صورت همه‌جانبه باشد؛ مبحثی که در بخش‌های قبلی به آن اشاره شد. در نتیجه بسط شمول تحریم‌ها و اعمال جهانی آن، از موثرترین اقداماتی است که می‌تواند در روند هوشمندسازی تحریم‌ها به‌کار گرفته شود. دومین معیار، به‌کارگیری ابزار متنوع نظارتی و ارزیابی است. کاربرد ابزار نظارت و ارزیابی، با هدف شناسایی نقایص اجرای تحریم‌ها است. این نظارت و ارزیابی شامل شبکه‌ای وسیع و هماهنگ از ارگان‌های نظارتی است که نظام گزارش‌دهی و گزارش‌گیری، تحلیل، ارائه راهکار و به‌روزرسانی قوانین و مقررات را به عهده دارد. سومین معیار، تمرکز بر هدف و موضوعات خاص است. در تحریم هوشمند، تمرکز بر موضوعات خاص به مرور زمان جزئی‌تر می‌شود تا فشار لازم را برای تغییر در سیاست‌های کشور هدف ایجاد کند. چهارمین معیار، تدوین قوانین و مقررات ترمیم‌شونده است. بر این اساس با توجه به یافته‌های ارگان‌های نظارتی و تمرکز بر اهداف جزئی‌تر در جهت موثرتر بودن تحریم‌ها، سیر ترمیم قوانین و به‌روزرسانی برنامه تحریم ضروری است (شیرخانی و حسین‌پور، ۱۳۹۹).

انتقادات وارده بر تحریم هوشمند

امروزه تحریم‌های سازمان ملل به‌طور کلی شامل تحریم‌های هوشمند است اما هنوز هم پیامدهای ناخواسته‌ای به همراه دارد. شایع‌ترین عواقب ناخواسته شامل فساد و جنایت، عواقب انسانی، کاهش اعتبار یا مشروعیت شورای امنیت سازمان ملل، تقویت حاکمیت اقتدارگرا و انحراف منابع می‌شود (Honda, 2017). علاوه بر این، دو نوع پیامد عمده را می‌توان در زمینه کاستی‌ها و معایب تحریم هوشمند تشریح کرد:

پیامد نخست ناشی از صدماتی است که تحریم‌های هوشمند بر حقوق افراد وارد کرده است و موجبات نقض آن را فراهم کرده است. از حیث مصادیق حقوق بشری نیز این نوع تحریم با وجود آثار مثبت به مراتب بهتر از تحریم‌های جامع، اما از انتقاد مصون نمانده است. انتقادات وارده شامل نقض برخی از مهم‌ترین مصادیق حقوق بشری در اعمال تحریم‌های هوشمند است. این مصادیق شامل نقض حق بر دادرسی عادلانه، نقض حق جبران مؤثر، نقض حقوق بشر به واسطه تحریم‌های مسافرتی که خود شامل حق جستجوی پناهگاه، حق عبور و مرور آزادانه، حق حیات، حق آزادی مذهب^۱ است و نقض حقوق بشر توسط تحریم‌های مالی که این مورد نیز به نوبه خود شامل نقض حق مالکیت^۲ و تاثیرگذاری بر حریم خصوصی، حیثیت و حقوق خانوادگی افراد می‌شود (زمانی و مظاهری، ۱۳۹۰).

^۱ Right to fair trial

^۲ Right to freedom of religion

^۳ Right to property

پیامد دوم ناشی از ساختار و کارکرد این نوع تحریم‌ها است. در حالی که استفاده از تحریم‌های هوشمند، پیشرفت قابل توجهی کرده است اما هنوز مشکلات قابل تاملی در اجرای آن وجود دارد. مطالعات نشان می‌دهد که تحریم‌های تسلیحاتی باعث کاهش جریان سلاح نمی‌شود بلکه برعکس، این ممنوعیت باعث ایجاد یک بازار سیاه برای اسلحه شده که سود بیشتری از تجارت قانونی اسلحه را نصیب دلالتان کرده است. در مورد تحریم‌های مسافرتی نیز کاستی‌های قابل ملاحظه‌ای وجود دارد. با توجه به اینکه داشتن گذرنامه با چند ملیت و یا استفاده از گذرنامه تقلبی برای افراد کار دشواری نیست اما حتی هنگامی که مسافرت افراد به‌طور موثر محدود شود، باز هم شواهد اندکی وجود دارد که نشان دهد این هزینه برای یک رهبر سیاسی یا نظامی چنان گران است که باعث شود وی در یک سیاست یا رویه دولتی تجدیدنظر کند. علاوه بر این، تحریم‌های مرتبط با خطوط هوایی بر بخش‌های دیگر مانند کشاورزی و بهداشت بسیار اثرگذار است. آژانس‌های سازمان ملل متحد گزارش داده‌اند که این نوع تحریم‌ها در لیبی به نوبه خود دسترسی به مواد غذایی را کاهش داده است. همچنین این نوع تحریم‌ها اغلب فروش قطعات یا خدمات مربوط به تعمیر و نگهداری از هواپیما را نیز در بر می‌گیرد که نتیجه بلافصل آن به خطر افتادن سفرهای هوایی داخلی به دلیل مسائل ایمنی است.

تحریم‌های مالی که از مصادیق تراز اول تحریم‌های هوشمند است نیز به مانند سایر موارد مطرح شده از انتقاد به دور نبوده است و در زمینه کارایی آن تردیدهایی وجود دارد زیرا یک دیکتاتور فاسد تحت تحریم می‌تواند دارایی خود را در خارج از کشور به همان روش‌هایی پنهان کند که یک مجرم قاچاق مواد مخدر یا پولشویی استفاده می‌کند. علاوه بر این، برای اجرای بلوکه کردن دارایی، رهبر یک دولت هدف باید دارایی‌های قابل شناسایی در خارج از کشور داشته باشد. حتی اگر دارایی‌های یک رهبر سیاسی در خارج کشور شناسایی شود، باز هم مسدود کردن دارایی‌ها، مشروط به شرایط خاصی است تا موثر واقع شود (Gordon, 2011). علاوه بر دو پیامد ذکر شده، برخی نارسایی‌های شکلی در تحریم‌های هوشمند نیز سبب شد که انتقادات به این نوع تحریم‌ها افزایش یابد. این مسئله با تغییر رویکرد شورای امنیت در تحریم افراد حقیقی و در پی حوادث تروریستی گروه‌های القاعده و طالبان، شکل جدیدی به خود گرفت. اولین قطعنامه‌ای که در آن به‌طور مشخص نام یک فرد حقیقی برده شد، قطعنامه ۱۲۶۷ در سال ۱۹۹۹ میلادی بود که علیه القاعده و اشخاص مرتبط با آن بود که نام اسامه بن‌لادن به‌عنوان رئیس گروه ذکر شده بود. بر اساس این قطعنامه و دیگر قطعنامه‌ها، شورای امنیت از کشورها خواسته بود که با شناسایی گروه القاعده و دولت طالبان، در اجرای تحریم‌ها علیه اعضای القاعده و افراد مرتبط با آن همکاری کنند (ضیایی و محمدی مطلق، ۱۳۹۳). این روال با حملات تروریستی یازده سپتامبر، شتاب بیشتری گرفت. اگر در ابتدا، مشروعیت این اقدامات بدون تردید بود چرا که در شرایطی مورد استفاده قرار می‌گرفتند که شک چندانی وجود نداشت اما پس از قطعنامه ۱۲۶۷ و بویژه حملات یازده سپتامبر، علاوه بر افزایش تعداد افراد تحت تحریم، نوع تحت تحریم قرار گرفتن افراد نیز دگرگون شد و افرادی وارد لیست تحریم شدند که هنوز مرتکب جرمی نشده بودند و صرفاً به دلیل رویکرد پیشگیرانه بود. همین امر به مباحث چالشی زیادی منجر شد چرا که علاوه بر نقض موارد متعدد حقوق افراد، فاقد شفافیت کافی بود (Gordon, 2011).

همین موارد ذکر شده سبب شد برخی از کسانی که نامشان در فهرست تحریم‌ها قرار دارد، علیه دولت‌های ملی و یا اتحادیه اروپا که این اقدام را اجرا کرده‌اند، شکایت کنند. مصداق بارز این امر که آن را می‌توان شروعی بر نظارت قضایی دیوان دادگستری اروپا بر شورای امنیت نامید با قضیه کادی^۱ شروع شد. کادی یکی از اتباع و ساکن کشور عربستان سعودی بود که برای سهولت در انجام کارهای تجاری خود، موسسه‌ای بین‌المللی در سوئد به نام البرکات^۲ ثبت کرده بود. در ۱۹ اکتبر

^۱ Kadi Case

^۲ Al Barakaat

۲۰۰۱ میلادی بر اساس مقرر شماره ۴۷۶/۲۰۰۱ اتحادیه اروپا در فهرست اشخاص مظنون به حمایت مالی از تروریسم قرار گرفت و به استناد آن، تمام اموال وی به توقیف شد. در ۲۷ مه ۲۰۰۲ میلادی، این مقرر به وسیله مقرر ۸۸۱/۲۰۰۲ شورای اتحادیه اروپا جایگزین شد. در این مقرر نیز مجدداً آقای کادی به عنوان شخص مظنون به حمایت مالی از تروریسم شناخته شده و اموالش توقیف شده باقی ماند. در این راستا و با توجه به قوانین و مقررات فوق، در ۱۸ دسامبر ۲۰۰۱ میلادی، آقای کادی دادخواستی را علیه این تصمیم در دادگاه‌های بدوی این اتحادیه ثبت کرد و بر اساس آن خواستار ابطال این مقررات شد. در نهایت با تصمیم دادگاه بدوی در ۲۱ سپتامبر ۲۰۰۵ میلادی، ادعاهای آقای کادی رد شد و اقدامات شورای اتحادیه اروپا قانونی تشخیص داده شد. آقای کادی نیز از رای این دادگاه در دیوان دادگستری اروپایی شکایت کرد (موسوی و همکاران، ۱۳۹۱). شعبه تجدیدنظر دیوان دادگستری اروپا در سال ۲۰۰۸ میلادی، رای خود را در خصوص لغو مقررات تحریمی مذکور صادر کرد. استدلال اصلی دادگاه این بود که حمایت از حقوق بنیادین در جامعه اروپایی از اصول اساسی نظم حقوقی جامعه محسوب می‌شود. بنابراین، تمامی اقدامات اتحادیه باید سازگار با این حقوق باشد. این استدلال در رویه قضایی بعدی دادگاه تکرار و تأکید شد. در این قضیه نیز طبق نظر دیوان، حق خواهان بر رسیدگی قضایی موثر و بر اموال تضییع شده است. اما کمیسیون اتحادیه اروپا تنها ۸۹ روز پس از صدور رای دیوان در سال ۲۰۰۸ میلادی، طی مصوبه‌ای تصمیم گرفت تا نام کادی را کماکان در فهرست تحریم‌های اتحادیه حفظ کند. این پایان ماجرا نبود و در سال ۲۰۱۰ میلادی، دیوان عمومی اتحادیه با تفسیر رای کادی، مصوبه کمیسیون را ابطال و اظهار کرد که حق آقای کادی برای داشتن حمایت قضایی موثر، نقض شده است. با صدور این رای، بار دیگر کمیسیون شورای اتحادیه اروپا از رای دیوان عمومی، درخواست تجدیدنظر کرد. شعبه تجدیدنظر در تاریخ ۱۸ ژوئیه ۲۰۱۳ میلادی اعلام کرد از آنجایی که هیچ اطلاعات و ادله‌ای راجع به ادعاهای مطروحه علیه کادی مبنی بر همکاری وی با گروه‌های تروریستی وجود ندارد، بنابراین اتخاذ تدابیر محدودکننده علیه وی در سطح اتحادیه اروپا نیز اعتباری ندارد. در نتیجه، مصوبه کمیسیون باید لغو شود و درخواست تجدیدنظر نیز رد می‌شود (موسوی و بذار، ۱۳۹۵). در مجموع، از یک سو با مواردی که در این قضیه مطرح شد و اشکالات و کاستی‌هایی که در پرونده‌های دیگر تکرار شد و از سوی دیگر، موفقیت تعدادی از افراد که توانستند از طریق مراجع قضایی از لیست تحریم حذف شوند، بخوبی نشان داد که نارسایی‌های اساسی در جهت اعمال تحریم‌های سازمان ملل متحد وجود دارد.

اصلاحات وارده بر رویه تحریم‌های هوشمند

همان‌گونه که در بحث پیشین مطرح شد، تحریم‌های اعمال شده دارای کاستی‌های اساسی بود که مسبب پیامدهای ناگواری بود و در عین حال کارایی تحریم‌ها را نیز کاهش داده بود. در نتیجه تلاش برای اصلاح این رویه آغاز شد. هیئت عالی تهدیدها، چالش‌ها و تغییر که منصوب شده توسط کوفی عنان بود در سال ۲۰۰۴ میلادی خاطر نشان کرد که «نحوه افزودن شخص یا اشخاص به لیست تروریستی که توسط شورا نگهداری می‌شود و عدم رسیدگی یا تجدیدنظر برای افراد ذکر شده، مسائل قابل توجهی را در باب پاسخگویی ایجاد می‌کند و احتمالاً هنجارها و کنوانسیون‌های اساسی حقوق بشر را نقض می‌کند». پس از آن در سند نهایی اجلاس جهانی ۲۰۰۵ میلادی از شورای امنیت خواسته شد «اطمینان حاصل کند که رویه‌های منصفانه و روشنی برای قرار دادن افراد و نهادها در لیست تحریم‌ها و حذف آن‌ها و همچنین اعطای استثنای بشرودستانه وجود دارد». کوفی عنان در امتداد این مسیر، دفتر امور حقوقی^۳ را مأمور کرد تا فرایند بین‌بخشی در سازمان ملل را برای تهیه پیشنهادات و رهنمودها برای رفع این نگرانی‌ها آغاز کند. گزارش این دفتر در سال ۲۰۰۶ میلادی حاوی

^۱ High Level Panel on Threats, Challenges and Change

^۲ Kofi Annan

^۳ Office of Legal Affairs (OLA)

این استدلال بود که شورای امنیت باید تلاش کند تا وظیفه اصلی خود در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را با رعایت حقوق بشر و آزادی‌های اساسی افراد هدف گرفته تا حد ممکن متعادل کند. بر اساس همین گزارش، کوفی عنان مقاله غیررسمی را تحت عنوان «تحریم‌های شخصی هدفمند: روش‌های منصفانه و شفاف برای لیست‌بندی و حذف از لیست»^۱ به شورای امنیت ارسال کرد که در آن عناصر اساسی را برای اطمینان از روش‌های منصفانه و شفاف برشمرد (Honda, 2017). سرانجام این روند با اصلاح رویه‌های سابق به نتیجه رسید و تغییراتی انجام شد که مهم‌ترین آنان ایجاد واحد مرکزی^۲، تشکیل هیئت کارشناسان^۳ و تغییر در برخی رویه‌های قطعنامه ۱۲۶۷ بود.

واحد مرکزی، وابسته به دبیرخانه سازمان ملل متحد است و وظیفه اصلی آن، دریافت تقاضاهای حذف از فهرست تحریم از سوی مدعیان است که شامل افراد، گروه‌ها و موسساتی است که در فهرست تحریم‌ها قرار گرفته‌اند. این واحد از سوی شورای امنیت و به‌عنوان بخشی از تعهدش برای اطمینان از وجود رویه‌های منصفانه و روشن برای قرار دادن افراد و نهادها در لیست‌های تحریم و حذف آن‌ها و همچنین اعطای معافیت‌های بشردوستانه در تاریخ ۱۹ دسامبر ۲۰۰۶ میلادی و توسط قطعنامه ۱۷۳۰ تصویب شد (United Nations, 2020). ایجاد این واحد، دسترسی مستقیم اشخاص را به شورای امنیت و نهادهای فرعی آن برای دفاع از حقوق نقض‌شده خود فراهم می‌کند. در حالی که قبلاً فقط از طریق دولت‌های متبوع خود می‌توانستند اقدام کنند و این روش به دلیل اینکه به منافع و سلیقه‌های فردی دولت‌ها بستگی داشت با اصول دادرسی منصفانه در تناقض بود. البته تصمیم نهایی برای حذف از لیست تحریم با کمیته تحریم^۴ است که بر اساس اجماع تصمیم‌گیری می‌کند. البته انتقاداتی به روش عمل این واحد وارد شده است چون در فرایند حذف نام اشخاص از لیست تحریم، از کشور تهیه‌کننده لیست و یا کشور محل اقامت شخص مشورت گرفته می‌شود و در نهایت در کمیته تحریم بر اساس اجماع رای‌گیری خواهد شد. در نتیجه اگر افرادی باشند که هیچ‌گونه حمایتی از جانب دولت خود دریافت نمی‌کنند و یا مورد غضب دولت خود قرار دارند، شانسی برای خارج شدن از فهرست تحریم‌ها ندارند (زمانی و مظاهری، ۱۳۹۰). البته این نکته قابل ذکر است که دامنه اختیارات و وظایف این هیئت به‌صورت پیوسته و توسط قطعنامه‌های شورای امنیت اصلاح می‌شود (United Nations, 2020).

یکی دیگر از اقدامات مهم در اصلاح رژیم تحریم‌های هوشمند، تشکیل هیئت کارشناسان بود. هیئت کارشناسان یک نهاد اداری است که صلاحیت رسیدگی به موارد خاصی از درخواست‌های ارائه‌شده برای خروج از فهرست تحریم را دارد؛ اعضای این هیئت توسط دبیرکل انتخاب می‌شوند. دبیرکل، این اعضاء را از میان کارشناسان مستقل و با تجربه در زمینه‌های کیفری، اداری یا حقوق بین‌الملل انتخاب می‌کند. نحوه رجوع اشخاصی که در فهرست تحریم قرار دارند به‌صورت بی‌واسطه است و به این ترتیب می‌توانند شکایات خود را به‌صورت مستقیم به هیئت ببرند. این هیئت از صلاحیت تصمیم‌گیری برخوردار است ولی کمیته تحریم‌ها می‌تواند تصمیمات هیئت را رد یا تایید کند، بنابراین تصمیمات هیئت، الزام‌آور نیست. هیئت در مقایسه با سایر نهادهای مشابه، دارای مزایایی است که بر اهمیت آن افزوده است. از یک طرف می‌توان به بررسی مستقل و بی‌طرفانه آن اشاره کرد، از طرف دیگر چون تصمیمات این هیئت به اطلاع عموم می‌رسد، موجب افزایش شفافیت در روند کار هیئت است (زمانی و مظاهری، ۱۳۹۰). علاوه بر مواردی که ذکر شد، اصلاحیه‌هایی نیز به رویه‌های کمیته تحریم قطعنامه ۱۲۶۷ وارد شد. این اصلاحیه‌ها در قالب چند قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل تدوین و تصویب شد. یکی از مهم‌ترین این قطعنامه‌ها، قطعنامه ۱۷۳۵ شورای امنیت است. این قطعنامه شامل تلاش‌های شورای امنیت برای بهبود

۱ Targeted Individual Sanctions: Fair and Clear Procedures for Listing and Delisting

۲ Focal Point

۳ Panel of experts

۴ Sanctions Committee

انصاف و شفافیت رژیم‌های تحریمی بود و روشی را برای بهبود نقص در اطلاع‌رسانی ایجاد کرد. همچنین شامل اولین اقدام برای اطلاع‌رسانی به افراد ذکر شده در لیست تحریم بود. تغییر عمده دیگری که در قطعنامه ۱۷۳۵ ذکر شده بود این مسئله بود که دوره «رویه عدم اعتراض»^۱ از ۴۸ ساعت به پنج روز کاری افزایش یافت. این تغییر، زمان بیشتری را برای بررسی عمیق‌تر پرونده‌ها فراهم می‌کند که برای دادرسی عادلانه بسیار مهم است (Honda, 2017).

نتیجه

تحریم در طول تاریخ، همواره به‌عنوان ابزاری بر علیه دولت خاطی استفاده شده است. این ابزار می‌توانست از سوی یک دولت یا چند دولت اتخاذ شود. بعد از تشکیل سازمان ملل متحد، تحریم بین‌المللی ناشی از شورای امنیت به‌عنوان ابزاری برای تنبیه دولت ناقض قوانین بین‌المللی شناسایی شد. البته در طول دوران جنگ سرد و تقابل غرب و شرق، کمتر از این ابزار استفاده شد اما بعد از فروپاشی شوروی، اتکای به این ابزار فزونی گرفت.

تحریم‌ها در ابتدا به‌صورت جامع و فراگیر اعمال می‌شد اما نتایج ویرانگری که علیه افراد غیرنظامی داشت، سازمان ملل را ترغیب کرد که به سوی نوع دیگری از تحریم حرکت کند چرا که هرچه تحریم‌ها فراگیرتر بودند، اثرات آن‌ها گسترده‌تر بود و گروه‌های بیشتری را در بر می‌گرفت و صدمات بیشتری را بر افراد بیگناه وارد می‌کرد بویژه هنگامی که تحریم‌ها در طول سالیان متمادی استمرار می‌یافت. به همین سبب تحریم‌های موضعی از قبیل محدودیت‌های نظامی، مسافرتی، مالی و دیگر ممنوعیت‌های خاص که به‌صورت مستقیم بر منافع گروه‌های ذی‌نفع از قبیل طبق حاکمان و نخبگان سیاسی تصمیم‌گیر در امور سیاسی تاثیر می‌گذاشت، جای تحریم‌های فراگیر را گرفت. این اقدامات تحت عنوان تحریم‌های هوشمند شناخته شد زیرا بر روی زیرمجموعه‌هایی در کشور هدف متمرکز می‌شد که در تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌های نامطلوب برای جامعه بین‌المللی مقصر بوده است و صدمات جانبی به سایر گروه‌های بیگناه را به حداقل می‌رساند. البته این تحریم‌ها هم به مانند هر تحریم دیگری از محدودیت‌هایی در زمان اعمال برخوردار است. این محدودیت‌ها شامل اصول حقوق بین‌الملل عام، قواعد آمره، مقررات خاص منشور و قواعد حقوق بشر و حقوق بشردوستانه است. همچنین برای اینکه مشمول تعریف تحریم هوشمند شوند باید شامل یک سری از معیارها باشند که این معیارها شامل گسترش محدوده اجرایی و اجماع‌سازی، به‌کارگیری ابزار متنوع نظارتی و ارزیابی، تمرکز بر هدف و موضوعات خاص و تدوین قوانین و مقررات ترمیم‌شونده است. با وجود همه این موارد، اما باز هم این نوع از تحریم‌ها در زمان اجرا، کاستی‌ها و نقایص خود را آشکار کرد. صدماتی که تحریم‌های هوشمند بر حقوق افراد وارد کرد و علاوه بر آن، اشکالات ساختاری که کارایی این تحریم‌ها را کمتر می‌کرد و نارسایی‌هایی که در باب جبران حقوق افراد در مکانیزم این تحریم‌ها وجود داشت، باعث انتقاد به این نوع از تحریم‌ها شد. همچنین رجوع به برخی از مراجع قضایی مانند دیوان دادگستری اروپا، نشان داد که نام برخی از افراد در لیست تحریم‌ها به اشتباه وارد شده است. در نتیجه این امر، اصلاحاتی در روند اعمال این گونه از تحریم‌ها شکل گرفت. اما آنچه مشخص است این اصلاحات به اندازه کافی موثر نبوده است، هرچند گام مثبتی در فرآیند اصلاحات می‌تواند باشد.

در مجموع، توسعه و اصلاح روند تحریم‌های هوشمند باید به‌طور مکرر مورد توجه قرار گیرد چرا که این نوع از تحریم‌ها، اثربخشی تحریم را به‌عنوان مکانیزم اجرای حقوق بین‌الملل افزایش می‌دهد. در نتیجه اگر این تحریم‌ها با یک تعریف محدود و دامنه کاملاً مشخص، همراه با نظارت و اجرای صحیح و سازگاری مناسب اجرا شود، می‌تواند به نتایج درخوری منجر شود. اما نکته‌ای که نباید فراموش کرد این مسئله است که تحریم‌های هوشمند نیز تحریم هستند. در نتیجه همچون هر

^۱ No Objections Procedure (NOP)

تحریم دیگری دارای آثاری ناخواسته است و در صورتی که متغیرهای فوق‌الذکر، راهنمای اعمال تحریم‌ها قرار گیرد، می‌تواند اثرات منفی و ناخواسته آن را به حداقل برساند.

فهرست منابع

منابع فارسی

- ۱- آقا بخشی، علی و مینو افشاری راد (۱۳۷۴)، فرهنگ علوم سیاسی، تهران: مرکز مطالعات و مدارک علمی ایران.
- ۲- آل کجباف، حسین و مجتبی انصاریان (۱۳۹۳)، «تأثیر تحریم‌های یک‌جانبه و چندجانبه بر ایران از منظر حق بر سلامت شهروندان»، حقوق پزشکی، (۲۹): ۵۰-۱۱.
- ۳- تدینی کازرونی، عباس و ناهید توکلی (۱۳۹۰)، «تحولات تحریم در پرتو تحولات بنیادین دهه‌های اخیر»، رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی، (۲۶): ۹۱-۱۱۴.
- ۴- حسینی، کیوان و فهیمه عشرتی خلیل‌آباد (۱۳۹۳)، «رویکردی سازه‌انگارانه به روند تکامل و تشدید سیاست تحریمی آمریکا علیه ایران (۲۰۱۲-۱۹۸۰)»، فصلنامه پژوهش‌های راهبردی سیاست، ۳۸ (۸): ۵۹-۳۱.
- ۵- داماتو، آنتونی (۱۳۷۶)، «مبانی اخلاقی و حقوقی تحریم‌ها»، در مجموعه مقالات نظریه‌های تحریم اقتصادی، توسط مصطفی زهرانی، ترجمه اکبر مهدی‌زاده روشتی، ۲۸۰-۲۹۵، تهران: انتشارات وزارت امور خارجه.
- ۶- زمانی، قاسم و جمشید مظاهری (۱۳۹۰)، «تحریم‌های هوشمند شورای امنیت در پرتو قطعنامه: حفظ یا تهدید صلح؟»، مجله حقوقی بین‌المللی، (۴۴): ۱۱۵-۱۶۱.
- ۷- شیرخانی، محمدعلی و مصطفی حسین‌پور (۱۳۹۹)، «اقتصاد رانتیر و نظام تحریم‌های هوشمند: مطالعه موردی ج.ا.ایران»، فصلنامه روابط خارجی، ۱۲ (۲): ۲۱۷-۲۴۴.
- ۸- ضیایی، یاسر و علیرضا محمدی مطلق (۱۳۹۳)، «تحریم اشخاص حقیقی از منظر حقوق بین‌الملل با تأکید بر تحریم برخی اتباع ایرانی»، مجله حقوقی دادگستری، (۸۸): ۱۵۱-۱۸۶.
- ۹- عمادی، محسن (۱۳۹۱)، «تأثیر تحریم‌های اقتصادی شورای امنیت سازمان ملل متحد در بهره‌مندی از حقوق بشر»، فصلنامه سیاست خارجی، ۲۶ (۱): ۱۲۱-۱۶۱.
- ۱۰- فرخ‌سیری، منصور (۱۳۸۷)، «محدودیت‌های حقوقی شورای امنیت در اعمال تحریم‌های اقتصادی»، مجله حقوقی بین‌المللی، (۳۹): ۲۹-۵۸.
- ۱۱- کوشلر، هانس (۱۳۷۶)، «جنبه‌های اخلاقی تحریم در حقوق بین‌الملل»، در مجموعه مقالات نظریه‌های تحریم اقتصادی، توسط مصطفی زهرانی، ترجمه علی‌اکبر رضایی، ۲۹۶-۳۰۱، تهران: انتشارات وزارت امور خارجه.
- ۱۲- مختاری هشی، حسین (۱۳۹۴)، «تأثیر تحریم‌های بین‌المللی بر عوامل قدرت ملی؛ با تأکید بر تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل بر علیه ج.ا.ایران»، فصلنامه ژئوپلیتیک، ۱۱ (۲): ۱۳۴-۱۷۳.
- ۱۳- موسوی، فضل‌الله؛ مهدی چهل‌تنی و مهدی موسوی (۱۳۹۱)، «کادی علیه شورای اتحادیه اروپایی: بررسی و تحلیل رای قضیه»، پژوهش حقوق عمومی، ۱۴ (۳۶): ۱۸۵-۲۰۶.
- ۱۴- موسوی، فضل‌الله و وحید بذار (۱۳۹۵)، «نظارت قضایی محاکم بین‌المللی بر شورای امنیت سازمان ملل متحد»، مجله حقوقی بین‌المللی، ۳۳ (۵۴): ۵۹-۹۰.
- ۱۵- مومنی‌راد، احمد و حسین موسوی‌فر (۱۳۹۱)، «موازن وضع تحریم‌های شورای امنیت و وضعیت حقوق بشر در قطعنامه‌های هسته‌ای علیه جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق بشر اسلامی، (۲): ۱۴۱-۱۶۲.
- ۱۶- نغیو، ریچارد (۱۳۹۷)، هنر تحریم‌ها، تهران: معاونت پژوهش‌های اقتصادی مجلس شورای اسلامی.
- ۱۷- یاری، احسان؛ دانش رضایی و محمدحسن غالمی (۱۳۹۸)، «گونه‌شناسی تحریم‌های بین‌المللی اعمال‌شده علیه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۵۸)»، فصلنامه مجلس و راهبرد، (۹۹): ۶۳-۹۸.

- ۱- Afesorborac, Sylvanus Kwaku, and Renuka Mahadevan. 2016. "The Impact of Economic Sanctions on Income Inequality of Target States." *World Development* (83): 1-11.
- ۲- Davidsson, Elias. 2003. "Legal boundaries to UN sanctions." *The International Journal of Human Rights* 7 (4): 1-50.
- ۳- Doxey, Margaret. 1983. "International Sanctions in Theory and Practice." *Case Western Reserve Journal of International Law* 15 (2): 273-288.
- ۴- Goldman, Macaltee N. 2016. An ethics of economic sanctions. Honors Theses: University of Tennessee at Chattanooga.
- ۵- Gordon, Joy. 2011. "Smart Sanctions Revisited." *Ethics & International Affairs* 25 (3): 315-335.
- ۶- Happold, Matthew. 2016. "Targeted Sanctions and Human Rights." In *Economic Sanctions and International Law Volume*, by Paul Eden and Matthew Happold, 87-112. London: Hart Publishing.
- ۷- Honda, Miki. 2017. "UN Targeted Sanctions and Human Rights." *Waseda Studies in Social Science* 17 (2): 25-41.
- ۸- Hotton, Chris. 2016. "Targeted Sanctions: Providing a Solution to the Issue of General Sanctions." *Creighton International and Comparative Law Journal* 7 (1): 86-106.
- ۹- Joyner, Daniel H. 2015. "International Legal Limits on the Ability of States to Lawfully Impose International Economic/Financial Sanctions." In *Economic Sanctions under International Law*, by Ali Z. Marossi and Marisa R. Bassett, 83-94. Hague: Asser Press.
- ۱۰- Kondoch, Boris. 2001. "The Limits of Economic Sanctions under International Law: The Case of Iraq." *Journal of International Peacekeeping* 7 (1): 267-294.
- ۱۱- Kondoch, Boris. 2018. Sanctions in International Law. NOVEMBER 13. Accessed April 2021, 18. www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0191.xml.
- ۱۲- Sanctions Committee information. January 8. Accessed April 22, 2021. www.un.org/securitycouncil/sanctions/information.
- ۱۳- Shagabudinova, Ella, and Jeffrey Berejikian. 2007. "Deploying Sanctions while Protecting Human Rights: Are Humanitarian "Smart" Sanctions Effective?" *Journal of Human Rights* 6 (1): 59-74.
- ۱۴- United Nations. 2020. Focal Point for De-listing. May 14. Accessed April 17, 2020. www.un.org/securitycouncil/sanctions/delisting.