

سازمان ملل متحد شورای اقتصادی و اجتماعی



مدرک شماره E/C.12/1997/8
۱۲ دسامبر ۱۹۹۷

کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی
نشست هفدهم
۱۷ نوامبر - ۵ دسامبر ۱۹۹۷

اجرای میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی

تفسیر عمومی شماره ۸ (۱۹۹۷)

رابطه میان تحریم‌های اقتصادی و احترام به حقوق اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی

۱) تحریم‌های اقتصادی در جهان امروز به طور فزاینده‌ای اعمال می‌شوند؛ هم در سطح بین‌المللی، منطقه‌ای، و هم به صورت یک جانبه. هدف از این تفسیر عمومی، تأکید بر این مطلب است که شرایط موجود هر چه باشد، چنین تحریم‌هایی باید همیشه مقررات میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی را کاملاً رعایت نمایند. این کمیته به هیچ وجه لزوم اعمال این تحریم‌ها در مواقع لازم و بر طبق فصل هفتم منشور سازمان ملل متحد یا دیگر قوانین بین‌المللی ذیربط را مورد سؤال قرار نمی‌دهد. اما با وجود این باید توجه داشت که آن دسته از مقررات منشور فوق که مربوط به حقوق بشر می‌شود (یعنی مواد ۱، ۵۵، و ۵۶)، باید در چنین مواردی قابل شمول باشد.

۲) در طی دهه ۱۹۹۰ شورای امنیت تحریم‌های گوناگونی را به مدت‌های متفاوتی در ارتباط با افریقای جنوبی، عراق/کویت، بخش‌هایی از یوگسلاوی سابق، سومالی، جمهوری عربی لیبی، لیبیا، هائیتی، آنگولا، رواندا و سودان اعمال کرده است. تأثیر این تحریم‌ها بر برخورداری از حقوق اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی، در چندین مورد که مربوط به کشورهای عضو این میثاق می‌شده است و برخی از آنها تأثیرات مذکور را مرتباً گزارش کرده‌اند، به نظر این کمیته رسیده است و در نتیجه این فرصت را برای کمیته به وجود آورده که شرایط مربوطه را به دقت مورد بررسی قرار دهد.

۳) اگرچه تأثیر این تحریم‌ها برای هر یک از موارد مزبور متفاوت می‌باشد، اما کمیته متوجه است که این تحریم‌ها تقریباً همیشه بر روی حقوقی که در این میثاق به رسمیت شناخته شده، تأثیر شدیدی می‌گذارد. بنابراین مثلاً اغلب سبب ایجاد اختلال شدید در امر توزیع غذا، دارو، و لوازم بهداشتی می‌شود، کیفیت مواد غذایی و دسترسی به آب آشامیدنی تمیز را به مخاطره می‌اندازد، در عملکرد ساختارهای اصلی بهداشتی و آموزشی شدیداً اختلال ایجاد می‌کند، و حق اشتغال به کار را تضعیف می‌نماید. به علاوه، عواقب ناخواسته آن می‌تواند شامل افزایش قدرت ستمگران حاکم شود، تقریباً بدون استثناء می‌تواند سبب ایجاد بازار سیاه و تولید ثروت‌های بادآورده هنگفت برای طبقه ممتاز ثروتمندی که آن را می‌گردانند شود، کنترل طبقه حاکم را بر روی عموم مردم افزایش دهد، و سبب کاهش فرصت‌ها برای درخواست پناجویی یا بروز مخالفت‌های سیاسی گردد. اگرچه تمامی

پدیده‌هایی که هم اکنون ذکر شد، اساساً دارای ماهیت سیاسی هستند، اما در عین حال تأثیر عمده‌ای هم بر روی برخورداری از حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی می‌گذارند.

۴) به هنگام در نظر گرفتن اینگونه تحریم‌ها، توجه به این نکته بسیار حائز اهمیت است که بتوان هدف اصلی که همانا اعمال فشارهای سیاسی و اقتصادی بر روی طبقه برگزیده و حاکم در کشور مورد نظر برای ترغیب هر چه بیشتر آنها به پیروی از حقوق بین‌الملل می‌باشد، و درد و رنجی که به موازات آن بر روی طبقات آسیب‌پذیر کشور مزبور تحمیل می‌شود را از یکدیگر تمیز داد. به همین دلیل، قواعدی که اکنون توسط شورای امنیت در نظر گرفته شده، شامل استثنائات انسان دوستانه‌ای است که ارسال کالاها و خدمات اساسی برای مقاصد انسان دوستانه را مجاز می‌شمارد. عموماً اینطور فرض می‌شود که چنین معافیت‌هایی می‌تواند احترام اساسی به حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در کشور مورد نظر را تضمین نماید.

۵) با این وجود مطالعاتی که اخیراً توسط سازمان ملل متحد و منابع دیگر به منظور تجزیه و تحلیل تأثیر اینگونه تحریم‌ها صورت گرفته، حاکی از آن است که معافیت‌هایی که در فوق ذکر شد، تأثیر مورد نظر را ندارد. علاوه بر آن، دامنه معافیت‌های مزبور بسیار محدود می‌باشد. مثلاً موضوع دسترسی به تحصیلات ابتدائی را عنوان نمی‌کند، و نیز تعمیراتی را که برای تأسیسات زیربنایی ضروری است تا تهیه آب تمیز، مراقبت‌های بهداشتی کافی و امثالهم را فراهم نماید، در نظر نمی‌گیرد. در سال ۱۹۹۵ دبیر کل سازمان ملل متحد پیشنهاد نمود که پیش از اعمال تحریم، ارزیابی تأثیرات بالقوه آن، و نیز تقویت امکانات برای کمک رسانی‌های انسان دوستانه به طبقات آسیب‌پذیر، ضروری است.^۱ سال بعد، تحقیقات عمده‌ای که در باره تأثیر مناقشات مسلحانه بر روی کودکان توسط خانم گراسه مثل برای مجمع عمومی صورت گرفت، اظهار می‌کرد «معافیت‌های انسان دوستانه غالباً مبهم هستند و بر طبق میل شخصی افراد و به طور ناهماهنگ تفسیر می‌شوند... تأخیرها، سردرگمی‌ها و عدم پذیرفتن درخواست‌های ارسال کالاها اساسی انسان دوستانه، سبب کمبود منابع مورد نیاز می‌شود. ... [تأثیرات ناشی از آن] بدون شک بیش از هر چیز، شدیداً متوجه افراد فقیر می‌گردد.»^۲ پس از آن، در سال ۱۹۹۷ گزارش سازمان ملل متحد نتیجه‌گیری کرد که «این‌نامه‌های بررسی [آثار تحریم] که توسط کمیته‌های مختلف تحریم منتخب شورای امنیت، تعیین شده «دست و پا گیر بوده و سازمان‌های امداد رسانی هنوز برای کسب تأییدنامه برای ارسال کمک‌های مجاز، با مشکلات روبرو هستند ... این کمیته‌ها مشکلات بازرگانی بزرگتر و نقض قوانین دولتی که به شکل ایجاد بازار سیاه، انجام معاملات غیرمجاز، و فساد ظهور می‌کند را نادیده می‌گیرند.»^۳

۶) در نتیجه، بر اساس چنین مطالعات با ارزشی که هم به طور عمومی و هم بر روی کشورهای خاص صورت گرفته است، واضح است که در مورد تأثیر تحریم‌ها بر روی طبقات آسیب‌پذیر، توجه کافی مبذول نمی‌شود. با وجود این، مطالعات فوق به دلایل مختلف، عواقب تلخ ناشی از این تحریم‌ها را در برخورداری از حقوق اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی، به طور خاص مورد بررسی قرار نداده‌اند. در واقع این مطلب در بیشتر مواقع و شاید حتی در تمام موارد آشکار باشد که یا تمامی این عواقب اصلاً در نظر گرفته نشده‌اند یا اینکه آنطور که باید و شاید، مورد توجه قرار نگرفته‌اند. بنابراین در گفتگوها و تبادل نظرهایی که در باره این موضوع صورت می‌گیرد، باید بُعد حقوق بشر را نیز در نظر گرفت.

^۱ بخش الحاقی دستورالعمل صلح (سند شماره A/50/60-S/1995/1 [Supplement to an Agenda for Peace]، پاراگراف‌های ۶۶ تا ۷۶.

^۲ تأثیر مناقشات مسلحانه بر روی کودکان: یادداشت‌های دبیر کل [Impact of Armed Conflict on Children: Note by the Secretary-General] (سند شماره A/51/306، پیوست) (۱۹۹۶)، پاراگراف ۱۲۸.

^۳ ال. مینیر و همکاران [L. Minear, et al.]، «به سوی تحریم‌هایی انسان دوستانه‌تر و مؤثرتر» [Toward More Humane and Effective Sanctions] مدیریت: بهبود ظرفیت ساختار سازمان ملل، چکیده [Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System, Executive Summary]. این مطالعات به درخواست بخش امور انسان دوستانه سازمان ملل متحد از طرف کمیته دائمی میان سازمانی تهیه گردیده است، ۶ اکتبر ۱۹۹۷.

۷) این کمیته متوجه است که نمی‌توان صرفاً به خاطر آنکه تصمیم گرفته شده که حفظ صلح و امنیت جهانی، اعمال این تحریم‌ها را ایجاب می‌کند، مفاد میثاق، که تقریباً تمامی آن در بسیاری از معاهدات دیگر حقوق بشر و نیز در اعلامیه جهانی حقوق بشر ذکر شده‌اند، را بی‌اعتبار یا به طریقی بی‌ربط دانست. درست همانطور که جامعه جهانی بر این مطلب اصرار می‌ورزد که کشور مورد نظر باید به حقوق مدنی و سیاسی شهروندانش احترام بگذارد، همچنین آن کشور و نیز جامعه جهانی باید آنچه در توان دارند انجام دهند تا حد اقل، مفاد اصلی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آن دسته از مردم کشور مزبور که در اثر این تحریم‌ها متضرر شده‌اند، محفوظ ماند. (لطفاً نگاه کنید به تفسیر عمومی شماره ۳ (سال ۱۹۹۰)، پاراگراف ۱۰).

۸) اگرچه تعهد هر یک از کشورها ناشی از تعهدی است که نسبت به منشور سازمان ملل متحد دارند که بر طبق آن موظفند احترام به حقوق بشر را ترویج دهند، اما باید به خاطر داشت که تمام اعضای دائمی شورای امنیت میثاق را امضاء نموده‌اند، البته به جز دو کشور (چین و ایالات متحده آمریکا) که هنوز آن را تصویب نکرده‌اند. اکثر اعضای غیر دائمی در طی این مدت آن را امضاء کرده‌اند. هر یک از این کشورها بر طبق ماده ۲، پاراگراف ۱ این میثاق تعهد نموده است «هم فرداً و هم از طریق کمک‌ها و همکاری‌های بین‌المللی، به ویژه در زمینه‌های اقتصادی و فنی، تا آنجا که منابعشان اجازه می‌دهد، و با هدف تحقق تدریجی درک کامل حقوقی که در میثاق فعلی به رسمیت شناخته شده، و با به کارگیری کلیه شیوه‌های مناسب، اقداماتی انجام دهند...» هنگامی که کشور تحریم شده، خود یکی از کشورهای عضو این میثاق می‌باشد، بر دیگر کشورها بیش از پیش واجب است که به تعهدات مربوطه احترام گذارده و آنها را مد نظر قرار دهند. هنگامی که این تحریم‌ها بر کشورهای عملی می‌گردد که عضو میثاق نیستند، همانگونه که مثلاً در مورد تصویب تقریباً جهانی کنوانسیون حقوق کودک و نیز وضعیت اعلامیه جهانی حقوق بشر، شاهد بوده‌ایم، با توجه به وضعیت حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی گروه‌های آسیب‌پذیر در هر صورت همان اصول، به عنوان بخشی از قانون بین‌المللی عمومی، در مورد آنها نیز شمول می‌یابد.

۹) اگرچه این کمیته در ارتباط با اتخاذ تصمیم برای اعمال یا عدم اعمال تحریم هیچ نقشی ندارد، اما به هر حال این مسئولیت را بر عهده دارد که پیروی کشورهای عضو میثاق از مفاد آن را زیر نظر داشته باشد. هنگامی که اقداماتی انجام شود که کشور عضو را از اجرای تعهداتش بر طبق این پیمان منع نماید، شرایط تحریم و طریق اجرای آن، موضوعاتی خواهد بود که این کمیته باید مورد توجه و رسیدگی قرار دهد.

۱۰) این کمیته معتقد است که تعهدات ناشی از موضوعات فوق به دو گروه تقسیم می‌شوند. گروه نخست مربوط به کشورهای تحریم شده می‌باشد. اعمال تحریم به هیچ وجه تعهدات مربوطه آن کشور عضو را باطل نمی‌سازد یا کاهش نمی‌دهد. درست مانند مواقع مشابه دیگر، اینگونه تعهدات به هنگام بروز دشواری‌های بخصوص، اهمیت‌شان عملاً افزایش می‌یابد. بنابراین از کمیته خواسته می‌شود تا به دقت گسترده اقدامات کشور مزبور را «با توجه به به کارگیری حداکثر منابع موجود آن کشور» برای فراهم نمودن حد اکثر محافظت‌های ممکن در زمینه حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هر یک از افرادی که در قلمرو آن زندگی می‌کنند، به دقت مورد بررسی قرار دهد. با وجود آنکه تحریم به ناچار توانایی کشور تحریم شده را برای تأمین هزینه یا پشتیبانی از برخی اقدامات ضروری کاهش می‌دهد، کشور مزبور کماکان متعهد است تضمین نماید که در ارتباط با برخورداری از این حقوق، تبعیضی وجود نداشته باشد، و نیز اینکه در جهت به حد اقل رساندن تأثیر منفی این تحریم‌ها بر روی حقوق گروه‌های آسیب‌پذیر در درون جامعه خود، تمامی اقدامات ممکن را به کار گیرد، از جمله با کشورهای دیگر و جامعه بین‌المللی به مذاکره بپردازد.

۱۱) گروه دوم تعهدات مربوط به کشور یا کشورهای عضو می‌شود که مسئول اعمال، ابقا یا اجرای این تحریم‌ها می‌باشند، خواه جامعه بین‌المللی باشد، سازمان بین‌المللی یا منطقه‌ای باشد، و خواه کشور یا گروهی از کشورها باشند. در این ارتباط، کمیته معتقد است که شناخت حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بشر، سه نتیجه منطقی به دنبال دارد که به شرح زیر می‌باشد.

۱۲) نخست آنکه به هنگام طرح یک برنامه تحریم مناسب، این گونه حقوق باید کاملاً در نظر گرفته شوند. این کمیته بدون آنکه هیچیک از اقدامات خاصی که در ارتباط با این تحریم می‌توان انجام داد، را تأیید نماید، پیشنهادات ذیل را مد نظر قرار می‌دهد که عبارتند از: پیشنهاداتی که خواستار ایجاد یک ساختار وابسته به سازمان ملل متحد برای پیش بینی و دنبال نمودن تأثیرات تحریم، تهیه اصول و شیوه‌هایی مشروح و شفاف بر پایه احترام به حقوق بشر، شناسایی طیف وسیعتری از کالاها و خدمات که شامل معافیت می‌شوند، اعطای اختیار به سازمان‌های فنی مورد توافق برای تشخیص معافیت‌های لازم، تشکیل کمیته‌های تحریم مجهزتر، تشخیص هر چه دقیق‌تر آسیب پذیری‌های کشورهای که جامعه بین‌المللی مایل به تغییر رفتار آنهاست، و به طور کلی ایجاد انعطاف پذیری بیشتر.

۱۳) دوم، نظارت مؤثر و کارآمد، که همیشه بر طبق شرایط میثاق، ضروری بوده است، باید در طی مدتی که تحریم‌ها به قوت خود باقی هستند، انجام شود. هنگامی که یک کشور خارجی عضو، مسئولیت حتی بخشی از وضعیت به وجود آمده در یک کشور را به عهده می‌گیرد (چه بر طبق فصل هفتم منشور باشد و چه غیر از آن)، کشور مزبور ناگزیر باید این مسئولیت را نیز بپذیرد که آنچه در توان دارد را به کار بندد تا حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بخش‌هایی از مردم که تأثیر پذیرفته است را هم محافظت نماید.

۱۴) سوم، کشور یا سازمان [های] خارجی متعهدند «چه به تنهایی و چه از طریق مساعدت‌ها و همکاری‌های بین‌المللی، به ویژه در زمینه‌های اقتصادی و فنی، اقداماتی را انجام دهند» تا بتوانند پاسخگوی هر گونه رنج و دشواری بیش از اندازه‌ای که گروه‌های آسیب پذیر در کشور مورد نظر به آن مبتلا شده‌اند، باشند.

۱۵) البته پیش بینی می‌شود که برخی ممکن است در مخالفت با مطالب فوق، اظهار دارند که تحریم اگر قرار است به اهداف خود دست یابد، تقریباً بر اساس آنچه که از تعریف آن برمی‌آید، باید نتیجه اش نقض شدید حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی باشد، این کمیته به نتیجه گیری مربوط به یکی از تحقیقات مهم سازمان ملل متحد اشاره می‌کند که می‌گوید: «می‌توان بدون به مخاطره انداختن اهداف مورد نظر یک تحریم، تصمیماتی برای کاهش رنج کودکان یا به حد اقل رساندن نتایج نامطلوب حاصل از تحریم، اتخاذ نمود.»^۴ این موضوع بالسویه شامل حال تمامی گروه‌های آسیب پذیر می‌گردد.

۱۶) در اتخاذ این تفسیر عمومی، یگانه هدف این کمیته توجه به این واقعیت است که ساکنان یک کشور صرفاً به جهت آنکه تعیین شده است که رهبران معیارهای مربوط به صلح و امنیت جهانی را نقض کرده‌اند، حقوق اولیه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را از دست نمی‌دهند. هدف، نه پشتیبانی یا تشویق چنین رهبرانی است و نه تضعیف منافع به حق جامعه بین‌المللی در به اجرا درآوردن احترام به مفاد منشور سازمان ملل متحد و اصول کلی حقوق بین‌الملل، بلکه تأکید بر این مطلب است که نباید با یک نوع بی قانونی با نوع دیگری از بی قانونی که به حقوق بنیادین و زیربنایی انسان‌ها و قعی نمی‌گذارد، مقابله کرد و به چنین اقدامات جمعی، جنبه قانونی داد.

این سند در تاریخ ۴ دسامبر ۱۹۹۷ به تصویب رسیده است.

دفتر کمیسریای عالی سازمان ملل متحد در امور حقوق بشر
ژنو، سوئیس