

تحریم‌های فراسرزمینی ایالات متحده در ارتباط با ایران و سازگاری آن با قواعد سازمان جهانی تجارت

مهدی پیری^{۱*}، رضا سهرابی^۲

چکیده

تحریم‌های ثانویه ایالات متحده موجب اعمال محدودیت بر تجارت دیگر کشورهای عضو سازمان تجارت جهانی با ایران شده است. در این مقاله تحریم‌های ثانویه ایالات متحده علیه ایران پس از خروج یکجانبه از برجام و نقض احتمالی تعهدات کشور مذکور در سازمان جهانی تجارت بررسی شده است. همچنین، ضمن بررسی ماهیت تحریم‌های فراسرزمینی، شروط استثنای مندرج در گات به‌ویژه استثنای امنیت ملی، با طرح پرونده شکایت اوکراین علیه روسیه بررسی شده است. نتایج نشان داد که با توجه به دامنه تحریم‌های وضع‌شده، دولت ایالات متحده برخی تعهدات خود در سازمان جهانی تجارت را نقض کرده است و دولت‌های متضرر از این نقض که عضو سازمان هستند، می‌توانند علیه آمریکا تشکیل پندل بدهند. با توجه به تفسیر صورت‌گرفته در خصوص استناد به دفاع امنیت ملی، توجیه تمام تحریم‌های وضع‌شده پس از خروج از برجام با استناد به دفاع مذکور امکان‌پذیر نیست و راه‌های مختلفی پیش روی دولت‌ها برای مقابله با یکجانبه‌گرایی آمریکا وجود دارد.

کلیدواژگان

استثنای امنیت ملی، پرونده اوکراین علیه روسیه ۲۰۱۹، تحریم فراسرزمینی، تحریم‌های ایالات متحده آمریکا، سازمان جهانی تجارت، گات.

۱. استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
Email: mehdi.piri@ut.ac.ir
۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
Email: Sohrabi.reza@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۸/۰۶، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۲۸

مقدمه

تجارت، مهم‌ترین تضمین صلح در جهان است.
جان استوارت میل

بی‌اغراق از میان برداشتن محدودیت‌های تبعیض‌آمیز در حوزه تجارت بین‌الملل، از مهم‌ترین علل تأسیس سازمان تجارت جهانی^۱ است؛ سازمانی که با متعهد کردن دولت‌های عضو به اصولی مانند عدم تبعیض، شفافیت، قابلیت پیش‌بینی (از طریق تثبیت تعرفه‌ها)، منع برقراری موانع غیرتعرفه‌ای، منع قیمت‌شکنی و... در پی دست یافتن به تجارت آزاد است. در این میان به‌نظر می‌رسد قوانین تحریمی برخی دولت‌ها از جمله ایالات متحده، نیل سازمان به اهدافش را با چالش‌هایی همراه کرده است. در سال‌های اخیر، اقدامات دولت ایالات متحده در وضع تحریم‌های فراسرزمینی به دلایل سیاسی، اعضای سازمان را از تجارت با دولت ایران محروم کرده است. این در حالی است که صدای دولتمردان آمریکایی در گذشته‌های نه‌چندان دور در میان فریاد اعتراض نمایندگان دول مختلف به تحریم‌های اقتصادی، به گوش می‌رسیده است. در جریان تحریم رژیم صهیونیستی توسط اتحادیه عرب، ایالات متحده همواره با صدای بلند تحریم‌های این اتحادیه را محکوم کرده و در همراهی با آن رژیم^۲ که طبیعتاً دیدگاه مشترکی را در خصوص محکوم کردن تحریم‌ها مطرح می‌کرده^۳ - مخالفت خود با تحریم را اعلام کرده است. اتحادیه اقتصادی اروپا و پارلمان این اتحادیه نیز بر این عقیده بوده‌اند که تحریم‌های درجه دو و سه، نقض انکارناپذیر گات به‌شمار می‌روند (Kontrovich, 2003: 295).

امروزه آمریکا خود به بزرگ‌ترین واضع تحریم‌های فراسرزمینی علیه دولت‌ها تبدیل شده و ضمن توجیه این‌گونه اقدامات با توسل به استثنای امنیت ملی، معتقد است از آنجا که این اقدامات به‌واسطه سیاست خارجی آمریکا انجام می‌گیرد و اساساً عملی تجاری نیست، بنابراین سازمان جهانی تجارت صلاحیت ورود و رسیدگی به این مبحث را ندارد. با این حال به‌نظر می‌رسد در برخی موارد، نقض اصول گات به‌عنوان موافقت‌نامه تعرفه و تجارت میان اعضا آنقدر آشکار است که اعضای متضرر از قوانین فراسرزمینی ایالات متحده می‌توانند از ظرفیت‌های موجود در عرصه تجارت بین‌الملل در راستای مهار یکجانبه‌گرایی ایالات متحده استفاده کنند. ظرفیت‌هایی که همچنان در این‌گونه موارد بنا به دلایل مختلف از جمله ملاحظات سیاسی

1. World Trade Organization (W.T.O).

۲. وزیر صنعت و تجارت رژیم صهیونیستی در بیانیه پایانی خود در آخرین دور از مذاکرات تجاری دولت‌ها (دور اروگوئه) که به تأسیس سازمان جهانی تجارت منجر شد، ضمن محکوم ساختن تحریم‌های اقتصادی بیان کرد که: «ما معتقدیم که تحریم با مفهوم تجارت آزاد مطرح‌شده در این مذاکرات سازگار نیست و بر عهده تمام سیستم تجارت جهانی است که با آن مقابله کند.» ر.ک:

Uruguay Round Trade Negotiations Committee (Marrakesh, Morocco Apr 13, 1994) in Doc No 94-0146, TN.TNC/MIN(94)/ST/44

دولت‌ها و پیوند عمیق و البته برتری‌جویانه سیاست و قدرت با حقوق بین‌الملل، مغفول باقی مانده‌اند. مقابله حقوقی با سیاست‌های تحمیلی دولت آمریکا، همچنین می‌تواند معیاری برای نشان دادن حسن نیت دولت‌هایی مانند اعضای اتحادیه اروپا باشد که همواره در پاسخ به درخواست جمهوری اسلامی مبنی بر ایفای تعهدات خود در چارچوب توافقات مختلف از جمله برجام، به مقررات تحریمی ایالات متحده استناد کرده و از انجام تعهدات خود سر باز زده‌اند. در ادامه، ضمن بررسی ماهیت تحریم‌های فراسرزمینی و اقدامات آمریکا در راستای وضع این دست تحریم‌ها، به اثبات مغایرت تحریم‌های مذکور با تعهدات ایالات متحده در سازمان جهانی تجارت پرداخته شده و در نهایت، راه‌های پیش روی دولت‌ها برای مقابله با یکجانبه‌گرایی ایالات متحده تبیین خواهد شد.

ماهیت تحریم‌های یکجانبه اقتصادی

در نگاه سنتی، تحریم‌ها به‌منظور کاهش منابع در دسترس دولت هدف و در نتیجه آن، کاهش دارایی عمومی و ایجاد حس محرومیت در جامعه هدف اعمال می‌شدند و عقیده بر این بود که «اگر مردم به اندازه کافی رنج ببرند، به دولت خود فشار خواهند آورد تا با تغییر رفتار موجب برچیده شدن تحریم‌ها شود» (Allen & Iktzian, 2013: 122).

در نتیجه دامنه وسیعی از اقدامات که به‌منظور اعمال فشار بر یک دولت از جانب دیگر دولت یا دولت‌ها اعمال می‌شود، به‌منزله تحریم قلمداد می‌شود که از جمله این اقدامات می‌توان به تحریم‌های مربوط به سلاح، تحریم‌های تجاری، توقیف (بلوکه) کردن اموال و دارایی‌ها و محدودیت‌هایی بر عبور و مرور از کشور به کشور دیگر اشاره کرد که همه به‌منظور مجازات دولت هدف، ایجاد نفوذ، منزوی کردن و ایجاد محدودیت بر ملل معارض و مخالف انجام می‌گیرند (Meyer, 2009: 911).

در خصوص چستی تحریم‌های اقتصادی که موضوع اصلی این نوشتار است، بسته به اهداف متعدد تحریم‌ها در سطح بین‌المللی تعاریف متنوعی نیز وجود دارد، اما نکته شایان توجه این است که باید به‌منظور تمرکز بر تحریم‌های اقتصادی، میان این دسته تحریم‌ها و مقررات تجاری دولت‌ها تمییز قائل شد.

مقررات تجاری که شامل مواردی مانند مقررات گمرکی دولت‌ها، وضع تعرفه‌ها و مقررات کنترل صادرات و واردات کالاهای خاص با حجم و تعداد مشخص می‌شود، محدودیت‌هایی هستند که در حوزه بازرگانی بین‌المللی توسط دولت‌ها وضع می‌شوند و هرچند آثاری مشابه تحریم‌های اقتصادی دارند، هدف واحدی را دنبال نمی‌کنند. مقررات کنترل صادرات که بارزترین جلوه مقررات محدودکننده تجارت هستند، در چارچوب سیاست‌های اقتصادی تعریف می‌شوند، ولی تحریم‌های اقتصادی در قالب اهداف سیاست خارجی توجیه می‌پذیرند (وکیل و تحصیلی، ۱۳۹۲: ۲۲).

تحریم‌های اقتصادی، از نظر دایره تحریمی کشورها علیه یکدیگر یا اشخاص حقوقی تحریم‌کننده قابل تقسیم‌بندی است. از این نگاه، می‌توان تحریم‌ها را به یکجانبه^۱، چندجانبه^۲ و تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد تقسیم کرد. تحریم‌های یکجانبه که موضوع اصلی بحث ماست، به‌طور معمول توسط یک دولت تحت عنوان ابزار سیاست خارجی و به‌منظور ایجاد تغییر در رفتار سیاسی دولت هدف، اعمال می‌شوند. حال، در برخی موارد ممکن است اجرای این نوع تحریم‌ها از طریق اعمال قانونگذاری‌های داخلی که در ظاهر امر ماهیتی فراسرزمینی دارند، به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم، به دیگر دولت‌ها نیز تحمیل شود. این‌گونه قوانین تحریمی، موسوم به تحریم‌های فراسرزمینی، علیه دول ثالث و اشخاص حقیقی و حقوقی متبوع آنها همچون شرکت‌های تجاری وضع شده و در مواقع ناکارآمدی تحریم‌های یکجانبه اولیه و نبود اجماع بر تحمیل یک تحریم چندجانبه، موجب جلوگیری از تعاملات تجاری دول ثالث با دولت یا دولت‌های هدف می‌شوند (AALCO Secretariat, 2013: 21-22).^۳

قانون تحریمی آمریکا علیه ایران و لیبی موسوم به ایلسا^۴ که در ایران به نام پیشنهاددهنده آن در سنا، سناتور آلفونسو داماتو، به قانون داماتو مشهور شده است و همین‌طور قانون تحریمی آمریکا علیه کوبا معروف به قانون هلمز بورتون، نمونه‌هایی از تحریم فراسرزمینی را در خود جای داده‌اند. نکته حائز اهمیت در خصوص تحریم‌های یکجانبه، بحث مشروعیت آنها از دیدگاه حقوق بین‌الملل است. برخی علمای حقوق بر این باورند که به‌سبب تکرار استفاده از تحریم‌های یکجانبه توسط دولت‌ها از زمان جنگ دوم جهانی به این سو، رویکردی که قائل به مغایرت حقوق بین‌الملل عرفی با رویه مذکور بوده، تضعیف شده است (زمانی و غریب‌آبادی، ۱۳۹۴: ۱۴). اما دسته‌ای دیگر از اندیشمندان قائل به وجود چالش‌هایی بزرگ در زمینه مشروعیت بخشی به این نوع تحریم‌ها هستند. این گروه از نظریه‌پردازان با استناد به برخی اسناد و آرای بین‌المللی از غیرقانونی بودن تحریم‌های یک و چندجانبه سخن به میان می‌آورند. به‌طور نمونه، بند ۳ ماده ۲ منشور به‌عنوان یکی از موارد مورد استناد گروه اخیر، از حل اختلافات بین‌المللی با استفاده از روش‌های مسالمت‌آمیز به‌نحوی که صلح و امنیت بین‌المللی و عدالت به خطر نیفتد، سخن می‌گوید. همچنین، بند ۴ ماده ۲ منشور هم که استفاده از زور یا تهدید به استفاده از آن را در روابط بین‌الملل ممنوع می‌کند، با تفسیر موسع می‌تواند تحریم‌های فراسرزمینی را نیز شامل شود (Golmohammadi, Vali & Imani, 2016: 62-63). این گروه، با ارائه تفسیری دیگر از اصل عدم مداخله در امور داخلی کشورها که در بند ۷ ماده ۲ منشور ملل

1. Unilateral
- 2.. Multilateral

۳. برای مطالعه تفصیلی تر ر.ک:

- Shambaugh, George E.; States, Firms, and Power: Successful Sanctions in United States Foreign Policy, SUNY Press, 1999

4. Iran and Libya Sanctions Act of 1996 (ILSA)

متحد به‌صراحت از آن سخن به میان آمده است، معتقدند این اصل، مداخله اعم از مستقیم یا غیرمستقیم یا دخالت در امور داخلی یا خارجی کشورها با توسل به ابزارهایی مانند تحریم را منع می‌کند. دیوان بین‌المللی دادگستری نیز در دعوی فعالیت‌های نظامی و شبه‌نظامی علیه نیکاراگوئه این اصل را بدین‌صورت تأیید می‌کند که با توجه به یک قاعده عرفی پذیرفته‌شده، اصل عدم مداخله، هر کشور یا گروهی را از مداخله مستقیم یا غیرمستقیم در امور داخلی دولت‌های دیگر بازمی‌دارد (ICJ Report, 1986:15).

مضاف بر آن در اسناد حقوق نرم از جمله منشور حقوق و تکالیف اقتصادی که در سال ۱۹۷۴ به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل رسیده نیز بر این نکته تأکید شده است که «هر دولتی براساس حاکمیت مستقلی که داراست، حق دارد نظام اقتصادی خاص خود را مطابق با اراده مردم و بدون دخالت خارجی یا هرگونه اجبار و تهدیدی انتخاب کند»^۱.

معتقدان به ممنوعیت اعطای صلاحیت فراسرزمینی به قانونگذاری داخلی، ضمن تأکید بر موارد مذکور، تصریح می‌کنند که چنین تحریم‌هایی به نقض اصل برابری حقوقی دولت‌ها، اصل حاکمیت ملی و اصل عدم مداخله منجر می‌شود. با توجه به اصول مذکور به‌نظر می‌رسد که اراده دولت‌ها در عرصه بین‌الملل بر اعطای ماهیت درون‌مرزی به قانونگذاری‌های ملی استوار بوده است و جز برخی استثناها، در حقوق بین‌الملل عرفی نیز دولت‌ها صرفاً در محدوده سرزمینی خودشان صلاحیت قانونگذاری دارند (AALCO Secretariat, 2013: 17).

در خصوص ایالات متحده باید گفت که این کشور در قبال ماهیت سرزمینی یا فراسرزمینی تحریم‌های اقتصادی، سیاستی دوگانه اتخاذ کرده است، با این توضیح که از یک طرف به وضع تحریم‌های فراسرزمینی علیه شرکت‌های خارجی و شهروندان غیرآمریکایی که خارج از مرزهای صلاحیت قانونگذاری ایالات متحده قرار دارند می‌پردازد و از دیگر سو، در قانون مدیریت صادرات خود^۲، شرکت‌های داخلی خود را از همراهی با تحریم‌های ثانویه دیگر دولت‌ها علیه دولت هدفی که روابط تجاری مناسبی با ایالات متحده دارد، منع می‌کند (Larsson, 2011: 15).

اقدامات ایالات متحده در راستای اعمال تحریم‌های فراسرزمینی

اعتراضات پرشمار و مستمر دولت‌ها علیه تحریم‌های ایالات متحده نشان‌دهنده استفاده متعدد این کشور از این ابزار سیاسی است. آمریکا در طول سالیان اخیر بیش از ۱۲۵ تحریم یکجانبه و فراسرزمینی را علیه ۴۷ کشور که اکثریت آنها را کشورهای در حال توسعه تشکیل می‌دادند، به مرحله اجرا درآورده است و بهانه وضع این تحریم‌ها نیز مواردی از حقوق بشر تا تهدیدات امنیتی را شامل می‌شود^۳ (AALCO Secretariat, 2013: 34).

1. RES/29/3281 - Charter of Economic Rights and Duties of States (1974), Art.1.

2. Export Administration Act of 1979 (EAA).

3. تاکنون کشورهایی نظیر ایران، عراق، لبنان، لیبی، سوریه، سودان، یمن، چین، کوبا، کرواسی، میانمار، نیجریه،

رد پای تحریم فراسرزمینی را می‌توان در بسیاری از قوانین مصوب کنگره آمریکا از جمله قانون تحریم ایران و لیبی (ایلسا) مصوب ۱۹۹۶، قانون جامع تحریم، مسئولیت‌پذیری و منع سرمایه‌گذاری ایران (سیسادا) مصوب ۲۰۱۰، قانون آزادی ایران و مقابله با اشاعه هسته‌ای (ایفکا) مصوب ۲۰۱۲، قانون کاهش تهدیدات ایران و حقوق بشر در سوریه (ایترا) مصوب ۲۰۱۲، بخش مربوط به ایران در قانون مجوز امنیت ملی در سال مالی ۲۰۱۲ (NDAA)^۴ و قانون مقابله با دشمنان آمریکا از طریق تحریم‌ها (کاتسا)^۵ مصوب ۲۰۱۷ مشاهده کرد.

تحریم‌های ایالات متحده علیه ایران را می‌توان به سه دسته کلی تقسیم کرد: تحریم‌های قبل از سال ۲۰۰۶ میلادی، تحریم‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۵ و بازگشت تحریم‌های قبلی و اعمال تحریم‌های جدید از سال ۲۰۱۸ تاکنون. تحریم‌های ایالات متحده پس از انقلاب اسلامی در فواصل مختلف و به دلایل مختلف علیه جمهوری اسلامی ایران وضع شده است، تا آنجا که در سال ۱۹۹۶ قانون تحریم ایران و لیبی (ایلسا) به تصویب کنگره رسید. قانون ایلسا که بعدها به قانون تحریمی ایران (ISA) تغییر نام داد و اصلاحاتی در راستای تشدید جرائم و مجازات‌هایش انجام گرفت، همچنان لازم‌الاجراست. به موجب بخش ۵ قانون مذکور «هرگونه سرمایه‌گذاری به میزان ۲۰ میلیون دلار یا بیشتر در سال برای توسعه بخش نفت و گاز در ایران، توسط هر شخصی

گواتمالا، کره شمالی و... مشمول این قبیل تحریم‌های ایالات متحده قرار گرفته‌اند.

1. COMPREHENSIVE IRAN SANCTIONS, ACCOUNTABILITY, AND DIVESTMENT ACT of 2010 (CISADA):

به موجب این قانون هر شخص حقیقی یا حقوقی اعم از مؤسسات مالی ایرانی یا خارجی که با فعالیت خود موجب تسهیل دستیابی ایران به سلاح‌های با قدرت تخریب بالا شده یا فعالیت اشخاصی را که به موجب قطعنامه‌های ۱۷۳۷ (۲۰۰۶)، ۱۷۴۷ (۲۰۰۷)، ۱۸۰۳ (۲۰۰۸) و ۱۹۲۹ (۲۰۱۰) شورای امنیت، در فهرست تحریم‌های مالی قرار گرفته‌اند، تسهیل کند، مشمول تحریم‌های موضوع قانون فوق خواهد شد.

2. IRAN FREEDOM AND COUNTER PROLIFERATION ACT (IFCA) 2012:

به‌واسطه بخشی از این قانون، ایالات متحده به انستاد اموال اشخاصی که با آگاهی، به حمایت فنی و مالی از بخش‌های کشتی رانی، کشتی‌سازی و انرژی در ایران مبادرت ورزند، می‌پردازد.

3. IRAN THREAT REDUCTION AND SYRIA HUMAN RIGHT ACT (ITRA), 2012.

4. NDAA (Section 1245 of the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012):

به موجب قسمت ۳ از بند d مربوط به بخش ۱۲۴۵، بانک‌های مرکزی خارجی که با ایران و به‌منظور خرید و فروش نفت یا محصولات نفتی، تراکنش مالی دارند هدف تحریم‌های موضوع این قانون - از جمله بستن و یا محدود کردن حساب‌های بانکی در ایالات متحده - قرار می‌گیرند.

5. COUNTERING AMERICA'S ADVERSARIES THROUGH SANCTIONS ACT (CATSA) , 2017:

ایالات متحده در قانون کاتسا به مقررات تحریمی در خصوص سه دولت ایران، روسیه و کره شمالی پرداخته است. به موجب بخشی از مقررات مربوط به ایران در این قانون، هر شخصی که عامدانه در هر فعالیتی که عملاً به توسعه برنامه موشکی ایران کمک می‌کند، مشارکت داشته باشد یا به ایران در دریافت، انتقال و توسعه این توانمندی‌ها کمک کند، مشمول مجازات‌های مذکور در این قانون از جمله توقیف اموال و اخراج از خاک آمریکا خواهد شد.

ممنوع است». قانون مذکور مشخصاً شرکت‌ها و اشخاص حقیقی خارجی و به تبع آنها منافع اقتصادی کشورهای ثالث را به خاطر همراه نشدن با سیاست خارجی دولت ایالات متحده در معرض خطر قرار داد و از این رو مورد اعتراض دیگر کشورها و اتحادیه اروپا قرار گرفت. لیکن نهایتاً تا سال ۲۰۰۶ به طور کامل اجرا نگردید و همین امر باعث عدم طرح دعوی بین‌المللی توسط دولت‌های متضرر علیه ایالات متحده شد. با این وجود پس از صدور اولین قطعنامه شورای امنیت علیه دولت جمهوری اسلامی^۱ و به همین ترتیب قطعنامه‌های بعدی شورای امنیت در خصوص فعالیت‌های هسته‌ای ایران^۲، رویکرد یکجانبه آمریکا به رویکردی بین‌المللی تبدیل شد و در نتیجه با توجه به پشتوانه قطعنامه‌های شورای امنیت عملاً از یکجانبه بودن خارج شد. در سال ۲۰۱۵ و با تصویب برجام در چارچوب قطعنامه «۲۲۳۱»، قطعنامه‌های مذکور ملغی شد.^۳ با این حال، در سال ۲۰۱۸ و با خروج ایالات متحده از برجام، تحریم‌های یکجانبه قبلی مجدداً بازگشته است و تحریم‌های جدیدتری نیز توسط دولت مذکور به صورت یکجانبه علیه دولت و ملت ایران وضع گردیده است. در این بخش با توجه به بازگشت تحریم‌های یکجانبه و وضع برخی تحریم‌های جدید توسط دولت ایالات متحده، ماهیت تحریم‌های یکجانبه مذکور پس از سال ۲۰۱۸، با تعهدات دولت آمریکا در چارچوب موافقت‌نامه‌های سازمان جهانی تجارت بررسی حقوقی خواهد شد. شایان ذکر است با توجه به بند «c» ماده ۲۱ موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت و بند «c» ماده ۱۴ مکرر موافقت‌نامه عمومی تجارت خدمات، رعایت مفاد موافقت‌نامه‌های مذکور نباید مانع از رعایت تعهدات دولت‌ها در چارچوب قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد گردد. بنابراین با توجه به صراحت موافقت‌نامه‌های مذکور، در این مقاله صرفاً به بررسی اعمال یکجانبه و خارج از چارچوب شورای امنیت سازمان ملل متحد و به طور خاص خروج از برجام و اقدامات ناشی از آن پرداخته خواهد شد.

مغایرت تحریم‌های فراسرزمینی با تعهدات آمریکا در سازمان جهانی تجارت

سازمان جهانی تجارت در مقررات مختلف خود به خصوص گات ۱۹۹۴، به منظور تحکیم و تضمین تجارت آزاد و به دور از تبعیض، اصول مختلفی را وضع نموده است و دولت‌های عضو، رعایت اصول فوق را به منظور نیل به اهداف سازمان، متعهد شده‌اند. با این حال به منظور تحت فشار قرار نرفتن اعضا و با در نظر گرفتن نگرانی‌های آنها، استثنائاتی نیز در خصوص رعایت این اصول در گات گنجانده شده است که دولت‌ها می‌توانند در موارد مربوط به عدم اجرای یک تعهد به آن‌ها استناد کنند.

در ادامه، تعهدات مرتبط با این نوشتار و استثنائات مربوط به آنها بررسی می‌شود.

1. UN SC Res 1737 (27 December 2006)

2. UN SC Res 1747 (24 March 2007), UN SC Res 1803 (3 March 2008), UN SC Res 1929 (9 June 2010).

3. UN SC Res 2231 Resolution 2231 (20 July 2015).

۱. تعهدات آمریکا در سازمان جهانی تجارت

نخستین اصل موجود در گات که مصادیق آن در مواد مختلف آن، از جمله ۱، ۳، ۱۰ و ۱۳ ذکر شده «اصل عدم تبعیض» است. وظیفه اساسی این اصل، از میان بردن محدودیت‌های تبعیض‌آمیز در عرصه تجارت بین‌الملل است (Kontrovich, 2003: 283).

از جمله مصادیق اصل اخیر می‌توان به شرط ملل کامله‌الوداد^۱ در ماده ۱ (و به‌نوعی ماده ۱۳) و قاعده رفتار ملی در ماده ۳ گات اشاره نمود. به موجب شرط ملل کامله‌الوداد هیچ‌یک از اعضا نمی‌توانند برای کالاهای یکی از دول عضو یا کالاهایی که قصد انتقال به دولت مذکور را دارند، مصونیت یا امتیازی بیش از کالاهای دیگر دولت‌ها قائل شوند و چنانچه این اتفاق رخ دهد، امتیاز مذکور «فوراً و بدون هیچ‌گونه پیش‌شرطی» به کالاهای مشابهی که به تمام دیگر دولت‌های عضو تعلق دارد یا مقصدشان خاک آن دولت‌هاست نیز تعلق خواهد گرفت. بخش ۱۲۴۵ قانون (NDAA)^۲ با ایجاد ممنوعیت در باز کردن حساب برای اشخاص و شرکت‌های خارجی مشمول تحریم، شرط ملل کامله‌الوداد مندرج در گات را نقض می‌کند. از سوی دیگر، براساس قانون نامبرده، تجارت کالاهایی که با عدم دسترسی به حساب‌های مذکور محدود شده است نیز نقض تعهد کلی مبنی بر عدم ایجاد محدودیت کمی بر تجارت کالاهاست. به همین ترتیب قانون مذکور مواد مشابه موافقت‌نامه عمومی تجارت خدمات (گاتس) را نیز که موجب تبعیض در تجارت خدمات مشابه شود، نقض می‌کند.

مفاد قانون ایسا^۳ اصلاح‌شده توسط بخش ۱۰۲ قانون سیسادا^۴ با ایجاد محدودیت در ارائه خدمات بانکی برای صادرات و واردات به اشخاص مشمول تحریم، ماده ۱۱ گاتس در خصوص پرداخت و مبادلات را نقض می‌کند. تحریم‌های ناظر بر ایجاد محدودیت در صادرات مندرج در قانون مذکور نیز به‌صراحت ماده ۱۱ گات را که بر اعمال غیر تبعیض‌آمیز محدودیت‌های کمی بر واردات و صادرات کالاها تأکید دارد، نقض می‌کند. همچنین مفاد قانون مذکور با ایجاد ممنوعیت در اختصاص وام‌های بانکی بیش از ۱۰ میلیون دلار سالیانه، موجب نقض ماده ۲ گات و ۱۸ گاتس در خصوص رفتار ملی می‌شود. با این توضیح که ایجاد تبعیض در اعطای وام می‌تواند به کنار رفتن شرکت‌های موضوع قانون اخیر در رقابت با سایر شرکت‌های تجاری منجر شود. همین‌طور، ممنوعیت مشارکت در سازوکار تأمین منابع بخش عمومی احتمالاً ماده ۲ گات در خصوص رفتار ملی را نقض می‌کند (Balan, 2013: 378). با بررسی ماده ۱۳ که بر عدم وضع هرگونه ممنوعیت یا محدودیتی بر واردات هر نوع کالا از خاک دیگر دولت‌های عضو یا صادرات هر نوع کالا به مقصد دیگر دولت‌های عضو تأکید دارد،

1. General Most-Favoured_Nation Treatment

2. National Defense Authorization Act (NDAA).

3. Iran Sanctions Act (1996).

4. COMPREHENSIVE IRAN SANCTIONS, ACCOUNTABILITY, AND DIVESTMENT ACT OF 2010

دو حالت قابل تصور است؛ حالتی که دولت هدف تحریم‌های ایالات متحده همانند ایران عضو سازمان نباشد که در این فرض به‌طور کلی محدودیتی برای اعمال تحریم به موجب این ماده در چارچوب قواعد سازمان جهانی تجارت و در صورت عدم تعارض با دیگر قواعد حقوق بین‌الملل مانند حقوق بنیادین و حقوق بشردوستانه در نظر گرفته نشده است. هرچند، در موقعیت اخیر نیز، همچنان این سؤال باقی می‌ماند که آیا تحریم‌های فراسرزمینی که به محدود کردن تجارت دیگر دولت‌ها با دولت هدف تحریم‌های آمریکا می‌پردازد، نقض ماده مذکور به حساب نمی‌آید؟ در جواب می‌توان گفت از آنجا که محدودیت‌های مذکور فاقد وصف تبعیض‌آمیز است و تمام دولت‌های عضو را در برمی‌گیرد، شامل قسمت انتهایی بند ۱ ماده ۱۳ می‌شود^۱ و نقض این ماده به حساب نمی‌آید.

حالت دوم حالتی است که دولت هدف تحریم، همانند کوبا خود عضو سازمان باشد. در چنین حالتی باید گفت اعمال محدودیت و ممنوعیت بر واردات کالاهای کشور هدف - مانند ممنوعیت‌هایی که به موجب هلمز بورتون علیه دولت کوبا اعمال شد - نقض آشکار ماده ۱۳ گات به‌شمار می‌آید. در ادامه به دفاعیات آمریکا در قالب استثنائات اصول مذکور و پاسخ‌های ممکن در تأیید یا رد آنها پرداخته خواهد شد.

دیگر مصداق اصل عدم تبعیض که به حقوق داخلی دولت‌ها برمی‌گردد، قاعده «رفتار ملی» مطروحه در ماده ۳ گات است که به‌طور کلی به ممنوعیت حمایت از تولیدات داخلی - چه از طریق وضع قاعده و قانون و چه به موجب وضع تعرفه بر کالاهای وارداتی - می‌پردازد. برخی استدلال می‌کنند که منظور نظر آمریکا از قوانین تحریمی خود، هیچ‌گاه حمایت از تولیدات داخلی خود نیست، بلکه همواره با دفاعیات و توجیهات دیگری به اعمال تحریم مبادرت ورزیده است. بنابراین نقضی در خصوص ماده ۳ گات اتفاق نیفتاده است (Spanogle, 1997: 1320). در پاسخ به ادعای اخیر می‌توان گفت که نتیجه مدنظر ماده ۳ گات یعنی به‌وجود آمدن میدان رقابتی نابرابر به نفع محصولات داخلی، فارغ از نیت ایالات متحده از وضع قوانین تحریمی خود به‌وقوع خواهد پیوست و فرصت برابر برای حضور در بازارهای آمریکایی از دولت هدف تحریم و دولت‌های ثالث گرفته خواهد شد و نتیجه چنین عملی متضرر شدن این دولت‌ها خواهد بود. بنابراین می‌توان استدلال طرفداران نقض اصل رفتار ملی مطروحه در ماده ۳ گات را قابل تأیید دانست.

در ادامه، ماده ۵ گات در حالی از آزادی حمل‌ونقل کالا میان دولت‌های عضو بدون در نظر گرفتن مبدأ و مقصد کالاها، کشور سازنده آنها یا مالکیت کالاها صحبت به میان می‌آورد که برخی تحریم‌های فراسرزمینی ایالات متحده - چنانکه ذکر شد - ورود و عبور کالاهای مرتبط با کشورهای هدف تحریم - چه توسط خود آن کشورها یا توسط اشخاص مرتبط با

۱. بند ۱ ماده ۱۳ گات: مگر این که واردات کالای مشابهی از تمام دولت‌های ثالث و یا صادرات کالای مشابهی از تمام دولت‌های ثالث به‌طور یکسان با محدودیت یا ممنوعیت همراه گردد.

دیگر اعضای سازمان - یا از خاک آمریکا را اجازه نمی‌دهند و این نوع محدودیت‌ها ناقض گات قلمداد می‌شوند.

پس از آن به ماده ۱۱ گات برمی‌خوریم که اعضا را از اعمال هرگونه محدودیت در واردات کالاهای ساخت کشورهای عضو یا صادرات کالا به مقصد این کشورها منع می‌کند. بر همین مبنا اعمال تحریم‌های تجاری که در نتیجه آنها صادرات یکی از دولت‌های عضو با محدودیت مواجه شود نیز طبق ماده مذکور ممنوع است. بنابراین ایالات متحده به موجب این ماده حق وضع هرگونه محدودیت وارداتی بر کالاهای دولت‌های عضو را که با کشورهای هدف تحریم ایالات متحده و برخلاف میل آمریکایی‌ها، مراودات تجاری دارند، از دست می‌دهد. همچنین نمی‌تواند بر ورود کالاهای دولت‌های عضو که در ساخت آنها از مواد اولیه تولیدی توسط کشورهای موضوع تحریم آمریکا استفاده شده است، محدودیتی ایجاد کند. با این حال در عمل دیده می‌شود که ایالات متحده به‌عنوان نمونه برای واردات مواد خوراکی تولیدی کانادا که در آنها از شکر کوبایی استفاده شده است، در شرایطی تبعیض‌آمیز الزام به دریافت مجوز از ایالات متحده را تجویز می‌کند (Howse & Genser, 2008: 181).

۲. دفاعیات ایالات متحده

به‌نظر می‌رسد بهترین راهی که بتوان به موجب آن، تحریم‌های فراسرزمینی را سازگار با تعهدات مذکور در گات به‌شمار آورد، استناد به استثنای ذکر شده در آن به‌عنوان معاذیر عدم رعایت برخی تعهدات است. ایالات متحده، ابتدا با این استدلال که تحریم‌های فراسرزمینی در حوزه سیاست خارجی این دولت است و ارتباطی به گات و حوزه تجارت بین‌الملل ندارد، سعی در نشان دادن خروج موضوعی بحث از مباحث مطروحه در گات داشت، اما در ادامه و در همراهی با ادعای پیشین، با استناد به ماده ۲۱ گات تلاش کرد تا قوانین تحریمی خود را ذیل استثنائات مربوط به امنیت ملی موجه جلوه دهد.

با اینکه تاکنون به‌جز اعتراض بی‌سرانجام اتحادیه اروپا به قانون تحریمی کوبا (هلمز-بورتون) در سازمان و تشکیل هیأت رسیدگی^۱، تلاش اعتراض‌آمیز دیگری در خصوص تحریم‌های ایالات متحده به ثبت نرسیده است، اما قبل از ایجاد سازمان و در زمان حیات مستقل گات، اقدامات تحریمی آمریکا سه بار مورد اعتراض قرار گرفته و دولت‌ها را به بحث و تبادل نظر در این خصوص واداشته است. در جریان نخستین اعتراض، یعنی شکایت دولت چک-اسلواکی از آمریکا (۱۹۴۹) به‌علت الزامی کردن دریافت مجوز برای برخی کالاهای تولید چک-اسلواکی که قصد ورود به خاک ایالات متحده را دارند، نماینده آمریکا در توجیه چنین وضعیتی

۱. اتحادیه اروپا پس از تشکیل هیأت رسیدگی و در پی توافقی که خارج از سیستم حل‌وفصل سازمان با آمریکا منعقد کرد، هیأت رسیدگی را به حالت تعلیق درآورد و از ادامه فعالیت آن جلوگیری کرد.

به‌استثنای امنیت ملی - موضوع ماده ۲۱ گات - استناد کرد و دیگر دولت‌ها نیز ضمن محترم شناختن تصمیم آمریکا، به سؤال مطرح‌شده توسط نماینده چک-اسلواکی مبنی بر نقض تعهدات دولت آمریکا ذیل گات، با اکثریت آرا پاسخ منفی دادند.^۱ در این نشست نماینده انگلستان ضمن حمایت از دیدگاه همیشگی ایالات متحده مبنی بر قاضی خود بودن در استناد به ماده ۲۱ گات، خاطرنشان ساخت که: «تصمیم نهایی در خصوص مسائل مربوط به امنیت یک کشور، با خود آن کشور است».

ممنوعیت ایجادشده توسط ایالات متحده بر شکر وارداتی از نیکاراگوئه، زمینه‌ساز شکایت این کشور از ایالت متحده شد (۱۹۸۳). دولت آمریکا برای توجیه اعمال خود به سیاسی بودن تحریم‌های اخیر استناد کرد و خاطرنشان ساخت که اساساً به‌واسطه اقتصادی نبودن علت تحریم‌های اخیر، هیأت رسیدگی صلاحیت رسیدگی به موضوع را ندارند (Schloemann & Ohlhoff, 1999: 434).

در سال ۱۹۸۵ تحمیل تحریم‌های همه‌جانبه صادراتی و وارداتی توسط آمریکا علیه نیکاراگوئه موجب شد تا نیکاراگوئه برای بار دوم خواستار تشکیل هیأت رسیدگی به‌منظور بررسی اقدامات آمریکا شود. دولت آمریکا این بار با تغییر موضع، تحریم‌های خود را با استناد به‌استثنای امنیت ملی توجیه کرد و اگرچه با تشکیل هیأت رسیدگی مخالفتی نکرد، در سند چارچوب تهیه‌شده در خصوص حیطه اختیارات هیأت رسیدگی^۲ شرطی را گنجانده مبنی بر اینکه هیأت مذکور، صلاحیت رسیدگی به درستی یا نادرستی استناد آمریکا به بند ۳ قسمت «ب» ماده ۲۱ و اعتبار آن را ندارد (Singh, 2012: 14). به این ترتیب، در این مورد نیز هیأت حل اختلاف در مورد بررسی و مشروعیت‌سنجی استندهای مکرر آمریکا به‌استثنای امنیت ملی در خصوص تحریم‌ها ناکام بود. بنابراین از نظر دولت ایالات متحده در صورت استناد دولتی به ماده ۲۱، رکن حل‌وفصل اختلاف اصولاً صلاحیت رسیدگی به پرونده مذکور را ندارد، چراکه این دولت است که منافع اساسی خود را مورد حمایت قرار می‌دهد و مرجع تعیین آن با استناد به ماده ۲۱ گات، خود دولت است.

۳. تحلیل و بررسی امکان استناد به دفاع امنیت ملی

ماده ۲۱ گات استثنائات توجیه‌کننده عدم اجرای تعهدات دولت‌های متعاقد را در سه بخش در نظر می‌گیرد که عبارت‌اند از: الف) موارد مربوط به افشای اطلاعات مغایر با منافع ملی اساسی؛ ب) موارد مرتبط با اختیار دولت‌ها در اتخاذ تدابیری برای تأمین منافع ملی اساسی که:

1. The Twenty-Second Meeting of CONTRATCING PARTY at The Third Session of GATT Members, Page 3. Available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/49expres.pdf
2. Terms of Reference of Panel

۱. به مواد شکافت‌پذیر یا موادی که از آنها مشتق می‌شود مربوط باشد؛
 ۲. به تبادل اسلحه، مهمات و تجهیزات جنگی و تبادل در کالاها و مواد دیگر که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به‌منظور تهیه تأسیسات نظامی انجام می‌گیرد مربوط باشد؛
 ۳. در زمان جنگ یا شرایط اضطراری دیگر در روابط بین‌الملل گرفته شود.
- ج) موارد مربوط به هر عمل یا اقدامی که مانع طرف متعاقد در انجام تعهدات خود تحت منشور سازمان ملل برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی شود.

پیش از بررسی قسم سوم ماده ۲۱، بررسی سیر تاریخی استناد به وضعیت مذکور در رکن حل‌وفصل اختلاف سازمان جهانی تجارت لازم است. در پرونده‌های مطروحه علیه آمریکا ذیل گات، دولت‌های عضو هیچ‌گاه با اجماع، صلاحیت سازمان و رکن حل اختلافش را در خصوص مسائل مطروحه درباره ماده ۲۱ گات رد نکرده‌اند (Schloemann, 1999: 432). حتی هیأت رسیدگی مربوط به دعوی دوم نیکاراگوئه علیه آمریکا اگرچه محدودیت و عدم صلاحیت خود در خصوص بررسی مفهوم امنیت ملی را می‌پذیرد، در نهایت سؤال مهمی را در گزارش خود مطرح می‌کند و آن اینکه: «اگر تشخیص موارد مربوط به امنیت ملی هر کشوری صرفاً بر عهده خودش باشد، اعضای گات چگونه اطمینان حاصل کنند که کشور مذکور مفهوم فوق را بسط نداده و آن را جز در مورد اهداف تعیین‌شده ذیل ماده ۲۱ گات مورد استفاده و استناد قرار نمی‌دهد» (GATT Panel Report, 1986: Para 5.17).

در سال ۱۹۸۲ میلادی، اتحادیه اقتصادی اروپا و دولت‌های عضو آن به‌همراه کانادا و استرالیا، با استناد به قسمت سوم ماده ۲۱ گات و بر مبنای قطعنامه ۵۰۲ شورای امنیت، واردات خود از آرژانتین را به حالت تعلیق درآوردند. در پی این اقدام دولت آرژانتین مراتب اعتراض خود به نقض گات را در شورای وزرا مطرح کرد و خواستار تفسیر ماده ۲۱ شد. قسمت سوم بند ۷ بیانیه پایانی وزرا^۱ که در نوامبر ۱۹۸۲ به تصویب رسید، نتیجه درخواست مذکور است. به موجب بند اخیر «کشورهای عضو متعهد می‌شوند که - به‌صورت جداگانه و مشترکاً - از اتخاذ اقدامات محدودکننده تجاری که ماهیتاً به دلایل غیراقتصادی وضع شده و در تعارض با گات هستند، اجتناب ورزند»^۲. پرواضح است که بیانیه اخیر حاکی از آن است که استدلال‌های مکرر آمریکا مبنی بر ماهیت سیاسی تحریم‌ها و عدم ارتباط آنها با گات، طرفداران زیادی ندارد و دولت‌ها مخالف مشروعیت‌بخشی به تحریم‌های فراسرزمینی صرفاً به‌علت ادعای غیراقتصادی بودن آن‌ها هستند.

در ادامه امکان توسل ایالات متحده به هریک از دفاعیات مذکور بررسی می‌شود. بند «الف»

1. CONTRACTING PARTIES Thirty-Eighth Session, ministerial declaration Adopted on 29 November 1982, Part 7 (iii).

2. See *Analytical Index of the GATT*, Article XXI, available at: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art21_e.pdf (last visited on July 15, 2019)

که بی‌ارتباط با موضوع این مقاله است و با توجه به اینکه در این مقاله تمرکز بر اقدامات ایالات متحده پس از خروج از برجام است، بند «ج» نیز بی‌ارتباط است. بنابراین بر روی بند «ب» متمرکز خواهیم بود. ماده ۲۱ گات در بند «ب»، صرفاً منافع امنیتی ضروری را مدنظر قرار داده و لازم است ماده مذکور را از این منظر که اقدامات صورت گرفته باید در راستای حفظ منافع امنیتی باشد نه هر نوع منفعتی و همچنین منافع امنیتی مذکور نیز باید دارای وصف ضرورت باشند، به‌طور مضیق تفسیر کرد.

در بند «ب» به سه دسته مجزا اشاره شده است؛ دسته اول به تجارت مواد شکافت‌پذیر و مواد مرتبط با آن اختصاص دارد که طبیعتاً هدف از درنظر گرفتن آن جلوگیری از گسترش و اشاعه سلاح‌های هسته‌ای است. با وجود این در تحریم‌های یکجانبه آمریکا علیه ایران اگرچه هدف ظاهراً دست نیافتن ایران به سلاح‌های اتمی است، عمده تحریم‌های وضع شده ارتباطی به تجارت مواد هسته‌ای و اورانیوم ندارد. از سوی دیگر، با توجه به اینکه فعالیت‌های هسته‌ای ایران در چارچوب قطعنامه‌های شورای امنیت در نظارت کامل آژانس انرژی اتمی قرار دارد، صرفاً به‌نظر می‌رسد اقداماتی که برخلاف چارچوب تعهدات بین‌المللی دولت‌ها در قالب آن پی تی و همچنین قطعنامه‌های شورای امنیت انجام پذیرد، مشمول بند مذکور شود.

در خصوص قسم دوم مندرج در بند «ب» که به تبادل اسلحه، مهمات و تجهیزات جنگی مربوط است نیز عمده تحریم‌های وضع شده گسترده‌تر از ایجاد محدودیت در تبادل و تجارت سلاح هستند. استناد به این بند به‌طور کلی فقط ممکن است صادرات سلاح و تجهیزات نظامی را توجیه کند و تحریم شرکت‌هایی که با ایران تجارت می‌کنند، بسیار دور از این بند به‌نظر می‌رسد، حتی اگر ایالات متحده ادعا کند برای مثال درآمد حاصل از فروش نفت برای خرید تجهیزات نظامی به‌کار رفته است، باید اثبات کند تجهیزات مذکور در مخاصمات مسلحانه مغایر با تعهدات بین‌المللی دولت ایران به‌کار رفته است و از سوی دیگر باید ابتدا اثبات کند که تحریم‌های مذکور به‌طور هدفمند تجارت اسلحه را هدف گرفته است. در حال حاضر تحریم‌های اعمال شده بسیار گسترده‌تر از تجارت اسلحه یا حتی تأمین منابع آن است، بنابراین استناد به این بند نیز توجیه‌کننده اقدامات مذکور نیست. از سوی دیگر قسم سوم مندرج در بند «ب» به وضعیت جنگ یا شرایط اضطراری دیگر در روابط بین‌الملل اشاره دارد.

دلیل درنظر گرفتن استثنای مذکور، شرایط جنگی یا تهدید قریب‌الوقوع شرایط جنگی است. مفهوم جنگ روشن است و مشخصاً به معنای توسل به قوای نظامی علیه کشور دیگر است^۱ و به‌نظر می‌رسد جنگ از انواع شرایط اضطراری در روابط بین‌الملل به‌شمار رود. ممکن است ایالات متحده وضعیت خود با ایران را در چارچوب شرایط اضطراری تفسیر کند و بدین‌منظور از دفاع امنیت ملی بهره گیرد. با وجود این با توجه به اینکه معمولاً شرایط

1. See the UN General Assembly Resolution 3244(XXIX) ('Definition of Aggression') 14 December 1974.

اضطراری بازه زمانی محدودی را در بر خواهد داشت و مشمول اقدامات انجام گرفته در سال‌های قبل نخواهد شد، در نتیجه با توجه به اینکه در حال حاضر بیش از ۴۰ سال است که بین ایران و ایالات متحده روابط سیاسی وجود ندارد و صرفاً در بازه محدود در سال‌های ۶۷-۱۳۶۶ در خلیج فارس درگیری نظامی وجود داشته است، قابلیت استناد به این بند کمی دشوار به نظر می‌رسد. در ادامه به بررسی تنها پرونده‌ای خواهیم پرداخت که در همین زمینه در رکن حل‌وفصل اختلاف سازمان طرح شده و دفاع دولت خوانده نیز با استناد به قسم «ج» بند «ب» ماده ۲۱ صورت گرفته است و آن، دعوی دولت اوکراین علیه برخی اقدامات انجام گرفته از جانب دولت روسیه در ایجاد محدودیت در ترانزیت کالا از خاک روسیه است.^۱ در این پرونده اوکراین ادعا می‌کند که اقدامات روسیه در سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ در ایجاد محدودیت و ممانعت در ترانزیت کالاها از اوکراین به قزاقستان و قرقیزستان از خاک روسیه ناقض ماده ۵ گات در خصوص تعهدات دولت‌ها در خصوص ترانزیت کالاهاست. روسیه در مقابل با استناد به استثنای مندرج در بند «ب» ماده ۲۱ اقدام خود را توجیه کرده و با استناد به اینکه امنیت ملی صرفاً بر مبنای تشخیص دولت‌ها خواهد بود و هر زمان و هر دولت با دیگری متمایز است، صلاحیت رکن حل‌وفصل اختلاف در رسیدگی به پرونده را مورد ایراد قرار داد. همچنین دولت روسیه ادعا کرد که وضعیت واقع شده از سال ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۸ که اقدامات محدودکننده ترانزیت در آن بازه زمانی اتخاذ شده بود، مشمول وضعیت اضطراری در روابط بین‌المللی مندرج در بند «ب» ماده ۲۱ می‌شود و دولت روسیه اقدامات مذکور را در جهت دفاع از منافع خود در وضعیت مذکور اتخاذ کرده است. همچنین دولت روسیه ادعا کرد که تعیین منافع ملی اساسی دولت‌ها و اقدامات لازم برای حمایت از منافع مذکور صرفاً در اختیار دولت ذی‌ربط است. هائت رسیدگی در بررسی خود با توجه به آنکه تفاهم‌نامه مربوط به قواعد و آیین حاکم بر حل‌وفصل اختلافات، سازوکار یا شرایط متمایزی را برای رسیدگی به دعوی ناشی از استناد به ماده ۲۱ گات در نظر نگرفته بود، بنابراین بر مبنای اصول و قواعد رسیدگی گات صلاحیت خود را برای رسیدگی احراز کرد. بنابراین در اینجا برای اولین بار ادعای ایالات متحده در عدم صلاحیت هیأت رسیدگی با استناد به ماده ۲۱ نقض شد. سپس در ادامه به بررسی مفهوم و ماهیت ماده ۲۱ و اختیار دولت در تعیین مصادیق آن پرداخت. هیأت حل اختلاف، در بررسی خود اذعان کرد که مشهود است که روابط بین اوکراین و روسیه در سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۶ تا حدی خصمانه بوده است، تا حدی که توجه جامعه جهانی را به خود جلب کرده است. همچنین مسائل مورد تنش در برخی موارد مربوط به تنش‌های مرزی بین دو کشور بوده و این تنش‌ها اغلب مربوط به همان نقاط مرزی بوده است که روسیه ترانزیت کالا از اوکراین را در آنها متوقف ساخته است. از سوی دیگر، تنش و درگیری بین روسیه و اوکراین در قطعنامه مجمع عمومی

1. *Russia – Measures concerning traffic in transit*, WT/DS512/7 29 April 2019

سازمان ملل متحد به‌عنوان یک مخاصمه بین‌المللی مورد پذیرش قرار گرفته است.^۱ همچنین در نتیجه تنش‌های بین روسیه و اوکراین برخی کشورها روسیه را تحریم کرده‌اند. در نتیجه دیوان وضعیت موجود بین اوکراین و روسیه را مصداق شرایط اضطراری بین‌المللی به‌شمار آورد. در ادامه، هیأت رسیدگی اشاره کرد که بنابراین اقدامات انجام‌گرفته در زمان شرایط اضطراری انجام پذیرفته است و با عنایت به اینکه تعیین منافع ملی اساسی در هر کشور و هر زمان متفاوت خواهد بود، تعیین این امر در اختیار کشور مدعی است، البته مشروط به رعایت حسن نیت. تعهد به رعایت حسن نیت بدان‌معناست که دولت‌های متعاقد نباید استثنای ماده ۲۱ را به وسیله‌ای برای رهایی از تعهدات دوجانبه بین‌المللی خود مبدل سازند.^۲ بنابراین در نظر هیأت رسیدگی کفایت اقدامات انجام‌گرفته تا حد چشمگیری به شرایط اضطراری بستگی دارد و در مواردی که شرایط اضطراری مستقیماً به مخاصمات مسلحانه و منافع دفاعی برنگردد، دامنه اقدامات بسیار محدود خواهد شد.

در نتیجه و با استناد به رأی هیأت رسیدگی در پرونده مذکور اولاً پس از امضای برجام و با نیل به توافق بین‌المللی در چارچوب قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل شرایط جنگی بین ایران و آمریکا برقرار نبوده و با عنایت به اینکه وضعیت از مصادیق شرایط اضطراری بین‌المللی نیست، می‌توان ادعا کرد که بازگشت تحریم‌ها و وضع تحریم‌های جدید بعد از برجام مشمول شرایط اضطراری نیست. از سوی دیگر، حتی در صورت پذیرش شرایط اضطراری، گستره اقدامات صورت‌گرفته از جانب آمریکا در اعمال تحریم‌ها بسیار بیش از رعایت حد کفایت و ضرورت برای شرایط اضطراری مذکور است. بنابراین به‌نظر می‌رسد امکان استناد به دفاع مذکور برای بسیاری از اقدامات ایالات متحده فراهم نباشد.

در همین زمینه، بیانیه جداگانه قاضی ممتاز به‌عنوان قاضی موردی^۳ دیوان بین‌المللی دادگستری در پرونده نقض عهدنامه مودت (ایران علیه آمریکا)^۴ می‌تواند مؤید دیدگاه اخیر باشد. ایشان ضمن اشاره به اقدامات یکجانبه ایالات متحده علیه دولت‌های ثالث در قالب تحریم، معتقدند این قبیل اقدامات ناقض اصل عدم مداخله و همچنین قوانین سازمان جهانی تجارت است و دولت آمریکا نمی‌تواند اقدامات اخیر را با استناد به استثنائات مطروحه در ماده ۲۱ گات، توجیه کند. در نتیجه تمامی کشورهای عضو به‌ویژه کشورهای دارای رابطه تجاری با ایران که در اثر وضع تحریم‌های مذکور دچار محدودیت در تجارت و روابط اقتصادی با ایران می‌شوند، می‌توانند در چارچوب سازوکار حل‌وفصل اختلافات سازمان جهانی تجارت طرح دعوا کنند. شایان ذکر است مفهوم استثنا و مصادیق آن صرفاً به گات تعلق ندارد؛ با این توضیح که

1. UN General Assembly Resolution No. 205/71, 19 December 2016.

2. Russia – Measures concerning traffic in transit, WT/DS 7/512, 29 April 2019, paras 7.102, 7.103

3. Ad hoc.

4. ICJ Report (2018-2019), Alleged violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America), page 690, para. 16.

استثنا کردن منافع اساسی و امنیتی به عنوان شرطی معاهده‌ای در بسیاری از موافقت‌نامه‌های سرمایه‌گذاری دوجانبه و همچنین معاهدات مودت منعقد شده میان کشورها از جمله معاهده مودت میان ایران و آمریکا مصوب ۱۳۵۵ش - دیده می‌شود. بنابراین برای روشن‌تر شدن مفهوم استثنا و شرط امنیت ملی می‌توان به داوری‌های متعددی که بر مبنای این معاهدات ایجاد شده و به اختلافات ناشی از استناد یک طرف به شروط استثنا پرداخته است، مراجعه کرد.

دولت آرژانتین که در اوایل قرن بیست و یکم میلادی با بحران شدید اقتصادی روبه‌رو شده بود، با تغییر سیاست‌های اقتصادی خود سبب ورود خسارات هنگفتی به سرمایه‌گذاران خارجی شد. همین مسئله سبب اقامه دعوی متعدد توسط سرمایه‌گذاران خارجی علیه دولت آرژانتین در مرکز بین‌المللی حل و فصل اختلافات سرمایه‌گذاری (ایکسید) شد. آرژانتین با اشاره به بحران اقتصادی و در خطر بودن امنیت ملی خود و با استناد به شرط استثنا که در اغلب موافقت‌نامه‌ها از جمله موافقت‌نامه دوجانبه سرمایه‌گذاری آمریکا-آرژانتین (ماده ۱۱) گنجانده شده بود، سعی کرد تا سیاست‌های اقتصادی خود را توجیه کند و از پرداخت خسارت به سرمایه‌گذاران خارجی سر باز بزند. تاکنون دیوان‌های داوری ایکسید، شش رأی را در این پرونده‌ها صادر کرده‌اند^۱ و با وجود بیان دیدگاه‌های ضدونقیض، اتفاق نظرهای متعددی میان محاکم به چشم می‌خورد. برای نمونه و در تفسیر شرط امنیت ملی - مطروحه در ماده ۱۱ موافقت‌نامه سرمایه‌گذاری آرژانتین و آمریکا - دیوان‌ها توافق داشتند که ماده ۱۱ معاهده دوجانبه مبتنی بر خودقضاوتی نیست^۲، به این معنا که آرژانتین به تنهایی قادر نیست تشخیص دهد عملش در خصوص نقض مقررات معاهده در چارچوب ماده ۱۱ قرار دارد یا خیر و این موضوع باید توسط دیوان‌های داوری مورد سنجش قرار بگیرد (پیری و همکاران، ۱۳۹۷: ۳۸۵). این تفسیر کاملاً در تقابل با موضعی است که ایالات متحده همواره در برابر اعضای گات اتخاذ کرده و استناد به دفاع امنیت ملی را مبتنی بر خودقضاوتی و حق بدون قید و شرط خود می‌داند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

1. *I. CMS Gas Transmission Company V. Argentine Republic*, Award, ICSID Case No. ARB/01/8, (May 12, 2005).
 2. *LG&E Energy Corp. V. Argentine Republic*, Decision on Liability, ICSID Case No. ARB/02/1, (Oct. 3, 2006).
 3. *Enron Creditors Recovery Corp. V. Argentine Republic*, Award, ICSID Case No. ARB/01/3, (May 22, 2007).
 4. *Sempra Energy Int'l V. Argentine Republic*, Award, ICSID Case No. ARB/02/16, (Sept. 28, 2007).
 5. *Continental Casualty Company V. Argentine Republic*, Award, ICSID Case No. ARB/03/9, (Sep. 5, 2008).
 6. *EL Paso Energy International Company V. the Argentine Republic*, Award, ICSID Case No. ARB/03/15, (31 October 2011).
2. *CMS*, award, 373; *Enron*, award, 332; *Sempra*, award, 385; *LG&E*, decision on liability, 212.

راه‌های پیش رو برای مقابله با یکجانبه‌گرایی ایالات متحده

مهم‌ترین سؤالی که در این مرحله از بحث قابلیت طرح پیدا می‌کند، این است که دولت یا دولت‌های عضو سازمان که همواره تأثیرات منفی عدم تجارت با کشورهای هدف تحریم آمریکا را تحمل کرده‌اند، چگونه می‌توانند در مقابل اقدامات فراسرزیمینی این دولت بایستند و در عین حال، از واکنش‌های تنبیهی ایالات متحده نیز مصون بمانند. در پاسخ به پرسش مذکور راه‌های موجود را بررسی می‌کنیم.

۱. استفاده از سازوکار حل و فصل اختلاف سازمان

در ابتدا شایان توضیح است که اعضای سازمان جهانی تجارت برای طرح دعوا علیه دیگر اعضا، به اثبات دارا بودن منافع مستقیم در دعوی مذکور نیاز ندارند، بلکه صرف نقض تعهدات از جانب دولت خوانده کفایت می‌کند.^۱ حل اختلاف در سازمان، همان‌طور که در ماده ۴ تفاهم‌نامه اصول و قواعد مربوط به حل و فصل اختلافات سازمان^۲ (زین پس به اختصار، سند تفاهم نامیده می‌شود) نیز ذکر آن رفته است، با مشورت آغاز می‌شود؛ بدین معنا که دولت متضرر، طرف مقابل را از مضر بودن اقداماتش آگاه می‌سازد و در خصوص دفع ضرر مذکور با یکدیگر به گفت‌وگو می‌پردازند. پس از طی تشریفات مشورت، چنانچه دولت مقابل (خوانده) توجهات کافی را به مطالبات دولت متضرر مبذول نداشت، دولت متضرر می‌تواند در شورای عمومی سازمان که نقش رکن حل اختلاف را نیز بر عهده دارد، براساس مفاد ماده ۶ سند تفاهم، درخواست خود مبنی بر تشکیل هیأت رسیدگی به منظور رسیدگی به نقض‌های احتمالی را به ثبت برساند. بر همین اساس، چنانچه اعتراضی در خصوص تحریم‌های فراسرزیمینی آمریکا به هیأت رسیدگی برده شود و هیأت رسیدگی یا رکن تجدیدنظر، مغایرت این تحریم‌ها با تعهدات ایالات متحده مطابق با گات و سایر موافقت‌نامه‌های مربوط به سازمان را احراز کنند، دولت ایالات متحده موظف است طبق ماده ۱۹ سند تفاهم، تحریم‌های خود را متوقف سازد و قوانین تحریمی خود را لغو یا اصلاح کند (رکن حل اختلاف طبق ماده ۲۱ سند تفاهم، به صورت مداوم بر اجرای پیشنهادهای و مقررات مطروحه در گزارش، نظارت خواهد داشت). حال اگر دولت آمریکا به هر دلیلی تبعیت از مقررات الزام‌آور مذکور را گردن نهد، گام بعدی از سلسله ضمانت‌اجراه‌های مربوط به احکام حل اختلاف سازمان فعال خواهد شد که عبارت است از پرداخت خسارت به دولت متضرر.

1. WTO Appellate Body Report, European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (EC-Bananas III) WT/DS27/AB/R, adopted (25 September 1997) para 13;
2. Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes (Annex 2 of the WTO Agreement).

در صورت استنکاف ایالات متحده از پرداخت خسارت، گام موقتی بعدی که تا زمان اصلاح رفتار دولت متخلف می‌تواند ادامه یابد، عبارت است از تعلیق امتیازات؛ بدین‌صورت که دولت‌های عضو سازمان می‌توانند در ابتدا با رعایت اصل تناسب، برخی از امتیازات خود نسبت به دولت متخلف را در راستای انجام عمل متقابل به حالت تعلیق درآورند (ماده ۲۲ سند تفاهم) و چنانچه عمل متخلفانه دولت مزبور ادامه داشته باشد، دولت‌های متضرر مجاز خواهند شد تا امتیازات مربوط به سایر موافقت‌نامه‌های خود ذیل سازمان را نیز در مورد دولت متخلف به حالت تعلیق درآورند.

۲. اقدام متقابل

همواره مؤثرترین و آخرین سنگر دولت‌ها در عرصه بین‌الملل برای وادار کردن دولت متخلف به انجام تعهداتش، اقدام متقابل بوده است. توسل به اقدام متقابل که ریشه آن به حقوق بین‌الملل عرفی برمی‌گردد، باید به قصد واداشتن دولت متخلف به ایفای تعهداتش انجام گیرد و با عمل ارتكابی توسط دولت اخیر تناسب داشته باشد.^۱ بنابراین در صورت نتیجه‌بخش نبودن توسل به سازوکار حل اختلاف سازمان، دولت متضرر می‌تواند طبق حقوق بین‌الملل عرفی دست به عمل متقابل بزند. شایان ذکر است که تعهدات اعضای سازمان براساس گات و سایر موافقت‌نامه‌های سازمان (از جمله سند تفاهم مربوط به حل‌وفصل اختلافات)، تعهداتی بین‌المللی هستند و در نتیجه، نقض آنها نیز نقض تعهدات بین‌المللی عضو متخلف به‌شمار می‌آید (Pauwelyn, 2000: 341). بر همین اساس و به‌منظور مقابله با نقض تعهد یک عضو در معاهدات چندجانبه، اقدام متقابل دسته‌جمعی نیز در طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها مطرح شده است. به موجب این نهاد (مواد ۴۲، ۴۸ و ۵۴ طرح) دولت‌هایی که مستقیماً از اقدامات عضو متخلف، آسیب ندیده‌اند نیز می‌توانند علیه آن دولت و به‌منظور حمایت از منافع جمعی یک گروه (یا سازمان)، دست به عمل متقابل بزنند.^۲ مواد اخیر می‌توانند مبنای مناسبی را جهت بحث در خصوص اقدام متقابل جمعی علیه ایالات متحده در رکن حل اختلاف سازمان فراهم آورند و مبانی حقوقی را بر واقعیت‌های مبتنی بر زور غلبه دهند. اهمیت مضاعف این نکته آنجا مشخص می‌شود که تعلیق امتیازات و حتی اقدام متقابل یک دولت به‌واسطه قدرت اقتصادی پایین‌تری که نسبت به دولت متخلف دارد، نتواند دولت اخیر را به متوقف ساختن نقض تعهداتش وادار کند (Ngangjoh & Rios-Herran, 2004: 30).

۱. مواد ۴۹ تا ۵۴ طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل در خصوص مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها (مصوب ۲۰۰۱)، به اقدام متقابل اشاره دارد.

۲. به موجب ماده ۴۸ طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها: «هر دولتی غیر از دولت زیان‌دیده حق دارد... به مسئولیت دولت دیگر استناد کند اگر تعهد نقض‌شده در قبال گروهی از دولت‌ها از جمله آن دولت بوده و این تعهد برای حمایت از منفعت جمعی گروهی از دولت‌ها وضع شده باشد.»

نتیجه‌گیری

امروزه سیاست‌زدگی مواضع حقوقی و حتی تجاری ایالات متحده بر کمتر کسی پوشیده است و از واکنش‌های این کشور مانند آنچه در خصوص تشکیل هیأت رسیدگی توسط اتحادیه اروپا برای اعتراض به قانون هلمز-بورتون شاهد آن بودیم، می‌توان به خالی بودن دست حقوقی آمریکا در بحث تحریم‌های فراسرزمینی پی برد.

آنچه به موجب این نوع تحریم‌ها در حال رخ دادن است، بی‌شک نقض فاحش اصولی مانند عدم تبعیض در گات و سوء استفاده از حقوقی مانند استثنای امنیت ملی است و دولت‌ها - چنانچه می‌خواهند خود قربانی بعدی این تحریم‌ها نباشند - باید با طی مراحل قانونی نظیر تشکیل هیأت رسیدگی از ادامه چنین اقداماتی جلوگیری کرده و تجارت آزاد به‌عنوان مهم‌ترین هدف وجودی گات را احیا و تضمین کنند. دولت‌های اروپایی، اگرچه در راستای حفظ منافع خود از قبل توافقنامه‌هایی مانند برجام و بعد از سال‌ها تبعیت از تحریم‌های اقتصادی آمریکا، این روزها از مقابله با قوانین فراسرزمینی ایالات متحده سخن می‌گویند و اتحادیه اروپا نیز در همین زمینه اعلام کرده است که قانون مسدودسازی تحریم‌های آمریکا را علیه تحریم‌های فراسرزمینی این دولت به‌روزرسانی می‌کند (رضوی و زین‌الدینی، ۱۳۹۷: ۴۹)، تا به این لحظه در مقام عمل، گام مؤثری برداشته‌اند. بدیهی است چنانچه تمام دولت‌های متضرر از تحریم‌های فراسرزمینی ایالات متحده از جمله اعضای اتحادیه اروپا، با نگاهی آینده‌نگرانه و در اقدامی هماهنگ، اعتراض به تحریم‌های فراسرزمینی آمریکا را در دستور کار خود قرار دهند و مراحل مختلف سیستم حل اختلاف سازمان را طی کنند، با عنایت به اینکه هیأت رسیدگی برای اولین بار صلاحیت خود برای رسیدگی به دعوی مرتبط با استناد به دفاع امنیت ملی را احراز کرد و نظر به گستردگی اقدامات انجام‌گرفته از جانب ایالات متحده و همچنین نظر به ماهیت توافق برجام و مستند بودن آن به قطعنامه شورای امنیت، به‌نظر می‌رسد بسیاری از اقدامات ایالات متحده فراتر از استثنای مندرج در ماده ۲۱ تفسیر شده و در نتیجه دولت آمریکا موظف به خاتمه دادن به اقدامات مذکور شود.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. وکیل، امیر ساعد؛ تحصیلی، زهرا (۱۳۹۲)، *ایران و تحریم‌های بین‌المللی*، تهران: مجمع علمی فرهنگی مجد.

ب) مقالات

۲. پیری، مهدی؛ شکیب، محمدرضا؛ احمدپور، بهاره (۱۳۹۷)، «بررسی رویکرد دیوان‌های داوری ایکسید به دفاع ضرورت و شرط استثنا: تأملی بر پرونده‌های گازی آرژانتین»، *نشریه مطالعات حقوق انرژی*، دوره ۴، ش ۲، ص ۳۷۷-۴۰۳.
۳. رضوی، سید محمدحسن؛ فاطمه زین‌الدینی (۱۳۹۷)، «اثر بازگشت تحریم‌های آمریکا بر صنعت نفت و گاز ایران: فرصت‌ها و تهدیدها»، *نشریه مطالعات حقوق انرژی*، دوره ۴، ش ۱، ص ۶۰-۳۷.
۴. زمانی، سید قاسم؛ غریب‌آبادی، کاظم (۱۳۹۴)، «واکاوی قانونی بودن و مشروعیت تحریم‌های یکجانبه اقتصادی تحت حقوق بین‌الملل»، *فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی*، دوره ۲۰، ش ۷۲، ص ۱۲۹-۹۳.

۲. انگلیسی

A) Books

5. AALCO Secretariat (2013), *Unilateral And Secondary Sanctions; An International Law Perspective*, New Delhi.

B) Articles

6. Allen, S. H., & Lektzian, D. J. (2013), "Economic sanctions: A blunt instrument?", *Journal of Peace Research*, Vol. 50, No.1, pp.121-135.
7. Balan, G. D. (2013). "The Latest United States Sanctions Against Iran: What Role to the WTO Security Exceptions?", *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 18, No.3, pp.365-393.
8. Golmohammadi, V., & Imani, P. (2016). "The Legitimacy of Economic Sanctions against Islamic Republic of Iran in the Light of International Economic Law: Legal Effects and Economics Consequences", *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 7(3 S3), p. 60.
9. Howse, R. L., & Genser, J. M. (2007). "Are EU trade sanctions on Burma compatible with WTO law", *Mich. J. Int'l L.*, 29.
10. Kontorovich, E. (2003), "The Arab League boycott and WTO accession: Can foreign policy excuse discriminatory sanctions", *Chi. J. Int'l L.*, 4.

11. Larsson, Kristina (2011), "United States extraterritorial application of economic sanctions and the new international sanctions against Iran" (Master thesis), *Lund niversity, lund, Sweden*.
12. Meyer ,A.jeffrey(2009), "Second Thoughts on Secondary Sanctions" ,*University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 30, No. 3.
12. McCurdy, Meghan(1997), "Unilateral Sanctions With a Twist: The Iran and Libya Sanctions Act of 1996", *Am. U. Int'l L. Rev.* 13.
13. Nganjoh, Y., & Rios-Herran, R. (2004), "WTO dispute settlement system and the issue of compliance: multilateralizing the enforcement mechanism", *Manchester J. Int'l Econ. L.*, 1, 15.
14. Pauwelyn, J. (2000), "Enforcement and countermeasures in the WTO: rules are rules-toward a more collective approach", *American Journal of International Law*, Vol.94, No.2, pp.335-347.
15. Schloemann, H. L., & Ohlhoff, S. (1999), "Constitutionalization" and Dispute Settlement in the WTO: National Security as an Issue of Competence. *American Journal of International Law*, Vol. 93, No.2, pp.424-451.
16. Singh, S. (2012), WTO Compatibility of United States' Secondary Sanctions Relating to Petroleum Transactions with Iran. Neu Delhi.
17. Spanogle Jr, J. A. (1997), "Can Helms-Burton Be Challenged under WTO", *Stetson L. Rev.*, 27, 1313.

C) Documents

18. ICJ Report (1986), Case Concerning Military and Para Military Activities in and against Nicaragua.
19. GATT Panel Report (1986), United States – Trade Measures Affecting Nicaragua, L/6053.
20. ICJ Report (2018-2019), Alleged violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America).