

فصلنامه بین المللی قانون یار

License Number: ۷۸۸۶۴ Article Cod: Y6SH19A291 ISSN-P: ۲۵۳۸-۳۷۰۱

رژیم تحریم های حقوق بشر اتحادیه اروپایی الگوی از قانون ماگنیتسکی آمریکا

(تاریخ دریافت ۱۴۰۰/۰۷/۱۵، تاریخ تصویب ۱۴۰۰/۱۲/۱۸)

مهدی شاه رخی

دانشجوی دکتری دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شمال

فروزان لطفی^۱

دانشجوی دکتری دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب

چکیده

اتحادیه اروپایی با ارزیابی عناصر قدرتی که در اختیار دارد به این استراتژی رسیده است که از ابزار رژیم های تحریمی در پیشبرد اهداف حوزه سیاست خارجی خود استفاده کند. توجه به این نکته که اتحادیه اروپایی حدوداً از اوایل دهه ۱۹۹۰ میلادی تحریم های حقوق بشری خود را، ذیل ۴۰ عنوان «اقدامات محدودکننده»، با هدف ایجاد تغییر در رفتار دولت ها و یا افرادی که ناقض حقوق بشر علیه حداقل ۳۶ کشور و چند نهاد و سازمانی که این اتحادیه آنها را در فهرست تروریستی قرار داده است، استفاده کرده اهمیت موضوع را روشن می کند. در این راستا، اتحادیه اروپایی در نظر دارد «نسل» جدیدی از رژیم تحریم های حقوق بشری را، با الهام از «قانون جهانی ماگنیتسکی» آمریکا، به مرحله اجرا بگذارد. این رژیم حقوق بشری در بسته وسیع تری قرار می گیرد که براساس آن قرار است تصمیم گیرها در حوزه های مشخصی در ارتباط با سیاست خارجی و امنیتی مشترک این اتحادیه، سریعتر و مؤثرتر اتخاذ و اجرا شوند. این رژیم جدید، دو ویژگی دارد؛ افراد را به جای دولتها تحریم می کند و مراحل تصویب تحریم ها از گذشته ساده تر خواهد بود.

واژگان کلیدی: حقوق بشر، تحریم، قانون ماگنیتسکی، اتحادیه اروپایی

^۱ نویسنده مسئول

مقدمه

اتحادیه اروپایی در نظر دارد براساس پیشنهادی که نخستین بار از سوی هلند^۱ ارائه شده است «نسل» جدیدی از رژیم تحریم های حقوق بشری را، با الهام از «قانون جهانی ماگنیتسکی» آمریکا، در سطح اتحادیه به مرحله اجرا بگذارد. این رژیم حقوق بشری در بسته وسیع تری قرار می گیرد که براساس آن قرار است تصمیم گیریها در حوزه های مشخصی در ارتباط با سیاست خارجی و امنیتی مشترک این اتحادیه، سریعتر و مؤثرتر اتخاذ و اجرا شوند. مذاکرات مربوط به تدوین رژیم جدید حقوق بشری اتحادیه اروپایی، که به «سرویس اقدام خارجی»^۲ اتحادیه مأموریت داده شده که سند مربوط آن را تهیه کند، در سال ۲۰۲۰ آغاز و با وجود پیش بینی چالش هایی در این راه، به احتمال بسیار زیاد تا پایان این سال نیز نهایی و آماده اجرا خواهد شد. مهمترین تغییر رژیم جدید تحریم های حقوق بشری نسبت به ساز و کار فعلی اتحادیه عبارت خواهند بود از:

- تغییر اعمال تحریم های حقوق بشری از مدل «جغرافیایی» به مدل «موضوعی»^۳ که ذیل آن نام افراد و واحدهای ناقض حقوق بشر درج می شود.
- تصمیم گیری در زمینه های حقوق بشری نیز، که در حال حاضر با «وحدت» اعضای اتحادیه انجام می شود، با «اکثریت کیفی» صورت خواهد گرفت.

مقامات اروپایی امیدوارند پس از این تغییرات بدون ورود به چالش ژئوپولیتیک با قدرتهای بزرگ و دیگر شرکای اصلی تجاری و سیاسی، زمینه بازیگری پررنگتر اتحادیه^۴ در سطح را جهانی را فراهم

۱. چنین ایده ای از اواخر سال ۲۰۱۱ در پارلمان هلند مطرح بوده و اسخاکه نماینده هلندی پارلمان اروپایی نیز در جریان مباحث درون پارلمانی برای تصویب قطعنامه مربوط به رژیم جدید تحریم های حقوق بشری اتحادیه اروپایی در اوایل سال ۲۰۱۹، ادعا کرد که ۹ سال پیش، در نطقی خواسته است مدل قانون مگنیتسکی آمریکا در اتحادیه اروپایی نیز به مرحله اجرا گذارده شود.

۲. European External Action Services

۳. Thematic

۴. سال هاست که موضوع بازیگری مؤثر اتحادیه در جهان و وابستگی آنها به آمریکا و عقب ماندن این اتحادیه از قدرت های رو به رشد و با نفوذ آسیایی به موضوعی چالشی در این اتحادیه و دغدغه رهبران آن تبدیل شده است.

کنند. رژیم جدید جایگزین وضعیت موجود تحریم های حقوق بشری اتحادیه اروپا نخواهد شد فهرست فعلی تحریم های این اتحادیه به قوت خود باقی خواهد ماند. چالش های فرا روی تدوین این رژیم، مختصات نسخه نهایی آن را، که از دل مذاکرات مقامات سیاسی و آمال و آرزوهای بدنه اجتماعی و افکار عمومی اروپایی ها، بیرون خواهد آمد، غیر قابل پیش بینی کرده است اما با توجه به رویکرد اتحادیه اروپایی به وضعیت حقوق بشر کشورمان و این نکته که بدون تردید موضوعات حقوق بشری ایران یکی از اهداف رژیم جدید تحریم خواهد بود و این رژیم حتی می تواند به نوعی نقش شورای امنیت را بازی کند، ضروری است تمامی تحولات و مباحث پیرامون این موضوع رصد شود و احيانا توصیه ها و تدابير لازم در عرصه سياست خارجي، تقنيني و قضايي کشور صورت گیرد.

بخش اول: ترمینولوژی حقوق بشر

حقوق بشر، مجموع ها حق ها و آزادی هایی است (Rosenboun, ۱۹۸۰, ۱۳۷) که بشر در حیات فردی و اجتماعی جهت صیانت از کرامت ذاتی از آن برخوردار می باشد و « مستلزم این مفهوم است که هر فردی به سبب انسان بودن حائز چه حقوقی است » (شریفی طرازکوهی، ۱۳۸۰، ۳۱). حقوق و آزادی های بنیادین بشر در واقع همچون سد محکمی است در برابر قدرت مطلقه حاکم و نماد محدودیت قدرت سیاسی در روابط دولت با شهروندان تلقی می گردد. لذا دولت مکلف به اعتراف، شناسایی و تضمین آنها می باشد. (خسروی، ۱۳۹۸، ۴) حقوق بشر معاصر گفتمانی است که در درون خود گفتمان های فرعی دیگری را جای داده است بی تردید می توان ادعا کرد مفاهیمی چون حیثیت انسانی، حق، آزادی، برابری و عدالت چنان ریشه گرفته اند که هر کدام در جای خود گفتمان پرنفوذی را در عرصه معارف انسانی تشکیل می دهد. (قاری فاطمی، ۱۳۹۰، ۲۷) موضوع حقوق بشر و توجه به کرامت و حیثیت ذاتی همه انسان ها یکی از مهمترین موضوعات مورد توجه حقوق بین الملل در جهان امروز است. (قراچورلو و دیگران، ۱۳۹۶، ۴۱) در واقع، حقوق بشر مجموعه حق هایی را تداعی می کند که همه انسانها صرف نظر از تعلقات عارضی از آن برخوردارند. (حسینی، ۱۳۹۵، ۱۲۹) سازمان ملل متحد در تعریف خود از حقوق بشر چنین آورده است: «حقوق بشر به طور کلی به عنوان حقوقی قابل تعریف بوده که از ذات ما جدا ناشدنی و بدون آن نمی توانیم به عنوان انسان زندگی کنیم، حقوق بشر و آزادی های اساسی این امکان را برای ما فراهم می سازد، تا صفات انسانی مان، عقلمان، استعدادمان و وجدانمان را به طور کامل پرورش داده و به کار بریم و

نیازهای روحی و دیگر نیازهای انسانی را برآورده سازیم، آن‌ها مبتنی بر خواسته روزافزون بشر برای یک زندگی است، که در آن شأن ذاتی و ارزش انسانی از احترام و حمایت برخوردار باشد». (غمامی، ۱۳۸۷، ص ۱۲۴)

بخش دوم: حقوق بشر در اروپا

حقوق بشری یکی از ابزارهای اعمال سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپایی است و در این زمینه کنوانسیون ها و اسناد بسیار متنوع و زیادی نیز تدوین و ملاک عمل و رفتار دولت‌های عضو قرار گرفته که معطوف به حقوق بشر در «درون اتحادیه»، «اروپا» و «جهان» است. بلوک اروپایی متشکل از ۲۸ کشور عضو اتحادیه فاقد نیروی نظامی مشترک عملیاتی است اما به پشتوانه اقتصاد قوی دسته جمعی، از ابزار «تحریم» به عنوان یکی از مهمترین ارکان پیشبرد سیاست خارجی و امنیتی مشترک، برای بازیگری در تحولات و روندهای جهانی، ترویج ارزش های اروپایی و تأمین منافع (امنیتی) اعضا استفاده می‌کند. در حال حاضر تحریم های این اتحادیه علیه حداقل ۳۶ دولت و چند سازمان تروریستی اعمال شده است. تحریم های اعمال شده از سوی اتحادیه اروپایی یا تحریم های وضع شده توسط شورای امنیت است و یا تحریم هایی است که این اتحادیه خود رسماً اقدام به تصویب و اجرای آنها کرده است. حدوداً از اوایل دهه ۱۹۹۰ میلادی تحریم های حقوق بشری، تحت عنوان «اقدامات محدودکننده»، با هدف ایجاد تغییر در رفتار دولت ها و یا افرادی که ناقض حقوق بشر بوده اند، موضوع تصمیم گیری های این مجموعه قرار گرفته است بیش از دو دهه از اعمال تحریم ها ذیل ۴۰ عنوان «اقدام محدودکننده»^۱ علیه حداقل ۳۶ کشور و چند نهاد و سازمانی که این اتحادیه آنها را در فهرست تروریستی قرار داده است، می گذرد که از این میزان از تحریم ها دو- سوم تحریم ها با دلایل و توجیهات حقوق بشری بوده است. بعد از تحریم های فاجعه بار انسانی تحمیل شده به عراق در دهه ۹۰ میلادی تحریم ها سیر تکاملی مشخصی از «تحریم های هدفمند» و «تحریم های هوشمند» را پشت سر گذاشت. تصویب قانون جهان ماگنیتسکی در آمریکا و ابتکار در اتحادیه اروپایی برای پیروی از این قانون و اروپایی کردن آن شکل دیگر نسل جدیدی از تحریم های هوشمند را کلید زده است که مختصات و ویژگیهای آن در بخش های مختلف این مقاله مورد اشاره و بررسی قرار گرفته است.

۱ Restrictive Measures

بخش سوم: نهادها و سازوکارهای حقوق بشری اروپایی

کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، حاصل تلاش شورای اروپا می باشد. شورای اروپا با هدف ارتقا بخشیدن به حیات فرهنگی، اجتماعی و سیاسی در اروپا، در سال ۱۹۴۹ میلادی تشکیل گردید.^۱ (طباطبایی، ۱۰۶، ۱۳۸۲) تعداد نهادها و سازوکارهایی با کار ویژه حقوق بشری ظاهری پیچیده و به هم تنیده در این حوزه به بلوک اروپایی (مجموعه کشورهای عضو و غیر عضو اروپایی) داده است.

بند اول: نهادهای حقوق بشری اروپایی

۱. پارلمان اروپایی (بعنوان نمایندگان جوامع مختلف اروپایی، احزاب سیاسی و متأثر از افکار عمومی و نهادهای مدنی)
۲. کمیته حقوق بشر پارلمان اروپایی (شامل ۵۲ نماینده)
۳. دادگاه اروپایی حقوق بشر (حقوق بشر در میان کشورهای عضو شورای اروپایی)
۴. کمیسر حقوق بشر شورای اروپایی (نهاد حقوق بشر زیر نظر شورای اروپایی)
۵. آژانس حقوق بنیادین (مستقر در وین و ناظر بر حقوق بنیادین شهروندان اروپایی)
۶. گروه کاری حقوق بشر (پیگیری مسائل حقوق بشری در روابط خارجی اتحادیه اروپایی / یکی از مهمترین ارکان تصمیم گیری در مورد برقراری گفتگوی حقوق بشر با یک با دیگر کشورها)
۷. سازمان امنیت و همکاری اروپا (برگزاری کنفرانس سالانه حقوق بشر)
۸. کمیسیون اروپایی (جهت دهی برنامه های توسعه اتحادیه بر مبنای دموکراسی و حقوق بشر)
۹. کمیته اروپایی حقوق اجتماعی (ارگان مکمل دادگاه اروپایی حقوق بشر)
۱۰. آموذمان اتحادیه اروپایی (دریافت و رسیدگی به شکایات اداری شهروندان اروپایی)

۱. معاهده مؤسس شورای اروپا در ۵ می ۱۹۴۹ در لندن امضاء گردید.

بند دوم: اسناد و سازوکارهای حقوق بشری اروپایی

۱. نماینده ویژه حقوق بشر
۲. چارچوب استراتژیک حقوق بشر و دموکراسی
۳. برنامه اقدام اتحادیه برای حقوق بشر و دموکراسی
۴. اصول راهنمایی حقوق بشری اتحادیه اروپایی
۵. سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپایی
۶. کنوانسیون حقوق بشر اروپایی
۷. کنوانسیون اروپایی جلوگیری از شکنجه و غیره
۸. گفت‌وگوهای حقوق بشری دو جانبه
۹. صندوق امانی حقوق بشر
۱۰. منشور حقوق بنیادین
۱۱. بیانیه ها و دمارش های حقوق بشری
۱۲. ماموریت های نظارتی
۱۳. تحریم های حقوق بشری
۱۴. گزارش سالانه وضعیت حقوق بشر
۱۵. جایزه ساخاروف

الف) تصویب و اعمال اقدامات محدودکننده (تحریم) در اتحادیه اروپایی

اقدامات محدودکننده یا همان تحریم ها ذیل حوزه «سیاست خارجی و امنیتی مشترک» اتحادیه اروپایی دیده می‌شود. برای تصویب و اجرای این اقدامات فرآیند خاصی طی می‌شود و چند ارگان داخلی اتحادیه و ترتیب زیر در آن مداخله و تاثیرگذاری دارند:

۱. تهیه طرح و پیشنهاد اولیه از سوی یکی از دولت‌های عضو به نماینده عالی اتحادیه و مسئول سیاست خارجی و امنیتی مشترک (و یا ارائه مستقل طرح تحریم ها توسط نماینده عالی)
۲. ارائه طرح و پیشنهاد به شورای اتحادیه اروپایی (the Council) (متشکل از وزرای کشورهای عضو - در موضوع تحریم ها به وزرای امور خارجه کشورهای عضو ارائه می‌شود)
۳. طرح ارائه شده در «کمیته‌های سیاسی و امنیتی» شورای اتحادیه اروپایی و «گروه کاری منطقه‌ای» مربوطه (مثلاً اگر مربوط به ایران است در گروه کاری که مسائل ایران را دنبال می‌کند) بررسی می‌شود.
۴. گروه کاری مشاوران روابط خارجی (RELEX)^۱ شورای اتحادیه اروپایی، مسئول بررسی و تهیه پیش‌نویس طرح برای این تصویب می‌شوند.
۵. گروه نمایندگان دائم اتحادیه (نمایندگان دائم کشورهای عضو نزد اتحادیه / COREPER) طرح تهیه شده توسط گروه حقوقی را بررسی و تصویب می‌کند.
۶. شورای وزیران اتحادیه اروپایی در نشست خود طرح ارسال شده به این شورا را با وحدت رأی

^۱Working party of foreign relations counselors' گروه مشاورانی که مسائل حقوقی، مالی و سازمانی موضوعات مرتبط با سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه اروپایی را در چارچوب ساختار شورای اتحادیه اروپایی بررسی و اعلام نظر می‌کنند.

(unanimity) تصویب می کنند.^۱

ب) قانون جهانی مگنیتسکی

سرگئی مگنیتسکی وکیل مالیاتی روس در سال ۲۰۰۸ تعدادی از مقامات روسیه را متهم به دریافت رشوه و فساد مالی کرد که منجر به دستگیری و بازداشت وی شد. مگنیتسکی یکسال پس از بازداشت در زندان بر اثر ضرب و جرح مأموران، کشته شد. این موضوع موجی از فعالیت‌های حقوق بشری علیه روسیه ایجاد کرد که در نهایت در سال ۲۰۱۲ منجر به تصویب قانونی به نام «مگنیتسکی» در کنگره آمریکا شد که بر اساس آن تعدادی از مقامات روس (حدود ۵۰ نفر) مرتبط با کشته شدن مگنیتسکی در فهرست تحریم‌های حقوق بشر آمریکا قرار گرفت. این قانون در سال ۲۰۱۶ تبدیل به قانون فراگیر و جامع شد که براساس آن کنگره آمریکا این اختیار را به رئیس جمهور داد که بتواند هر فرد و واحدی را که ناقض فاحش حقوق بشر و فساد مالی تشخیص بدهد به فهرست تحریم‌های حقوق بشری وارد کند. قانون جهانی مگنیتسکی که بیش از هر چیز با هدف مقابله با مصونیت مقامات دولتی کشورها تدوین شده بود، سه ویژگی شاخص دارد:

۱. بین «نقض حقوق بشر» و «فساد مالی» پیوند برقرار می کند،
۲. تحریم‌های حقوق بشری را از مدل «جغرافیایی» (نام بردن از یک کشور خاص) به «موضوعی» تغییر می‌دهد که ذیل آن، نام افراد و واحدهای ناقض حقوق بشر قید می‌شود،
۳. از نظر بروکراتیک، فرآیند تصمیم‌گیری در مورد اعمال تحریم‌های حقوق بشری را با حساسیت کمتری روبرو نموده و آن را تسهیل می‌کند و مباحث و پیچیدگی‌های گذشته را که به دلیل تمرکز بر کشورها، ایجاد می‌شد، ندارد.

۱. در صورتی که تحریم‌های پیشنهاد شده شامل مصادره اموال و دارایی‌های واحد تحریم شده در محدوده اتحادیه اروپایی باشد طرحی مشترک تحت عنوان (Council regulation) توسط شورای اتحادیه اروپایی و کمیسیون اروپایی برای تصویب به پارلمان اروپایی داده می‌شود.

بخش چهارم: ابتکار هلند

"اقدامات تحریمی جهانی حقوق بشری اتحادیه اروپایی"^۱ ایده ای کاملاً هلندی است. پارلمان هلند بعد از حدود ۷ سال (از اواخر سال ۲۰۱۱) مباحث پراکنده و بررسی جوانب مختلف موضوع، در قطعنامه ای، آن را تصویب کرد. پس از آن، موضوع در دستور کار پارلمان اروپایی قرار گرفت که پس از چندین ماه بحث بین نمایندگان پارلمان، منتج به تصویب قطعنامه این پارلمان با اکثریت آراء شد. پس از آن، هلند برای پیش بردن ایده خود اقدام به برگزاری کنفرانسی بین المللی در لاهه در اواخر سال ۲۰۱۹ کرد. هلند از تمامی کشورهای عضو اتحادیه اروپایی، کشورهای آمریکا، کانادا، انگلیس، استونی، لتونی و لیتوانی (کشورهایی که قانون ماگنیتسکی را تصویب و اجرا کرده بودند) و استرالیا و ژاپن (بعنوان کشورهای علاقه مند) خواست دو تن از دیپلمات‌های ارشد (یک نفر در زمینه حقوق بشر و یک نفر در زمینه تحریم‌ها) خود را به این کنفرانس اعزام نمایند.^۲

بخش پنجم: قطعنامه پارلمانی اروپایی

این قطعنامه در مارس ۲۰۱۹ با ۴۷۷ رأی مثبت و ۷۰ رأی منفی با عنوان «اعمال تحریم های هدفمند علیه نقض های فاحش حقوق بشر» به تصویب رسید. مهمترین محورهای قطعنامه مصوب پارلمان اروپایی:

- تاکید بر تعهد اتحادیه اروپایی بر اجرای تحریم‌های شورای امنیت (فصل هفت)
- تاکید بر اعمال و اجرای تحریم ها در مواردی که شورای امنیت تحریمی ندارد
- توصیه به اعمال تحریم های حقوق بشری با اکثریت کیفی
- محور اصلی مذاکرات سیاسی بین اعضا برای تدوین رژیم حقوقی و بشری جهانی اتحادیه اروپایی حول دو موضوع باشد: محدوده تحریم‌ها (scope) و تعریف معیارهای مشخص برای

^۱ EU Global Human Rights Sanction Measures

^۲. بلوک وزیر علوم و وزیر خارجه هلند در این کنفرانس از رژیم جدید حقوق بشری پیشنهادی به عنوان «ماهیچه» های اتحادیه یاد کرد.

وارد کردن به فهرست، اصلاح فهرست ها و خارج کردن از آن (criteria for listing and de-listing)

- رژیم جدید حقوق بشری نباید جایگزین حدود و ثغور و موارد فعلی اعمالی از سوی اتحادیه شود و باید مطابق و مکمل سیاست‌های موجود اتحادیه در اعمال اقدامات محدودکننده باشد.
- همکاری و تبادل اطلاعات و ایجاد یک ساز و کار اجرایی برای اجرا و تفسیر واحد از اقدامات محدودکننده
- شورا باید نقش‌های فرامرزی (cross_ border) را هم شامل این رژیم کند.
- تشکیل کمیته مشورتی در سطح اتحادیه از سمن ها و جامعه مدنی
- ارائه این قطعنامه به شورای اروپایی، کمیسیون اروپایی، معاون رئیس کمیسیون و نماینده عالی اتحادیه اروپایی در سیاست خارجی و امنیتی مشترک، دولت‌های عضو، پارلمان‌ها، دبیرکل سازمان ملل متحد دبیرکل شورای اروپایی.

بخش ششم: رژیم جهانی تحریم‌های حقوق بشری اتحادیه اروپایی

ایده طراحی و اجرای نسل جدید تحریم‌های حقوق بشری در نهایت در دسامبر ۲۰۱۹ در نشست شورای اتحادیه اروپایی و علیرغم ملاحظات برخی از کشورهای اتحادیه و پس از عقب نشینی مجارستان^۱ از مخالفت خود با این رژیم به تصویب شورا رسید و به "سرویس اقدامات خارجی"^۲ اتحادیه مأموریت داده شد که سند مربوط به آن را تهیه و ارائه کند. از بررسی مجموعه اسناد و مدارک ایجاد شده در ارکان اتحادیه اروپایی و محتواهای تحلیلی و مطالعاتی که اندیشکده‌های

۱. براساس مطلب منتشر شده در صفحه توییتری بیل بروکر همکار و شریک سرگی مگنیتسکی

۲. سرویس اقدامات خارجی اروپایی EEAS سرویس دیپلماتیک و مشترکاً وزارت دفاع و خارجه اتحادیه اروپاست که توسط نماینده عالی امور خارجی و سیاست امنیتی اتحادیه مدیریت می شود؛

https://en.wikipedia.org/wiki/European_External_Action_Service

اروپایی تولید کرده‌اند می‌توان به این نتیجه رسید که اتحادیه اروپایی در نظر دارد ۱ در برابر چالش های حقوق بشری با سه هدف، روشهای تصمیم گیری در موضوعات مرتبط با سیاست خارجی و امنیتی مشترک را بازبینی کند:

- بدون فوت وقت^۲
 - بدون انتظار برای وقوع یک فاجعه بزرگ حقوق بشری
 - بدون بحث‌های طولانی سیاسی درون اتحادیه
- با عنایت به مطالب فوق الذکر، می‌توان محورهای زیر را به عنوان دلایل، ریشه ها و چشم انداز مورد انتظار اروپایی ها برای حرکت به سمت ایجاد یک رژیم جهانی تحریمی حقوق بشری و همچنین در نهایت انتظاراتی که از این رژیم دارند را استخراج و استنباط کرد:
۱. تمایل فزاینده رهبران اتحادیه به ایفای نقش موثرتر رهبری به عنوان بازیگری مؤثر در جهان و استفاده مؤثر از ابزار تحریم برای جبران فقدان نیروی نظامی مشترک
 ۲. پیچیده، طولانی و بعضاً ناموفق بودن تصمیم گیری بر مبنای وحدت^۳ در سطح اتحادیه بویژه در موضوعات مرتبط با مسائل حقوق بشری به دلایل ملاحظات و حساسیت‌هایی که برخی از کشورهای ضعیف تر اتحادیه در روابط دو جانبه خود با دیگر کشورها داشته اند.^۴
 ۳. عدم تمایل اتحادیه به ورود به مباحث حقوق بشری با تأثیرات ژئوپولیتیکی (در ارتباط با قدرت

۱. به تعبیری در یکی از بولتن تهیه شده در خصوص رژیم جدید حقوق بشری، اتحادیه اروپایی برای تصمیم گیری در برخی از حوزه ها نیاز به «تغییر دهنده» (of gear change) دارد.

۲. snap into place quickly

۳. موضوعاتی مانند مالیات، تأمین و حمایت اجتماعی، عضویت اعضای جدید، همکاری های عملیاتی پلیسی و سیاست خارجی و امنیتی مشترک باید براساس «وحدت» گرفته شوند.

۴. استفاده برخی از این کشورها از قاعده emergency brake براساس ماده (۲) ۳۱ پیمان اتحادیه اروپایی که به اعضا اختیار می دهد که با تصمیمی که با اکثریت کیفی گرفته شده است با توجیه سیاست ملی حیاتی و با دلایل مشخص، مخالفت کنند.

های بزرگ جهانی)

۴. عدم تمایل برخی از کشورهای اتحادیه به تبعیت کامل از تحریم های حقوق بشری اتحادیه به ویژه در ارتباط با کشورهای بزرگ که ناقض حقوق بشر محسوب می شوند مانند روسیه یا چین
۵. عبور از مدل منطقه‌ای فعلی به مدل موضوعی و فردی که دارای آثار منفی کمتری در روابط دو جانبه اتحادیه و کشورهای اروپایی با کشور نقض حقوق بشر ایجاد خواهد کرد.
۶. عدم هدف قرار دادن مستقیم و بی‌پرده کشورها در موضوعات حقوق بشری
۷. بکارگیری مدل تصمیم‌گیری اکثریت کیفی برای تصمیم‌گیری در موضوع تحریم های حقوق بشری^۱
۸. پیشنهاد رئیس کمیته اروپایی برای تغییر در حرکت در رأی‌گیری بر مبنای وحدت (unanimity) به اکثریت کیفی در موضوعات حقوق بشری با استفاده از ظرفیت موجود قاعده پاسبی در پیمان اتحادیه و پیمان کار ویژه اتحادیه (که اتحادیه را بی‌نیاز از ایجاد اصلاحات در قوانین و مقررات مربوط به نحوه تصمیم‌گیری در موضوعات مرتبط با سیاست خارجی و امنیتی مشترک می‌کند) پیشنهاد شده است
۹. نیاز به اینکه در حوزه تحریم ها، آسیب ها و نقص های رویکرد فعلی اتحادیه به گونه‌ای مناسب دیده شود:
- عدم آسیب به افرادی که غیر مستقیم تحت تأثیر تحریم ها و آثار منفی آن قرار می‌گیرند (مانند زمانی که دولتی تحریم می‌شود اما شهروندان عادی آثار منفی آن را تحمل می‌کنند) محروم شدن ناقضان فاحش حقوق بشر از بهره‌مندی از امکانات و رفاه موجود در اتحادیه اروپا مانند مسافرت، نقل و انتقال پول، اعزام فرزندان شان برای تحصیل در دانشگاه های اروپایی و...

۱. براساس ماده ۱۶ پیمان اتحادیه اروپایی (TEU) و ماده ۲۳۸ پیمان عملکرد اتحادیه اروپایی (TFEU) اکثریت کیفی: رأی ۵۵ درصد از اعضا که حداقل ۶۵ درصد از جمعیت اتحادیه را در بر بگیرد.

- مقابله با مصونیت مقامات دولتی که همواره مانع جدی اجرای مؤثر تحریم‌ها می‌شود و چالش‌های سیاسی با دولت متبوع این مقامات ایجاد می‌کند.

۱۰. در رژیم جدید تلاش خواهد شد با اعمال ساز و کارهای دقیق ۳ کارکرد سنتی تحریم‌های حقوق بشری یعنی «مجازات/punishment» (به نقض فاحش حقوق بشر)، «پیشگیری/prevention» (جلوگیری از نقض‌های جدید در آینده) و «حمایت از قربانیان/protection» به صورت مؤثرتر و هوشمندانه‌تر به مرحله اجرا گذرانده شود.

۱۱. در این رژیم، همچنین چالش‌ها و تنش‌هایی که همواره بین «تحریم افراد» و «حاکمیت دولتها و اصل حاکمیت مداخله در امور داخلی دولت‌ها» و «چالش‌های حقوقی»^۱ که در وضعیت فعلی اعمال اقدامات محدودکننده اتحادیه وجود داشته است به نحوی دیده خواهد شد که به اصل اهداف مدنظر از اعمال تحریم‌های آسیبی وارد نکند.

۱۲. پیش‌بینی شده است که مهمترین چالش در مسیر تدوین رژیم جدید تحریم‌های حقوق بشری ارائه تعریف‌های دقیق از برخی از عبارت و اصطلاحات مانند «نقض فاحش حقوق بشر»، «معیار وارد کردن نام به فهرست‌ها»، «به روزرسانی فهرست‌ها» و «از فهرست خارج کردن»، «ایجاد سازوکاری برای نظارت بر اعمال کامل و مؤثر تحریم‌ها» و... باشد.

۱۳. در رژیم جدید تحریم‌های حقوق بشری اتحادیه اروپایی به احتمال بسیار زیاد به جای دولت‌ها،

۱. شکایت افراد و نهادهای تحریم شده به نهادهای حقوقی اروپایی - در سال ۲۰۱۷ بیش از ۶۰ مورد چالش حقوقی علیه تحریم‌های حقوق بشری ثبت و اعلام شده است. با اینکه بر اساس ماده ۲۷۵ پیمان عملکرد اتحادیه اروپایی (TFEU) دیوان دادگستری اتحادیه اروپایی (The Court of Justice of European Union) صلاحیت رسیدگی به موضوعات مرتبط با مسائل سیاست خارجی و امنیتی مشترک و همچنین اسنادی که بر این مبنا تصویب می‌شوند را ندارد، ولی دو استثنای مندرج در این ماده (نظارت این دادگاه بر قانونی بودن تصمیمات مربوط به سیاست خارجی و امنیتی مشترک و تأثیر این تصمیمات بر عملکرد دیگر نهادهای اتحادیه) باعث طرح دادرسی‌های زیادی نزد دادگاه اروپایی (General Court) وابسته به دیوان دادگستری اتحادیه اروپایی) شده که براساس آمار و اطلاعات منتشر شده حداقل ۲۰ درصد از این دادرسی یا منتج به لغو تصمیمات شورای وزیران اتحادیه اروپایی برای اعمال اقدامات محدودکننده علیه افراد حقیقی و حقوقی شده است. همچنین موارد زیادی از دادرسی‌هایی هم وجود دارند که بر مبنای ادعای نقض «حقوق بنیادین» افراد ارائه شده که در موارد متعددی به نفع شاکیان، به سرانجام رسیده است.

«کمیته ای متشکل از کارشناسان» افراد و نهادهای ناقض فاحش حقوق بشر را شناسایی و به منظور اعمال تحریم های حقوق بشری تعیین و معرفی خواهد کرد. این کمیته کارشناسی بدون «سیاسی شدن/کردن» موضوعات و بدون «تعصبات منطقه ای» (نسبت به منطقه و یا کشور خاص)، اقدام به تهیه فهرست های تحریم خواهد کرد.

نتیجه گیری

ظواهر امر نشان می دهد بخش «حقوق بشر - محور» اتحادیه اروپایی (با محوریت هلند) به دنبال شکل دهی عصر جدیدی از حیات این اتحادیه در حوزه های حقوق بشری است تا بتواند ضمن ترویج ارزشهای اروپایی در جهان، از قدرت اقتصادی و پلت فورم اجتماعی این قاره (که موجب جذب مقامات زیادی برای زندگی، تحصیل و انجام امور تجاری خود در کشورهای اروپایی می شود) در مسائل حقوق بشری بهره بگیرد و همزمان، ایده بازیگری مؤثر و هم تراز با قدرت های مثل آمریکا را، در فقدان نیروی نظامی مشترک اروپایی، نیز عملیاتی کند. اینکه این آرزوها تا چه میزان قابل تحقق باشد و تا چه میزان، رژیم جدید تحریم های حقوق بشری بتواند به تحقق این آرزوها و جبران فقدان نیروی نظامی مشترک اروپایی را بکند، موضوعی کاملاً نامشخص و غیر قابل اثبات است.

اروپایی ها در مسیر عملیات کردن رژیم جدید تحریم های حقوق بشری احتمالاً با چالش ها و مباحث سیاسی زیادی بین خود روبرو خواهد شد. هرچند تجربه نشان داده است در نهایت این اتفاق خواهد افتاد اما، باید ملاحظات و نکات زیر را در نظر گرفت:

۱. براساس این طرح، رأی گیری در موضوع تحریم های حقوق بشری از «وحدت» به «اکثریت کیفی» تغییر می کند. این یعنی اعضای کوچکتر اتحادیه که روابط شکننده تری در روابط خود با کشورهای خارج از اتحادیه دارند، عملاً قدرت مانور خود را تا حدود زیادی از دست می دهند.
۲. در عین حال، تلاش این طرح این است که تحریم های حقوق بشری را از «جغرافیایی» به موضوعی تغییر بدهد، یعنی کمتر کردن آثار و تبعات اینگونه تحریم ها در روابط دو جانبه اتحادیه و اعضای آن با کشورهایی که ممکن است هدف این تحریم ها باشند؛ به نوعی، جبران ضعف گفته شده در بند ۱.

اما به نظر می‌رسد آنچه طرفداران این ایده به دنبال آن هستند فراتر از مواردی همچون بندهای ۱ و ۲ باشد. جایی که احتمالاً به دنبال جبران ضعف‌های ناشی از حق وتو در توانایی شورای امنیت برای اعمال تحریم‌های حقوق بشری علیه کشورهاست.

همسویی و هماهنگی فراآتلانتیکی در این حوزه (که البته سابقاً هم وجود داشت) ولی به نظر می‌رسد در دوران جدید بعد از شکل‌گیری قانون مگنیتسکی اروپایی،^۱ بیشتر و مؤثرتر خواهد شد، می‌تواند در مجامع و سازمان‌های بین‌المللی نیز تأثیر منفی خود علیه کشورهایی مانند ایران که همواره موضوع حملات و انتقادات حقوق بشری بوده است، بگذارد.

برخلاف ایده‌های بلند پروازانه اروپایی‌ها برای بهره‌گیری از قدرت‌های اقتصادی خود به منظور اعمال تحریم‌های حقوق بشری علیه ناقضان فاحش حقوق بشر، تبعیت و پیروی از قانون مگنیتسکی آمریکا، بیش از پیش نشان داد که این قاره نه تنها به سمت استقلال راهبردی از آمریکا پیش نمی‌رود، بلکه حتی در موضوعاتی مانند حقوق بشر، که خود را به صورت تاریخی و سنتی خاستگاه آن می‌داند، هم امکان جز پا گذاشتن بر همان جایی که آمریکا قدم گذاشته است ندارد.

با وجود تمام این موارد، تردیدی نیست که این یک اتفاق و نقطه عطف و لحظه‌ای مهم در بروز برخی تغییرات در رویکردهای اروپایی است که باید با جدیت و حساسیت رصد و دنبال شود.

جمهوری اسلامی ایران نمی‌تواند به عنوان ناظری بی‌طرف و بی‌تفاوت در این تغییرات باشد؛ چرا که همواره یکی از کانون‌های اصلی رویکردهای سیاسی اروپایی در حوزه‌های حقوق بشری بوده است. لذا، لازم است فکرا نباره‌ها و مراکز تحقیقاتی در کنار نهادهای تقنینی کشور، ضمن توجه به ماهیت و نتیجه حاصل از تصمیمات اتحادیه اروپایی، خود را از حیث بدل‌ها و بدیل‌های قانونی و نیز بهبود وضعیت حقوق بشری به روزرسانی نماید.

۱. بخشی از کسانی که حول موضوع تدوین رژیم جدید حقوق بشری اتحادیه اروپایی بحث می‌کردند معتقد بودند که باید بر روی این رژیم که هم همان نام «مگنیتسکی» را بگذارند که خود تبدیل به یک برند جهانی در مبارزه با نقض حقوق بشر شود و خود حاوی پیامی حقوق بشری برای ناقضان حقوق بشر در جهان خواهد بود. در واقع همان کاری که در آمریکا شده است.

منابع و مأخذ

- حسینی، سیده لطیفه (۱۳۹۵)، تحلیل تطبیقی معیار تحدید آزاد یهای عمومی در نظام اسلامی و نظام بین المللی حقوق بشر، مطالعات حقوق بشر اسلامی سال پنجم بهار و تابستان، شماره ۱۰.
- خسروی، حسن (۱۳۹۸)، حقوق اساسی ۳، انتشارات دانشگاه پیام نور.
- شریفی طراز کوهی، حسین (۱۳۸۰)، حقوق بشر؛ نظریه ها و رویه ها، تهران: دانشکده حقوق علوم سیاسی، دانشگاه تهران.
- طباطبائی، سید احمد (۱۳۸۲)، دادگاه اروپایی حقوق بشر؛ ساختار و صلاحیت های جدید، اندیشه های حقوقی، سال اول، شماره ۵.
- قاری فاطمی، سید محمد (۱۳۹۰)، حقوق بشر در جهان معاصر، دفتر یکم درآمدی بر مباحث نظری : مفاهیم، مبانی، قلمرو و منابع، مؤسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی، چاپ سوم.
- قاری سید فاطمی، سید محمد (۱۳۸۱)، مبانی توجیهی اخلاقی حقوق بشر معاصر، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۲۵ و ۲۶.
- قراچورلو، محمد تقی، عبدالله زاده سنگرودی، حسن، طلایی، هانی (۱۳۹۶)، جایگاه حقوق بشر با نگاهی به شورای حقوق بشر، فصلنامه مطالعاتی صیانت از حقوق زنان سال دوم، شماره ۷.
- غمامی، محمد مهدی (۱۳۸۷)، نظم عمومی و الزامات ناشی از حقوق بشر و حقوق شهروندی، پایان نامه کارشناسی ارشد معارف اسلامی و حقوق، گرایش حقوق عمومی، تهران: دانشگاه امام صادق (علیه السلام).
- محبی نیا، جهانبخش، صالحی، منصور، (۱۳۹۲)، جنگ سرد نوین در روابط روسیه و آمریکا، مجله: مطالعات روابط بین الملل، دوره ۶، شماره ۲۴.
- نواب دانشمند، فریبا، هاشمی، سید محمد، رنجبریان، امیرحسین (۱۳۹۵)، بررسی تطبیقی کمیسیون ترویج و حمایت از حقوق بشر و کمیته مشورتی شورای حقوق بشر، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۰، شماره ۱.
- Rosenboun, Alan, S (۱۹۸۰), The philosophy of Homan Rights, USA: Greenwood Press, ۱۹۸۰.
- <http://www.un.org>
- <http://www.humanrights-iran.ir>

