

تحریم های هدفمند شورای امنیت و حق اشخاص هدف بر دادرسی منصفانه

فریده شایگان*

استادیار گروه حقوق پردیس بین المللی کیش دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۸/۶/۱۶ - تاریخ تصویب: ۱۳۸۸/۷/۵)

چکیده:

تحول رویکرد شورای امنیت به تحریم ها و تمرکز آن بر افراد، گروهها و اشخاص حقوقی به جای دولت ها که هدف سنتی تحریم های آن می باشند و آیین ثبت نام اشخاص هدف در فهرست کمیته های تحریم و حذف نام آنها از فهرست مربوطه بدون رعایت ضوابط اولیه حق افراد بر دادرسی یا رسیدگی منصفانه، انتقادهای بسیاری را متوجه شورای امنیت در جهت تأکید بر تعهد حقوقی آن در این زمینه کرد. هر چند فشارهای وارده بر شورای امنیت از سوی مجمع عمومی، کشورهای اروپایی و اتحادیه اروپا و غیره موجب اصلاحاتی در آیین های مزبور شد، اما پاسخگویی تمامی لوازم حق بر دادرسی یا رسیدگی منصفانه نیست.

واژگان کلیدی:

شورای امنیت، تحریم های هدفمند، حق بر دادرسی منصفانه، اشخاص هدف، آیین ثبت و حذف نامها.

Email: fshaygan2001@yahoo.fr

* فاکس: ۰۷۶۴۴۳۲۹۳۴

از این نویسنده تاکنون مقاله زیر در همین مجله منتشر شده است:

«نقش محدودیت زمانی در تحول سیاست سانکسیونهای غیر نظامی شورای امنیت» سال ۱۳۸۸، شماره ۱.

مقدمه

تجارب حاصل از اعمال و اجرای تحریمهای اقتصادی همه جانبه بر علیه عراق، (S/RES/687(1991); S/RES/661(1990) یوگسلاوی (صربستان و مونته نگرو) (S/RES/757(1992) و هاییتی (S/RES/917(1994); S/RES/841(1993) نشان داد که تداوم استفاده از تحریمهای غیرنظامی به عنوان ابزاری قهری که در اختیار شورای امنیت قرار دارد، بسته به آن است که اعمال و مدیریت تحریمها با احترام به حقوق بنیادین مردم بیگناه، به ویژه اقشار آسیب پذیرتر، در کشور هدف همراه باشد. با این وجود، این تنها عاملی نبود که موجب شد شورای امنیت از ۱۹۹۷ به تدریج به رویکرد نوین موسوم به تحریمهای "هدفمند" (Sanctions Targeted) یا "هوشمند" گرایش پیدا کند. تجارب مزبور گویای آن است که در برابر بهای انسانی گزافی که می‌باید برای اجرای تحریمها پرداخته شود، کارایی آنها بسیار اندک است (برای مثال، نک: S/PV.4128, 2000, p.2). به علاوه، اینگونه تحریمها به دلیل قطع روابط تجاری با دولت هدف آثار زیانباری را بر دول ثالث که تصمیمات شورای امنیت را در این مورد به اجرا می‌گذارند - به ویژه دولتهای همسایه دولت هدف که معمولاً روابط تجاری گسترده تری با آن دارند- تحمیل می‌نماید. مجموعه عوامل یاد شده- عدم کارایی یا کارایی ناچیز تحریمهای اقتصادی همه جانبه، آثار فاجعه بار انسانی آنها در کشور هدف و آثار منفی آنها بر دولتهای ثالث- انتقادهای دامنه داری را متوجه عملکرد شورای امنیت کرده و این رکن را ناگزیر از پذیرش سیاست یا رویکرد نوین تحریمهای هدفمند نمود (Shaygan, 2008, pp.91-96, 101-106, 110-115, 435-445).

این رویکرد جدید که برای پاسخگویی به ایرادهای مزبور پدید آمد، خود میرا از انتقاد نمانده است. رویه شورای امنیت و کمیته‌های ویژه تحریم در مورد نحوه شناسایی و درج نام اشخاص در فهرست سیاه کمیته‌ها و چگونگی خارج کردن نام آنها از این قهرست ها، انتقادهایی را از حیث انطباق با "استانداردهای بین‌المللی" حمایت از حقوق بشر برانگیخته است (Lagrange, Eisemann, 2005, p.1218). پیش از پرداختن به چگونگی لطمه دیدن حقوق اشخاص خصوصی در چارچوب رژیم‌های مربوط به تحریمهای هدفمند، و مسأله عدم وجود سازوکارهای رسیدگی مؤثر و منصفانه به اعتراضات اشخاص هدف، به ویژه راههای رسیدگی قضایی، ضروری است مفهوم این تحریمها و جایگاه آنها در منشور ملل متحد بررسی شود.

۱. تحریم‌های هدفمند

الف) مفهوم

هیچگونه تعریف عموماً پذیرفته شده‌ای از تحریم‌های هدفمند وجود ندارد. در رویه شورای امنیت و نیز در فرآیندهای اینترلاکن (Interlaken Process)، بن-برلین، استکهلم (Wallenstein, Staibano, Ericksson, 2003)، و به عقیده اکثریت قریب به اتفاق صاحب‌نظران، اصطلاح تحریم‌های هدفمند یا هوشمند ناظر بر اقداماتی است که بر علیه اشخاص حقیقی و یا حقوقی (دولتی یا غیر دولتی) اعمال می‌شود. این اقدامات همچنین می‌تواند برخی محصولات و کالاها یا برخی فعالیتها را چنانچه اوضاع و احوال هر مورد خاص اقتضاء نماید، در بر گیرد.

در چارچوب فرآیند اینترلاکن، اصطلاح تحریم‌های هدفمند به عنوان اقدامات اعمالی بر علیه اشخاص (حقیقی یا حقوقی) و گروه‌های شناسایی شده درک می‌شود. در مواردی این اصطلاح ممکن است به مفهوم وسیع تر به کار برده شود، به نحوی که منع فعالیت‌ها، وسایل یا کالاهای خاصی (تحریم‌های گزینشی) را شامل شود که به اشخاص هدف اجازه ادامه رفتاری را که به نظر شورای امنیت غیر قابل قبول است، می‌دهد (Targeted Financial Sanctions, 2001, pp.6-7).

با این وصف، به منظور دقت بیشتر در تعریف، بهتر است بین تحریم‌های هدفمند به معنای اخص و تحریم‌های گزینشی (Selective Sanctions) تفکیک به عمل آید. دسته نخست با تمرکز اقدامات پیش بینی شده بر اشخاص هدف مشخص می‌شود. اشخاص شناسایی شده از داراییها و وجوه خود در خارج از کشور و از آزادی سفر به خارج محروم می‌شوند و از دادن ویزا به آنها خودداری می‌شود؛ دستور بستن دفاتر یک گروه یا حزب سیاسی یا یک حکومت دو فاکتو (*de facto*) در خارج از کشور داده می‌شود. دسته دوم، یعنی تحریم‌های گزینشی که بر علیه یک دولت یا تمامی منطقه تحت تسلط یک گروه شورشی اعمال می‌شوند، ناظر بر برخی مواد استراتژیک و گرانبها-مانند نفت و فرآورده های نفتی، الماس، چوب و الوار- و نیز اسلحه و مهمات یا برخی فعالیت‌ها- نظیر فعالیت های مرتبط با حمل و نقل هوایی، کمک و آموزش نظامی است.

تفاوت میان این دو دسته در آن است که دسته اول به طور مستقیم اشخاص مورد نظر را هدف می‌گیرند. منظور از این اقدامات اعمال فشار در جایی است که لازم است، یعنی بر اشخاص خاصی (صرف نظر از صحت و سقم تشخیص شورای امنیت) به قصد واداشتن آنها به رها کردن رفتار یا سیاستی که شورا آن را غیر قابل قبول و موجب تهدیدی بر صلح و امنیت بین‌المللی می‌داند. در حالی که دسته دوم به طور غیر مستقیم آنها را هدف قرار می‌دهد، برای

مثال با محروم کردن آنها از منابع عمده تأمین هزینه جنگ مانند، الماس در قزایای مربوط به گروه‌های شورشی یونیتا (UNITA) در آنگولا (قطعه‌نامه (۱۹۹۸) ۱۱۷۳) و راف (Revolutionary United Front, RUF) در سیرالئون (قطعه‌نامه (۲۰۰۰) ۱۳۰۶)، و چوب و الوار در قضیه لیبریا (قطعه‌نامه های (۲۰۰۳) ۱۴۷۸؛ (۲۰۰۳) ۱۵۲۱؛ (۲۰۰۵) ۱۶۰۷ و (۲۰۰۵) ۱۶۴۷).

به عمل آوردن چنین تمایزی ضروری است، زیرا این دسته دوم است که بیشتر احتمال دارد آثار گسترده منفی برای جمعیت غیر نظامی در کشور مورد نظر یا بخشی از سرزمین آن که تحت تسلط شورشیان است، و نیز مشکلات اقتصادی خاص برای دولتهای ثالث ایجاد نماید. اعمال اینگونه اقدامات نیازمند توجه خاص به ارزیابی آثار احتمالی اجتماعی-اقتصادی و انسانی آنهاست. این بدان معنا نیست که تحریمهای هدفمند به معنای اخص فاقد آثار منفی بر مردم و بر توسعه کشور مربوطه می‌باشند. چنانکه گاه حتی تحریمهای مالی اعمالی بر علیه اشخاص حقوقی، مانند شرکتهای مؤثر در حیات اقتصادی کشور مورد نظر، می‌تواند به خصوص در بلند مدت چنین آثار ناگواری را در پی داشته باشد.

ب) هدف قرار دادن بازیگران غیردولتی: انحراف از نظام پیش بینی شده در منشور ملل متحد؟

از آنجا که تحریمهای هدفمند ناظر بر اشخاصی است که به نظر شورای امنیت مسؤول وضعیتی هستند که طبق ماده ۳۹ منشور آن را "تهدید بر صلح، نقض صلح یا عمل تجاوز" توصیف کرده است، و نیز ناظر بر حامیان آنهاست، نگرش سنتی به تحریمهای سازمان ملل متحد را متحول ساخته است. طبق رویکرد نوین:

«تحریمهای سازمان ملل متحد، تا آنجا که به ساختارشان مربوط است، کهنه‌اند، درست مانند حقوق بین‌الملل عام متوجه دولتها بوده و مبتنی بر مسؤولیت جمعی می‌باشند» (Kunz, 1960, p.329).

اقدامات پیش بینی شده در ماده ۴۱ منشور واکنش بر علیه دولتی محسوب می‌شوند که به نظر شورای امنیت موجب یکی از وضعیت های مزبور در ماده ۳۹ منشور است. این ماده مشخص نمی‌کند "اقداماتی را که متصمن به کارگیری نیروی مسلح نباشد" علیه چه کسی می‌توان اتخاذ کرد. با این وجود، دولت مخاطب "طبیعی" تحریمهای سازمان ملل متحد به شمار می‌آید (Sicilianos, 2000, p.105; Conforti, 2000, p.185; Combacau, 1974, p.130; Bolani, 2003, pp.403-407). این دولت ها هستند که طرف منشورند و ملزم به اجرای تصمیمات شورای امنیت می‌باشند (ماده ۲۵ منشور)، حتی وقتی خود مستقیماً مخاطب این اقدامات باشند. آنها هستند که می‌توان از حق رأی در مجمع عمومی محرومشان کرد (ماده ۱۹

منشور). این دولت‌ها هستند که باید اختلافات بین‌المللی خود را به وسایل مسالمت‌آمیز حل و فصل نمایند و از تهدید یا توسل به زور علیه دولت دیگر خودداری کنند (بندهای ۳ و ۴ ماده ۲ منشور). از آن گذشته، نوع اقدامات احصاء شده در ماده ۴۱ منشور، به ویژه قطع روابط دیپلماتیک «رابطه دولت با دولت را مفروض می‌دارد» (Combacau, 1974, p.29).

در واقع، در زمان تدوین منشور چنین تصور می‌شد که هر تهدیدی بر علیه صلح و امنیت بین‌المللی جز از سوی یک دولت نمی‌تواند ناشی شود. بنابر این، وضعیت‌های مزبور در ماده ۳۹ منشور فقط قابل اسناد به یک دولت تلقی می‌شد و تحریمها جز بر علیه آن به منظور وادار کردنش به تصحیح رفتاری که تهدیدی بر صلح محسوب شده است، قابل اعمال نبود. مطابق این نگرش سنتی، در نظم حقوقی بین‌المللی که در آن دولت هم واضع و هم تابع حقوق است، سازوکارهای اجرای اجباری حقوق به طور منطقی بر علیه این تابع حقوق بین‌الملل و از طریق آن بر یکی از عناصر سازنده اش، یعنی جمعیت، اعمال می‌شود. از این روست که تحریمهای اقتصادی همه جانبه طبیعتاً ابزاری محسوب می‌شوند که قادر به تفکیک نبوده و در واقع، عملاً فقط مردم را هدف قرار می‌دهند و به مجازات جمعی شباهت دارند. تجارب تلخ ناشی از تحریمهای اعمالی بر عراق، هائیتی و یوگسلاوی مؤید این ادعاست.

تحریمهای هدفمند یا "هوشمند" در رویه اخیر شورای امنیت مبین جهشی در حوزه اعمال تحریمهای فصل هفتم منشور است (Kolliopoulos, 2004, p.586). دیگر در مواردی که اعمال تقبیح شده موجب تهدید بر صلح یا نقض صلح به وسیله مقامات یا ارکان یک دولت ارتکاب یافته‌اند، شورا تصمیم و اقدام خود را تنها بر اصل وحدت دولت که مستلزم اعمال تحریم بر علیه این دولت است، مبتنی نمی‌سازد (Commission du droit international, A/56/10, 2001, p.85). به این ترتیب، شورای امنیت می‌تواند حجاب دستگاه دولتی را کنار بزند و به تصمیم گیرندگان سیاسی و نظامی دولت مورد نظر اجازه ندهد که در پشت وحدت صوری دولت پنهان شوند (Bolani, 2003, p.407 ; Kolliopoulos, 2004, p.587). همان طور که مفسران ماده ۴۱ منشور می‌نویسند:

«تحت تأثیر توأم گسترش شبکه‌های فراملی، فروپاشی ساختارهای برخی دولت‌ها و انتقاد شدید از اصل مستتر در اقدامات قهری کلاسیک، یعنی [اصل] مسؤلیت تجمعات شخصیت یافته، به این دلیل که قدرت در آنجا آشکارا در دست دارو دسته‌های ستمکار است، این گرایش با اتخاذ اقدامات قهری بر علیه افرادی که رفتارشان به بروز تهدید بر صلح مساعدت می‌نماید، ظرافت می‌یابد» (Lagrange, 2005, p.1215).

رویکرد تحریمهای هدفمند تحولی است همسو با گرایش کنونی جامعه بین‌المللی به شناسایی مسؤولیت کیفری فردی مرتکبان جنایات بین‌المللی، صرف‌نظر از مقام و منصب دولتی آنها. این دو گرایش گویای نقش رو به فزونی فرد در نظام حقوقی بین‌المللی به عنوان دارنده حقوق و متعهد به تعهدات است.

ج) نادیده گرفته شدن حقوق اشخاص هدف در چارچوب تحریمهای هدفمند

ظهور اندیشه تحریمهای هدفمند و استفاده از آن در صحنه بین‌المللی، علاوه بر افزودن بر کارایی تحریمها، به تبدیل آن‌ها به ابزار عادلانه تر نظم جهانی در عصر حقوق بشر از طریق به حداقل رساندن آثار ثانوی تحریمها بر غیر نظامیان کشور هدف و دولت‌های ثالث نظر دارد. به رغم این مزایا، نسل جدید تحریمهای بین‌المللی مشکلات خاص خود را دامن زده است، به خصوص مسأله عدم وجود راههای رسیدگی قضایی به ادعاها و اعتراضات اشخاصی که نامشان در فهرست کمیته‌های ویژه تحریم قرار گرفته است. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، این ابزار انسانی کردن تحریمها خود انتقادهایی را در مورد مغایرتشان با "استانداردهای بین‌المللی" حمایت از حقوق بشر برانگیخته است.

در چارچوب تحریمهای سنتی، اعم از همه جانبه یا گزینشی، حقوق و تعهدات اشخاص خصوصی به نحوی غیر مستقیم لطمه می‌بیند، یعنی به دلیل تحریمهای اعمالی بر دولت متبوع یا بر دولت محل اقامت آن‌ها و در مورد دول ثالث، به این دلیل که دولت متبوع آن‌ها ملزم به احترام و اجرای تصمیمات و اقداماتی است که به موجب فصل هفتم منشور اتخاذ شده است، از جمله از طریق نظارت و مراقبت بر روابط قراردادی میان آن‌ها با اتباع دولت هدف (Abraham, 2005, pp.69-81). رأی ۳۰ ژوئیه ۱۹۹۶ دیوان دادگستری جوامع اروپایی در قضیه "بسفروس" (Bosphorus) یکی از مصادیق بارزی است که مؤید وجود چنین تعهدی برای دول عضو سازمان ملل متحد است (CJCE, Affaire N° C-84/95, 1996). در صورتی که در چارچوب رژیم تحریمهای هدفمند، حقوق و تعهدات اشخاص حقیقی یا حقوقی مستقیماً متأثر می‌شود، چرا که آنها آماج مستقیم تحریمها هستند.

این رویه مشکلاتی را به ویژه در مورد عدم احترام به برخی حقوق شکلی و ماهوی اشخاصی که نامشان در فهرست کمیته‌های ویژه تحریم قرار گرفته، مطرح ساخته است. مشکل ناشی از آن است که شورای امنیت علیه افراد عضو یک حکومت، یک دسته شورشی، یک نهاد یا گروه تروریستی و غیره، اقداماتی قهری را اعمال می‌نماید که در اصل به عنوان سازوکار فشار علیه دولت طراحی شده است. دایره افرادی که هدف تحریمها قرار می‌گیرند محدود به افرادی نمی‌شود که به عنوان متخلف اصلی هدف قرار گرفته‌اند، و ممکن است

اعضای رشید و نزدیک خانواده آن‌ها را نیز در بر گیرد. این خوبشاونندان هیچ سمت و عنوانی برای اقدام به نام دولت یا گروه هدف ندارند و اعمالشان قابل انتساب به دولت یا گروه مورد نظر نیست. این امر مشکلاتی را مطرح می‌سازد، زیرا اعضای خانواده اشخاصی که هدف اصلی تحریمها هستند ناتوان از مجبور کردن دولت یا گروه هدف به پذیرش تصمیمات شورا می‌باشند (Lagrange, Eisemann, 2005, pp.1216-1217). با این وجود، نمی‌توان انکار کرد که در عمل آنها می‌توانند بر آن عضوی از خانواده که هدف اصلی تحریمهاست، اعمال نفوذ نمایند. در هر صورت، از آنجا که تحریمها مجازات محسوب نمی‌شوند، اصل شخصی بودن جرائم و مجازات‌ها بر آنها قابل اعمال نیست. به علاوه، باید واقع بین بود، در وضع کنونی توسعه نظام حقوقی بین‌المللی اعمال این اصل بر تحریمهای هدفمند آن‌ها را بی‌فایده خواهد ساخت، چرا که اشخاص هدف قادر خواهند بود حداقل برای رهایی از برخی از آثار تحریمها، آنچه را که خود به علت اعمال تحریمها نمی‌توانند انجام دهند، به کمک و یا به نام خویشان نزدیک خود انجام دهند.

حقوقی که بیش از همه احتمال دارد از اجرای تحریمهای هدفمند لطمه ببینند عبارتند از، حق بر دادرسی منصفانه به وسیله یک مرجع قضایی، حق بر حیثیت و آبرو، و حق بر احترام به زندگی خصوصی و خانوادگی، حق آزادی حرکت و حق مالکیت.

مسأله تضمین‌های حقوقی در مورد اشخاص هدف تحریمها در کشورهای اروپایی که نسبت به احترام به حقوق بشر بر طبق قوانین اساسی خود و به موجب نظام حقوقی اروپایی حساس‌ترند، به نحو حادتری مطرح می‌شود. در واقع، این مسأله به خصوص در مورد تحریمهای مالی اعمالی بر طالبان و القاعده مطرح شده است که در جای خود به آن اشاره خواهد شد. قطعنامه (۲۰۰۲) ۱۳۹۰ شورای امنیت، اولین قطعنامه‌ای است که اتخاذ اقدامات قهری بر علیه اشخاصی را مقرر داشته است که هیچ‌گونه پایگاه سرزمینی ندارند. به جز این قطعنامه، شورا در چارچوب مبارزه کلی بر علیه تروریسم، قطعنامه ۱۳۷۳ را در ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱ در پی فاجعه ۱۱ سپتامبر همان سال تصویب کرد. این قطعنامه از همه دولت‌ها می‌خواهد از تأمین هزینه اعمال تروریستی ممانعت کرده و آن را جرم تلقی کنند. برای این تحریمها هیچ‌گونه محدودیت زمانی پیش‌بینی نشده است (شایگان، ۱۳۸۸، صص ۱۷۵-۱۵۷).

هنگامی که تحریمها ناظر بر رهبران یک حکومت *de jure* یا *de facto* یا یک گروه شورشی باشند، اشخاص هدف به آسانی قابل شناسایی هستند. بر عکس، شناسایی اشخاص هدف به طور دقیق وقتی دایره آنها به این دسته‌ها محدود نمی‌شود، و اهل تجارت و سایر اشخاص خصوصی حامی آن‌ها را نیز در بر می‌گیرد، دشوار است. شورای امنیت با تعیین افراد و اعمال اقدامات قهری بر علیه آن‌ها این‌گونه القا می‌کند که همانند سازوکارهای شبه کیفری اقدام به

تحقیق، تعقیب و اعلام مجازات می‌نماید. در واقع، این گونه اقدامات، وظایفی هستند که به طور سنتی در سطح ملی قضات، پلیس، دادستان‌ها یا مأموران سرویس‌های مخفی به آن اشتغال دارند، بدون آن که سازوکاری برای نظارت بر عملیات ارکان اجرایی مربوطه، یعنی شورای امنیت و کمیته‌های تحریم، پیش‌بینی شده باشد. در حالی که وجود سازوکار نظارتی در این موارد تضمینی اساسی برای احترام به حقوق افراد محسوب می‌شود (Cameron, 2005, p.189). هیچ‌گونه راه‌رسیدگی قضایی پیش‌بینی نشده است. مدیر اجرایی دیده بان حقوق بشر در نامه خود به تاریخ اول مارس ۲۰۰۲، خطاب به رئیس شورای امنیت، در عین حمایت از سیاست تحریم‌های هدفمند و با اشاره به قطعنامه (۲۰۰۲) ۱۳۹۰، می‌نویسد:

«اقداماتی که در ابتدا هم از حیث جغرافیایی و هم از حیث افراد هدف کاربرد محدودی داشتند، در گستره جهانی و نسبت به افراد و ذواتی که به نحو گسترده تعریف می‌شوند، قابل اجرا گشته‌اند ... ما در مورد نحوه ای که این اقدامات ممکن است به اجرا گذارده شوند، نگرانی‌های جدی داریم. ما به ویژه معتقدیم که اعمال اقدامات تنبیهی بر علیه افراد بدون هر گونه امکان بازنگری یا تجدید نظرخواهی، قابلیت واقعی برای نقض حق بر دادرسی منصفانه را دارد» (Human Rights Watch, Letter dated 1 March 2002).

از تاریخ این نامه تا کنون، آیین رسیدگی کمیته‌های تحریم، به ویژه کمیته ۱۲۶۷، که موظف به نظارت بر اجرای قطعنامه‌های مربوطه می‌باشند، تا حدودی اصلاح شده است. با وجود این، همان‌طور که در صفحات بعد مشاهده خواهیم کرد، هنوز تغییر اساسی در آن حاصل نشده است.

اعتراضاتی نظیر آنچه ذکر شد نسبت به عملکرد شورای امنیت در این خصوص، این سؤال را مطرح می‌کند که آیا شورای امنیت به لحاظ حقوقی ملزم به تضمین حقوق انسانی اشخاص هدف به طور کلی و حق بر دادرسی یا رسیدگی منصفانه به طور خاص در چارچوب تحریم‌هایی است که به موجب فصل هفتم منشور اعمال می‌نماید.

۲. مسأله نبود راه‌های رسیدگی منصفانه به اعتراضات اشخاص هدف

الف) در سازمان ملل متحد

در حال حاضر، شورای امنیت و کمیته‌های تحریم مربوطه برای امکان پذیر ساختن اجرای تحریم‌های هدفمند، نخست فهرست یا "لیست سیاهی" از اشخاص هدف تهیه می‌کنند. در تهیه این فهرست‌ها، کمیته‌های تحریم اساساً متکی به دولت‌ها، به خصوص دولت‌هایی هستند که نفع خاصی در قضیه دارند. برای مثال، آمریکا منبع اصلی نام‌های مربوط به القاعده و طالبان

است (Cameron, 2005, pp.183-184 ; Cameron, 2003, p.165). در مورد تهیه فهرست اسامی و مشخصات تروریست‌ها اطلاعات مربوطه عمدتاً از سوی قدرتمندترین دولت‌ها، به ویژه ایالات متحده آمریکا، ارائه می‌شود. علاوه بر این، امکان دارد که اسامی بر اساس اطلاعات داده شده از سوی گروه‌های کارشناسان که شورای امنیت برای نظارت بر اجرای تحریم‌ها در محل ایجاد کرده است (Shaygan, 2008, pp.482-485, 496-499)، یا بر مبنای اطلاعات بدست آمده از رسانه‌ها در فهرست‌های مربوطه ثبت شوند.

از آن گذشته، احتمال دارد اطلاعاتی که مبنای قرار گرفتن یک نام در فهرست کمیته تحریم مربوطه بوده‌اند، از سوی دولت ارائه‌کننده اطلاعات به عنوان محرمانه طبقه بندی شوند. در این صورت، حتی اگر یک عضو کمیته از دولت شناسایی‌کننده درخواست افشای این اطلاعات یا ارائه دلایلی در حمایت از پیشنهادش مبنی بر ثبت یک نام در فهرست اشخاص هدف را بنماید، آن دولت می‌تواند با استناد به ملاحظات امنیت ملی از اجرای این درخواست خودداری کند (Cameron, 2003, p.165). آیین ثبت نام‌ها در فهرست کمیته ۱۲۶۷ تا حدودی اصلاح شده و گروه نظارت ایجاد شده در اجرای قطعنامه (۲۰۰۱) ۱۳۶۳ موظف به بررسی اطلاعاتی شد که در اختیار آن کمیته قرار داده می‌شوند (Directives du Comité 1267, amendées le 10 avril 2003, par.6(b) et (c)). شایان توجه آن که، اطلاعاتی که از سوی دولت متقاضی ثبت یک نام محرمانه تلقی شده‌اند، در صورت خودداری آن دولت از ارائه آن‌ها به کمیته مزبور، عملاً خارج از حیطه این بررسی قرار می‌گیرند.

گرچه حذف نام‌ها از فهرست‌های مربوطه پیش‌بینی شده است، با این وجود، افرادی که نامشان در "فهرست سیاه" یک کمیته قرار گرفته است تا زمان تصویب قطعنامه ۱۷۳۰ به وسیله شورای امنیت در ۱۹ دسامبر ۲۰۰۶ نمی‌توانستند درخواست رسیدگی به پرونده خود را مستقیماً به کمیته مربوطه تقدیم نمایند. آغاز فرآیند حذف نام یک فرد بستگی به حمایت دیپلماتیک دولت متبوع او یا دولت محل اقامت وی داشت (برای مثال، نک: Ibid., par.7(5); Directives du Comité 1521, 14 juin 2004, par.4(a)). به همین دلیل، یان کامرون (Cameron) این سازوکار اجرایی در فهرست قرار دادن و خارج کردن نام‌ها از فهرست مربوطه را فاقد تضمین‌های قضایی یا شبه قضایی دانسته که به دشواری می‌توان آن را با موازین حقوق بشر، به ویژه، موازین اروپایی حقوق بشر، سازش داد (Cameron, 2005, pp.194, 188). تصویب آیین رسیدگی اصلاحی مربوط به حذف نام‌های ثبت شده در فهرست کمیته‌های تحریم به اشخاص حقیقی و حقوقی هدف اجازه می‌دهد تقاضای حذف نام خود را مستقیماً به نقطه تماس (Focal Point) که دبیرکل موظف به ایجاد آن در دبیرخانه ارکان فرعی شورای امنیت شد، تسلیم نمایند، بدون آن که مجبور باشند برای تقدیم تقاضای خود به دولت متبوع یا

دولت محل اقامت خود متوسل شوند (S/RES/1730(2006)). به این ترتیب، شروع فرآیند حذف نام دیگر صرفاً به حمایت دیپلماتیک این دولت‌ها بستگی ندارد. با این وصف، پی‌گیری این آیین هنوز هم به اراده و حمایت دیپلماتیک آن‌ها و نیز همکاری دولتی بستگی دارد که نام مربوطه به درخواست آن ثبت شده است (برای مثال نک: Directives du Comité 1267, *op. cit.*, par.7(g)). لازم به ذکر است که از زمان تصویب قطعنامه ۱۹۰۴ (۲۰۰۹) توسط شورای امنیت نقطه تماس مزبور دیگر درخواست‌های مربوط به حذف نام از فهرست کمیته ۱۲۶۷ را از افراد، گروه‌ها و سایر ذوات نمی‌پذیرد و این وظیفه به نهادی جدید، یعنی به دفتری واگذار شده است که در رأس آن یک دادآور قرار دارد (Office of the Ombudsperson).

تصمیمات راجع به حذف اسامی از فهرست یک کمیته با اجماع اتخاذ می‌شوند. در نتیجه، به رغم اصلاحات انجام شده هنوز هم نکته اساسی در تحقق حذف یک نام، حصول توافق میان دولت متبوع یا محل اقامت متقاضی و دولت شناسایی‌کننده اوست. به رغم معایب سازوکار رسیدگی یاد شده و نبود راه‌های رسیدگی قضایی، این ادعا که تحریم‌های مالی هدفمند به حقوق بنیادین اشخاص هدف صدمه می‌زنند، به دشواری قابل پذیرش است. زیرا، از زمان تصویب قطعنامه ۱۴۵۲ (۲۰۰۲) در مورد طالبان و القاعده، به منظور تضمین احترام به حقوق بنیادین افراد هدف، استثنای بشردوستانه کافی برای این تحریم‌ها پیش‌بینی می‌شود (Shaygan, 2008, pp.511-513). حقوق پیش‌گفته هم در زمره حقوق غیر قابل تخلف مزبور در بند ۲ ماده ۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی یا معاهدات منطقه‌ای حقوق بشر قرار ندارند. بنا براین، تحت شرایطی می‌توان محدودیت‌هایی برای برخورداری از آن‌ها ایجاد کرد. در واقع، این تفسیری است که دادگاه بدوی جوامع اروپایی از قطعنامه‌های ذریبط شورای امنیت و تصویب نامه‌های شورای اتحادیه اروپا و کمیسیون جوامع اروپایی که در اجرای این قطعنامه‌ها اتخاذ شده‌اند، به عمل آورده است. به نظر این دادگاه، اقدامات مورد بحث هدفی را دنبال می‌کنند که دارای نفع عمومی اساسی برای جامعه بین‌المللی است (CJCE, affaire N° T-306/01, pars.298, 320)، و خواهان‌ها به نحو خودسرانه از حق در اختیار داشتن اموالشان محروم نشده‌اند (Ibid., pars.294, 303). در نهایت این دادگاه، ادعاهای مربوط به نقض حق دفاع و حق بر تجدید نظرخواهی مؤثر از یک دادگاه (Recours juridictionnel effectif) را رد می‌کند (Ibid., pars.328-331, 341, 346). شایان توجه است که دادگاه مزبور آیین رسیدگی به پرونده‌های فردی را که در دستورالعمل کمیته ۱۲۶۷ پیش‌بینی شده است، «راه منطقی دیگری برای حمایت کافی از حقوق بنیادین خواهان‌ها، چنان‌که به موجب قواعد آمره پذیرفته شده است»، محسوب می‌نماید (Ibid., par.345; CJCE, affaire N° T-315/01).

تعجب آور است که دادگاه یاد شده آیین رسیدگی کمیته ۱۲۶۷ را راهی تلقی می‌کند که اجازه حمایت کافی از حقوق بنیادین خواهان‌ها را می‌دهد. چنان که ملاحظه می‌شود دادگاه مزبور این نکته را نادیده گرفته است که تضمینهای قضایی شکلی را همان طور که کمیته حقوق بشر اظهار داشته است نمی‌توان مشمول اقداماتی قرار داد که به حمایت از حقوق غیر قابل تخلف لطمه خواهند زد (HRC, Observation général N° 29, par.15). زیرا آیین رسیدگی کمیته‌های تحریم و از جمله کمیته ۱۲۶۷، اولاً، ابزاری نامطمئن است که در زمان صدور این رأی (۲۱ سپتامبر ۲۰۰۵) و تا پیش از ایجاد نقطه تماس یاد شده در درجه نخست، بستگی به حمایت دیپلماتیک دولت مربوطه داشت که همواره ممکن بود از متقاضی دریغ شود. ثانیاً، این آیین به رغم اصلاحات انجام شده، همان طور که پیش تر اشاره شد، هنوز اساساً متکی بر مذاکرات و توافق احتمالی میان دولت "متقاضی" و دولت "شناسایی کننده" است. در نتیجه، این امکان کاملاً وجود دارد که این دولت‌ها به نفع یک زد و بند سیاسی منافع و حقوق اشخاص مربوطه را نادیده بگیرند. در صورت حصول توافق، آن‌ها می‌توانند مشترکاً یا منفرداً درخواست حذف نام مورد نظر را به کمیته بدهند. علاوه بر این، دولت متقاضی می‌تواند به تنهایی درخواستی را در چارچوب آیین "تأیید ضمنی" (Procédure d'approbation tacite) به کمیته تسلیم نماید (Directives du Comité 1267, 2008, par.7). ثالثاً، این واقعیت که دولت شناسنده می‌تواند به محرمانه بودن اطلاعاتی که مبنای ثبت نام یک شخص در فهرست کمیته بوده است استناد نماید، هیچ امکانی برای بررسی صحت و سقم اطلاعات مزبور و در نتیجه با پایه و اساس بودن یا نبودن ثبت نام فرد مورد نظر در فهرست باقی نمی‌گذارد.

چنین امتناعی در یک مرجع قضایی بین‌المللی به احتمال زیاد پذیرفته نخواهد شد. چنان که دادگاه کیفری بین‌المللی برای یوگسلاوی سابق در قضیه بلاسکیچ «اصل بنیادینی را مورد تأیید قرار می‌دهد که به موجب آن یک دولت نمی‌تواند برای امتناع از ارائه اسناد به دادگاه به امنیت ملی استناد نماید» (TPIY, Procureur c. Blaskic, affaire N° IT-95-14-AR 108bis, 2007, par.67, 62-66).

انتقادهای وارده به آیینهای رسیدگی کمیته‌های تحریم، اعضای سازمان ملل متحد را بر آن داشت که در "سند برآمد اجلاس جهانی" (World Summit Outcome Document) از شورای امنیت درخواست کنند تا با پشتیبانی دبیرکل از وجود آیین‌های منصفانه و شفاف برای قرار دادن نام افراد و گروهها در فهرست اشخاص هدف و حذف نام آنها، و نیز برای اعطای معافیت بشردوستانه، اطمینان حاصل نماید (A/RES/60/1, par.109). متعاقباً دفتر امور حقوقی سازمان طبق تصمیم کمیته خط مشی (Policy Committee) در تاریخ ۲۷ سپتامبر ۲۰۰۵ انجام مطالعه‌ای را در خصوص پیامدهای حقوقی مسأله عهده دار شد (Fassbender, 2006, p.3). این

پژوهش به منظور یافتن پاسخی به این پرسش انجام شد که آیا شورای امنیت به موجب قواعد حقوق بین‌الملل و به ویژه منشور ملل متحد ملزم به تضمین وجود آیین‌های منصفانه و روشن برای رسیدگی به اعتراضات و ادعاهای افراد و گروههایی است که مستقیماً هدف تحریمهای فصل هفتم منشور قرار گرفته‌اند؟ و در صورت مثبت بودن پاسخ، چه توصیه‌ها و پیشنهادهایی برای تأمین این منظور می‌توان به عمل آورد.

این تحقیق پس از بررسی اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای حقوق بشر و قوانین اساسی و رویه مشترک تعداد زیادی از دولتها از همه مناطق جهان، به این نتیجه می‌رسد که در حال حاضر حقوق بین‌الملل یک حداقل استاندارد جهانی دادرسی منصفانه را مقرر می‌دارد که مشتمل است بر اولاً، حق هر کس به استماع [اظهاراتش] قبل از اتخاذ اقدامی حکومتی یا اداری که به او لطمه وارد خواهد آورد؛ و ثانیاً، حق فرد مدعی نقض حقوق و آزادیهایش توسط یک رکن دولتی به جبران مؤثر نزد یک دادگاه یا مرجع بی طرف (Ibid., p.15, par.1.17). این حقوق به طور گسترده در معاهدات جهانی و منطقه‌ای حقوق بشر تضمین شده‌اند و می‌توان آنها را جزئی از مجموعه حقوق بین‌الملل عرفی تلقی کرد که همچنین به وسیله اصول کلی حقوق در معنایی که در بند ۱ ماده ۳۸ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری بکار رفته است، حمایت می‌شوند (Ibid.).

پژوهش یاد شده حق بر دادرسی یا رسیدگی منصفانه را هم در زمره حقوق بین‌الملل عرفی و هم در زمره حقوقی قرار می‌دهد که احترام به آنها متکی به اصول کلی حقوق است و بدین سان آن را جزئی از حقوق بین‌الملل عام می‌داند. با این وجود، به این نکته اذعان دارد که حقوق بین‌الملل عرفی در حال حاضر قواعد روشن کافی ندارد که سازمانهای بین‌المللی را ملزم به رعایت استانداردهای رسیدگی منصفانه در قبال افراد نماید، چرا که مخاطب این تعهد دولت‌ها در قلمرو حقوق داخلی هستند و نه سازمانهای بین‌المللی. با این وجود، به گرایش اشاره می‌کند در جهت گسترش دامنه حقوق عرفی در مورد رسیدگی منصفانه به نحوی که اقدام "حکومتی" مستقیم سازمانهای بین‌المللی در قبال افراد را در بر گیرد. تحول و توسعه‌ای که قویاً متأثر از حقوق جامعه اروپا (اتحادیه اروپا) است، هر چند در وضع فعلی تنها از حقوق و رویه اتحادیه اروپا نمی‌توان قواعد کلی حقوق بین‌الملل عرفی در خصوص حمایت قضایی و دادرسی منصفانه را استنتاج کرد (Ibid., p.6, par.5, p.19, par.5 and p.20, par.5.4). با این وصف، حق افراد بر دادرسی منصفانه، همان طور که پژوهش پیش گفته تصریح می‌کند، به عنوان اصول کلی حقوق بر سازمانهای بین‌المللی نیز به عنوان تابعان حقوق بین‌الملل، وقتی که به اجرای اقتدار "حکومتی" بر افراد مبادرت می‌کنند، قابل اعمال است (Ibid., p.19, par.5).

تحریم‌های هدفمند شورای امنیت را نیز می‌توان از موارد اعمال چنین اقتداری تلقی کرد، چرا که اثر مستقیم بر حقوق و آزادیهای افراد هدف دارند، بدون آنکه دولتهای عضو برای حصول اطمینان از اینکه آنان به راستی از اشخاص و گروههای مورد نظر شورای امنیت می‌باشند، از اختیار بررسی و بازنگری در مورد نام آنها برخوردار باشند. در نتیجه، در اینجا، هم اصول کلی حقوق و هم مواد ذیربط منشور ملل متحد که اعلامیه جهانی حقوق بشر تفسیر موثق آنهاست، سازمان ملل متحد، و شورای امنیت آن را ملزم به رعایت حق اشخاص هدف بر دادرسی منصفانه می‌نماید.

شورای امنیت نسبت به معایب آیین‌های رسیدگی موجود کمیته‌های تحریم و انتقادهای به عمل آمده بی تفاوت نمانده است. در تاریخ ۲۲ ژوئن ۲۰۰۶، بحثی در شورا به ابتکار دانمارک درباره موضوع «تقویت حقوق بین‌الملل و حفظ صلح و امنیت و بین‌المللی» صورت گرفت. هدف از این بحث، بررسی نقش خاص شورای امنیت در ترویج حقوق بین‌الملل بود (S/2006/367, p.1). مشاور حقوقی سازمان ملل متحد از سوی دبیرکل، کوفی عنان، در این بحث شرکت کرده بود. وی در آنجا به سندی غیررسمی اشاره کرد که دبیرکل به رئیس شورای امنیت تقدیم کرده بود و وی در آن نظرات خود را در خصوص ثبت نام اشخاص، گروهها و سایر ذوات در فهرست‌های مربوطه و نیز درباره حذف نام آن‌ها از این فهرست‌ها ابراز داشته بود. طبق این سند، برای منصفانه و شفاف کردن این آیین‌ها چهار عنصر اساسی دانسته شده است:

اولاً، هر شخص هدف اقدامات شورای امنیت حق دارد در اسرع وقت ممکن از آنها مطلع شود و علل آن اقدامات را بداند. ابلاغیه می‌باید حاوی شرح موجبات این اقدامات و اطلاعاتی در مورد نحوه تقاضای رسیدگی و معافیت [بشردوستانه] باشد. برای اینکه شرح موجبات تحریمها معتبر باشد، حائز اهمیت است که پیشاپیش معیارهای مربوط به ثبت نام در فهرست‌ها مشخص شوند.

ثانیاً، هر شخص هدف حق دارد که اظهاراتش کتباً در یک مهلت معقول به وسیله رکن تصمیم‌گیرنده صالح شنیده شود. این حق باید شامل امکان مراجعه مستقیم به رکن تصمیم‌گیرنده، برای مثال به واسطه یک دفتر رابط در دبیرخانه، و حق برخورداری از مساعدت یا نمایندگی یک وکیل باشد. برای هر مورد می‌باید یک مهلت بررسی تعیین شود.

ثالثاً، هر شخص هدف حق دارد که پرونده اش به وسیله یک سازوکار رسیدگی مؤثر مورد بررسی مجدد قرار گیرد. کارآیی چنین سازوکاری به بی‌طرفی، وسعت استقلال و قابلیت آن برای ارائه راه‌حلهای مؤثر، مانند برطرف کردن اقدامات [شورای امنیت] و/یا جبران خسارت تحت شرایط خاصی که می‌باید تعیین شود، بستگی دارد.

رابعاً، شورای امنیت می‌باید در صورت اقتضا به واسطه کمیته های خود به بررسی منظم تحریمهایی که بر علیه افراد اعمال کرده است، بویژه مسدود کردن داراییها، به نحوی که خطر نقض حق مالکیت و حقوق بشر مربوطه را محدود نماید، اقدام کند. تناوب این بررسی باید متناسب با حقوق و منافع باشد که در میان است (S/PV.5474, 22 June 2006, p.5).

در پایان این جلسه، رئیس شورای امنیت در بیانیه صادره از سوی شورا اظهار داشت: «تصمیم به مراقبت در این خصوص که آیین های منصفانه و روشنی برای ثبت نام افراد و [سایر] ذوات در فهرست کمیته‌های تحریم و حذف آنها از این فهرست ها برقرار شود» (Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/2006/28, p.2)، گرفته است. این وظیفه به کمیته ۱۲۶۷ واگذار شد و اصلاحات انجام شده همان طور که پیش بینی می‌شد الگوی اصلاح اصول راهنمای سایر کمیته های تحریم قرار گرفته است (Ibid. ; Déclarations du (représentant du Royaume-Uni, S/PV.5474, 2006, p.11).

این امکان وجود دارد که شورای امنیت به هنگام اعمال تحریمهای هدفمند از دولت ها بخواهد که در صورت امتناع غیرموجه یا توأم با سوء استفاده مقام صلاحیتدار ملی از تسلیم درخواست بازنگری پرونده شخص متقاضی به کمیته تحریم مربوطه یا خودداری از پی گیری پرونده او در صورتی که تقاضا توسط خودش حسب مورد به نقطه تماس یا به دفتر دادآور تسلیم شده باشد، در حقوق داخلی خود امکان رجوع به محاکم ملی را برای این گونه اشخاص که یا تابعیت آنها را دارند و یا مقیم سرزمین آنها می‌باشند، پیش بینی نماید. با این وجود، این امر کافی نبوده و صرفاً ضمانتی برای پیگیری پرونده‌های قردی در کمیته های تحریم و تضمینی در میان سایر تضمین ها برای بازگذاردن راه رسیدگی و بازنگری به روی اشخاص در این کمیته ها خواهد بود. بنابراین، به هیچ وجه نمی‌تواند خلاء وجود یک مرجع قضایی در سازمان ملل متحد برای این منظور را پر کند.

ب) در سطح منطقه‌ای

همان طور که پیشتر اشاره شد، عدم وجود راههای رسیدگی قضایی به اعتراضات و اظهارات اشخاص هدف در سازمان ملل متحد و رضایت بخش نبودن سازوکار موجود برای رسیدگی به این اعتراضات - از حیث استانداردهای مربوط به آیین های رسیدگی و دادرسی منصفانه- بیش از هر جا در سطح اتحادیه اروپا چالش برانگیز بوده است. در واقع، دعاوی متعددی از سوی برخی از اشخاص که آماج تحریمهای شورای امنیت قرار گرفته‌اند در دیوان دادگستری اروپایی اقامه شده است.

شایان توجه است که در نظام حقوقی اتحادیه و جامعه اروپا، حقوق بشر مبین نفع و ارزشی عالی است که آن را در رأس همه منافع و ارزشهای دیگر این نظام قرار می‌دهد، به نحوی که انطباق با حقوق بنیادین (Droits fondamentaux) شرط قانونی بودن تصمیمات و اقدامات اتحادیه و جامعه اروپا محسوب می‌شود (CJCE, Avis 2/94, 1996, par.34, Ciampi, 2006, p.93). دیوان اروپایی حقوق بشر در قضیه بسفروس که به اجرای تحریمهای سازمان ملل متحد توسط جامعه اروپا و دولت ایرلند مربوط می‌شد، تأیید می‌کند که فرض همترازی حمایت از حقوق بشر در نظام حقوقی جامعه و اتحادیه اروپا با حمایت تضمین شده به وسیله کنوانسیون اروپایی حقوق بشر ممکن است در یک پرونده خاص مخدوش شود، و آن در صورتی است که معلوم شود عدم کفایتی آشکار حمایت از حقوق تضمین شده به وسیله کنوانسیون را خدشه دار کرده است. در چنین موردی به نظر دیوان مزبور، نقش کنوانسیون اروپایی به عنوان «سند قانون اساسی (Instrument constitutionnel) نظم عمومی اروپایی در زمینه حقوق بشر بر نفع همکاری بین‌المللی تقدم خواهد داشت» (CEDH, affaire Bosphorus, 2005, par.156; CEDH, Loizidu c. Turquie, arrêt du 23 mars 1995, série A, n° 310, par.75) هدف از بیان این مطلب، اشاره به حساسیت مسائل مربوط به حقوق بشر در نظام حقوقی اتحادیه اروپاست. با توجه به این امر است که برخی از اشخاص مقیم کشورهای عضو اتحادیه اروپا که تحریمهای شورای امنیت مستقیماً متوجه آنها شده است، اقدام به طرح دعوی در دیوان اروپایی دادگستری می‌نمایند. در اینجا به بررسی بسیار مختصر دو پرونده که در ۳ سپتامبر ۲۰۰۸ منجر به صدور حکم نهایی (درمرحله پژوهشی) توسط این دیوان شد، اکتفا می‌شود.^۱

رسیدگی توسط شعبه دوم بدوی مرجع قضایی یاد شده به دو دعوای مورد نظر که به ترتیب از سوی کدی و بنیاد البرکات علیه شورای اتحادیه اروپا و کمیسیون جوامع اروپایی طرح شد، در هر دو مورد در ۲۱ سپتامبر ۲۰۰۵ منجر به صدور رأی شد (CJCE, affaire Kadi, 2005, par.306/01, and affaire Yusuf et Al Barakaat Foundation, T-315/01). خواهانها هر یک در پرونده مربوط به خود درخواست ابطال تصویب نامه های ذیربط این مراجع را تا آنجا که به آنها مربوط می‌شد، کرده بودند. این تصویب نامه ها به پیروی از فهرست کمیته تحریم ۱۲۶۷ نام آنها را در فهرست ضمیمه این مصوبات قرار می‌داد و به موجب آنها- که مستقیماً در

۱. تاکنون غیر از دو پرونده ای که به آنها اشار خواهد شد، دعوی متعدد دیگری نیز در این زمینه در دیوان اروپایی دادگستری مطرح شده است، از جمله: Affaire Othman, T-318/01 که منجر به صدور رأی از دادگاه بدوی در ۱۱ ژوئن ۲۰۰۹، و Affaire Ayadi, T-253/02 و Affaire Melli Bank plc, T-246/08 که احکام آنها در مرحله رسیدگی نخستین به ترتیب در ۱۲ ژوئیه ۲۰۰۶ و ۹ ژوئیه ۲۰۰۹ صادر شد.

کشورهای عضو اتحادیه و جامعه قابل اجرا می‌باشند - اقدام به مسدود کردن وجوه و توقیف دارایی‌های ایشان شده بود.^۱

محتوای این دو پرونده اساساً به یکدیگر شباهت دارند. دلایل ارائه شده توسط خواهانها برای ابطال تصویب نامه های مورد اعتراض، دو مورد اساسی را شامل می‌شد: یکی ایراد به عدم صلاحیت شورای اتحادیه اروپا و دیگری نقض حقوق بنیادین آنها، یعنی حق بر استماع منصفانه اظهاراتشان، حق مالکیت و اصل تناسب، و حق بر رسیدگی قضایی مؤثر. دادگاه بدوی کلیه این دلایل را رد می‌کند. برخورد این دادگاه با دلایل مربوط به حقوق بنیادین خواهانها بسیار محتاطانه بود و از قبول دارا بودن اختیار بررسی قطعنامه‌های شورای امنیت، از لحاظ انطباقشان با حقوق بنیادین مورد نظر، خودداری کرد. به طور خلاصه دادگاه اظهار داشت که چون قطعنامه‌های شورا برای دولتهای عضو الزام آورند، و دولتها «نمی‌توانند برای توجیه کوتاهی خود از اجرای یک معاهده [منشور ملل متحد] به مقررات حقوق داخلی خود استناد نمایند» (ماده ۲۷ کنوانسیون حقوق معاهدات، ۱۹۶۹)، لذا این قطعنامه‌ها خارج از حیطه رسیدگی دادگاه قرار می‌گیرند و دادگاه نمی‌تواند ولو به طور غیر مستقیم قانونی بودن آنها در پرتو حقوق جامعه را بررسی نماید (Affaire Al Barakat, 2005, pars.182, 225 ; Affaires Kadi, 2005, pars.232, 276).

با این وصف، دادگاه وجود تنها یک محدودیت برای ماهیت الزام آور قطعنامه‌های شورای امنیت را می‌پذیرد و آن لزوم انطباق آنها با قواعد امره حقوق بین‌الملل عام است که در این موارد به طور بسیار استثنایی برای خود صلاحیت بررسی قضایی غیر مستقیم قطعنامه‌های شورای امنیت را قائل است. از این رو، دلایل خواهانها را در خصوص حقوق بنیادین که ادعا شده بود در زمره قواعد امره قرار دارند، بررسی و در نهایت این استدلالها را رد می‌کند (Affaire kadi, 2005, pars.226, 231, 288, 290-291).

کدی و البرکات هر یک به استناد همان دلایل درخواست رسیدگی پژوهشی از دیوان اروپایی دادگستری کردند. رسیدگی توأم به این دو پرونده منجر به صدور حکم در تاریخ ۳ سپتامبر ۲۰۰۸ شد.

دادستان کل، مادورو (Maduro)، طی نظرات مشابهی راجع به دو پرونده مورد بحث، اظهار داشت که دیوان می‌باید تصمیمات دادگاه بدوی را کنار گذاشته و تصویب نامه‌های مورد اعتراض را تا آنجا که به پژوهشخواهان مربوط می‌شود، ابطال نماید (Affaire Kadi et Al Barakaat, Conclusions d'Avocat général, 2008). وی تأکید می‌کند «این نتیجه گیری اشتباه خواهد بود که همین که جامعه [اروپا] ملزم به رعایت یک قاعده حقوق بین‌الملل باشد،

۱. علاوه بر آراء یاد شده، نک: Barker, 2009, pp.229-230.

دادگاه‌های جامعه باید با رضایت کامل در برابر آن قاعده سر فرود آورند و بدون قید و شرط آن را در نظام حقوقی جامعه اجرا نمایند (Ibid., par.24). وی تصریح می‌کند که حقوق استنادی پژوهشخواهان (حق دفاع و حق بر کنترل قضایی مؤثر) بخشی از اصول کلی حقوق جامعه را چنان که به وسیله دیوان اروپایی دادگستری در یک سلسله از پرونده‌ها پذیرفته شده است، تشکیل می‌دهد (Ibid., par.49). در نهایت، وی معتقد است با توجه به اینکه در سطح سازمان ملل متحد ... حق بر کنترل قضایی توسط یک دادگاه مستقل در ملل متحد تضمین نشده است. در نتیجه، نهادهای جامعه نمی‌توانند از کنترل قضایی قطعنامه‌های مورد بحث شورای امنیت در نظام حقوقی جامعه محروم شوند (Ibid., par.54).

هر چند دیوان اروپایی دادگستری در رأی خود به نتیجه مورد نظر دادستان کل، یعنی ابطال تصویب نامه‌های مورد اعتراض تا آنجا که به پژوهشخواهان مربوط است می‌رسد، اما مبنای خودداری دیوان از بررسی انطباق قطعنامه‌های شورای امنیت، حتی از حیث انطباقشان با قواعد آمره (CJCE, affaires Kadi et Al Barakaat, par.287)، نه تأثیر ماده ۱۰۳ منشور بر نظام حقوقی اروپایی، بلکه لزوم بررسی قانونی بودن تصمیمات نهادهای اتحادیه و جامعه اروپا در نظام حقوقی اروپایی به عنوان یک سامانه حقوقی مستقل است (Ibid., pars.281, 282, 299).

رأی صادره از این نظر که فرصت بررسی انطباق قطعنامه‌های شورای امنیت را با حقوق بین‌الملل و به ویژه با حقوق منشور از دست داده است، مورد انتقاد واقع شده است، اما از آن حیث که در هر حال با توجه به نبود امکان رسیدگی قضایی مؤثر در سطح ملل متحد، برای تضمین حقوق بنیادین پژوهشخواهان - که در نظام حقوقی اروپایی حمایت از آنها متضمن کنترل قضایی اعمال جوامع اروپایی است (نک: Ibid., par.304) - به حقوق اتحادیه و جامعه اروپا اتکا می‌کند، ستودنی است.

پس از صدور این رأی واکنش‌های تندی از سوی برخی از کشورهای اروپایی مشاهده می‌شود، از جمله شورای ایالات پارلمان سوئیس در سپتامبر ۲۰۰۹ از حکومت این کشور می‌خواهد که به اجرای تحریم‌های متخذه بر علیه افرادی که نامشان بیش از سه سال است که در فهرست کمیته ۱۲۶۷ درج شده، بدون آنکه پرونده آنها نزد دادگاهی مطرح شده و هیچ دلیل اتهامی جدیدی علیه آنها ارائه شده باشد، پایان دهد (SFDI, Sentinelle n° 205, 13 Nov. (2009)). شورای امنیت در پی این تحولات و فشارها در ۱۷ دسامبر ۲۰۰۹، طی قطعنامه ۱۹۰۴ تصمیم به انجام اصلاحاتی به خصوص در زمینه انتشار خلاصه‌ای از دلایل درج نام اشخاص در فهرست کمیته ۱۲۶۷ همزمان با درج نامشان در این فهرست از طریق وبگاه کمیته و تعیین مرجع جداگانه‌ای برای دریافت تقاضاهای حذف نام از فهرست این کمیته و انجام برخی مراقبت‌ها در جهت جلوگیری از باقیماندن بی‌جهت نام افراد فاقد مال یا مرده یا اشخاص

حقوقی می‌گیرد. لیکن این اصلاحات برای تضمین حق اشخاص هدف بر دادرسی منصفانه همچنان ناکافی اند.

نتیجه

نفع جامعه بین‌المللی و هر دولتی ایجاب می‌کند که تحریمها به درستی اشخاص خاطی را هدف قرار دهند. در غیر این صورت، تحریمها بی‌فایده مانده و به طور نا عادلانه و بیهوده ای به حقوق اشخاصی لطمه خواهند زد که به اشتباه آماج اقدام شورا قرار گرفته‌اند. از این رو، برای حصول اطمینان از انطباق قطعنامه‌های شورای امنیت با حقوق منشور، از جمله با حقوق بشر، و نیز تضمین کارایی تحریمها و همچنین تقویت اعتبار شورا به عنوان رکنی که پای بند به حکومت قانون است، ایجاد یک دادگاه بین‌المللی توسط شورای امنیت بر مبنای فصل هفتم منشور به منظور رسیدگی به اعتراضات اشخاص مربوطه می‌تواند معایب فوق‌الذکر را برطرف نماید.

منابع و مأخذ

الف - فارسی

۱. شایگان فریده، (۱۳۳۸)، «نقش محدودیت زمانی در تحول سیاست سانکسیون های غیرنظامی شورای امنیت»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران: دوره ۳۹، ش ۱، صص ۱۷۵-۱۵۷.

ب - خارجی

- کتابها و مقالات

- 1-ABRAHAM R., 2005, «L'applicabilité du droit de la Charte dans les ordres juridiques internes : le cas français », COT J.-P., PELLET A. et FORTEAU M., *La Charte des Nations Unies : Commentaire article par article*, 3^{ème} éd., Paris, Economica, pp.69-81.
- 2- Barker C., 2009, «European Court of Justice, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission (Joined Cases C-402/05 P And C-415/05 P) Judgment of 3 September 2008», *ICLQ*, vol.58, n° 1, pp.229-240.
- 3- BOLANI M.-L., 2003, «Security Council, Sanctions on Non-State Entities and Individuals», *RHDI*, vol.56, n° 2, pp.401-439.
- 4- CAMERON I., 2003, «UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights», *NJIL*, vol.72, n° 2, pp.159-214.
- 5- CAMERON I., 2003, «UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights», *NJIL*, vol.72, n° 2, pp.159-214.
- 6-CAMERON I., 2005, «Protecting Legal Rights : on the (In)security of Targeted Sanctions», in WALLENSTEEN P. and STAIBANO C. (eds.), *International Sanctions Between Words and Wars in the Global System*, 2005, London/New York, Franck Cass, pp.181-206.
- 7-CIAMPI A., 2006, «L'Union européenne et le respect des droits de l'homme dans la mise en oruvre des sanctions devant la Cour européenne des droits de l'homme », *RGDIP*, tome 110, n° 1, pp.85-114.
- 8-CONFORTI B., 2000, *The Law and Practice of the United Nations*, 2^{ème} éd., The Hague/London/Boston, Kluwer Law International.

- 9- CORTRIGHT D., LOPEZ G. A., 2002, «Assessing Smart Sanctions. Lessons from the 1990s», in CORTRIGHT D., LOPEZ G. A. (eds.), 2002, *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, Lanham/New York/Oxford, Rowman & Littlefield Publishers. INC.
- 10- KOLLIPOULOS A., 2004, «Les comités des sanctions de l'Organisation des Nations Unies», in PICCHIOFORLATI L. et SICILIANOS L. A., *Les sanctions économiques en droit international*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, pp.566-601.
- 11- KUNZ J. L., 1960, «Sanctions in International Law», *AJIL*, vol.54, n°2, pp.324-347.
- 12- LAGRANGE E., EISEMANN P. M., «Article 41», in COT J.-P., PELLET A. et FORTEAU M. (eds.), *La Charte des Nations Unies : Commentaire article par article*, 3^{ème} éd., Paris, Economica, 2005, pp.1195-1242.
- 13- Shaygan F., 2008, *La compatibilité des sanctions économiques du Conseil de sécurité avec les droits de l'homme et le droit international humanitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2008.
- 14- SICILIANOS, L. A., 2000, «Bilan de recherches de la section de langue française», in *Les sanctions économiques en droit international*, 2000, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2000.
- 15- WALLENSTEEN P., STAIBANO C., ERICKSSON M. (eds.), 2003, *Making Targeted Sanctions Effective : Guidelines for the Implementation of UN Policy Options*, Results from the Stockholm Process on the Implementation of targeted sanctions, Upsala, Upsala University.

- تصمیمات قضایی -

- 1- CEDH, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande*, arrêt du 30 juin 2005.
- 2- CIJ, Avis consultatif du 21 juin 1971, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest Africain) nonobstant la résolution 276(1970) du Conseil de sécurité*, CIJ, Recueil 1971.
- 3- CJCE, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS c. Ministre for Transport, Energy and Communications et autres*, affaire N° C-84/95, arrêt du 30 juillet 1996.
- CJCE, *Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, affaire n° T-306/01, arrêt du 21 septembre 2005.
- 4- CJCE, *Kadi C. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, affaire n° T-315/01, arrêt du 21 septembre 2005.
- 5- CJCE, *Ayadi c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, affaire n° T-253/02, Arrêt du 12 juillet 2006.
- 6- CJCE, *Othman c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, affaire n° T-318/01, Arrêt du 6 juin 2009.
- 7- CJCE, Conclusions de l'Avocat général (Poiares Maduro), affaire N° C-402/05 P, *Yassin Abdullah Kadi C. Conseil et Commission*, 16 janvier 2008 ; affaire N° C-415/05 P, *Al Barakaat Foundation C. Conseil et Commission*, 23 janvier 2008.
- 8- TPIY, *Procureur c. Blaskic*, affaire N° IT-95-14-AR108bis, relatif à la requête de la République de Croatie aux fins d'examen de la décision de la Chambre de première instance II rendu le 18 juillet 1997, arrêt du 29 octobre 1997 Chambre d'appel, www.un.org/icty/blaskic/appeal/decision-f/71029JT3.html.

- گزارشها وسایر اسناد به جز معاهدات و قطعنامه های ارکان سازمان ملل متحد -

- 1- *Annexe à la lettre datée du 7 juin 2006 adressée au Secrétaire général par le représentant permanent du Danemark auprès de l'Organisation des Nations Unies*, Doc. S/2006/367 du 7 juin 2006.
- 2- Comité des droits de l'homme, *Observation générale N° 29*, Doc. PIDCP/C/21/Rev.1/Add.11, 31 août 2001.
- 3- *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, Doc. S/PRST/2006/28 du 22 juin 2006.

- 4- Directives régissant la conduite des travaux du Comité 1267, adoptées le 7 novembre 2002 et amendées le 3 avril 2003, par.6, alinéas b) et c), http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1267/1267_guidelines_fr (22 mars 2005).
- 5- Directives régissant la conduite des travaux du Comité 1267 (Concernant Taliban/Al-Qaida), adoptées le 9 décembre 2008, <http://www.un.org/french/sc/committees/1267/pdf/guide.pdf> (11 juillet 2009).
- 6- Directives du Comité 1521 (concernant le Libéria) pour l'application des paragraphes 1 et 4 de la résolution 1532(2004), www.un.org/french/docs/sc/committees/Liberia3/1532_guideF.htm.
- 7- Directives du Comité 1521 (concernant le Libéria) pour la conduite de ses travaux, révisées et adoptées le 12 juin 2007, <http://www.un.org/french/sc/committees/1521/pdf/GuidelinesFinal.pdf>.
- 8- FASSBENDER Bardo, *Targeted Sanctions and Due Process*, Study commissioned by the United Nations Office of Legal Affairs –Office of the Legal Counsel, 20 March 2006.
- 9- Human Rights Watch, **Letter of the Executive Director of Human Rights Watch to the President of the Security Council**, www.hrw.org/press/2002/03/sanction-ltr.htm (5 juillet 2004).
- 10- Questions générale sur les sanctions, S/PV.4128 du 17 avril 2000.
- 11- *Rapport sur la situation des droits de l'homme en République islamique d'Iran, islamique d'Iran*, Doc. E/CN.4/1987/23 du 28 janvier 1987.
- 12- Rapport de la Commission du droit international Cinquante-troisième session, 23 avril- 1^{er} juin et 2 juillet-10 août 2001, A/56/10.
- 13- *Renforcement du droit international et maintien de la paix et de la sécurité internationales*, S/PV.5474 du 22 juin 2006.
- 14- Report of the Secretary General (Millennium Report), *We the Peoples : The Role of the United Nations in the Twenty- First Century*, A/54/2000, 27 March 2000.
- 15- Rapport de la 53^{ème} session de la Commission du droit international, A/56/10, 2001.
- 16- *Rapports de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée en application des résolutions 1526 (2004) et 1617 (2006) du Conseil de sécurité concernant l'organisation Al-Qaida et les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées*, S/2005/83 du 15 février 2005, Annexe II (Deuxième rapport).
- 17- *Targeted Financial Sanctions. A Manual for Design and Implementation*, Contributions from the Interlaken Process, the Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 2001.
- 18- *Smart Sanctions, The Next Step : Arms Embargoes and Travel Sanctions*, First Expert Seminar, Bonn, November 21-23, 1999, <http://www.un.org/sc/committees/sanctions/background.doc> (24 mars 2003).
- 19- *Smart Sanctions, The Next Step : Arms Embargoes and Travel Sanctions*, Second Expert Seminar, Berlin, December 3-5, 2000, <http://www.un.org/sc/committees/sanctions/background.doc> (24 mars 2003).
- 20- *Supplément à l'Agenda pour la paix*, A/50/60-S/1995/1, 3 janvier 1995.
- 21- Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23, 12 July 1993.