

معیارهای تروریستی بودن برای اعمال تحریم در شورای امنیت سازمان ملل متحد، ایالات متحده آمریکا و اتحادیه اروپا

عبدالله عابدینی*

DOI: 10.22096/LAW.2022.527312.1869

[تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۲/۱۱ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۶/۲۹]

چکیده

با اینکه امروزه، اجماعی جهانی درباره تعریف تروریسم وجود دارد، اما تعیین اینکه چه کسی یا گروهی مشمول این تعریف می‌شود، هنوز محل بحث است. از یک سو، نهادهای بین‌المللی، مانند سازمان ملل متحد، در چهارچوب تصمیمات شورای امنیت ذیل مواد ۲۵ و ۱۰۳ منشور ملل متحد، اشخاصی را در فهرست تحریمی خود پیرامون تروریسم درج می‌نمایند. از سوی دیگر، برخی دولت‌ها، مانند ایالات متحده و نهادهای مؤثر دیگر در سطح منطقه‌ای، مانند اتحادیه اروپا، جدای از درج نام اشخاص و موجودیت‌های تروریستی ملل متحد در فهرست منحصربه‌فرد خود، اسامی دیگری را فراتر از استانداردها و فرایندهای ملل متحد، به این فهرست افزوده‌اند. این نوشتار در سه بخش سازمان ملل متحد، ایالات متحده آمریکا و اتحادیه اروپا به بررسی ملاک‌های تعیین گروه‌های تروریستی، مصادیق مطرح شده و عملکرد آن‌ها در زمینه رسیدگی به دعاوی مرتبط می‌پردازد.

واژگان کلیدی: تروریسم؛ شورای امنیت؛ دولت حامی تروریسم؛ دیوان اروپایی دادگستری؛ دفتر کنترل اموال خارجی.

* استادیار، پژوهشکده تحقیق و توسعه علوم انسانی (سمت)، تهران، ایران.



مقدمه

در دوران معاصر، تروریسم در چهارچوب تهدید صلح و امنیت بین‌المللی، به یکی از دغدغه‌های روابط بین‌الملل تبدیل شده است.^۱ انسجام هرچه بیشتر، به‌کارگیری و گسترش نیروهای متخصص و مختلف، احتمال دستیابی و به‌کارگیری تسلیحات کشتار جمعی، تأمین مالی گسترده در عرصه بین‌المللی^۲ و به‌طور کلی، شکاف اجتماعی و اقتصادی موجود در جوامع مختلف سبب ظهور دسته‌ای از گروه‌های تروریستی شده است که تبلور اصلی آن داعش است؛ گروهی که با تصرف بخش‌های عمده‌ای از خاک عراق و سوریه، مدعی تشکیل دولت نیز شده بود.^۳

نکته بعدی، دیدگاه سنتی در خصوص مقابله با تروریسم در میان کشورهاست: «فرد یا گروهی که از منظر تو یک گروه تروریستی است، از نظر من قهرمان راه آزادی است». این جمله که به یک کلیشه در ادبیات حقوقی بین‌المللی مربوط به مقابله با تروریسم تبدیل شده است، تا مدت‌ها مانع از ارائه یک تعریف منسجم از تروریسم شده بود. امروزه، می‌توان تعریف این گروه‌ها را در اسناد چندی مشاهده کرد.

جدا از مسئله تعریف تروریسم، موضوع مهم‌تر، تعیین مصادیق تروریستی است. با اینکه امروزه جماعی جهانی درباره تعریف تروریسم وجود دارد، اما تعیین اینکه چه کسی یا گروهی مشمول این تعریف می‌شود، هنوز محل بحث است. از یک سو، نهادهای بین‌المللی، مانند سازمان ملل متحد، در قالب تصمیمات شورای امنیت ذیل مواد ۲۵ و ۱۰۳ منشور ملل متحد، اشخاصی را در فهرست تحریمی خود پیرامون تروریسم درج می‌نماید. از سوی دیگر، برخی دولت‌ها، مانند ایالات متحده و نهادهای مؤثر دیگر در سطح منطقه‌ای، مانند اتحادیه اروپا، جدای از درج نام اشخاص و موجودیت‌های تروریستی در فهرست منحصربه‌فرد خود، اسامی دیگری را فراتر از استانداردها و فرایندهای ملل متحد، به این فهرست افزوده‌اند. این امر موجب تشتت در رویه مربوط به فهرست اشخاص و موجودیت‌های تروریستی شده است، حتی برخی کشورها، مانند ایالات متحده و کانادا در اقدامی غیرمعمول، کشورهایی را ذیل عنوان «دولت‌های حامی تروریسم»

1. Christian Walter, "Terrorism," *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, No.1, (2011), available at: www.opil.ouplaw.com

2. Paul R. Pillar, "Terrorism Goes Global: Extremist Groups Extend Their Reach Worldwide," *The Brookings Review* 19, No. 4 (Fall 2001): 34-37, available at: www.brookings.edu/articles/terrorism-goes-global-extremist-groups-extend-their-reach-worldwide/

۳. هادی محمودی، «داعش و مسئله تشکیل دولت مطابق با نظم وستفالیایی»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۷۵ (بهار ۱۳۹۵): ۱۷۶.

قرار داده‌اند. بدین ترتیب، مصونیت این کشورها در ایالات متحده و کانادا لغو شده و امکان طرح دعوا و توقیف اموال این دسته از کشورها نیز از سوی قربانیان اقدامات تروریستی فراهم شده است.

در این نوشتار، سعی شده است با توجه به محدوده تعیین شده برای واژگان، تا حد امکان به موضوعات و مباحث اصلی پرداخته شود و برای دوری از مطالب تکراری و رسیدن به نگاهی روشن و منسجم از موضوع کلی، از درج مطالب و تحلیل‌های غیرضروری پرهیز شود.

این نوشتار در سه بخش سازمان ملل متحد، ایالات متحده آمریکا و اتحادیه اروپا ارائه شده است. در هر بخش، چهار زیربخش وجود دارد که با شماره مشخص شده است. عناوین این زیربخش‌ها در هر بخش کلی مشابه است که عبارت‌اند از: ۱. معیار تروریستی بودن یک گروه؛ ۲. شیوه قرار گرفتن در فهرست گروه تروریستی؛ ۳. رویه قضایی مربوطه؛ ۴. آخرین فهرست به‌روزشده از گروه‌های تروریستی. در بخش دوم که مربوط به ایالات متحده آمریکاست، یک زیربخش اضافه با عنوان کشورهای حامی تروریسم، وجود دارد. به این دلیل که ایالات متحده در کنار دولت کانادا تنها کشورهایی هستند که اسامی برخی کشورها را به‌عنوان کشور حامی تروریسم در قوانین خود ذکر و تحریم‌هایی را بر این اساس بر این کشورها تحمیل می‌کنند که ایران نیز در زمره آن‌هاست.

بخش نخست: سازمان ملل متحد

۱. معیار تروریستی بودن یک گروه

بر اساس مقررات منشور ملل متحد، متولی اعمال تحریم در سازمان ملل متحد، شورای امنیت است.^۴ شورای امنیت اقدامات بسیاری را پس از حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ در ایالات متحده به انجام رسانده است؛ از جمله قطعنامه ۱۳۷۳ و ۱۵۴۰ که هر یک به‌نوعی در توسعه حقوق حاکم بر تحریم گروه‌های تروریستی مؤثر بوده است. عمده تمرکز شورای امنیت بر مقوله مقابله با تروریسم، درباره القاعده در اواخر دهه ۹۰ میلادی و داعش در سال‌های بعدی است. بر همین اساس، شورای امنیت کمیته تحریم‌هایی را موسوم به «کمیته تحریم داعش و القاعده» از سال ۱۹۹۹ تأسیس و با ظهور داعش در سال‌های بعد، در سال‌های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۵ به روز کرده و توسعه داده است. این کمیته، مانند دیگر کمیته‌های تحریمی شورای امنیت از ارکان فرعی شورا تلقی شده و دارای وظایفی است؛ از جمله: «دریافت گزارش دولت‌ها درباره اجرای

۴. مواد ۲۴، ۲۵، ۳۹، ۴۰ و ۴۱ منشور ملل متحد.

قطعه‌نامه‌های مرتبط شورای امنیت و ارائه پیشنهاد در خصوص درج نام اشخاص و گروه‌های تروریستی در فهرست مزبور این کمیته. کمیته، مسئول به‌روزرسانی فهرست اشخاص و گروه‌های تروریستی است»^۵.

به‌طور مشخص، بند دوم از قطعه‌نامه ۲۳۶۸ مصوب ۲۰۱۷ به‌عنوان یکی از آخرین قطعه‌نامه‌ها در این زمینه، معیار درج نام افراد را در فهرست اشخاص و گروه‌های تروریستی چنین اعلام می‌کند: اقدامات یا فعالیت‌هایی که نشان دهد هر شخص، گروه یا موجودیتی با داعش یا القاعده ارتباط دارد، در فهرست قرار خواهد گرفت. این ارتباط می‌تواند آشکالی مختلف داشته باشد؛ از جمله: «مشارکت در تأمین مالی، طرح‌ریزی، تسهیل، آماده‌سازی یا انجام اعمال یا فعالیت‌هایی که به هر شکلی به نام یا از طرف یا از باب حمایت انجام می‌پذیرد که عبارت‌اند از: تجهیز، فروش یا انتقال تسلیحات یا ادوات یدکی مربوطه؛ استخدام یا به هر شکل دیگری حمایت از اقدامات یا فعالیت‌های داعش یا القاعده یا هر فرقه، گروه، انشعاب یا اشتقاقی از آن‌ها»^۶. نکته قابل توجه این است که در بندهای بعدی، شورای امنیت توضیحات و فروضی را متصور شده است که هرگونه مشارکت، حمایت یا کمک مالی و غیرمالی در قالب‌های مختلف قابلیت درج نام اشخاص یا گروه‌ها یا موجودیت‌های ذی‌ربط را در پی داشته باشد.^۷

۲. شیوه قرار گرفتن در فهرست گروه تروریستی

کمیته تحریم‌های داعش و القاعده دارای شیوه‌نامه‌ای است که برگرفته از مفاد قطعه‌نامه‌های ذی‌ربط آن بوده و دارای مباحثی مختلف است. در خصوص فرایند درج و حذف نام اشخاص و گروه‌ها نیز اطلاعاتی در شیوه‌نامه مزبور آمده است که در ادامه بیان می‌گردد.

هر دولتی در هر زمانی می‌تواند درخواست درج نام را به کمیته ذی‌ربط ارسال کند. پیش از ارسال پیشنهاد، از دولت مزبور خواسته شده است با دولتی که شخص، گروه، موجودیت یا تشکیلات مظنون در آنجا حضور دارند یا تبعه کشور مزبور هستند، مکاتبه‌ای صورت گیرد تا اطلاعات بیشتری کسب نمایند. به‌محض اینکه اطلاعات لازم کامل شد، کشور پیشنهاددهنده نام می‌تواند پیشنهاد خود را به همراه دلایل مثبتی که با ملاک‌های مندرج در قطعه‌نامه‌ها به‌خصوص ۲۳۶۷ همخوانی دارد، به کمیته ارسال کند. همچنین، از دولت پیشنهاددهنده خواسته شده است در صورت اقتضاء، اسامی اشخاص مسئول تصمیم‌گیری در گروه یا موجودیت مزبور را نیز ارسال

5. <https://www.un.org>.

6. S/RES/2368. 2017. para. 2.

7. S/RES/2368. 2017. paras. 3-10.

نماید. پیشنهاد دولت‌ها باید شامل اظهاراتی باشد که دلیل درج نام را تقویت می‌کند و معیار خاصی که نام شخص یا گروه ذی‌ربط به آن دلیل باید در فهرست قرار گیرد. به‌طور مشخص، موارد ذیل باید مورد توجه دولت پیشنهاددهنده باشد:

الف. یافته‌ها و دلایل خاصی که ثابت می‌کند معیار درج نام برآورده شده است؛

ب. تفصیل هرگونه ارتباطی با اشخاص و موجودیت‌های فهرست‌شده فعلی؛

ج. اطلاعاتی درباره هرگونه اعمال یا فعالیت‌های شخص یا موجودیت ذی‌ربط؛

د. ماهیت دلایل مثبت (از جمله اینکه نهاد اطلاعاتی، انتظامی، قضایی، رسانه، اعتراف و غیره)؛

ه. دلایل و اسناد مثبت پیشنهاد دولت ذی‌ربط.

از دولت پیشنهاددهنده خواسته شده است تا برای شناسایی بهتر شخص یا موجودیت ذی‌ربط، اطلاعات ذیل نیز به‌وسیله مقامات ذی‌صلاح کشور مزبور ارسال گردد:

الف. برای اشخاص: نام خانوادگی / نام، اسامی مرتبط دیگر، تاریخ تولد، محل تولد، تابعیت، جنس، نام مستعار، شغل، محل سکونت، آدرس، شماره گذرنامه، شماره ملی، آدرس فعلی و قبلی، آدرس وبسایت، محل اقامات فعلی و اطلاعات بیومتریک (توصیف ظاهری، عکس و اثرانگشت).

ب: برای گروه‌ها و موجودیت‌ها: نام، نام ثبت‌شده، نام کوتاه یا مخفف، دیگر نام‌هایی که پیش‌تر با آن شناخته می‌شد، آدرس، مرکز اصلی، شعبات، ارتباط‌های سازمانی، شرکت مادر یا اصلی، ماهیت تجارت یا فعالیت، دولت (های) فعالیت اصلی، رهبری یا مدیریت، شمار ثبت یا شناسایی، وضعیت فعلی (مثلاً در حال تسویه، منحل‌شده)، آدرس وبسایت.

ضمن اینکه کمیته تحریمی مربوطه، فرم‌های خاصی را برای اشخاص و گروه‌ها پیش‌بینی کرده است که دولت پیشنهاددهنده باید آن را تکمیل کند.^۸ کمیته پس از دریافت این فرم‌ها و اطلاعات لازم، طی ده روز کاری تصمیم خود را مبنی بر رد یا قبول پیشنهاد اعلام می‌کند. در صورت پذیرش پیشنهاد، نام مزبور به همراه خلاصه‌ای از دلایل درج نام در فهرست تحریمی روی وبسایت مربوطه کمیته قرار خواهد گرفت.^۹ ضمن اینکه، از طریق مأموریت دائم مستقر در ملل متحد، به کشور متبوع یا محل ثبت یا محل اقامت یا فعالیت شخص یا گروه ذی‌ربط نیز اطلاع‌رسانی خواهد شد.

۸. فرم‌های مزبور در لینک‌های زیر در دسترس هستند:

https://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/standard_form_for_individuals_-_en.pdf

https://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/standard_form_for_groups_-_en.pdf

9. https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1267/faq_sanctions_list/summaries

فرایند خروج از فهرست تروریستی نیز تقریباً به همین شکل است، با این تفاوت که این مسیر باید از طریق دولت درخواست‌کننده به دفتر آموذمان^{۱۰} که از سوی شورای امنیت، به این منظور پیش‌بینی شده است، ارائه شود. شایان‌ذکر است که چنین فرایندی برای دیگر کمیته‌های تحریمی پیش‌بینی نشده است و از این جهت، یک اقدام مثبت شورای امنیت، برای اشخاص و موجودیت‌های مندرج در فهرست تروریستی برشمرده می‌شود. دلایل عدم درج نام و یا در صورت فوت یا انحلال، مدارک مثبت مربوطه باید از سوی دولت درخواست‌کننده حذف نام، ارائه شود.^{۱۱} شایان‌ذکر است که شورای امنیت، رکن فرعی دیگری در خصوص تروریسم دارد: کمیته مقابله با تروریسم که به اجرای قطعنامه ۱۳۷۳ مصوب ۲۰۰۱ (پس از وقوع حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱) می‌پردازد. این کمیته مأموریتی برای ایجاد فهرست گروه‌های تروریستی ندارد و همان‌گونه که گفته شد، بر اجرای درخواست‌های شورای امنیت در قطعنامه ۱۳۷۳ از جمله جرم‌انگاری اقدامات تروریستی از سوی دولت‌های عضو سازمان ملل نظارت می‌کند.^{۱۲}

۳. رویه قضایی

شورای امنیت هیچ امکان قضایی را برای بازبینی قانونی بودن و یا حتی درستی فرایند درج نام اشخاص و گروه‌ها در فهرست خود در نظر نگرفته است و تنها سازوکار شبه قضایی در این زمینه دفتر آموذمان است. با این حال، بسیاری از این اشخاص و گروه‌ها دعای خود را در محاکم کشورها، محاکم منطقه‌ای مانند دیوان اروپایی دادگستری و دیوان اروپایی حقوق بشر مطرح کرده‌اند. نکته مهم اینکه برخی محاکم داخلی کشورها خود را صالح به رسیدگی به قطعنامه‌های شورای امنیت در این خصوص نمی‌دیدند. برخی نیز با استناد به قوانین داخلی خود، از موانعی مانند ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد عبور می‌کردند.^{۱۳} به عنوان مثال، به دو نمونه در این خصوص اشاره می‌شود.

10. <https://www.un.org/sc/suborg/en/ombudsperson>

درباره تحریم اشخاص به‌طور کلی نک: یاسر ضیایی و علیرضا محمدی مطلق، «تحریم اشخاص حقیقی از منظر حقوق بین‌الملل با تأکید بر تحریم برخی اتباع ایرانی»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۸۸ (۱۳۹۳): ۱۵۱-۱۸۶.

۱۱. اصول راهنمای کمیته درباره نحوه عملکرد از تاریخ ۷ نوامبر ۲۰۰۲ به‌طور مرتب به‌روزرسانی می‌شود.

Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work, at: <https://www.un.org>

12. <https://www.un.org/sc/ctc/>

۱۳. در این زمینه می‌توان به پرونده‌های متعددی که در راستای نقض حقوق بشری اشخاص حقیقی و حقوقی در محاکم ملی و منطقه‌ای اقامه شده است، اشاره کرد.

سیدباقر میرعباسی و عبدالله عابدینی، «شورای امنیت و تروریسم: اشارات و تشبیهات محاکم ملی»، در: جامعه بین‌المللی و حقوق بین‌الملل در قرن بیست و یکم، مجموعه مقالات بزرگداشت دکتر محمدرضا ضیایی بیگدلی، ویراستار: سیدقاسم زمانی (تهران: شهر دانش، ۱۳۹۲)، ۴۹۸-۵۲۲.

دیوان عالی فدرال سوئیس در رأی استینافی مورخه ۱۴ نوامبر ۲۰۰۷ در پرونده یوسف مصطفی نادا علیه وزارت امور اقتصادی و دیپارتمان فدرال در امور اقتصاد، اعلام کرد که اگرچه اعضای ملل متحد به واسطه ماده ۲۵، ۴۸ و ۱۰۳ منشور، ملزم به رعایت تصمیمات متخذه از سوی شورا هستند، اما شورا نیز ملزم به اتخاذ تصمیم در چهارچوب اهداف و اصول منشور بر اساس ماده ۲۴ منشور است. با این حال، نکته مهم و درعین حال، عجیب در یافته دیوان این است که «اعضای ملل متحد نمی‌توانند به استناد عدم انطباق تصمیمات شورا با منشور ملل متحد از انجام تعهدات ناشی از آن سرباز زنند».^{۱۴} از سوی دیگر، دیوان مذکور، قواعد آمره را همچنان که بر همه تابعان حقوق بین‌الملل قابل اجرا می‌داند، محدودیتی بر تصمیمات شورای امنیت قلمداد کرده است، اما از آنجاکه حقوق نقض شده ادعای آقای نادا راجع به حق بر اموال و آزادی تجارت وی و سازمان تحریمی مرتبط با وی بوده است، دیوان به‌رغم اذعان به اهمیت این حقوق در حقوق داخلی سوئیس، آن‌ها را در دسته قواعد آمره بین‌المللی، همچون حق حیات، منع شکنجه، ممنوعیت برده‌داری و قاچاق انسان قابل بررسی نمی‌داند. ضمن اینکه معتقد است در چهارچوب قطعنامه‌های فصل هفتم، اجماعی درباره شناسایی تضمینات اجباری مربوط به آیین رسیدگی وجود ندارد. دیوان عالی فدرال در این بخش چنین نتیجه‌گیری می‌کند که «حتی اگر سیستم موجود در کمیته تحریم ۱۲۶۷ دچار نواقص بسیاری باشد، اما مغایر با قواعد آمره بین‌المللی نبوده است».^{۱۵}

در ادامه، دیوان عالی اشاره می‌کند که «اگرچه سازوکارها و آیین رسیدگی راجع به حذف نام افراد و موجودیت‌ها در لیست کمیته تحریم ۱۲۶۷، معیارهای کنترل قضایی مندرج در بند اول ماده ۲۹ قانون اساسی ۱۸۷۴ سوئیس و بند اول ماده ۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و آزادهای بنیادین ۱۹۵۰ و بند اول ماده ۱۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی را تأمین نمی‌کند، با این حال، دیوان عالی خود را در مقامی نمی‌بیند که دست به تصحیح سازوکار کمیته ۱۲۶۷ بزند و معتقد است این موضوعی است که باید در سطح بین‌المللی و در چهارچوب ملل متحد و با پیش‌بینی یک سازوکار کنترل مؤثر تحقق یابد».^{۱۶}

در یافته‌ای دیگر، دیوان عالی کانادا در تاریخ ۴ ژوئن ۲۰۰۹ در دعوای عبدالرزاق علیه وزیر امور خارجه و دادستان کل کانادا، ضمن توجه به تعهدات داخلی و بین‌المللی این کشور در عرصه حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین افراد، نواقص موجود در سیستم کمیته تحریم‌های ۱۲۶۷ را قابل دفاع ندانسته، آن را فاقد جبران خسارت اساسی می‌داند که اصول عدالت طبیعی را در حق افراد مراعات

14. Youssef Nada v State Secretariat, 2007: para. 5 (3).

15. *ibid*: para. 7 (2).

16. *ibid*: para. 8 (3).

نکرده و فاقد بی طرفی بنیادین در آیین رسیدگی مربوط به حذف نام افراد و موجودیت‌ها از لیست تحریم‌هاست.^{۱۷} از این جهت، این رأی گامی رویه‌جلبو بر شمرده می‌شود. دادستان کل کانادا با اشاره به قطعنامه ۱۸۲۲ شورای امنیت که عبدالرزاق را در لیست تحریم‌های خود قرار داده، معتقد است که جابه‌جایی وی به وسیله دولت کانادا برای انتقال به این کشور، نقض تعهد مقرر در قطعنامه مزبور، مبنی بر ممنوعیت مسافرت افراد تحریمی می‌شود.^{۱۸}

۴. آخرین فهرست به‌روزرسانی شده گروه‌های تروریستی

طبق آخرین به‌روزرسانی انجام‌شده در سال جاری میلادی، هم‌اکنون ۲۶۳ نفر و ۸۲ گروه و موجودیت در فهرست تروریستی سازمان ملل قرار دارند.^{۱۹} نکته قابل توجه این است که شورای امنیت با همکاری اینترپل، به تعقیب اشخاص و اعضای گروه‌های تروریستی مزبور می‌پردازد.^{۲۰} با توجه به اینکه همه این گروه‌ها از نظر شورای امنیت، به‌نوعی با داعش و القاعده در ارتباط هستند، لزومی به بردن نام آن‌ها در اینجا نیست. نکته شایان‌ذکر اینکه، تقریباً همه گروه‌های مرتبط با داعش و القاعده در این فهرست آمده‌اند.

بخش دوم: ایالات متحده آمریکا

۱. معیار تروریستی بودن یک گروه

در کشور ایالات متحده آمریکا، گروه‌های تروریستی بر اساس اعلام نظر وزارت خارجه این کشور بر اساس بخش ۲۱۹ از قانون «مهاجرت و تابعیت»^{۲۱} تحت عنوان «سازمان‌های تروریستی خارجی» شناخته می‌شوند.^{۲۲} بر اساس گزارش سال ۲۰۱۷ وزارت خارجه در مورد تروریسم، هدف از تعیین و شناسایی این گونه سازمان‌ها مقابله با تروریسم و ممانعت از حمایت از فعالیت‌های تروریستی و فشار بر گروه‌های مزبور برای ناتوان‌سازی آن‌ها در امور تروریستی عنوان شده است.^{۲۳}

17. Abdelrazik v Minister of Foreign Affairs and Attorney General of Canada. 2009: para. 51 (3).

18. Ibid. 2009: paras. 123-126.

19. <https://sesanctions.un.org>

20. <https://www.interpol.int>

۲۱. برای مشاهده متن این قانون، <https://www.uscis.gov>

22. Immigration and Nationality Act, Sec. 219, Designation of Foreign Terrorist Organization, (a).

23. <https://www.state.gov/>

معیار لازم برای قرار گرفتن در فهرست گروه‌های تروریستی به وسیله «مرکز مقابله با تروریسم» وزارت خارجه تعیین می‌شود؛ بدین شکل که این نهاد تمام فعالیت‌های گروه‌های تروریستی را در سرتاسر جهان رصد می‌کند تا گزینه‌های احتمالی درج گروه‌های مزبور در فهرست تروریستی را شناسایی نماید. افزون بر عنصر فعالیت‌های تروریستی، عناصر اقدامات عملی تروریستی ارتكابی به وسیله گروه مزبور و طرح‌ریزی نقشه و اعلام آمادگی برای اقدامات تروریستی احتمالی آینده یا احراز توانایی یا قصد ارتكاب چنین رفتارهایی نیز مورد نظر این نهاد قرار می‌گیرد.^{۲۴}

معیارهای عینی برای درج یک گروه در فهرست سازمان‌های تروریستی خارجی در ایالات متحده عبارت‌اند از: «یکم، سازمان مربوطه باید خارجی باشد. بنابراین، در صورت ارتكاب چنین اقداماتی از سوی گروه‌های ذی‌ربط در داخل ایالات متحده، این گروه‌ها در فهرست مزبور جای نمی‌گیرند. دوم، سازمان مزبور درگیر فعالیت‌های تروریستی در چهارچوب قانون مهاجرت و تابعیت یا تروریسم داخل در معنای قانون روابط خارجی برای سال مالی ۱۹۸۸ و ۱۹۸۹ یا حفظ توانایی و قصد مشارکت در فعالیت‌های تروریستی یا تروریسم. سوم، فعالیت تروریستی سازمان مزبور امنیت اتباع یا امنیت ملی (دفاع ملی، روابط خارجی و یا منافع اقتصادی) ایالات متحده را دچار مخاطره کند».^{۲۵ و ۲۶}

بر همین مبنا نیز امکان حذف نام اشخاص و گروه‌ها از فهرست تروریستی این کشور وجود دارد؛ یکم، وزیر خارجه تشخیص دهد که شرایط مربوط به درج نام گروه مزبور به نحوی تغییر پیدا کرده است که می‌تواند به حذف نام سازمان مزبور منجر شود. دوم، وزیر خارجه تشخیص دهد که امنیت ملی این کشور ایجاب می‌کند که نام سازمان مزبور حذف شود. «وزیر خارجه در هر زمان می‌تواند اقدام به حذف نام سازمان مزبور نماید. اگر تاریخی در سند حذف نام سازمان وجود نداشته باشد، با درج آگهی مزبور در روزنامه رسمی فدرال، حذف مزبور لازم‌الاجرا می‌شود»^{۲۷} ضمن اینکه در کنگره با تصویب قانون و یا حکم دادگاه، امکان حذف نام سازمان ذی‌ربط وجود دارد.

24. Ibid.

۲۵. شایان ذکر است که سپاه پاسداران انقلاب اسلامی بر اساس دستور اجرایی مورخ ۱۵ آوریل ۲۰۱۹ دونالد ترامپ، رئیس‌جمهور پیشین ایالات متحده، در فهرست سازمان‌های تروریستی خارجی قرار گرفته است.

“The State Department Designates Iran's Islamic Revolutionary Guards Corps as a Foreign Terrorist Organization”, *American Journal of International Law* 113, No. 3, (2019): 609-613.

26. Immigration and Nationality Act, Sec. 219, (a) (1).

27. Ibid, Sec. 219, (2) (B).

با این حال، «اقدامات و دعاوی که پیش از تاریخ حذف نام سازمان مزبور انجام یا مطرح شده است، همچنان پابرجا خواهد ماند».^{۲۸}

۲. کشورهای حامی تروریسم^{۲۹}

ایالات متحده و کانادا،^{۳۰} تنها کشورهایی هستند که به درج نام برخی کشورها، به عنوان کشورهای حامی تروریسم، اقدام کرده‌اند که از منظر حقوق بین‌الملل، بی‌نظیر و مغایر با اصل مسلم حاکمیت دولت‌ها و مصونیت دولت و مقامات آن‌هاست. ایالات متحده از ۱۹ ژانویه ۱۹۸۴ ایران را به عنوان دومین کشور در این خصوص شناسایی و در سایت وزارت خارجه این کشور درج کرده است. سوریه، به عنوان نخستین کشور در سال ۱۹۷۹، سودان در سال ۱۹۹۳ (البته این کشور اخیراً در آخرین روزهای دولت ترامپ از این فهرست خارج شد)^{۳۱} و کره شمالی در سال ۲۰۱۷ به عنوان کشورهای حامی تروریسم تلقی شده‌اند.^{۳۲}

مبنای قانونی این عمل، «بخش ۶ از قانون اداره صادرات، بخش ۴۰ از قانون کنترل صادرات تسلیحات و بخش ۶۲۰ از قانون کمک‌های خارجی»^{۳۳} عنوان شده است. بر این اساس، «وزیر خارجه باید احراز کند که دولت مربوطه به‌طور مستمر به حمایت از تروریسم بین‌المللی مبادرت می‌نماید. زمانی که دولتی به عنوان حامی تروریسم تعیین شد، تحریم‌های بسیاری علیه آن دولت اعمال می‌گردد؛ از جمله منع صادرات تسلیحات، مواد با کاربرد دوگانه، منع کمک اقتصادی و محدودیت‌های مالی».^{۳۴}

بر اساس گزارش سال ۲۰۲۰ وزارت خارجه این کشور در خصوص تروریسم، بخش دوم به بررسی وضعیت چهار کشور حامی تروریسم پرداخته است. در این گزارش عنوان شده است که ایران در سال ۲۰۱۷ همچنان به فعالیت‌های مرتبط با تروریسم ادامه می‌دهد؛ از جمله اینکه «حزب الله لبنان، گروه‌های فلسطینی حاضر در نوار غزه و دیگر گروه‌ها در سوریه، عراق و سرتاسر خاورمیانه را کمک و پشتیبانی می‌کند».^{۳۵}

28. *ibid.*, Sec. 219, (2) (B).

29. State Sponsors of Terrorism.

30. <http://www.gazette.gc.ca>

31. Sudan Celebrates 'New Era' as U.S. Drops It from Terrorism List, 14 December 2020, at: <https://www.nytimes.com/2020/12/14/world/middleeast/sudan-us-terrorism-sponsors-list.html>

32. <https://www.state.gov/j/ct/list/c14151.htm>

33. Section 6(j) of the Export Administration Act, section 40 of the Arms Export Control Act, and section 620A of the Foreign Assistance Act.

34. (<https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2017/282847.htm>).

35. <https://www.state.gov>.

۳. شیوه قرار گرفتن در فهرست گروه تروریستی

فرایند درج نام سازمان خارجی در فهرست تروریستی ایالات متحده این گونه است که پس از تشخیص وزارت خارجه، پرونده‌ای تفصیلی مبنی بر گردآوری اطلاعات لازم، شامل اطلاعات به دست آمده از منابع طبقه بندی شده یا با دسترسی عمومی که بر اساس معیارهای موجود در قوانین موضوعه (که در بالا ذکر شد) آماده می شود.^{۳۶} بر اساس الزامات شکلی مندرج در قانون مهاجرت و تابعیت، «پیش از اقدام به درج نام سازمان، وزیر خارجه با دادستان کل و وزیر خزانه داری مشورت می کند و کنگره نیز در جریان قرار می گیرد. کنگره تا هفت روز فرصت اظهار نظر در خصوص بررسی این تصمیم را دارد. در فقدان اظهار نظر کنگره یا عدم مخالفت با تصمیم وزیر خارجه، تصمیم مزبور در روزنامه فدرال با تاریخ لازم الاجرا شدن آن درج می گردد».^{۳۷} سازمان مزبور فرصت دارد «ظرف سی روز از تاریخ انتشار تصمیم در روزنامه فدرال، در دادگاه تجدیدنظر بخش کلمبیا دادخواست خود را مطرح کند».^{۳۸}

بر اساس قانون اصلاح اطلاعات و پیشگیری از تروریسم مصوب ۲۰۰۴،^{۳۹} «سازمان ذی ربط می تواند پس از دو سال از تاریخ درج نام خود در فهرست ذی ربط، دادخواست خود را مطرح کند یا دو سال پس از تاریخ ثبت دادخواست خود برای حذف نام، دوباره می تواند دادخواست جدید خود را مطرح نماید. سازمان مزبور باید در دادخواست خود ادله‌ای را ارائه کند که نشان دهد شرایط منجر به درج نام وی، آن چنان دچار تحول و تغییر شده است که می تواند توجیهی مناسب برای حذف نام وی تلقی گردد. اگر هیچ دادخواستی طی پنج سال مطرح نشود، این خود وزارت خارجه است که باید این بازبینی را انجام دهد».^{۴۰}

۴. رویه قضایی

در خصوص سازمان‌های تروریستی، پرونده‌های متعددی وجود دارد که بر اساس قوانین ذی ربط در محاکم ایالات متحده مطرح شده است. به عنوان نمونه، در فوریه ۲۰۱۸ دعوی مربوط به بانک عرب پس از ۱۳/۵ سال خاتمه پیدا کرد. خواهان‌های آمریکایی در خصوص کمک‌های این بانک به گروه حماس که در فهرست تروریستی قرار دارد، در خصوص حملات انجام شده به اسرائیل در

36. Immigration and Nationality Act, Sec. 219, (3).

37. ibid, Sec. 219, (2) (a).

38. ibid, Sec. 219, (2) (b).

39. Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004.

40. ibid, Sec. 219, (4) (C).

سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۵ شکایتی را مطرح کردند. دادگاه بدوی در سال ۲۰۱۴ بر اساس ادله موجود، بانک مزبور را محکوم به پرداخت خسارت می‌نماید. در آگوست ۲۰۱۵ بانک مزبور با ۵۹۷ قربانی حملات مزبور به توافقی محرمانه دست پیدا می‌کند که این امر موجب شد تا رسیدگی تجدیدنظر به تعویق بیفتد. با این حال، با تشکیل دادگاه تجدیدنظر، قاضی «رینا راگی» به این نتیجه رسید که بررسی دلایل نشان می‌دهد دادگاه بدوی در احراز انتساب عمل حمایت از اقدامات حماس به وسیله بانک عرب از طریق انجام تراکنش‌های مالی این گروه، اشتباه کرده است.^{۴۱}

اما نکته قابل توجه در خصوص ایران این است که بر اساس قانون مصونیت ایالات متحده، کشوری که حامی تروریسم باشد از مصونیت در محاکم ایالات متحده برخوردار نیست. بر این مبنا، دعوای فراوانی از سوی خواهان‌های آمریکایی علیه دولت ایران در محاکم مختلف ایالات متحده مطرح شده است.^{۴۲} در اثر یکی از همین دعاوی، دولت ایران دعوایی را علیه دولت ایالات متحده در دیوان بین‌المللی دادگستری، به عنوان رکن اصلی قضایی سازمان ملل متحد در سال ۲۰۱۶ اقامه کرد. در پیوست دوم از دادخواست ایران که به واسطه نقض مصونیت بانک مرکزی ایران در محاکم ایالات متحده مطرح شده، گفته شده است که تا زمان اقامه این دعوا تعداد ۸۹ دعوا علیه ایران در طی سال‌های پس از انقلاب به مرحله صدور رأی رسیده است.^{۴۳} و پرونده‌های متعدد دیگری نیز وجود دارند که هنوز به مرحله صدور رأی نرسیده‌اند. همان‌گونه که گفته شد، ایران بر اساس نظر وزارت خارجه این کشور، به عنوان حامی تروریسم در نظر گرفته شده است. به همین دلیل، ایران نمی‌تواند از مصونیتی که برای همه دولت‌ها در حقوق بین‌الملل به رسمیت شناخته شده است استفاده کند و مسئول اقدامات سازمان‌های تروریستی خارجی است که به دولت یا اتباع آمریکایی آسیب وارد می‌کنند؛^{۴۴} هر چند این مدعای ایالات متحده از منظر حقوق بین‌الملل قابل قبول نیست و به جز دولت کانادا، هیچ دولت دیگری از این رویه در حقوق بین‌الملل تبعیت نکرده است (این نکته در دعوای آلمان علیه ایتالیا در دیوان بین‌المللی

41. Linde v Arab Bank Plc, 2nd U.S. Circuit Court of Appeals, Nos. 16-2098, 2018: <https://www.reuters.com>.

۴۲. عباسعلی کدخدایی و علی داعی، سلب مصونیت دولت: بررسی تحلیلی قوانین و مقررات ایالات متحده آمریکا در سلب مصونیت از جمهوری اسلامی ایران نزد محاکم این کشور (تهران: چاپ و انتشارات نهاد ریاست جمهوری، ۱۳۹۰).

۴۳. ایران در دعوای برخی اموال در سال ۲۰۱۶ علیه ایالات متحده آمریکا، فهرستی جامع از دعوای پایان یافته و در حال جریان علیه دولت ایران را به دیوان ارائه کرده است. نک:

Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America), 14 June 2016, at: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/164/164-20160614-APP-01-00-EN.pdf>

۴۴. سیدحسین سادات میدانی، «ارزیابی عملکرد محاکم داخلی آمریکا در انتساب اعمال گروه‌های لبنانی و فلسطینی به جمهوری اسلامی ایران»، ماهنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۴ (۱۳۸۳): ۱۳-۱۷.

دادگستری در سال ۲۰۱۲ نیز مورد تأیید قرار گرفت^{۴۵} که خود نشان از نادرست بودن اقدام ایالات متحده در انجام تعهدات خود در برابر ایران دارد. این نکته نیز قابل توجه است که خواهان‌های آمریکایی با وجود قانون حمایت از قربانیان تروریسم در کانادا، خواستار اجرای احکام صادره از محاکم ایالات متحده در محاکم کانادا شده‌اند.^{۴۶}

البته این نکته نیز شایان ذکر است که دیوان عالی ایالات متحده در فوریه ۲۰۱۸ رأی در خصوص لوحه‌های هخامنشی که پس از انقلاب به امانت نزد دانشگاه شیکاگو فرستاده شده بود صادر کرد. دیوان مزبور به اتفاق آراء اعلام کرد که اگرچه دولت ایران به واسطه قانون مصونیت فاقد مصونیت است، اما استناد خواهان‌های آمریکایی به این قانون برای توقیف و فروش لوحه‌های مزبور صحیح نیست؛ زیرا این اموال در زمره اموال باستانی و عتیقه به شمار می‌روند که قانون مزبور شامل این دسته از اموال نمی‌شود.^{۴۷}

۵. آخرین فهرست به‌روزرسانی شده گروه‌های تروریستی

هم‌اکنون، مطابق با اطلاعات مندرج در تارنمای وزارت خارجه ایالات متحده آمریکا از سال ۱۹۹۷ تاکنون، ۷۱ سازمان در فهرست تروریستی این کشور قرار دارد. سازمان‌های مرتبط با نوشتار پیش رو عبارت‌اند از: حماس، حزب الله، حزب کارگران کردستان، جهاد اسلامی فلسطین، جبهه آزادی فلسطین، جبهه مردمی آزادی فلسطین، القاعده، تشکیلات شهیدان الاقصی، داعش، جندالله و جبهه النصرة. نکته قابل توجه اینکه سازمان مجاهدین خلق در سال ۱۹۹۷ در فهرست تحریمی این کشور قرار داشت و در سال ۲۰۱۲ از این فهرست خارج شد.^{۴۸}

در گزارش سال ۲۰۲۰ وزارت خارجه در مورد تروریسم در جهان، فهرست سازمان‌های تروریستی خارجی در فصل پنجم آمده است. توصیفی مختصر و مفید نیز درباره همه سازمان‌های مزبور ارائه شده است.^{۴۹}

45. Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy), 2012: para. 88.

46. Tracy v. The Iranian Ministry of Information and Security, 2016, at: <https://www.canlii.org>

47. Rubin et al. v. Islamic Republic of Iran et al, 2018, at: <https://www.supremecourt.gov>

48. <https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>

۴۹. به‌طور مثال، این گزارش مدعی است که حماس سازمانی است که در نوار غزه فعالیت دارد و سلاح‌ها و آموزش خود را از ایران و کمک‌های مالی خود را از کشورهای حاشیه خلیج فارس دریافت می‌نماید. اقدامات انتحاری، پرتاب راکت به‌سوی اسرائیل و حمله به شهروندان اسرائیلی از جمله دلایل توصیف فعالیت‌های تروریستی در این سازمان است:

<https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2017/282850.htm>

همچنین، درباره حزب کارگران کردستان موسوم به (پ. ک. ک.) چنین گفته شده است که بین ۴ تا ۵ هزار نفر عضو دارد که ۳۰۰۰ تا ۳۵۰۰ آن‌ها در شمال عراق حضور دارند. منبع مالی این گروه از حمایت کردهای ساکن در اروپا و فعالیت‌های مجرمانه تأمین می‌شود. درباره فعالیت‌های این گروه نیز گفته شده است که از اواسط سال ۲۰۱۵ اقداماتی را علیه نیروهای امنیتی و شهروندان ترکیه انجام داده‌اند که به مرگ ۱۲۰۰ تن از آن‌ها منجر شده است.

بخش سوم: اتحادیه اروپا^{۵۰}

۱. معیار تروریستی بودن یک گروه

اتحادیه اروپا پس از حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ اقدامات جدی را در خصوص مقابله با تروریسم در دستور کار خود قرار داده است. بر اساس موضع مشترک شورای اتحادیه که چند روز پس از حملات ۱۱ سپتامبر اتخاذ گردید، «تروریسم به‌عنوان یک چالش عینی در سطح جهان و اروپا و به‌عنوان یکی از اولویت‌های اتحادیه اروپا مطرح شد».^{۵۱} این سند پس از تعریف شخص تروریست و عمل تروریستی، به تعریف گروه تروریستی می‌پردازد.^{۵۲} با توجه به موضوع نوشتار پیش رو نیز تأکید اصلی ما در این بخش، بر این عنصر خواهد بود.

از منظر اتحادیه، «گروه تروریستی»^{۵۳} به گروهی اطلاق می‌شود که «پیش از دو نفر در ترکیب آن حضور داشته باشند و در گذر زمان تثبیت شده و به شکلی هماهنگ، دست به اقدامات تروریستی می‌زنند».^{۵۴} بر این اساس، عناصر تعداد نفرات، تثبیت در گذر زمان و هماهنگی و سازمان‌دهی لازم در ارتکاب اقدامات تروریستی، به‌عنوان معیارهای سه‌گانه اصلی در تعیین یک گروه تروریستی نقش ایفا می‌کنند. از منظر اتحادیه، «ساختارمند بودن» یک گروه تروریستی به این معناست که «صرفاً برای ارتکاب یک عمل تروریستی موقت تشکیل نشده است و نیازی به تعیین رسمی نقش افراد در گروه ذی‌ربط، استمرار حضور اعضا در گروه و پیچیده بودن ساختار آن وجود ندارد».^{۵۵}

۵۰. عبدالله عابدینی و علیرضا ابراهیم‌گل، «بررسی اجرای تحریم در سازمان‌های منطقه‌ای با تأکید بر اتحادیه اروپا»، مجله مطالعات حقوق تطبیقی ۸، شماره ۱ (۱۳۹۶): ۲۴۹-۲۷۵.

51. Council Common Position, 2001, preamble: 1.

52. Council Common Position, 2001, para, 1 (2) (3).

53. Terrorist Group.

54. ibid, para. 1 (3).

55. ibid, para. 1 (3).

نکته کلی دیگر اینکه اتحادیه این اختیار را برای خود قائل شده است که بتواند اسامی افراد و گروه‌های تروریستی مندرج در فهرست مربوطه سازمان ملل متحد را در زمره اشخاص و گروه‌های تروریستی خود قید نماید.^{۵۶} برای مثال، طبق تصمیم شورا در تاریخ ۱ آگوست ۲۰۱۱، شورای اتحادیه اسامی اشخاص و گروه‌های تروریستی مندرج در قطعنامه ۱۹۸۹ شورای امنیت سازمان ملل را در فهرست تروریستی خود قرار داد.^{۵۷}

۲. شیوه قرار گرفتن در فهرست گروه تروریستی

فرایند قرار گرفتن نام گروه‌های تروریستی در فهرست گروه‌های ذی‌ربط در اتحادیه، تابع یک فرایند مشخص است؛ بدین بیان که مقام ذی‌صلاح ذی‌ربط طی تصمیمی که درباره گروه مورد نظر اتخاذ می‌کند، اطلاعات و مدارک لازم را به اتحادیه اعلام می‌کند. تصمیم مقام ذی‌ربط می‌تواند در خلال تحقیق یا تعقیب یک عمل تروریستی؛ ارتکاب، مشارکت یا تسهیل عمل تروریستی بر اساس مدارک یا سرنخ‌های معتبر و جدی، و یا حتی در پی محکوم کردن چنین اعمال اتخاذ شود. از منظر اتحادیه، «مقام ذی‌صلاح»^{۵۸} مورد نظر در اینجا همان مقام قضایی یا مقام دارای صلاحیت معادل با مقام قضایی است؛ زیرا در برخی کشورهای عضو ممکن است مقامات قضایی به دلیل مسائل امنیت ملی، صلاحیت ورود به این موضوعات را نداشته باشند.^{۵۹}

پس از اینکه اطلاعات و مدارک لازم از سوی مقام ذی‌صلاح ملی در اختیار اتحادیه قرار گرفت، شورای اتحادیه باید اطمینان پیدا کند که آیا گروه ذی‌ربط دارای مشخصات کافی را برای شناسایی شدن، به‌عنوان یک شخص یا گروه مشخص و منجز دارد یا خیر. دلیل این امر این است که از درج نام اشخاص و گروه‌هایی که دارای اسامی مشابه یا یکسانی هستند، پرهیز شود.^{۶۰} نکته مهم در این زمینه، اینکه ارائه اطلاعات و مدارک ذی‌ربط محدود به دولت‌های عضو اتحادیه نیست و دولت‌های ثالث نیز می‌توانند اطلاعات لازم را در این خصوص در اختیار اتحادیه قرار دهند.^{۶۱} در این خصوص، یک کارگروه تخصصی اجرایی به‌وسیله شورا ایجاد شده است که به بررسی

56. *ibid.*, para. 4 (1).

57. Council Decision 2011: Art. 1.

58. Competent Authority.

59. Council Common Position, 2001, para. 1 (4).

60. *ibid.*, para. 1 (5).

61. *ibid.*, para. 1 (6).

تخصصی اطلاعات و مدارک واصله اقدام می‌کند و توصیه‌های لازم را در این باره در اختیار شورا قرار می‌دهد.^{۶۲}

شورای اروپا طبق رویه خود، معمولاً دلایل درج نام اشخاص و گروه‌های تروریستی را بیان می‌کند. به ویژه اینکه بر اساس دستورالعمل سال ۲۰۰۱، اتحادیه موظف است دلایل خاص درج نام اشخاص و گروه‌های تروریستی را در مورد خاص تحریم «انستاد اموال و دارایی‌های مالی» اعلام نماید. به طور کلی، این دلایل یا به شخص یا گروه ذی‌ربط، به طور خاص اعلام و یا اینکه در روزنامه رسمی اتحادیه درج می‌شود.^{۶۳}

نکته مهم و پایانی در این قسمت این است که شورا می‌تواند در هر زمانی به درج یا حذف نام اشخاص و گروه‌های تروریستی از فهرست ذی‌ربط مبادرت نماید. نام اشخاص و گروه‌های ذی‌ربط در بازه‌های زمانی منظم که حداقل شش ماه خواهد بود، مورد بررسی مجدد قرار می‌گیرد تا اگر دلایل ارائه شده همچنان وجود داشت و معتبر بود، نام شخص یا گروه ذی‌ربط در فهرست تروریستی اتحادیه بدون تغییر باقی بماند. در غیر این صورت، تغییرات لازم اعم از حذف برخی قسمت و ارگان‌های یک سازمان یا حذف کلی نام سازمان یا گروه مربوطه از فهرست صورت گیرد.^{۶۴} درخواست حذف نام اشخاص و گروه‌های تروریستی نیز می‌تواند از طریق دولت‌های عضو یا دولت ثالثی که پیشنهاد اصلی درج نام را ارائه کرده است، به شورای اتحادیه ارائه شود. هرگونه تغییر در خصوص وضعیت اشخاص و گروه‌های تروریستی در روزنامه رسمی اتحادیه درج خواهد شد.^{۶۵}

۳. رویه قضایی

به طور کلی، به نظر می‌رسد که شخص یا گروه مندرج در فهرست تروریستی اتحادیه می‌تواند از سه طریق، حذف نام خود را در چهارچوب حقوق اتحادیه اروپا پیگیری کند: نخست اینکه از شورای اتحادیه بخواهد تا بر اساس اسناد ارائه شده، اقدام به بازبینی فرایند مربوطه نماید. دوم اینکه در دیوان اروپایی دادگستری در خصوص قانونی بودن فرایند درج در فهرست و یا نقض حقوق خاص موجود در

62. Working Party on implementation of Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism" (CP 931 WP).

برای مشاهده رویه کاری این کارگروه به لینک زیر مراجعه کنید:

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10826-2007-REV-1/en/pdf>.

63. <http://www.consilium.europa.eu>

64. Council Common Position, 2001, para. 1 (6).

65. <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/>

این زمینه، از جمله حق بر حمایت قضایی و حق بر دفاع، وارد رسیدگی شود و سوم، اگر از رأی شعبه رسیدگی کننده مقدماتی در دیوان اروپایی به عنوان مقام تجدیدنظر، درخواست رسیدگی مجدد نماید.

در این باره، رویه قضایی قابل توجهی در سال‌های اخیر درباره گروه‌های تروریستی در دیوان اروپایی دادگستری، به عنوان رکن اصلی قضایی اتحادیه اروپا، به وجود آمده است. عمده این دعاوی به استناد نقض‌های صورت گرفته در نحوه درج نام افراد و فرایند مربوط به آن از سوی خواهان‌های ذی ربط در دیوان طرح شده است. برای مثال، اتحادیه ملزم است تا ضمن رعایت آیین حاکم بر درج نام اشخاص و گروه‌های تروریستی، الزامات ناشی از منشور حقوق بنیادین مصوب ۲۰۰۱ را نیز رعایت نماید. عدم درج دلیل لازم برای تروریستی بودن شخص یا گروه مذکور، اجمال در بیان دلیل و ابلاغ به شخص یا گروه تروریستی در زمانی غیر متعارف، به طوری که امکان تبادل نظر و دفاع از خود، وجود نداشته است. نکته جالب اینکه، اصول حاکم بر تحریم به دلیل تروریسم، اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی، نقض حقوق بشر و مواردی از این دست، در اتحادیه اروپا دارای ساختار و فرایندی مشابه است و به همین ترتیب، دعاوی مطروحه در دیوان اروپایی دادگستری نیز دارای نقاط اشتراک فراوان است. معروف‌ترین پرونده‌ها در زمینه تروریسم در اتحادیه اروپا، پرونده معروف به «یاسین کادی و مؤسسه البرکات» است که به عنوان فرد و مؤسسه تروریستی در فهرست اتحادیه قرار گرفته بودند. این پرونده از سال ۲۰۰۵ در دادگاه عمومی دیوان مطرح گردید و تا سال ۲۰۱۰ در شعبه تجدیدنظر دیوان اروپایی مورد رسیدگی قرار گرفت. در نهایت، دیوان پذیرفت که حقوق خواهان‌های پرونده در اثر اقدامات اتحادیه نقض شده است و باید اسامی آن‌ها از فهرست تحریمی خارج شود.^{۶۶}

از جمله پرونده‌هایی که ارتباطی مستقیم با این نوشتار دارند، دعوی «سازمان مجاهدین خلق» و دعوی «حماس» علیه اتحادیه برای حذف نامشان از فهرست گروه‌های تروریستی است.

سازمان مجاهدین در سال ۲۰۰۲ به دلیل اقدامات تروریستی، در فهرست تحریمی اتحادیه قرار گرفت. متعاقب این اقدام، سازمان مزبور به طرح دعوا در دیوان اروپایی دادگستری مبادرت کرد تا اینکه نام این سازمان پس از رأی ۴ دسامبر ۲۰۰۸ و متعاقب آن، طی تصمیم سال ۲۰۰۹ شورای اتحادیه اروپا از فهرست گروه‌های تروریستی خارج شد. سازمان مجاهدین مدعی بود که ابلاغی به این سازمان برای آگاهی از درج نام خواهان در فهرست تروریستی انجام نگرفت و به همین

66. Case T-315/01, Yassin Abdullah Kadi v. Council and Commission, Judgment of the Court of 21 September 2005; Case T-306/01, Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission, Judgment of the Court of 21 September 2005; Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, 3 September 2008, paras. 353, 375; Kadi II v Commission, 30 September 2010, paras. 191-195.

ترتیب، فرصت کافی برای دفاع در اختیار خواهان قرار نگرفت. از طرفی، شعبه رسیدگی کننده در دیوان معتقد بود که اگر دولتی که پیشنهاد درج نام گروه تروریستی را به اتحادیه ارائه کرده است (در این پرونده دولت فرانسه)، در صورت اقتضاء مدارک و اطلاعات خود را برای بازبینی قضایی در اختیار رکن قضایی اتحادیه قرار ندهد، شورای اتحادیه حق استناد به اطلاعات و مدارک ذی ربط را برای تداوم درج نام شخص یا گروه مندرج در فهرست تروریستی ندارد.^{۶۷}

در پرونده دیگری که حماس علیه اتحادیه در سال ۲۰۱۰ مطرح کرد، شعبه رسیدگی کننده در رأی سال ۲۰۱۴ خود معتقد بود از آنجایی که اطلاعات و مدارک لازم برای درج نام حماس در فهرست گروه‌های تروریستی اتحادیه نه از سوی مقام ذی صلاح داخلی یا دولت ثالث، بلکه از طرف رسانه‌ها و اینترنت در اختیار شورای اتحادیه قرار گرفته است، در نتیجه، معیار لازم برای درج نام گروه ذی ربط که در موضع مشترک و دستورالعمل ۲۰۰۱ شورای اتحادیه آمده، رعایت نشده است. در نتیجه، نام این سازمان باید از فهرست مزبور حذف شود.^{۶۸} در اثر این رأی، اتحادیه درخواست تجدیدنظر را از دیوان اروپایی مطرح کرد که دیوان در ۲۶ جولای ۲۰۱۷ اعلام کرد که شعبه رسیدگی کننده مقدماتی مرتکب اشتباه در ارزیابی قانونی شده است و باید نام حماس در فهرست گروه‌های تروریستی باقی بماند. دیوان در مقام تجدیدنظر معتقد بود که در گذر زمان، رویه‌ای حاصل شده که بر اساس آن دیوان پذیرفته است که اگر همچنان خطر مستمری از سوی گروه مزبور برای اقدام به ارتکاب اعمال تروریستی در فاصل بازبینی دوره‌ای شورای اتحادیه وجود داشته باشد، شورا این اختیار را دارد که نام گروه مزبور را از فهرست حذف نکند. دیوان در این خصوص معتقد است که شورای اتحادیه در زمان بازبینی دوره‌ای خود، برای رسیدن به معیار «خطر مستمر گروه مزبور» باید ادله بیشتری از نخستین باری که نام گروه مزبور به پیشنهاد مقامات ذی صلاح در فهرست گروه‌های تروریستی قرار می‌گیرد، ارائه نماید. تنها اقدامی که می‌توان انجام داد این است که گروه مزبور می‌تواند برای حذف نام خود از فهرست، ادله مزبور ارائه شده را برای ابقای نام خود در فهرست تروریستی اتحادیه، نزد دیوان به چالش بکشد.^{۶۹} با این حال، به نظر

67. People's Mojahedin Organization of Iran v Council of the European Union, Judgment of the Court of First Instance (Seventh Chamber) of 4 December 2008, at: (<http://curia.europa.eu>).

68. Hamas v Council, T-400/10, 14 December 2014, at: (<http://curia.europa.eu>).

69. Cases C-599/14P and C-79/15P Council v Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) and Council v Hamas, 26 July 2017, available at: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-07/cp170085en.pdf>

نکته جالب اینجاست که مشاور دیوان در زمان صدور رأی، نظری مخالف با نظر دیوان ابراز کرده و معتقد بود که ادله و اطلاعات لازم باید از سوی دولت پیشنهاددهنده ارائه شود. نک:

<https://www.politico.eu/article/ecj-adviser-hamas-should-be-off-eu-terror-list/>

می‌رسد که سیاست قضایی دیوان به تعبیر یکی از قضات آن، «ایجاد توازن میان پاسداشت اقدامات محدودکننده (تحریمی) اتحادیه اروپا در زمینه مقابله با تروریسم از یک سو و اعمال دقت در پاسداشت حقوق اشخاص و گروه‌های مندرج در فهرست تروریستی این سازمان است».^{۷۰}

۴. آخرین فهرست به‌روزرسانی شده گروه‌های تروریستی

بر اساس آخرین به‌روزرسانی انجام‌شده در ژانویه ۲۰۱۹، هم‌اکنون ۳۶ گروه در فهرست تروریستی اتحادیه اروپا قرار دارند.^{۷۱} گروه‌های زیر به‌نوعی در ارتباط با موضوع این نوشتار قرار دارند: تشکیلات شهدای الاقصی، بنیاد الاقصی، حماس (عزالدین قسام)، شاخه نظامی حزب‌الله، حزب کارگران کردستان، تشکیلات جهاد اسلامی فلسطین، جبهه مردمی برای آزادسازی فلسطین. از جمله تحولاتی که به‌تازگی در خصوص این گروه‌ها اتفاق افتاده این است که «نیروی نظامی انقلابی کلمبیا» موسوم به «فارک» به‌واسطه انعقاد موافقت‌نامه صلح با دولت کلمبیا در ۲۶ سپتامبر ۲۰۱۶، به‌رغم درج نام این گروه در فهرست گروه‌های تروریستی، تحریم‌های اعمال‌شده اتحادیه اروپا از تاریخ ۲۷ سپتامبر ۲۰۱۶ علیه این گروه به حالت تعلیق درآمده است.^{۷۲}

در پایان اشاره به این نکته بسیار بااهمیت است که به نظر می‌رسد با ابطال دستورالعمل مربوطه تحریمی اتحادیه اروپا در مورد خواهان‌ها در دعاوی مربوط به گروه‌های تروریستی، امکان درج نام شخص یا گروه مزبور در لیست تروریستی و در نتیجه، فهرست تحریمی اتحادیه، دست‌کم تا زمان یافتن ادله جدید وجود ندارد، اما واقعیت این است که به‌رغم احکام ابطال صادره از دیوان، اتحادیه می‌تواند پس از چندی اشخاص و گروه‌های ذی‌ربط را بار دیگر، با ادله‌ای دیگر و یا کامل‌تر در فهرست تحریمی خود قرار دهد. در این حالت، با وجود دلایل جدید، خواهان‌ها بار دیگر باید مسیر رفته قضایی را طی کنند و معلوم نیست که این تسلسل تا چه زمانی ادامه خواهد داشت. به نظر می‌رسد این امر بستگی به میزان پافشاری اتحادیه و مقاومت حقوقی اشخاص و گروه‌های تحریمی ذی‌ربط دارد؛^{۷۳} ولی عامل مهم‌تر در این خصوص، فضای سیاسی حاکم بر اتحادیه در خصوص گروه تروریستی مربوطه است. به‌طوری‌که در خصوص سازمان مجاهدین خلق، فضای سیاسی به‌گونه‌ای رقم خورد که اتحادیه اروپا و ایالات متحده آمریکا بنا به اقتضانات سیاسی مدنظر خود، تصمیم به خروج این سازمان از فهرست تحریمی خود گرفتند.

70. Danwitz, *The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ*. 1325-1326.

71. <http://eur-lex.europa.eu>

72. <http://www.consilium.europa.eu>.

73. Chachko, *Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU: Targeted Sanctions Jurisprudence*. 23-32.

نتیجه‌گیری

از منظر تاریخی پیداست که ایالات‌متحده در زمینه نظام درج و حذف نام گروه‌های تروریستی در روابط بین‌الملل پیشگام بوده است و بر همین اساس، نظام حاکم در مورد فهرست گروه‌های تروریستی در این کشور به لحاظ تکامل از سازمان ملل متحد و اتحادیه اروپا جلوتر است. ضمن اینکه این نکته نیز ناگفته پیداست که برحسب آغاز و توسعه فرایند ایجاد فهرست گروه‌های تروریستی و تحریم آن‌ها، سازمان ملل و اتحادیه اروپا به نظام حاکم بر ایالات‌متحده در این خصوص، به‌عنوان یک الگوی ناگزیر نگاه می‌کنند.

بدعت ایالات‌متحده در جعل و قانون‌گذاری و اعمال تحریم علیه «کشورهای حامی تروریسم» در حقوق بین‌الملل امروز چالش‌برانگیز است. نشانه این امر، عدم پذیرش این رویه از سوی دیگر کشورهاست. تنها دولت کانادا به تأسی از این رویه از سال ۲۰۱۲ به بعد چنین فهرستی را ایجاد کرده و ایران و سوریه را تا به امروز در آن جای داده است.

سازمان ملل صرفاً منحصر به گروه‌های تروریستی داعش و القاعده است و دیگر گروه‌های احتمالی را پوشش نمی‌دهد؛ به این دلیل که شورای امنیت تشخیص می‌دهد که چه وضعیتی در صحنه بین‌المللی، به‌واسطه اقدامات یک گروه تروریستی، شایسته بررسی در صحن شورای امنیت است. به‌واسطه برخورد منافع کشورهای عضو دائم شورای امنیت، امکان رسیدن به یک اجماع و ایجاد فهرستی عام‌تر در این خصوص، برخلاف ایالات‌متحده که یک کشور است و اتحادیه اروپا که دارای همگرایی بسیار بالا در میان اعضای خود است، وجود ندارد.

برخی گروه‌های مخالف جمهوری اسلامی ایران در فهرست ایالات‌متحده و اتحادیه اروپا قرار دارند؛ بی‌آنکه اثری از نام آن‌ها در فهرست تروریستی سازمان ملل باشد. دلیل این امر نیز توضیح داده شد. با تحولاتی که در عرصه سیاسی در اروپا و ایالات‌متحده بعد از سال‌های ۲۰۰۵ به بعد ایجاد شد، گروه تروریستی سازمان مجاهدین خلق توانست با رایزنی‌های بسیار و لابی‌گری با برخی کشورها و گروه‌ها، از فهرست تروریستی به ترتیب، اتحادیه اروپا و ایالات‌متحده خارج گردد.

از منظر معیار تروریستی بودن یک گروه، سازمان ملل از ملاک‌های عینی‌تر و بهتری برخوردار است. اتحادیه اروپا در رده بعدی قرار می‌گیرد؛ اما ایالات‌متحده، هرچند برخی ملاک‌های عینی را در اختیار قرار داده، اما بیشتر بر اساس اقتضانات سیاسی که به دست وزیر امور خارجه این کشور سپرده شده است، گروه تروریستی را تعیین می‌کند؛ به این دلیل که ملاک عمده در تعیین گروه تروریستی در این کشور، بحث امنیت ملی است که قابل سنجش و اندازه‌گیری بر اساس ملاک‌های حقوقی نیست.

از منظر فرایند درج و حذف نام، به نظر می‌رسد که اتحادیه اروپا امکانات بیشتری را در اختیار گروه‌های مظنون برای اعتراض سیاسی و قضایی قرار داده است. ایالات متحده در رده بعدی قرار دارد و سازمان ملل از این جهت، وضعیت چندان مناسبی ندارد و تقریباً راه‌های اعتراض و تجدیدنظر در اسامی گروه‌های ذی‌ربط محدود به دولت‌های عضو سازمان ملل و دفتر آموذمان است که نظر این دفتر نیز برای کمیته تحریمی ذی‌ربط شورای امنیت الزام‌آور نیست. ضمن اینکه فرایندهای جاری در کمیته مزبور محرمانه است و امکان دسترسی به اسناد و سوابق مذاکرات کمیته وجود ندارد و بیشتر به اراده سیاسی کشورهای عضو شورای امنیت، از جمله پنج عضو دائم شورا بستگی دارد.

کتاب‌نامه

الف. کتب و مقالات

الف-۱. فارسی

سادات میدانی، سیدحسین. «ارزیابی عملکرد محاکم داخلی آمریکا در انتساب اعمال گروه‌های لبنانی و فلسطینی به جمهوری اسلامی ایران»، ماهنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۴ (۱۳۸۳): ۱۳-۱۷.

ضیایی، یاسر و علیرضا محمدی مطلق. «تحریم اشخاص حقیقی از منظر حقوق بین‌الملل با تأکید بر تحریم برخی اتباع ایرانی»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۸۸ (۱۳۹۳): ۱۵۱-۱۸۶.

عابدینی، عبدالله و علیرضا ابراهیم‌گل. «بررسی اجرای تحریم در سازمان‌های منطقه‌ای با تأکید بر اتحادیه اروپا»، مجله مطالعات حقوق تطبیقی ۸، شماره ۱ (۱۳۹۶): ۲۴۹-۲۷۵.

کدخدایی، عباسعلی و علی داعی. سلب مصونیت دولت: بررسی تحلیلی قوانین و مقررات ایالات متحده آمریکا در سلب مصونیت از جمهوری اسلامی ایران نزد محاکم این کشور. چاپ و انتشارات نهاد ریاست جمهوری، ۱۳۹۰.

محمودی، هادی. «داعش و مسئله تشکیل دولت مطابق با نظم وستفالیایی»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۷۵ (۱۳۹۵): ۱۷۵-۲۰۰.

میرعباسی، سیدباقر و عبدالله عابدینی. «شورای امنیت و تروریسم: اشارات و تنبیها محاکم ملی»، در: جامعه بین‌المللی و حقوق بین‌الملل در قرن بیست و یکم، مجموعه مقالات بزرگداشت دکتر محمدرضا ضیایی بیگدلی، ویراستار: سیدقاسم زمانی، ۴۹۸-۵۲۲. تهران: شهر دانش، ۱۳۹۲.

الف-۲. لاتین

Elena Chachko, "Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU: Targeted Sanctions Jurisprudence", *Yale Journal of International Law* 44, (2019).

Paul R. Pillar, "Terrorism Goes Global: Extremist Groups Extend Their Reach Worldwide", (2001), www.brookings.edu/articles/terrorism-goes-global-extremist-groups-extend-their-reach-worldwide/

Thomas von Danwitz, "The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ," *Fordham International Law Journal* 37, No. 5, (2014).

Walter, Christian, "Terrorism," *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, (2011). www.opil.ouplaw.com

ب. آرای قضایی

Abdelrazik v Minister of Foreign Affairs and Attorney General of Canada, First instance judgment, 2009 FC 580, 4 June 2009.

Case T-315/01, Yassin Abdullah Kadi v. Council and Commission, Judgment of the Court of 21 September 2005; Case T-306/01, Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission, Judgment of the Court of 21 September 2005; Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, 3 September 2008, paras. 353, 375; Kadi II v Commission, 30 September 2010.

Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America), 14 June 2016, at: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/164/164-20160614-APP-01-00-EN.pdf>

Hamas v Council, T-400/10, 14 December 2014, at: <http://curia.europa.eu>

Judgments in Cases C-599/14P and C-79/15P Council v Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) and Council v Hamas, 26 July 2017, at: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-07/cp170085en.pdf>

Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy), 3 Feb. 2012.

Linde v Arab Bank Plc, 2nd U.S. Circuit Court of Appeals, Nos. 16-2098, 16-2119, 16-2134, at: <https://www.reuters.com>

People's Mojahedin Organization of Iran v Council of the European Union, Judgment of the Court of First Instance (Seventh Chamber) of 4 December 2008.

Rubin et al. v. Islamic Republic of Iran et al, 28 Feb. 2018, at: https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/16-534_6jfm.pdf

Tracy v. The Iranian Ministry of Information and Security, 2016 ONSC 3759, 2016/6/9, at: <https://www.canlii.org/en/on/onsc/doc/2016/2016onsc3759/2016onsc3759.html>

Youssef Nada v State Secretariat for Economic Affairs and Federal Department of Economic Affairs, Administrative appeal judgment, BGE 133 II 450, 14 November 2007.

ج. اسناد بین‌المللی

“The State Department Designates Iran's Islamic Revolutionary Guards Corps as a Foreign Terrorist Organization”, *American Journal of International Law*, Vol. 113(3), (2019): 609-613.

- Council Common Position (2001/931/CFSP) of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism.
- Council Decision 2011/487/CFSP of 1 August 2011 amending Common Position 2002/402/CFSP concerning restrictive measures against Usama bin Laden, members of the Al-Qaida Organisation and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them.
- Draft Comprehensive Convention on International Terrorism, A/C.6/55/1, at: https://digitallibrary.un.org/record/422477/files/A_C.6_55_1-EN.pdf.
- Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work, Adopted on 7 November 2002, as amended on 10 April 2003, 21 December 2005, 29 November 2006, 12 February 2007, 9 December 2008, 22 July 2010, 26 January 2011, 30 November 2011, 15 April 2013, 23 December 2016, and 5 September 2018.
- Immigration and Nationality Act, at: <https://uscode.house.gov>.
- Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004.
- Section 6(j) of the Export Administration Act, section 40 of the Arms Export Control Act, and section 620A of the Foreign Assistance Act.
- UN Charter 1945.
- Working Party on implementation of Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism" (CP 931 WP).

د. وبسایتها

<http://eur-lex.europa.eu>
<http://opil.ouplaw.com/home/ORIL>
<http://rc.majlis.ir>
<http://www.consilium.europa.eu>
<http://www.gazette.gc.ca>
<https://scsanctions.un.org>
<https://www.interpol.int>
<https://www.nytimes.com>
<https://www.politico.eu>
<https://www.state.gov>
<https://www.un.org>