

راهبرد قانون‌گذاری دولت‌ها در جرم‌انگاری تروریسم

پیمان نامامیان، علیرضا شکرپیگی^۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۹/۳۰

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۶/۱۲

چکیده:

حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ نقطه عطفی برای ایجاد تحولات حقوقی بسیار گسترده‌ای جهت تصویب مقررات کنشی مقابله با تروریسم بود. لازم به ذکر است مؤلفه‌های مشترک در کلیه راهبردها و سیاست‌های ضدتروریسم مبتنی بر گسترش حدود وظایف و اختیارات نظام قانون‌گذاری ملی و کاهش پاسخگویی آنان بود به نحوی که برخی پرونده‌های مربوط به تنش میان آزادی‌های فردی و اقدامات نظام قانون‌گذاری ملی در کشورهای اروپایی، به دادگاه حقوق بشر کشانده شد. با این اوصاف، واکنش‌های تقنینی به تروریسم، موسوم به «قانون‌گذاری ضد تروریسم»، مؤید واکنش سریع به این اقدامات می‌باشد، که می‌تواند بیانگر میزان آمادگی و فعالیت دولت‌ها در برابر این پدیده باشد. علاوه بر این، واکنش‌های مزبور نشانگر عدم وجود فاصله بین قانون‌گذاری یک کشور و شعب اجرایی آن کشور است.

واژگان اصلی: تروریسم، حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، قانون‌گذاری ضدتروریسم، سازمان ملل متحد، کنوانسیون‌ها و قطعنامه‌ها.

۱. استادیار گروه حقوق دانشکده علوم اداری و اقتصاد دانشگاه اراک، اراک، ایران (نویسنده مسئول) p-namamian@araku.ac.ir

۲. استادیار گروه حقوق دانشکده حقوق دانشگاه پیام نور، تهران، ایران

مقدمه

گرچه تروریسم همچنان در اشکال سنتی خود دیده می شود، اما با توجه به تغییرات و تحولات جهان معاصر، به پدیده ای جهانی تبدیل شده است. بنابراین، هیچ کشوری از اثرات و پیامدهای تروریسم در دنیای امروز مصون نیست (Fotouhi, Rayejian Asli, Moazenzadegan, 2022: 167). از اینرو، در ادبیات مفهومی تروریسم، پاسخ به سؤال «تروریسم چیست؟» وجود ندارد. در واقع، ادبیات تروریسم به دلیل سیل تعاریف به شدت مورد انتقاد قرار گرفته است. با این حال، ادبیات کمی تروریسم پرونق به طور کلی مجموعه محدودی از آنچه تروریسم است را بررسی می کند: چگونه عوامل در سطح کشور تنوع در تعداد حملات تروریستی را توضیح می دهند (Young, 2014: 1).

بر این اساس، حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ موجی از چالش ها را پیرامون ریشه های تروریسم، به ویژه در اتحادیه اروپا، و به ویژه نگرش غرب‌ستیزی عمومی را در جهان رو به توسعه به وجود آورد. متأسفانه بیشتر کتب موجود در رابطه با این پدیده سکوت کرده و شاید به این دلیل باشد که حقوقدانان بین المللی اغلب از مذاکرات و حضور در نشست‌های سیاسی پرهیز می کنند (هاشمی، ۱۳۹۰: ۱۶). از اینرو معیارهای حقوق بین الملل پس از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ از سوی مجامع بین المللی و نیز دولت‌ها به کار گرفته شده اند (Berlit, 1989: 227).

چالش‌های پس از وقوع حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ موجب گردید تا سازمان‌های بین المللی، فراملی و مجالس قانونگذاری ملی، رویکرد جدیدی را آغاز نمایند؛ رویکردی که پیش از این در دهه هفتاد تجربه شده بود. البته نمونه های تاریخی دیگری نیز می توان در سایر کشورهای اروپایی مشاهده کرد. به عنوان مثال تصویب «قانون پیشگیری از تروریسم» که در پی بمب گذاری در «بیرمنگام» در نوامبر سال ۱۹۸۴ به تصویب رسید یا قوانینی که در فرانسه پس از ارتکاب برخی اقدامات تروریستی در سالهای ۱۹۸۴، ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶ تصویب شدند (Walker, 1992: 58-59).

با این همه، قوانین ضد تروریسم قوانینی با هدف مبارزه با تروریسم هستند. آنها معمولاً، اگر نه همیشه، بمب گذاری ها یا ترورهای خاصی را دنبال می کنند. قانون ضد تروریسم معمولاً شامل

اصلاحیه‌های خاصی است که به دولت اجازه می‌دهد در هنگام مبارزه با جنایات مرتبط با تروریسم، قوانین خود را تحت عنوان دلایل ضروری دور بزند. به‌عنوان نمونه می‌توان به اقدامات قانون‌گذاری دولت‌هایی نظیر انگلستان در تصویب «قانون اقدامات تحقیقاتی و پیشگیری از تروریسم، مصوب ۲۰۱۱» و «قانون ضد تروریسم و امنیت، مصوب ۲۰۱۵» اشاره داشت.

قابل توجه است که دو دهه قانون و همکاری گسترده جهانی برای مبارزه با تروریسم از یک چالش جهانی هنجاری ناشی شده است: عدم وجود یک تعریف مشترک از تروریسم. قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت و قطعنامه های متوالی علیرغم الزام دولت‌ها به اقدامات گسترده قانونی و اجرایی، عمداً هیچ تعریفی را حذف کرده اند. این در حالی است که قوانین و همکاری های بسیار ارزشمند و اصولی مبارزه با تروریسم بر اساس مجموعه قطعنامه های شورا علیرغم عدم وجود تعریف صورت گرفته است.^۱

به هر روی، دوران معاصر شاهد عدم توافق و توفیق جمعی در مقابله و امحای پدیده تروریسم بوده است. علت این امر را می‌توان در فقدان دستیابی به وحدتی نسبی در تعریف ماهیت و سرشت عمل تروریستی دانست که متعاقباً شکل های مقابله با آن و نهادهایی همچون سازمان ملل را نیز دچار سردرگمی و ناکارآمدی می‌سازد. ساختار حقوق بین الملل نیز به دلیل اعمال قدرت از سوی دولت های قدرتمند در جهت منافع شان این تدبیرها بدل به راهکارهای ثمربخش و نهایی نشده است (امینی زارع، عسگرخانی و مرادی، ۱۴۰۰: ۲۵).

با وجود این، برای گردآوری مباحث و مسائل مطروحه در این مقاله، از روش فیش‌برداری اسنادی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اینترنتی استفاده شده است. از اینرو، روش مطالعه و پژوهش از نظر هدف، توسعه‌ای و از حیث گردآوری داده‌ها، توصیفی و کتابخانه‌ای است.

^۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد، به‌عنوان عالی‌ترین نهاد مسئول حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، به‌منظور شکل‌دهی به مبارزه همه‌جانبه علیه تروریسم ایجاد کرده است، می‌پردازد. این رژیم متشکل از دو جزء ماهوی و اداری-تشکیلاتی است که در قطعنامه‌های با موضوع مقابله با تروریسم شورای امنیت به‌ویژه قطعنامه ۱۳۷۳ تجلی پیدا کرده است. «چالش تعریف تروریسم»، «الزام دولت‌ها به همکاری برای سرکوب تروریسم»، «منع پشتیبانی از تروریسم»، «اجرای تحریم‌های وضع شده از سوی شورای امنیت» و «جرم‌انگاری و تعقیب کیفی تروریسم» اصول اختصاصی جزء ماهوی این رژیم هستند (قربویی و نامداروندایی، ۱۳۹۹: ۲۵۵).

۱. رویکردها و موازین حقوقی

بر اساس حقوق بین الملل دولت‌ها مکلفند تا اقدامات تقنینی و دیگر همکاری‌های حقوقی لازم را نسبت به پیشگیری و سرکوب جنایات بین‌المللی و نیز تعقیب و مجازات عاملان ارتکاب جنایات مزبور اتخاذ نمایند، در غیر این صورت، به دلیل قصور و عدم مراقبت لازم، نسبت به ارتکاب جرایم در قلمرو سرزمینی خود، مسئولیت دارند (سیسیلیانوس، ۱۳۸۶: ۲۳۷-۲۳۶).

آنچه در رأس سیاست‌های کیفی در سطح بین‌المللی به منظور مقابله با تروریسم قرار گرفته است، همکاری و وحدت هنجارها و موازین قانونی و ابزارهای اجرایی آن است. این همکاری و وحدت، موجبات ایجاد سیاستی جامع را تحت عنوان «رضایت اجباری» فراهم می‌نماید. چنان‌که موضوعاتی از قبیل امنیت، ثبات و خشونت، در رأس سایر موضوعات قرار می‌گیرند (رهامی و حیدری، ۱۳۸۲: ۲۵-۲۴). سیاست رضایت اجباری، آشکارا از سوی قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت مورد تشویق قرار گرفته است، تا آنجا که می‌توان به راحتی میان سیاستهای تروریسم در دهه‌های هفتاد و هشتاد میلادی و سال‌های پس از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، ارتباط برقرار کرد.

ظرف مدت بسیار کوتاهی، قوانینی همچون «قانون میهن پرستی» در آمریکا در ۲۱ اکتبر سال ۲۰۰۱، «قانون ضد تروریسم، جرم و امنیت» انگلیس مصوب سال ۲۰۰۱ (که با تصویب «قانون ضد تروریسم ۲۰۰۶» اصلاح شده است)، «قانون شماره ۸۳» مجارستان مصوب سال ۲۰۰۱ و یا قانونی مبتنی بر اقدامات ویژه علیه تروریسم در ۲۹ اکتبر ۲۰۰۱ در ژاپن، به تصویب رسیدند. قوانین مذکور دارای ساختاری، مشابه هستند. به علاوه در برخی مواقع مبین مفاهیم و مضامینی هستند که این مفاهیم، بخشی از ساختار برنامه‌های سیاسی محسوب می‌شوند. از طرفی برنامه‌های سیاسی مذکور متضمن امنیت ملی و فراملی هستند. این قوانین برای دستیابی به امنیت، تغییراتی اساسی در حقوق کیفری ماهوی و شکلی به وجود آورده‌اند.

بنابراین مقررات جدید ضد تروریسم، آشکارا با حقوق بشر در تعارض‌اند. از سوی دیگر، قوانین مذکور در هنگام رویارویی با قوانین حقوق بشر، ارائه‌کننده راهکارهایی هستند که این سازوکارها نیز با حقوق اساسی افراد در تعارض قرار می‌گیرد. این مطلب در قوانین ضد

1. Forced Consent.
2. Basic Rights.

تروریسم انگلستان پس از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ قابل مشاهده است. «قانون امنیت، جرم و ضد تروریسم» مصوب سال ۲۰۰۱، اختیارات وسیعی را برای بازداشت افراد خارجی متهم به ارتباط با گروه‌ها و یا اقدامات تروریستی که استرداد آنها به دلیل محدودیتهای موجود در «کنوانسیون اروپایی حقوق بشر» غیر ممکن بوده و یا به دلیل فقدان مدارک و شواهد کافی، محاکمه آنها ممکن نمی باشد، معین کرده است (آلبرشت، ۱۳۸۵: ۱۶۸-۱۶۶).

۲. جرم‌انگاری تروریسم پس از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱

قوانین پس از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ به وسیله جرم‌انگاری جرائم جدید و افزایش مجازات‌ها قابل احراز است. پیش از این، در «کنوانسیون ملل متحد علیه جرائم سازمان یافته فراملی (مصوب سال ۲۰۰۰)»، مجازات عضویت در یک سازمان مجرمانه به طور کلی بیان شده بود و از دولتهای عضو جرم‌انگاری آن خواسته شده بود (Albrecht, 2002: 119-125).

چارچوب تصمیمات اتحادیه اروپا در ۱۳ ژوئن ۲۰۰۲ پیرامون مبارزه با تروریسم مستلزم این است که دولت‌های عضو، جرائم تروریستی را طبقه بندی کنند. بر اساس این چارچوب تصمیماتی، مجرمان تروریستی کسانی هستند که با اهداف جدی در جهت ایجاد ارباب و وحشت در مردم و بی‌ثباتی در دولتها و سازمانهای بین‌المللی، از طریق تضعیف و برهم زدن ارکان سیاسی، قوانین اساسی، اقتصادی و ساختار اجتماعی یک کشور یا سازمان بین‌المللی، فعالیت می‌کنند (مجیدی، ۱۳۸۶: ۱۷۸-۱۷۵).

پول‌شویی، حمایت مالی تروریسم، فساد مالی و رابطه اقتصاد و منابع تامین کننده مخاصمات بین‌المللی چهار عرصه جدید می‌باشند که حقوق کیفری آنها را مورد توجه قرار داده است. وجه مشترک جرایم مذکور، نقض مقررات بین‌المللی است. با این حال، مبارزه با پول‌شویی به صورت بین‌المللی، هدف اصلی کنترل جرائم سازمان یافته و بین‌المللی از تاریخ صدور قطعنامه ۱۹۹۸ سازمان ملل است. دومین دستورالعمل پول‌شویی اتحادیه اروپا، تعهدات و وظایف جدیدی برای وکلای خصوصی، سردفتراران، حسابداران و دیگر مشاغل مشابه ایجاد می‌کند که به طور کلی وظایف بخشهای خصوصی برای مشارکت در امر پیشگیری و سرکوب جرائم اقتصادی را برجسته تر می‌سازد. علاوه بر این، این تعهدات، روابط حرفه‌ای مجرمانه را (که آشکارا مانعی در راه

1. Anti-Terrorism, Crime and Security Act(2001).

اجرای قانون تلقی می شوند) نقض می کنند.

لازم به ذکر است که به ویژه پس از یازده سپتامبر، تلاش‌های دولت‌ها برای مقابله با تروریسم به طور فزاینده‌ای در پی استفاده پیشگیرانه از قوانین کیفری، با جرم انگاری رفتار قبل از ارتکاب یک جنایت تروریستی، از جمله اقدامات مقدماتی، و اقداماتی است که به تروریسم کمک می‌کند یا از آن حمایت می‌کند، نظیر تأمین مالی یا حمایت مادی (Ginsborg, 2021: 139-141).

سومین دستورالعمل اتحادیه اروپا ظرف تقریباً دو سال اخیر به اجرا گذاشته شده است. در ۲۰ سپتامبر ۲۰۰۵ اتحادیه اروپا، سومین دستورالعملی را که جایگزین دستورالعمل‌های ۱۹۹۱ و ۲۰۰۱ می باشد پذیرفت و کنترل پول‌شویی را به طور قابل ملاحظه مورد توجه قرار داد. مطابق این دستورالعمل، کلیه کسانی که در زمینه کالاهای گران قیمت فعالیت می کنند، باید شناسایی شوند و هویت خریداران آنها مشخص شود و هر معامله مشکوکی باید گزارش شود و برای جلوگیری از پول‌شویی، معاملات بالای پانزده هزار یورو باید تحت کنترل قرار گیرند (گلدوزیان و عباسی، ۱۳۸۶: ۲۱۱-۲۰۷).

وضع قوانین ضد تروریستی اختیارات جدیدی را به سرویس‌های مخفی و پلیس مخفی داده است. به ویژه به این نیروها (پلیس و سرویس‌های مخفی) اختیار جمع‌آوری اطلاعات پیرامون مسائل مالی تروریسم، از جمله کسب اطلاعات از بانکها و مؤسسات مالی داده شده است (کلارک و نیومن، ۱۳۸۷: ۱۹۰-۱۷۱). اتحادیه اروپا در حال حاضر استانداردهای متداول و معمولی را برای حفاظت از اطلاعات مخابراتی با صدور و اجرای دستورالعملی در مورد حفاظت از اطلاعات مخابراتی، تنظیم نموده است.

قواعد بشر دوستانه بین‌المللی مقرر در کنوانسیون‌های چهارگانه ۱۹۴۹ ژنو و پروتکل‌های الحاقی ۱۹۹۷ آن، به عنوان چارچوبی قانونی و رسمی برای مبارزه با تروریسم و انواع مخاصمات کوچکی که در این چند دهه اخیر پدید آمده‌اند، کافی و مناسب نیستند (زمانی، ۱۳۸۶: ۶۹۵-۶۹۲). این بدان معناست که با تأکید بیش از حد بر «مخاصمات مسلحانه» (ر.ک: دلخوش، ۱۳۸۷: ۱۰۰۲-۹۸۲)، تنها شرایطی همانند آنچه در افغانستان، سومالی، کونگو و در بسیاری از جاهای دیگر رخ داد، مفهومی معادل با مفهوم سنتی «مخاصمات مسلحانه» پیدا خواهند کرد. (Sassoli, 2004: 96-106)

مع الوصف، آنچه به عنوان ابعاد دیگر قانون‌گذاری ضد تروریسم قابل ملاحظه می‌باشد، تغییر در قوانین راجع به مهاجرت است. خواسته جامعه بین‌المللی پیشگیری از سوءاستفاده‌هایی است که از

قوانین راجع به پناهندگی و مهاجرت می‌شود. نتایج و پیامدهای قانونی این امر از یک سو شامل ارائه و معرفی روش‌های شناسایی دقیق اتباع بیگانه و از سوی دیگر شامل گسترش زمینه‌های اخراج آنان است. از اینرو، به موجب ماده ۳ «کنوانسیون اروپایی حقوق بشر» دولت‌های عضو در اخراج یک تبعه خارجی باید ممنوعیت‌های عمومی را در نظر بگیرند (Warbrick, 2004: 996-995).

۳. حقوق ضد تروریسم: ساختار و نتایج راهبردی

حقوق ضد تروریسم و مقررات حاکم بر آن پس از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، از طریق هماهنگی و هم‌گرایی تعیین می‌شود. به علت مقتضیات بین‌المللی، اروپایی و سازمان ملل متحد بوده است که جرائم جدیدی ایجاد شده و حوزه‌های نیازمند هماهنگی معین شده است. به ویژه ایجاد جرائم جدیدی نظیر مشارکت و حمایت سازمانهای تروریستی و تأمین مالی تروریسم، کنترل پول شویی، ادغام مؤسسات و سازمانهای مرتبط با امنیت داخلی و خارجی، ادغام نهادهای اجرای صحیح حقوق و سرکوبی و پیشگیری از مخاطرات. به ویژه کنترل پول شویی موجب ظهور اسنادی شده است که موجب ایجاد هماهنگی در حقوق و اجرای آن می‌شود. هم‌چنین انگیزه‌های سیاسی و اعتقادی در ارتکاب خشونت به شرایطی تبدیل شده‌اند که تشدید مجازات‌ها را توجیه می‌کنند (Walker, 2014: 89-91).

اگر چه تحقیقات انجام شده راجع به تروریسم، به بررسی شرایط مربوط به انحلال جنبش‌های تروریستی نپرداخته‌اند، اما با وجود این، می‌توان از برخی شرایط برای ارزیابی موفقیت یا شکست قانونگذاری ضد تروریسم نام برد. همان‌طور که بیان شد، نظارت بر جرائم عادی و راهبردهای قضایی، در توضیح شکست جنبش‌های تروریستی از اهمیت و ارتباط بالایی برخوردار نیستند. کاهش حمایت‌های سیاسی شرطی مهم در شکست یا انحلال گروه‌های تروریستی قلمداد می‌شود. اگر ظهور تروریسم با تعارضات مبنایی در جامعه ارتباط داشته باشد و رابطه میان گروه‌های تروریستی با دیگر بخش‌های جامعه، بخشی از تعارضات اجتماعی مبنایی باشد، این امر ارتباط ویژه با بروز خشونت‌های تروریستی خواهد داشت. شرایط موفقیت جنبش‌های تروریستی را می‌توان به طور بارز در حمله به دولت مرکزی و نهادهای حکومت یافت.

تروریسم بین‌المللی به همراه خود خشونت‌های سازمان یافته را می‌آورد. با این حال این خشونت‌ها را نمی‌توان همسان مخاطمات سنتی دانست؛ چرا که آنها نوعی خشونت مداوم و بی

تناسب هستند که نمی توان آنها را از طریق معاهدات سنتی و توافقات مربوط به حفظ و صلح پایان داد. تا کنون هیچ یک از اصول اولیه معاهدات ژنو در خصوص زندانیان جنگی و حقوق کیفری سنتی نتوانسته است با مسائل خاص ناشی از تروریسم منطبق شود.

وزارت کشور انگلستان در سال ۲۰۰۵ طرح‌هایی برای اصلاح حقوق ضدتروریسم بر پایه مصوبات قانونی ارائه داد، تا محاکمات کیفری به صورت غیر علنی و مخفیانه انجام شود. نکته قابل ملاحظه اینکه، وزارت مزبور درخواست کرده است معیار بار اثبات دعوی از «معیار فراتر از شک معقول» به «معیار توازن احتمالات» تغییر پیدا کند. همچنین وزارت کشور فدرال آلمان اخیراً خواستار تصویب قانونی شده است که بر اساس آن بتوان افراد خطرناک را توقیف نمود، اگر چه جرائم سابق آنها هنوز ثابت نشده باشد.

در حقیقت اولین محاکمه در مورد حمله به مرکز تجارت جهانی که در آلمان برگزار و منجر به صدور حکم محکومیت شد؛ مبین چالش‌هایی بود که در اجرای استانداردهای دادرسی عادلانه در پرونده های تروریستی رخ می دهد. حقوق ضدتروریسم فعلی که از طریق توقیف بازدارنده در برابر افراد خطرناک واکنش نشان می دهد، مبتنی بر استدلالاتی است که پیشتر در قرن نوزدهم پذیرفته شده بود (آلبرشت، ۱۳۸۵: ۱۸۶-۱۸۴).

۴. رویکرد سازمان ملل متحد؛ شکاف‌ها و چالش‌های جهانی

از منظر عملیاتی، واگرایی اجتناب‌ناپذیر بین تعاریف ملی، همکاری بین‌دولتی را برای «محاکمه کردن» تروریست‌ها، همانطور که شورا اقتضا می‌کند، مختل می‌کند. در صورتی که تعاریف دو کشور از تروریسم، زمینه های مشترک را در بر نگیرد، شرط «جنایت دوگانه» بسیاری از مقررات و معاهدات استرداد و کمک متقابل ممکن است مانع همکاری بین دو کشور شود. بنابراین، مصونیت از مجازات ممکن است منجر به این شود که کشوری نتواند فردی را که ممکن است بر اساس قوانین کشور دیگری مرتکب جرم تروریستی شده باشد، اما نه بر اساس قانون خود، استرداد کند. همین دولت همچنین ممکن است قادر به تعقیب مجرم خارجی در نظام

- 1 Ongoing and Asymmetric Form
2. Beyond Reasonable Doubt
3. Balance of Probability
4. Motassadeq

حقوقی خود نباشد (Saul, 2021: 1).

درخواست‌ها برای تعریف «تروریسم» به عنوان یک مفهوم حقوقی در چارچوب تلاش‌ها برای استرداد «متخلفان سیاسی» از دهه ۱۹۳۰ به بعد، با تلاش‌های فراوان، بیش از ۸۰ سال تا کنون، برای تعریف، جرم‌انگاری و غیرسیاسی کردن یک مفهوم مشترک جهانی مطرح شد (Saul, 2017: 23). در غیاب یک تعریف بین‌المللی مورد توافق، یک دولت ملزم نیست که همان رفتار «تروریستی» را به عنوان یک دولت دیگر با اعمال صلاحیت شبه «جهانی» فراسرزمینی بر آن جرم‌انگاری کند. اختلافات حقوقی همچنین زمینه مناسبی برای تنش‌های سیاسی است که در آن یک کشور تحت فشار دیگری یا متحدانش قرار می‌گیرد تا به دولت دوم برای اجرای قوانین تروریسم کمک کند. فراتر از حوزه حقوق کیفری، تعاریف ملی متفاوت به همان اندازه همکاری در سراسر طیف سایر اقدامات مورد نیاز قطعنامه‌های شورا را مختل می‌کند. این‌ها شامل وظیفه دولت‌ها در قبال خودداری از حمایت از تروریسم و مقابله با تامین مالی تروریسم، پیشگیری از تروریسم و حمایت از آن، پیشگیری از حرکت تروریست‌ها، رسیدگی به سوءاستفاده از وضعیت پناهندگی و پیشگیری و سرکوب سفر «جنگجویان تروریست خارجی» است (Zhao, Niu, 2017: 161-162). در هر حال، فقدان تعریف به‌طور بدنامی منجر به بسیاری از تعاریف ملی شده است که حقوق بین‌المللی حقوق بشر را نقض می‌کنند. نگرانی‌های خاص شامل نقض اصل قانونی بودن است که به موجب آن تعاریف به اندازه کافی روشن یا دقیق نیستند تا افراد بتوانند به‌طور پیش‌بینی شده دامنه مسئولیت خود را بدانند. همچنین تبعیض و نقض آزادی‌های سیاسی. این مشکلات در رابطه با بسیاری از جرایم «تدارکی» مبهم که شورا از دولت‌ها می‌خواهد آن‌ها را به اجرا درآورند، بسیار حاد است و اغلب ابهام را در تعریف مقدماتی «تروریسم» تشدید می‌کند. حقوق خارجی بیش از حد ممکن است مانع دیگری برای همکاری بین‌المللی باشد، جایی که قوانین سایر کشورها از همدستی در نقض حقوق پیشگیری می‌کند (Saul, 2021: 1).

۵. توسعه جرم‌انگاری تروریسم: سیاست تقنینی و حقوقی جامع

کلیه اسناد و معاهدات ضدتروریسم، ضمن دارا بودن مبنای حقوقی مستحکم جهت اقدام علیه اقدامات تروریستی، با ایجاد یک سیستم اجرایی مؤثر، زمینه اعمال مجازات را نسبت به مجرمان فراهم آورده‌اند، اما این مبنای حقوقی، نیازمند اقتداری بیشتر و قلمرو گسترده‌تر است تا

اقدامات اثر بخشی در ابعاد گوناگون تروریسم انجام گیرد.

بنابراین، در راستای اصلاح ساختار سازمان ملل باید تعهدات را بر عهده سازمان واگذار نمود، تا بتوان به نحو مطلوب به اهداف مذکور در نظام بین‌المللی نائل آمد. نخستین مسأله اینکه سازمان ملل باید دولت‌ها را در اجرای موثر اسناد حقوقی مساعدت کند. به تعبیر دیگر، وجود اعتلای مشارکت دولت‌ها در اسناد موجود، ضد تروریستی است؛ چرا که بسیاری از اسناد موجود، تاکنون جنبه بین‌المللی پیدا نکرده‌اند. لذا از این حیث، باید اسناد موجود پیوسته تحت نظارت قرار گرفته و درباره آنها گزارش ارائه شود. بعلاوه در رابطه با مقرراتی که دولت‌ها هنوز ضرورتی را در الحاق به آنها احساس نکرده‌اند، برپایی برنامه‌های بین‌المللی آموزش و مساعدت جهت ترغیب مشارکت دولت‌ها الزامی به نظر می‌رسد. همچنین دولت‌های عضو باید مکلف شوند که مقررات هر سند را به صورت ادواری و مشکلات ناشی از آن را که مانع از پذیرش گسترده‌تر می‌شود بررسی نمایند. دومین مسأله بحث بقای سازمان ملل بعنوان مرجعی عام جهت مقابله با تروریسم است.

مؤید این امر، بیانیه پایانی کنفرانس بین‌المللی مبارزه با تروریسم در ریاض (۸ فوریه ۲۰۰۵) بوده که بر ضرورت در نظر گرفتن سازمان ملل متحد به عنوان جایگاه اصلی تحکیم همکاری بین‌المللی در مبارزه با تروریسم تأکید داشت. البته مجمع عمومی، اقدام جمعی علیه اصحاب تروریسم را طی قطعنامه ۵۳/۵۰ دسامبر ۱۹۹۵ مورد شناسایی قرار داد. الحاقیه قطعنامه مذکور، اعلامیه‌ای راجع به تشکیل اعلامیه ۱۹۹۴ که در همین خصوص بود مجدداً آن را مورد تأیید قرار داد. اعلامیه مزبور، اهمیت همکاری موثر میان دولت‌ها را به نحوی که افراد شرکت کننده در اعمال تروریستی محاکمه شوند، مد نظر قرار داد. با وجود این، باید پذیرفت که گسترش ملاحظات سیاسی مشترک در قبال تروریسم از سوی مجمع عمومی، ضرورتاً تکلیفی بسیار مهم و پیچیده می‌باشد. بحث دیگر، توسعه مقررات بین‌المللی سرکوب تروریسم است که توجهی به آنها در جرم‌نگاری تروریسم نشده است، چرا که با گسترش اقدامات تروریستی برخی از تحقیقات خطیر از سوی سازمان‌های بین‌المللی در موضوعات مهمی قانون‌گذاری نوین بین‌المللی از جمله بمب‌گذاری‌های تروریستی، قاچاق تسلیحات، پولشویی، به کارگیری فناوری نوین کسب اطلاعات جهت اهداف تروریستی و غیره انجام شد (پطروس‌غالی، ۱۳۸۰: ۱۴۵-۱۳۲).

البته هدف از طرح اصلاح نظام حقوقی و ساختار سازمان ملل متحد، نزدیک شدن این سازمان به ضرورت‌ها و نیازهای نظام امنیت دسته جمعی است. چرا که حوادث و وقایع

تروریستی موجود در جهان به ویژه حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ و پیامدهای سیاسی و حقوقی آن، ضرورت اصلاحات را بیش از پیش مطرح کرد. بنابراین، در این طرح باید مبارزه با یک‌جانبه‌گرایی و تشویق به چندجانبه‌گرایی، تقویت نقش حفظ صلح سازمان ملل متحد، ارتقای حقوق بشر و حقوق بشر دوستانه در تمامی ابعاد، تقویت دیوان دادگستری بین‌المللی و دیوان کیفری بین‌المللی، تعریف تروریسم و درک علل بنیادین آن و توسعه یک رهیافت جامع‌نگر برای مبارزه با تروریسم نیز مورد نظر اصلاح‌کنندگان قرار گیرد.

مطابق تحلیل‌های ارائه شده، هنوز درک واحد جهانی از تروریسم وجود نداشته و همین سبب شده که تا کنون هیچ سیاستی واحد برای مبارزه با آن اتخاذ نشود. در نتیجه اقدامات ضد تروریستی محکوم به شکست و بعضاً به دلیل دوگونه‌نگری نسبت به تروریسم، خود جزء اقدامات تروریستی انگاشته می‌شود. بنابراین، لزوم طراحی و تدوین قانون نمونه و استاندارد در این خصوص ضرورت مبرم یافته و حقوق بین‌الملل در این عرصه موظف است مقررات جامع و شفاف را تدوین و در عرصه بین‌المللی تصویب نماید. اما این امر محتاج تشکیل و تقویت ارگان‌های بین‌المللی است. البته ذکر این نکته حائز اهمیت بوده که انجام اقدامات مذکور به تنهایی موجب پیشگیری و مبارزه با رشد و توسعه روز افزون اعمال تروریستی نخواهد بود، بلکه پیوستن دولت‌ها به مقررات بین‌المللی و انعکاس آنها در قوانین داخلی از اقدامات ضروری است.

معذالک با توجه به اسناد ضد تروریسم ملل متحد به ویژه قطعنامه‌های مجمع عمومی و شورای امنیت تکالیفی برای دولت‌ها برای جرم‌انگاری و سرکوب تروریسم مقرر شده است که ذیلاً تحت بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرد.

۱-۵. تحولات قانونی مسئولیت دولت‌ها

موضوع مسئولیت دولتها در عین حالی که یکی از ظریف‌ترین و دشوارترین مسائل حقوق بین‌الملل است همواره در حال تکامل نیز می‌باشد. امروزه این حوزه از بیشترین شفافیت برخوردار است. بدین نحو می‌توان به طرح مواد راجع به مسئولیت دولتها در قبال اعمال خلاف حقوق بین‌الملل، که بعد از سال‌ها تلاش و فعالیت توسط کمیسیون حقوق بین‌الملل به تصویب رسیده و مجمع عمومی تنها آن را بازنویسی نموده است، به عنوان یک مرجع با ارزش، اشاره کرد. بنابراین، مسئولیت دولت در قبال تروریسم مسئله‌ای بسیار چالش برانگیز است. با بررسی

1. Cf. Resolution 56/83 du 28 janvier 2002, point 3 du dispositif, Dos. ONU A/Res/56/83.

مواد موجود در طرح مسئولیت دولتها برای اعمال متخلفانه بین‌المللی نمی‌توان همه موارد رابطه دولت و گروههای تروریستی را تحت شمول آن‌ها قرار داد (ر.ک: نعمت‌پور، تقی‌زاده‌انصاری و ببری‌گنبدی، ۱۴۰۲: ۱۷۱). رابطه دولت با تروریسم و گروه‌های تروریستی به سه صورت است: اول آن که گروههای تروریستی تحت هدایت یا کنترل دولت هستند. دوم، گروه‌های تروریستی مستقل از دولت بوده، دولت تنها با آن‌ها همکاری و آن‌ها را مساعدت می‌کند، سوم آن که دولت نسبت به اقدامات گروههای تروریستی در سرزمینش نسبت به دولت‌های دیگر بی‌تفاوت است. طرح مسئولیت دولت‌های مصوب سال ۲۰۰۱ تنها پاسخگوی حالت اول است و در سایر حالت‌ها خلاء وجود دارد. برای پر کردن این خلاء نظرات مختلفی ارائه شده است که شامل نظریه مسئولیت مطلق یا جمعی، مسئولیت مبتنی بر معاونت، مسئولیت ناشی از اغماض و محاسبه خسارت و مسئولیت مبتنی بر سببیت می‌گردد (هنجی و فرهادنیا، ۱۳۹۷: ۷۱).

البته قوانین و مقررات بین‌المللی مؤید دو نکته اصلی یعنی مبارزه فراگیر و ممنوعیت هرگونه تعامل و حمایت از گروه‌های تروریستی است؛ اما امروزه برخی ضرورت‌های سیاسی باعث تعاملات گسترده پشت پرده بعضی دولت‌ها با گروه‌های تروریستی شده است؛ همین عاملی محرکی جهت بازشناسایی مسئولیت دولت‌ها در قبال نقش‌ها و تکالیف آنان در روند زندگی بین‌المللی در برابر دیگر بازیگران است (بیاتی و ایمانی، ۱۴۰۱: ۱۱۱).

در اینجا در مورد حالت‌هایی که در آنها اعمال تروریستی توسط مراجع دولتی (ماده ۴ طرح) یا تحت راهنمایی دولت (ماده ۸) ارتکاب می‌یابند بحث نمی‌کنیم؛ چرا که در این وضعیت‌ها مسئولیت دولت کاملاً محرز است. کشورهایی که به طور مستقیم در اقدامات تروریستی مداخله دارند وضعیت‌شان روشن است ولی مسأله مهم و ظریف مربوط به نمونه‌هایی از دولت‌هاست که به عنوان حکومت ملی کنترل مؤثر بر قلمرو خود ندارند (جلالی، ۱۳۸۴: ۶۳).

در مورد مسئولیت بین‌المللی ذکر این نکته هم ضروری است که باید ساختار و مدیریت دستگاه دولتی به گونه‌ای باشد که انتظارات متعارف در مراقبت جدی از قلمرو خود را پاسخگو باشد. در اینجا فرضیه غیبت یا فقدان دست‌اندرکاران و مسؤولین رسمی امور هم باید تذکر داده شود. در این زمینه ماده ۹ طرح پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌المللی موسوم به «طرح پیش

^۱ ر.ک: یزدانیان، ۱۳۹۵: ۸۷-۸۲.

نویس مسئولیت بین المللی دولت‌ها برای اقدامات متخلفانه بین المللی» این‌گونه پیش بینی کرده است: «اقدامات شخص یا گروهی از اشخاص، مطابق حقوق بین المللی در صورتی عمل دولت تلقی خواهد شد که این شخص یا گروه در غیاب یا فقدان مأمورین رسمی دولتی و در محدوده ای که نیاز به انجام چنین اقداماتی بوده عمل کرده باشند» (شمسایی و سلیمی ترکمانی، ۱۳۸۷: ۲۰۳-۱۸۰ و کرافورد، پل و السون، ۱۳۸۱: ۱۷۰-۱۲۹).

در ارتباط با گروه‌هایی که در یک کشور عملیات تروریستی را سازماندهی می‌کنند و دولت به طور مستقیم به آنها کمکی نمی‌کند باید سه حالت را از یکدیگر تمیز داد. مورد اول زمانی است که در بخشی از سرزمین آن کشور یک قدرتی ولو مخالف دولت مرکزی کنترل مؤثری اعمال می‌کند و از این ناحیه عمل خلافی که موجب مسئولیت است نشأت می‌گیرد، در این جا مسئولیت مقام مذکور بر اساس اصل کنترل مؤثر محرز است. حالت دوم وقتی است که مقام رسمی اصل مراقبت متعارف را به عمل نیاورده و به واسطه این قصور خلاف ارتکاب پیدا کرده در این حالت نیز مسئولیت کاملاً محرز است. سومین وضعیت زمانی است که قدرت مرکزی به دلیل هرج و مرج های داخلی در بخش‌هایی از سرزمین خود قادر به کنترل واقعی نیست البته باید اذعان کرد که تعریف هر یک از حالات فوق و مرز بندی دقیق میان آن‌ها به دلیل فرضی بودن آن، کار آسانی نیست لیکن ضرورت آن غیر قابل انکار است و بایستی این حالت را از یکدیگر جدا کرد.

۲-۵. تکالیف دولت‌ها به جرم‌انگاری تروریسم در قوانین داخلی

چنانچه در مباحث پیشین به تفصیل ملاحظه شد، تروریسم هم قادر به تهدید و نقض صلح و امنیت بین المللی است و هم بشریت و شأن آن را هدف قرار می‌دهد. از اینرو با توجه به قواعد حافظ بشریت و صلح بین المللی که جزء قواعد آمره بین المللی به شمار می‌روند، تروریسم بی تردید جنایت بین المللی می‌باشد (Khan, 1987) که صلاحیت جهانی برای تعقیب یا استرداد متهمین به ارتکاب آن را به وجود می‌آورد. با این حال، عدم ارائه تعریف جامع و جهان‌شمول از تروریسم، منتهی به این واقعیت شده که دولت‌ها بعضاً بنا به دلایل سیاسی از جرم‌انگاری تروریسم و تعقیب تروریست‌ها امتناع نمایند. به‌علاوه، جنایات بین المللی هم‌چون نسل‌کشی، جنایت علیه بشریت و ... از لحاظ آثار و تبعات، بسیار شدید و خسارت‌بار هستند. از همین‌رو، به همین میزان نیز به شدت قابل سرزنش بوده و واکنش کیفری کشورها در قالب اصل صلاحیت جهانی و همچنین واکنش جامعه جهانی در قالب دادگاه‌های کیفری بین المللی با مجازات‌های

شدید و سنگین صورت می پذیرد. لذا در پاسخ به این سؤال که «آیا کیفر این جنایات، باز هم با فرض احراز کیفیات مشدده کیفر، قابل تشدید است یا خیر؟»، با اندکی تردید مواجه می‌شویم. از لحاظ فلسفه کیفرگذاری و کیفردهی، وجود این کیفیات برای این جنایات قابل تصور است، اما در متون حقوق بین الملل عرفی و حقوق کیفری بین‌المللی، این کیفیات و همچنین معیار و میزان تشدید ناشی از آن‌ها کمتر مورد توجه قرار گرفته است (رضوی فرد، ۱۳۹۳: ۶۹).

وقوع حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ و بر جای گذاردن آثاری دائمی بر نظام بین‌المللی، به ایجاد تکالیف جهانی در جهت توسعه جرم انگاری تروریسم برای دولت‌ها منجر گردید. از این رو، به طور عملی این تکلیف با صدور قطعنامه ۱۳۷۳ به منحصه ظهور نشست. البته اقدامات انجام گرفته را حقوقدانانی هم چون «آلن پله»، «کوفی عنان» و «ماری رایینسون» آجنایت در حق بشریت خواندند (Cassese, 2008: 451). با وجود این، ارائه دیدگاه‌ها و نظریه‌های مذکور و نبود قواعد عرفی بین‌المللی به صدور قطعنامه ۱۳۷۳ منجر شد و بر همین اساس، دولت‌ها مکلف به جرم انگاری تروریسم در قوانین داخلی خود شدند. به علاوه، تقریباً تمام دولت‌ها نیز در گزارشات ارسالی خود به کمیته ضد تروریسم شورای امنیت (بند ۶ قطعنامه ۱۳۷۳)، بر لزوم تعریف و جرم‌انگاری آن تأکید کرده‌اند، که این امر نشانگر اجماع دولت‌ها در این مورد می باشد. همچنین با مطالعه بندهای یک الی پنج قطعنامه مذکور در می یابیم که شورای امنیت تکالیفی اعم از عدم تأمین مالی تروریسم، همکاری اطلاعاتی و امنیتی برای جلوگیری از ارتکاب اعمال تروریستی، جرم انگاری تروریسم، مجازات متهمین، معاضدت قضایی، اتخاذ سازوکارهای مناسب برای گسترش و تسریع تبادل اطلاعات کاربردی مطابق با حقوق داخلی و بین‌المللی، همکاری فزاینده از طریق ترتیبات و موافقتنامه‌های دو یا چند جانبه، پیوستن سریع به مقررات بین‌المللی و غیره را بر دولت‌ها احصاء نموده است (زرنشان، ۱۳۸۶: ۹۴-۵۷).

علاوه بر این، تلاش مشترک از سوی دولت‌ها می‌تواند زمینه‌های اصلی رشد بحران‌ها و منازعات بین‌المللی و منطقه‌ای که موجب شکل‌گیری تروریسم است را شناسایی و نسبت به نابودی آن اقدام کنند. همچنین، کشورها باید نظام قانونی و قضایی خود را به گونه‌ای طراحی نمایند که انطباق با توافقات و معاهدات مورد پذیرش بین‌المللی باشد. بنابراین، تلاش مشترک

1 www.un.org/News/oss/sg/index.html

2. G.A.Res.A/56/1, 18 sep. 2001.

دولت‌ها در این زمینه می‌تواند ارائه منطقی چنین همکاری‌های مشترکی ختم گردد. بنابراین واکنش متناسب در قبال اقدامات تروریستی، توقیف و مجازات عاملان آنها وفق مقررات و اصول حقوقی است (توحیدی فرد، ۱۳۸۱: ۱۹۲-۱۸۱).

تروریسم از جمله موارد عینی تهدید کننده صلح و امنیت بین المللی است که جامعه بین المللی تا پیش از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ نتوانسته راهبردی هماهنگ و موثر را برای واکنش قاطع با آن اتخاذ نماید. به علاوه روند تعهدسازی موجود در حقوق بین الملل عرفی و قراردادی هیچ‌گاه نمی‌توانست پاسخگوی چنین نیازی باشد؛ زیرا از طرفی فرایند طولانی شکل‌گیری قواعد عرفی و تصویب اسناد بین المللی و از طرف دیگر به جهت محدودیت تعداد کشورهایی که تمایل به تصویب اسناد مزبور در نظام قانونگذاری داخلی خود دارند، موجبات مراتب فوق را فراهم نموده است. در اثر این دیدگاه‌ها و خلأهای موجود در چارچوب حقوق بین الملل عرفی بود که شورای امنیت با صدور قطعنامه ۱۳۷۳ دولت‌ها را مکلف به جرم‌انگاری تروریسم در قوانین و نظامات داخلی خود نمود. مفاد قطعنامه بیانگر وجود تعهداتی واحد و مشترک برای کلیه دولت‌های عضو ملل متحد است (McKeever, 2021: 457-458).

۳-۵. تکالیف دولت‌ها

بر اساس حقوق بین المللی، دولت‌ها مسئولیت دارند تروریست‌ها را به دست عدالت بسپارند. این بدان معناست که دولت‌ها باید کنوانسیون‌های مربوطه و قطعنامه‌های الزام آور شورای امنیت سازمان ملل را تصویب و اجرا کنند، جرایم تروریستی را جرم‌انگاری کنند، مجازات‌ها و احکام مناسبی را وضع کنند که به درستی نشان دهنده شدت جنایات باشد و کمک‌های حقوقی متقابل را مطابق با قوانین بین المللی تسهیل کنند. از اینرو، چارچوب مبارزه با تروریسم از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ به طور قابل توجهی گسترش یافته است. برای مبارزه با این، در طول دهه گذشته، دولت‌ها به طور فزاینده‌ای قوانینی را تصویب کرده‌اند که تهیه، تسهیل و تحریک تروریسم را جرم‌انگاری می‌کند (Tao, 2023: 157-158). علاوه بر این، دولت‌ها مجموعه‌ای از اقدامات اداری (از جمله رویه‌های فهرست‌بندی، استفاده از فهرست‌های نظارتی، دستورات کنترل و سلب تابعیت) را با هدف پیشگیری از تروریسم اجرا کرده‌اند. برخی از این تلاش‌ها چالش‌های جدی برای حقوق بشر و قانون حاکمیت ایجاد می‌کند. کشورها و همچنین شورای امنیت سازمان ملل باید در قبال قوانین و سیاست‌های ضد تروریسم که ایجاد کرده‌اند، پاسخگو

باشند (Bjørgero, 2016: 29-31).^۱

قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت مصوب سال ۲۰۰۱، شامل مجموعه ای از تعهدات الزام آور برای دولت هاست. از اینرو، شورای امنیت در قطعنامه ۱۳۷۳ مجموعه ای از قوانین کلی و انتزاعی را وضع کرد که برای همه کشورهای عضو سازمان ملل الزام آور است. با انجام این کار، شورا قصد داشت قانون وضع کند. مسأله ارزش «عام الشمول» این قطعنامه، همچنان که در بالا به آن اشاره شده، کماکان مورد بحث است. ولی علاوه بر این دو مسأله دیگر نیز به وجود می آورد؛ در ابتدا شورا از کنار مسأله تروریسم دولتی به سرعت رد شده است. این قطعنامه با رویکرد امنیتی و آمرانه ای که در مبارزه با تروریسم در پیش گرفته است در صدد باز فشرده کردن و تضییق و هرچه بیشتر آمرانه کردن مقررات مربوط به آن بوده و در این جهت از همه دولت ها انتظار حمایت همگانی و بدون هیچ عذر و تقصیر را مد نظر دارد.

برخی از دولتها دارای آنچه ساختار و سازماندهی که بتوانند این تعهدات را برآورده نمایند، نیستند، لذا نباید آنها را متعهد به نتیجه فرض کنیم. فراموش نکنیم که حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ در خود کشور امریکا و علیه آن واقع گردید. بنابراین دلیلی ندارد تصور شود که اگر این اقدام از طریق قلمرو ایالات متحده و به منظور انهدام اهدافی در مکزیک یا کانادا طراحی شده بود توفیق نمی یافت. حتی در خودکشورهای قدرتمند، نواحی و مناطقی با شهرهای بزرگ وجود دارند که در آنها حکومت مرکزی فقط در آن یک نظارت نسبی اعمال میکند. این واقعیت مسأله را به موضوع مسئولیت دولتها رهنمون می کند.

۵-۳-۱- شناسایی تکالیف

شورای امنیت با صدور قطعنامه ۱۳۷۳ تکالیفی را برای دولت ها احصا نموده که با دقت درمفاد آن (به ویژه بندهای ۱ و ۲) روشن می شود که تکالیفی را برای دولت ها در مقابله با تروریسم مقرر نموده است که شامل مقابله باتأمین مالی تروریسم (Bantekas, 2003: 143) (144)، همکاری اطلاعاتی و امنیتی برای ممانعت از ارتکاب اقدامات تروریستی، جرم‌انگاری و تعقیب کیفری تروریسم، مجازات متهمین به ارتکاب جرایم تروریستی و معاضدت قضایی بین المللی می باشد. در ضمن دولتها ملزم به الحاق به کنوانسیونهای بین المللی ضد تروریسم و نیز

¹ <https://www.icct.nl/node/43>

ارائه گزارش به کمیته ضد تروریسم مقرر در قطعنامه می باشند.

این تکالیف، تعهداتی را به وجود آورده اند که تا قبل از صدور قطعنامه به صورت عرفی برای دولت های عضو ملل متحد وجود نداشت. حال چنانچه گفته شد کنوانسیون های بین المللی ضد تروریسم این تکالیف را با تفصیل بیشتر بر عهده دولت های عضو خود قرار داده اند. این تکالیف که از بررسی مجموع کنوانسیون ها استخراج شده اند، عبارتند از:

۱. تکلیف به پیشگیری، منع و جرم انگاری اقدامات تروریستی؛

۲. تکلیف به همکاری اطلاعاتی؛

۳. تکلیف به ایجاد صلاحیت برای تعقیب متهمان به ارتکاب جرایم تروریستی (ر.ک:

کرم‌زاده، ۱۳۸۱)؛

۴. تکلیف به مجازات یا استرداد متهمان به ارتکاب جرایم تروریستی؛

۵. تکلیف به معاضدت قضایی بین المللی برای مبارزه با تروریست ها.

نتیجه چنین تحلیلی آن است که شورای امنیت با جسارت منحصر به فردی تکالیف قراردادی ناشی از کنوانسیون های ملل متحد در مبارزه با تروریسم را به یک باره به تکالیف سازمانی تبدیل کرده که این امر بدون شرط بر کلیه دولت های عضو تحمیل می گردد. چنین فرآیندی اگر چه در سطح بین المللی «قانونگذاری بین المللی» می باشد که در نوع خود بی نظیر بوده و جهش قابل ملاحظه ای در حرکت جامعه بین المللی در سرکوب تروریسم به شمار می رود، ولی از دو جهت قابل نقد و تحلیل حقوقی است: نخست از حیث ماهیت و کارکرد تکالیف سازمانی و دوم از نظر صلاحیت شورای امنیت در قانونگذاری بین المللی (عبدالهی، ۱۳۸۱: ۸۳-۸۱).

۵-۳-۲- کمیته ضد تروریسم

همانگونه که پیشتر اشاره گردید، به موجب قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت، سازمان ملل متحد در اجرای ماده ۲۸ آئین‌نامه داخلی خود کمیته ضد تروریسم را که مرکب از تمامی اعضای شورا است ایجاد نمود. وظیفه کمیته تعقیب اجرای قطعنامه مذکور با حضور کارشناسان است. از اینرو، نخستین وظیفه کمیته احراز اقدامات محوله، ارائه برنامه کاری (حداکثر ظرف ۳۰ روز پس از

۳. ماده ۲۸ آئین نامه داخلی شورای امنیت، تصریح نموده که شورا دارای صلاحیت ایجاد یک نهاد فرعی به شکل کمیسیون، یک کمیته یا یک گزارشگر برای موضوعی خاص می باشد.

تصویب قطعنامه) و بررسی مسائل پیش‌روی با همفکری و مشورت دبیرکل می‌باشد.

بر اساس آئین‌نامه نحوی فعالیت کمیته مصوب ۱۶ اکتبر ۲۰۰۱، کمیته با حضور پانزده عضو شورای امنیت ایجاد می‌گردد. انتخاب رئیس کمیته از میان اعضای دائمی شورا و از سوی خود شورا صورت می‌پذیرد. رئیس شورا دارای وظیفه هدایت گفتگوها در کمیته می‌باشد به انتخاب فردی به جای خود می‌پردازد تا اگر به هر علتی توانایی ادامه فعالیت را نداشته باشد، به انجام وظایف وی بپردازد. به علاوه کمیته دارای سه نایب رئیس می‌باشد که از سوی شورای امنیت انتخاب می‌گردند (تقی‌زاده‌انصاری، ۱۳۸۶: ۱۷۶-۱۷۰).

همانگونه که بند ۶ قطعنامه ۱۳۷۳ مقرر نموده شورای امنیت تصمیم می‌گیرد تا بر اساس ماده ۲۸ آئین‌نامه داخلی، کمیته‌ای را متشکل از کل اعضا تاسیس نماید تا بر روند اجرای مفاد قطعنامه نظارت کند. بر اساس مفاد قطعنامه شورا تنها به این مسأله اشاره دارد که کمیته‌ای تشکیل گردد که وظیفه اش نظارت بر اجرای مفاد قطعنامه بوده و به رغم عدم وجود ارائه راهکار عملیاتی دولت‌ها را فرا می‌خواند تا راجع به نحوه اجرای قطعنامه در کشور خود، به کمیته گزارش دهند. به موجب مفاد قطعنامه، دولت‌ها به تدابیری که در خصوص اجرای قطعنامه اتخاذ نموده اند اشاره کنند. این گزارش‌ها مبنای اقدام کمیته نزد دولت‌های عضو را تشکیل می‌دهد. پس از بررسی گزارش، کمیته طی مکاتبه با دولت مورد نظر از وی درخواست می‌نماید تا به ارائه اطلاعات کامل‌تری راجع به سوالات مطروحه کمیته پاسخ دهد.

اما مسأله مهم اینکه «آیا تا به امروز کمیته توانسته است در مقابله با اقدامات تروریستی موثر واقع شود؟» در این رابطه تصریح می‌گردد کمیته مرتکبان را شناسایی نمی‌کند یا تحریم‌هایی را بر دولت‌های حامی اقدامات تروریستی تحمیل نمی‌نماید یا نسبت به اینگونه اقدامات واکنشی نشان نمی‌دهد، بلکه در راستای تقویت زیرساخت‌های مورد نیاز برای اتخاذ راهکارهای مقابله اقدام می‌نماید. بنابراین با توجه به اینکه کمیته به طور مستقیم وارد عرصه مقابله با ارتکاب اقدامات تروریستی نمی‌شود، اما به نظر می‌رسد که در همین حد که راهبردهای موجود در مقابله با اینگونه اقدامات را قوت می‌بخشد، موثر واقع می‌گردد. از اینرو فعالیت‌های کمیته باید بیش از پیش تداوم یافته و جامعه بین‌المللی حمایت‌های مؤثری را در جهت ایفای تکالیف کمیته به عمل آورند. (Rosand, 2003: 337)

۳-۳-۵- نقش سازمان‌های بین‌المللی در تقویت همکاری‌های کیفری بین‌المللی

از زمان تأسیس سازمان های بین المللی تاکنون با هر نوع مشکلی که امنیت جهانی را نقض کرده است برخورد کرده اند و در این زمینه راهبردهای گوناگونی ارائه کرده اند، یکی از موارد تهدیدآمیز صلح به خصوص در عصر کنونی جامعه جهانی، پدیده تروریسم است که در این زمینه بیشتر سازمان‌های بین المللی، به خصوص سازمان ملل قطع نامه های بسیاری در این زمینه صادر کرده اند. در واقع موضوع تروریسم یک تهدید جهانی است. اقدامات تروریستی نظیر قتل، گروگانگیری، هواپیمارمایی و تخریب اموال و اماکن، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی را نقض کرده و روابط بین‌الملل را تحت تأثیر قرار داده است. ماهیت جهانی این مسأله، جامعه بین‌المللی را وادار به انجام اقداماتی برای مقابله با تروریسم کرده است. گرچه اقدامات مختلفی اعم از یکجانبه، دوجانبه و یا منطقه‌ای برای کنترل تروریسم صورت گرفته، اما در نگاه رویکرد نهادگرایی نولیبرال، اقدامات همه‌جانبه و مشارکت تمامی دولت‌ها در مبارزه با تروریسم امری اجتناب‌ناپذیر است و مناسب‌ترین مکان برای حل این مشکل جهانی، سازمان ملل متحد است.

با افزایش اقدامات تروریستی، دولت‌ها به اهمیت سازمان های جهانی در مقابله با تروریسم پی برده‌اند. عمده‌ترین نتیجه پاسخ حقوقی جامعه بین‌المللی، انعقاد کنوانسیون‌هایی است که درصدد تنظیم یا توسعه صلاحیت کیفری دولت‌های عضو نسبت به اعمال مختلف تروریستی و در نهایت مجازات متهمین به ارتکاب چنین به عنوان مهم ترین دلیل تهدید امنیت و صلح جهانی مطرح شد، و جامعه جهانی تنها از طریق فعالیت های جمعی سازمان ها توانست از میزان این تهدیدات بکاهد و به منظور پیشگیری از وقوع حوادث دیگر شبیه به این موضوع، اقداماتی را انجام دهد. در واقع فعالیت های سازمان ملل و سایر سازمان های غیر رسمی مدافع صلح، در آماده کردن افکار جامعه جهانی به منظور مبارزه با تروریسم بسیار تاثیرگذار بوده است که در ادامه به موضوع آن خواهیم پرداخت (ر.ک: رضوی فرد، ۱۳۹۰: ۱۹۵-۱۸۵).

با وجود این، سازمان های بین المللی نقش با ارزشی را در همکاری و ارائه کمک به دولت‌ها برای اجرای مفاد قطعنامه ۱۳۷۳ ایفاء می نمایند. کمیته ضدتروریسم برای بررسی چگونگی همکاری این سازمان ها در چارچوب اقدام علیه تروریسم از سال ۲۰۰۱ جلساتی ویژه با سازمان های بین المللی، منطقه ای و ملی را برگزار نموده است. در این راستا نخستین جلسه در ۶ مارس ۲۰۰۳ با حضور ۵۷ سازمان بین المللی برگزار شد که به تبادل اطلاعات در خصوص کدها، قواعد و رویه های مناسب در تخصص خود و سازمان های منطقه ای و ملی به تهیه و تدوین سازوکارها

برای تسهیل کمک و همکاری میان دولتهای همسایه منجر شد. در راستای این همکاری، هر سازمان زمینه تخصصی خود را در اولویت قرار داد و بر این اساس از اتلاف هزینه و تداخل فعالیت جلوگیری به عمل آمد.

با این حال، کمیته به تسهیل کمک فنی به دولتهای عضو از طریق انتشار رویه های مطلوب، با آمارگیری برنامه های کمک فنی، مالی، قانونی و حقوقی با تشویق معضدت میان برنامه های کمک سازمان های بین المللی، منطقه ای و ملی و از طریق مدیریت آن با ایفای نقش واسطه میان اهداء کنندگان و کاربران بالفعل و با ایفای نقش مرکز ثبت کمک های مالی، می پردازد. به علاوه مدیریت کمیته به بررسی نیازهای دولتهای عضو می پردازد تا از این طریق بتواند کمک هایی را در میان تقاضاهای دولتها و توصیه منابع ممکن ارائه دهد.

نتیجه گیری

به نظر می رسد که دولتها باید همکاری کیفی بین المللی در زمینه ضدتروریسم را تقویت کند و پیش گیری بین المللی تروریسم را در اسرع وقت میسر سازد. از یک سو نیز باید بر احترام به جایگاه اصلی سازمان ملل متحد در همکاری ضدتروریسم پافشاری شود. سازمان ملل، بزرگ ترین و جهانی ترین سازمان بین المللی با رنج وسیعی از وظایف است.

در عین حال با در نظر گرفتن ویژگی های تروریسم مثل رنج وسیع پراکندگی، انعطاف پذیری عالی، ابزار فنی پیشرفته و تمایل به بین المللی سازی، باید رویکردهای هم یارانه تری اخذ شود و راه های جدیدی نیز برای همکاری ایجاد شود، همچون آموزش گروه های ضربت ضد تروریسم برای یک کشور دیگر، اجرای فعالیت های ضد تروریستی متحدانه و مذاکره پیرامون رویکردهای نوین برای پیشگیری از تروریسم و غیره.

با توجه به این که هر روزه موقعیت برای مبارزه با تروریسم سخت تر می شود، پیش گیری و مبارزه با تروریسم نیز از طریق اقدامات کیفی یک روش منطقی و معقول قلمداد می شود. با این حال در اعمال عدالت کیفی، اتکای محض به دادخواست سخت گیرانه و کیفر سنگین نمی تواند شکل گیری تروریسم را ریشه کن کند. در مقابل با چنین اقدامی منجر به تشدید درگیری های اجتماعی شده و آثار منفی بسیاری را برای تبلیغ مبارزه با تروریسم به بار می آورد.

منابع

- آبرشت، هانس بورگ (۱۳۸۵). تروریسم؛ خطر و قانون گذاری، ترجمه مهدی مقیمی و مجید قورچی بیگی، حقوق اسلامی، ۳(۱۱)، ۱۹۰-۱۶۵.
- امینی زارع، امین؛ عسگر خانی، ابومحمد و مرادی، مریم (۱۴۰۰). موجبات پیدایش قوانین و مقررات بین المللی دولت ها در مقابله با تروریسم از منظر حقوق بین الملل، پژوهش های سیاسی و بین المللی، ۱۲(۴۶)، ۴۹-۲۵.
- بیاتی، محمدحسین و ایمانی، اصغر (۱۴۰۱). مسئولیت بین المللی دولت ها در قبال حمایت از تروریسم، راهبرد سیاسی، ۶(۴)، ۱۳۰-۱۱۱.
- پطروس غالی، پطروس (۱۳۸۰). سازمان ملل متحد و اقدامات حقوقی جامع برای مبارزه با تروریسم بین المللی، ترجمه سیدقاسم زمانی، آموزه های حقوق کیفری، ۱(۲)، ۱۴۵-۱۱۵.
- تقی زاده انصاری، مصطفی (۱۳۸۶). بررسی قطعنامه ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد در رابطه با مقابله با تروریسم، راهبرد، ۱۵(۱)، ۱۸۰-۱۶۱.
- سیسیلیانوس، لیون الکساندر (۱۳۸۶). مسئولیت دولت در عدم پیشگیری و مجازات جنایت بین المللی، ترجمه سیدعلی هنجنی، تحقیقات حقوقی، ۱۰(۴۶)، ۲۳۱-۲۴۶.
- شمسایی، محمد و سلیمی ترکمانی، حجت (۱۳۸۷). تأملی بر مسئولیت بین المللی دولت ها ناشی از نقض حقوق بشردوستانه بین المللی، حقوق اسلامی، ۵(۱۷)، ۲۰۵-۱۷۹.
- رهامی، محسن و حیدری، علی مراد (۱۳۸۲). چالش های جدید اصول حاکم بر حقوق کیفری، حقوق خصوصی، ۱(۵)، ۲۷-۵.
- زرنشان، شهرام (۱۳۸۶). شورای امنیت و تعهدات دولت ها برای مقابله با تروریسم، حقوقی بین المللی، ۲۴(۳۶): ۹۴-۵۷.
- زمانی، سیدقاسم (۱۳۸۶). حقوق بشردوستانه و مبارزه با تروریسم، مجموعه مقالات همایش اسلام و حقوق بین المللی بشردوستانه، تهران: انتشارات کمیته ملی حقوق بشردوستانه، چاپ اول.
- دلخوش، علیرضا (۱۳۸۷). حقوق بشردوستانه در مخاصمات مسلحانه بین المللی و غیر بین المللی: تفاوت ها و اشتراکات، سیاست خارجی، ۲۲(۴)، ۹۸۱-۱۰۰۴.

جلالی، محمود (۱۳۸۴). تروریسم از دیدگاه حقوق بین الملل با تأکید بر حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، حقوق تطبیقی، ۹(۵۲)، ۸۰-۴۹.

قریبی، حسین و نامداروندایی، سالار (۱۳۹۹). شورای امنیت سازمان ملل متحد و شکل‌گیری رژیم مقابله با تروریسم، مطالعات راهبردی، ۲۳(۳)، ۲۸۲-۲۵۵.

کرافورد، جیمز؛ پل، ژاکلین پل و السون، سیمون (۱۳۸۱). نقدی بر طرح مواد کمیسیون حقوق بین‌الملل در مورد مسئولیت دولت‌ها برای اقدامات متخلفانه بین‌المللی، ترجمه زهرا کسمتی، پژوهش‌های حقوقی، ۱(۲)، ۱۷۰-۱۲۹.

کلارک، رونالد و نیومن، جرمی (۱۳۸۷). پلیس و پیشگیری از تروریسم، ترجمه محمدباقر مقدسی، مطالعات پیشگیری از جرم، ۶(۴)، ۱۸۹-۱۷۱.

کرم‌زاده، سیامک (۱۳۸۱). کنوانسیون‌های ضد تروریسم و مسأله صلاحیت دولت‌ها در تعقیب و مجازات متهمان به ارتکاب اعمال تروریستی، حقوق تطبیقی، ۳(۳۳)، ۸۱-۷۱.

گلدوزیان، ایرج و عباسی، اصغر (۱۳۸۶). جرم‌انگاری پول‌شویی و گستره آن در اسناد بین‌المللی و نظام حقوقی ایران، مطالعات حقوق خصوصی، ۳۷(۴)، ۲۲۷-۲۰۵.

مجیدی، سیدمحمود (۱۳۸۶). جرم‌انگاری تهاجمی فرانسه در جرائم تروریستی، حقوق تطبیقی، ۱۳(۶۴): ۱۸۶-۱۶۷.

نعمت‌پور، اردشیر؛ تقی‌زاده‌انصاری، مصطفی و ببری‌گنبدی، سکینه (۱۴۰۲). مسئولیت دولت‌ها در مقابله با حملات تروریستی به زیرساخت‌های حیاتی یک کشور، مطالعات بین‌المللی، ۱۹(۴)، ۱۸۷-۱۷۱.

هاشمی، سیدحسین (۱۳۹۰). تروریسم از منظر حقوق اسلام و اسناد بین‌المللی، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چاپ اول.

هنجری، سیدعلی و فرهادنیا، سعید (۱۳۹۷). بررسی مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در قبال اعمال گروه‌های تروریستی، تحقیقات حقوقی، ۲۱(۸۴): ۷۱-۹۰.

یزدانیان، علیرضا (۱۳۹۵). مسئولیت مدنی دولت ناشی از اعمال تروریستی در جبران خسارت فراموش‌شدگان ناشی از تروریسم در ایران و فرانسه، مطالعات حقوق خصوصی، ۴۶(۳): ۴۹۴-۴۷۵.

Albrecht, H.-J., Fijnaut, C (2002), The Containment of Transnational Organized Crime, Comment on the UN- Convention of December 2002. Freiburg, Max-Planck-Institut.

- Bantekas, Ilias (2003), "The International Law of Terrorist Financing", *American Journal of International Law*, 97(2): 315-333.
- Berlit, U., Dreier, H (1989), "Die legislative Auseinandersetzung mit dem Terrorismus", in: Sack, F., Steinert, H.(Eds.), *Protest und Reaktion* Opladen: Westdeutscher Verlag, pp. 225- 248.
- Bjørgo, T. (2016). *Counter-terrorism as Crime Prevention: A Holistic Approach*. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression Journal*, 8(1): 25-44.
- Cassese, Antonio (2008), "Terrorism is also Disrupting some Crucial Legal Categoriis of International Law", in: *The Human Dimension of International Law: Selected Papers of Antonio Cassese*, Antonio Cassese, Paola Gaeta, Salvatore Zappalà, Oxford University Press, p. 448-456.
- Khan, Ali (1987), "Legal Theory of International Terrorism", *Connecticut Law Review*, 19(14): 1-35.
- Fotouhi, Mehrdad, Mehrdad Rayejian Asli, Hassanali Moazenzadegan (2022), *A Criminological Approach to Internatiional Prevention of Terrorism with a Particular Attention to Terrorist Financing in the Iranian Criminal Policy*, *Journal of World Sociopolitical Studies*, 6(1): 167-191.
- Ginsborg, Lisa (2021), *Moving toward the Criminalization of "Pre-crime": The UN Security Council's Recent Legislative Action on Counterterrorism*, in: *9/11 and the Rise of Global Anti-Terrorism Law How the UN Security Council Rules the World*, Edited by Arianna Vidaschi and Kim Lane Scheppele, Cambridge University Press, pp. 133-154.
- McKeever, David (2021), *Revisiting Security Council action on terrorism: New threats; (a lot of) new law; same old problems?*, *Leiden Journal of International Law*, 34(2): 441-470.
- Sassoli, M. (2004), "The Status of Persons Held in Guantanamo under International Humanitarian Law", *Journal of International Criminal Justice* 2(1):96-106.
- Warbrick, Colin (2004), "The European Response to Terrorism in an Age of Human Rights", *European Journal of International Law*, 15(5): 989-1018.
- Rosand, Eric (2003), "Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and The Fight Against Terrorism", *American Journal of International Law*, 97(2): 333-341
- Saul, Ben (2017), "Defining Terrorism: A Conceptual Minefield", *The Oxford Handbook of Terrorism*, A. Gofas, R. English, S.N. Kalyvas, E. Chenoweth, eds, Oxford University Press, UK, Forthcoming, Sydney Law School Research Paper No. 15/84, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2664402>
- Saul, Ben (2021), *The legal black hole in United Nations counterterrorism*, <https://reliefweb.int/report/world/legal-black-hole-united-nations-counterterrorism>

- Tao, Ye (2023), The Appropriate Scope for the Criminalization of Incitement to Terrorism, in: The Criminalization of Incitement to Terrorism from an International Perspective, Springer Nature, pp. 119–160.
- Zhao B, Niu Z (2017), “On deficiencies in coordination between counter-terrorism law and criminal law against terrorism”, Chinese Journal of International Law, 2(1):1–10
- Young, Joseph K (2014), “What is Terrorism?”, American University School of Public Affairs Research Paper No. 2014-0007, APSA 2014 Annual Meeting Paper, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2454681> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2454681>
- Walker C (2014), Blackstone’s guide to the anti-terrorism legislation, 3rd edn. Oxford University Press.
- Walker, Auflage C (1992), The Prevention of Terrorism in British Law, Manchester University Press.