

شورای امنیت و تعهدات دولتها برای مقابله با تروریسم

شهرام زر نشان*

چکیده

تروریسم پدیده جدیدی نیست. تاریخ مشحون از اقدامات تروریستی است که حیات بی‌گناهان بی‌شماری را سلب یا تهدید نموده. با اوج‌گیری موارد فوق، اقدامات جامعه بین‌المللی نیز برای مقابله با آن گسترش یافت. تصویب بیش از ۱۲ کنوانسیون جهانی و ۷ کنوانسیون منطقه‌ای از این دست می‌باشد. با صدور قطعنامه ۱۳۷۳ از سوی شورای امنیت، بعد از حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ در آمریکا، اقدامات فوق به اوج خود رسید و شورا تدابیر گسترده‌ای برای دولتها به‌منظور مبارزه مؤثر با تروریسم اتخاذ نمود.

واژگان کلیدی

تروریسم، شورای امنیت، جامعه بین‌المللی، سازمان ملل متحد،
تعهدات بین‌المللی، قطعنامه ۱۳۷۳.

*. دانشجوی دوره دکتری حقوق بین‌الملل دانشگاه تهران.
نویسنده این مقاله را به استاد فرزانه حقوق بین‌الملل دکتر جمشید ممتاز تقدیم می‌نماید.

مقدمه

تروریسم پدیده جدیدی نیست. تاریخ مشحون از اقداماتی تروریستی است که حیات بی‌گناهان بی‌شماری را سلب یا تهدید کرده، افراد بشر را از حقوق و آزادیهای اساسی خود محروم ساخته، روابط دوستانه میان دولت‌ها را در معرض خطر قرار داده و تمامیت ارضی و امنیت دولت‌ها را به مخاطره افکنده است.^۱

در عصر جهانی شدن، اقدامات تروریستی در مرزهای ملی یا منطقه‌ای محصور نمانده است. گسترش مسافرت‌های هوایی، انقلاب ارتباطات و جهان بدون مرزی که در آن زندگی می‌کنیم شرایطی را پدید آورده که می‌تواند مورد سوء استفاده تروریست‌ها قرار بگیرد و این سوء استفاده مسلماً جامعه بین‌المللی را که در جهت تکامل گام برمی‌دارد، تحت تأثیر قرار می‌دهد. امروزه تروریست‌ها با جلب مساعدت هم‌پیمانان فرامرزی خود و با تکیه بر ارتباطات و شبکه‌های مالی می‌توانند تقریباً هر کجا که بخواهند اقدامات تروریستی خویش را سازماندهی کنند و به اجرا گذارند. شاهد مثال آن حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ می‌باشد که عنوان بزرگترین عملیات تروریستی تاریخ را به خود گرفت. این اقدام در کشوری رخ داد که به‌واقع دارای یکی از پیچیده‌ترین و قوی‌ترین سیستم‌های اطلاعاتی و امنیتی در جهان است و رویداد فوق‌العاده این است که تروریست‌ها هرگاه بخواهند، می‌توانند امنیت کشورها و نهایتاً امنیت جهانی را مختل کنند. در حقیقت در دنیای مدرن ما به گفته پطروس غالی دبیرکل پیشین ملل متحد، تروریست‌ها به بازیگرانی بین‌المللی مبدل شده‌اند. هیچ منطقه، دولت، ملت یا شخصی از اقدامات آنها مصون نمی‌ماند. تروریست‌ها از خارج آموزش می‌بینند، دستور می‌گیرند و سلاح دریافت می‌کنند و پس از ارتکاب عمل مجرمانه خود به خارج پناه می‌برند. آنها در گریختن از منقذهای موجود در سیستم همکاری بین‌المللی که برای تعقیب و مجازاتشان بر پا شده است، تبحر یافته‌اند.^۲ فعالیت‌های تروریستی از آن رو افزایش یافته که تروریست‌ها با موفقیت، خود را با روند جهانی شدن وفق داده‌اند، در حالی که تلاش‌ها و مساعی ضد تروریسم در سطح جهانی همچنان عقیم مانده است. بنابراین تروریسم یکی از خطرات عمده‌ای است که امروزه امنیت جهانی را به‌شدت تهدید می‌کند. به همین خاطر ضروریست تمام امکانات جامعه بین‌المللی جهت مقابله و سرکوب آن بسیج شود.

در این خصوص، اولین حرکتها در جامعه بین‌المللی از جامعه ملل آغاز شد که طی صدور قطعنامه‌ای، خواستار تدوین کنوانسیون جهانی جهت مبارزه با تروریسم گردید. چنین کنوانسیونی

۱. پطروس غالی، سازمان ملل متحد و اقدامات جامع حقوقی برای مبارزه با تروریسم بین‌المللی، ترجمه سید قاسم زمانی، در: طیب، علیرضا، تروریسم؛ تاریخ، جامعه‌شناسی، گفتار، حقوق، نشر نی، تهران ۱۳۸۲، ص ۳۲۷.

۲. پیشین، ص ۳۲۸.

(کنوانسیون راجع به پیشگیری و سرکوب تروریسم) در سال ۱۹۴۷ تدوین شد و به تصویب رسید، ولی هرگز لازم‌الاجراء نگردید. هرچند این حرکت آغازین ناکام ماند، اما منجر به توقف اقدامات ضد تروریستی در سالهای بعد، بخصوص توسط سازمان ملل متحد نگردید.

همگام با اوج‌گیری فعالیت‌های تروریستی بویژه از دهه شصت، تمهیدات بین‌المللی نیز برای مقابله با آن افزایش یافت. تدوین و تصویب ۱۹ کنوانسیون بین‌المللی (۱۲ کنوانسیون جهانی و ۷ کنوانسیون منطقه‌ای) که به‌واقع ترتیبات متنوعی را جهت مبارزه با تروریسم مورد توجه قرار داده‌اند و صدور دهها قطعنامه و گزارش از سوی سازمان ملل متحد و نیز سایر سازمانهای بین‌المللی، نشان از جدیت جامعه بین‌المللی جهت مبارزه با تروریسم دارد، اگرچه تا پیش از حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر در امریکا، هنوز اقدام مؤثری در این رابطه انجام نشده و معضل تعریف تروریسم همچنان باقی مانده بود و علی‌رغم تقاضاهای مکرر از سوی سازمان ملل و شخص دبیرکل، تعداد زیادی از دولتها از پیوستن به کنوانسیونهای ضد تروریسم خودداری می‌کردند.

اما وقوع حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ در امریکا نقطه عطفی بود در جهت سمت‌گیری اقدامات جامعه بین‌المللی برای مبارزه مؤثرتر با پدیده تروریسم. بلافاصله پس از این اقدام، شورای امنیت سازمان ملل متحد در ۱۲ سپتامبر طی قطعنامه ۱۳۶۸، ضمن محکومیت شدید حملات فوق و ابراز همدردی با بازماندگان و خانواده‌های قربانیان حادثه و شناسایی حق ذاتی دفاع مشروع فردی و جمعی برای دولت قربانی، آمادگی و تمایل خود را برای اتخاذ کلیه تدابیر لازم جهت مبارزه با کلیه اشکال تروریسم مطابق با مسئولیت خود در منشور ملل متحد اعلام نمود^۳ و در همین راستا در تاریخ ۲۸ سپتامبر یعنی به فاصله ۱۷ روز پس از اقدامات تروریستی ۱۱ سپتامبر در امریکا، با صدور قطعنامه‌ای، ضمن تأکید مجدد بر اینکه تروریسم عاملی جدی جهت تهدید صلح و امنیت بین‌المللی می‌باشد، تدابیر محکمی را به‌منظور مبارزه قاطع علیه تروریسم اندیشید. مسئله ارتباط تروریسم با صلح و امنیت بین‌المللی پیش از این و در قضیه لاکربی نزد شورای امنیت مورد توجه قرار گرفته بود و از آن هنگام تاکنون تروریسم به‌عنوان عاملی جدی برای تهدید صلح و امنیت بین‌المللی همواره در دستور کار شورا قرار داشته است. با وقوع حوادث تروریستی در امریکا، شورای امنیت هنگامی که حرکت جامعه بین‌المللی را برای مقابله با تروریسم و سرکوب آن ناکام دید، وارد کارزار شد و صراحتاً طی قطعنامه ۱۳۷۳، تمهیدات گسترده‌ای را که دارای آثار حقوقی می‌باشند، جهت مبارزه مؤثر با تروریسم انجام داد. شورای امنیت در این قطعنامه در واقع به‌عنوان یک قانونگذار بین‌المللی عمل نمود.

3. Sc/Res/1373, Sept. 28, 2001.

بدین ترتیب با در نظر گرفتن ملاحظات فوق باید گفت صدور قطعنامه ۱۳۷۳ از سوی شورای امنیت سازمان ملل متحد تحولی اساسی و رویکردی نوین در زمینه مبارزه با تروریسم محسوب می‌شود که ضرورت تحلیل دقیق‌تر مفاد آن که موضوع اصلی پژوهش حاضر می‌باشد، به‌خوبی احساس می‌شود.

گفتار اول: قلمرو اختیارات شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت جهانی

همانطور که پیش از این و در مقدمه مورد اشاره قرار گرفت، سازمان ملل متحد به‌عنوان تنها سازمان بین‌المللی جهانشمول متولی حفظ صلح و امنیت، سالهاست که تروریسم را به‌عنوان یکی از مهم‌ترین چالشهای پیش روی جامعه بین‌المللی مدنظر قرار داده است. در این بین شورای امنیت که یکی از ارگانهای اصلی سازمان می‌باشد و وظیفه اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را برعهده دارد، دارای نقش محوریست. به‌موجب منشور، شورای امنیت در راستای تحقق اهداف سازمان می‌تواند تصمیماتی اجرائی اتخاذ کند که کلیه اعضای ملل متحد بدان ملتزم می‌باشند، از جمله تصمیماتی که در خصوص مبارزه با تروریسم اتخاذ می‌گردند.

صدور قطعنامه ۱۳۷۳ نیز در پرتو همین امر صورت گرفته است. در این قطعنامه، شورای امنیت تدابیر گسترده‌ای را جهت مقابله با تروریسم و سرکوب آن اندیشیده است، از جمله شناسایی تعهداتی عام و فراگیر در این خصوص که به زعم برخی صاحب‌نظران اقدامی بی‌سابقه در کل رویه سازمان ملل متحد محسوب می‌شود. به همین خاطر تردیدهایی در مورد صلاحیت شورای امنیت برای اتخاذ تصمیماتی این‌چنینی ابراز گردیده است.

بنابراین پیش از بررسی مفاد قطعنامه مذکور و تعهداتی که برای دولتها ایجاد می‌کند، لازم است صلاحیت و حدود اختیارات شورای امنیت برای صدور چنان قطعنامه‌هایی و نیز تعهدات دولتها در قبال آنها مورد بررسی دقیق‌تر قرار گیرد.

مبحث اول: صلاحیت و اختیارات شورای امنیت

به‌موجب ماده ۲۴ منشور، اعضای ملل متحد مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت واگذار نموده‌اند.^۴ شورای امنیت در اجرای این وظایف بر طبق مقاصد و اصول ملل و از طریق اختیارات ویژه‌ای که در فصول ۶، ۷، ۸ و ۱۲ به آن داده شده است عمل می‌نماید.^۵ همچنین به‌موجب ماده ۲۵ منشور، دولتها مکلفند تصمیمات شورای امنیت را اجرا نمایند.

۴. بند ۱.

۵. بند ۲ ماده ۲۴.

چارچوب ساختار، صلاحیتها و وظایف شورای امنیت سازمان ملل متحد در فصول پنجم، ششم، هفتم، هشتم، نهم و دوازدهم و هفدهم منشور تشریح شده است. شورای امنیت که به عنوان رکن اجرائی سازمان ملل وظیفه اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را برعهده دارد،^۶ انجمنی محدود است. ماده ۲۳ منشور اعضای شورا را به دو دسته، اعضای دائم و اعضای غیردائم تقسیم کرده است. ایالات متحده آمریکا، جمهوری خلق چین، بریتانیا، کبیر، فرانسه و اتحاد جماهیر شوروی (روسیه) اعضای دائم شورا می‌باشند که در سال ۱۹۴۵ و بر اساس قدرت سیاسی‌ای که داشتند، انتخاب شدند و دارای حق وتو هستند. به موجب ماده ۲۷ منشور هر عضو شورای امنیت دارای یک رأی می‌باشد. تصمیمات شورای امنیت راجع به مسائل مربوط به آیین کار، با رأی نه عضو اتخاذ می‌شود و در مورد سایر مسائل، به رأی مثبت نه عضو که شامل آرای تمام اعضای دائم باشد، نیاز است.

شورای امنیت در راستای ایفای وظایفش به دو شکل عمل می‌کند: اول به عنوان «میانجی» که در این صورت در چارچوب فصل ششم منشور اقدام خواهد کرد و دوم به عنوان «ناظم» که در این حال، فصل هفتم منشور را مبنای اقدامات خود قرار خواهد داد. به موجب منشور، نقش شورای امنیت، هنگامی که مسئله حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات، بویژه تحت فصل ششم منشور را بررسی می‌کند، متفاوت است از هنگامی که شورا در حال اقداماتی است در رابطه با تهدید یا نقض صلح یا اقدام تجاوز، به موجب فصل هفتم.^۷ به طور کلی اقداماتی که شورا بر اساس فصول ششم و هفتم منشور اتخاذ می‌نماید دارای تفاوت‌های مهمی با یکدیگر می‌باشد.^۸ در چارچوب فصل ششم، شورای امنیت می‌تواند هر اختلاف یا وضعیتی را که ممکن است منجر به یک اصطکاک بین‌المللی گردد یا اختلافی ایجاد نماید با این هدف که تعیین نماید آیا احتمال است ادامه اختلاف یا وضعیت مزبور حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر بیندازد، مورد رسیدگی قرار دهد،^۹ اما بر اساس فصل هفتم، شورا هنگامی اقدام خواهد کرد که تهدیدی علیه صلح، نقض صلح و یا عمل تجاوزگرایانه‌ای رخ داده باشد. همچنین عمده اقداماتی که قرار است در چارچوب فصل ششم و حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات صورت پذیرد بر عهده طرفین اختلاف گذارده شده است و نقش شورا در این حال بیشتر در جهت ترغیب دولت‌ها است تا انجام اقدامات لازم‌الاجرا، اما شورای امنیت در اجرای مفاد فصل هفتم منشور نقش اساسی بر عهده دارد. در چارچوب فصل ششم، «مذاکره»،^{۱۰} «تحقیق»،^{۱۱}

۶. بند ۱ ماده ۲۴ منشور.

7. Malcolm N. Shaw, International Law, 5th ed. Cambridge University Press, 2005, p. 1102.

8. *Ibid*, p. 152.

۹. ماده ۳۴ منشور.

10. Negotiation.

«میانجیگری»،^{۱۲} «سازش»،^{۱۳} «داوری»،^{۱۴} «رسیدگی قضائی»^{۱۵} و توسل به مؤسسات منطقه‌ای و ترتیبات دیگر...، از جمله روشهایی است که شورای امنیت در صورت اقتضاء از اعضای ملل متحد خواهد خواست که اختلاف خود را از این طرق حل و فصل کنند.^{۱۶}

همچنین به موجب بند ۱ ماده ۳۶، شورای امنیت می‌تواند در هر مرحله از اختلاف از آن‌گونه که در ماده ۳۳ بدان اشاره شده یا در هر وضعیت شبیه به آن، روشها یا ترتیبات حل و فصل مناسب توصیه نماید. در واقع آنچه خصوصیت مداخله شورای امنیت را در این قلمرو مشخص می‌نماید و حاکی از روح و مفاد مقررات فصل ششم است، انعطاف‌پذیری بسیار آیین‌های رسیدگی و مراجعه به ارگانیزم‌هایی فرعی است که در هر مورد برای رسیدگی به قضیه‌ای پدید می‌آیند.^{۱۷} همچنین تشکیل گروه‌هایی‌های ویژه جهت روشن ساختن مسائل مورد اختلاف، انجام تحقیقات مربوط و بسیج افکار عمومی جهان در مورد یک و یا تمامی طرفهای مناقشه^{۱۸} نیز از دیگر اقداماتی است که شورای امنیت می‌تواند به منظور حل و فصل بحرانی که پیش آمده بدان توسل جوید.

در مجموع باید گفت مداخلات شورای امنیت در چارچوب فصل ششم ناامید کننده بوده است. این مداخلات جز در مواردی که طرفین دعوا خود به توافق رسیده‌اند و یا گاه توانسته‌اند به صورتی ساده، عملیات نظامی را به حالت تعلیق در آورند، ثمری نداشته است.^{۱۹}

اما در مورد اقدامات شورای امنیت بر اساس فصل هفتم باید گفت به مجرد اینکه شورا به این نتیجه رسید، مداخلاتش بر اساس فصل ششم منشور کارساز نبوده و همچنین وجود تهدید یا نقض صلح یا عمل تجاوز را احراز کرد، می‌تواند تصمیمات الزام‌آوری را اتخاذ نماید. همان‌طور که اشاره شد، تدابیر شورای امنیت بر اساس فصل ششم بیشتر ویژگی یک توصیه را برای کشورهای عضو داراست. دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه نامیبیا این نکته را نیز مورد توجه قرار داد که مقررات مندرج در ماده ۲۵ منشور صرفاً به اقدامات شورا تحت فصل هفتم منشور محدود نمی‌شود، چرا که بر اساس ماده ۲۵ دول عضو ملل متحد می‌پذیرند که اقدامات شورای امنیت را

11. Enquiry.

12. Mediation.

13. Conciliation.

14. Arbitration.

15. Judicial settlement.

۱۶. بند ۲ ماده ۳۳ منشور.

۱۷. کلود آلبر کلیبار، سازمانهای بین‌المللی، ترجمه و تحقیق: هدایت‌الله فلسفی، تهران، نشر فاخته، ۱۳۷۱، ص ۲۱۵.

۱۸. تقفی عامری، ناصر، سازمان ملل متحد و مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۰، ص ۱۵.

۱۹. کلود آلبر کلیبار، همان، ص ۲۱۵.

طبق منشور قبول و اجرا نمایند (و نه فصل هفتم).^{۲۰}

فصل هفتم منشور به صورتی بسیار دقیق اقدامات شورای امنیت در برخورد با عوامل تهدیدکننده صلح، نقض صلح یا اعمال تجاوزکارانه را تعیین کرده است. چون شورا به موجب مقررات فصل هفتم و خصوصاً به موجب مواد ۴۱ و ۴۲ منشور، مأمور حفظ نظم بین‌المللی است و نیروی انتظامی واقعی در اختیار دارد، در حکم ارگان رسمی دولتی است و یک ابردولت (حکومت) به‌شمار می‌آید.^{۲۱}

در خصوص فعالیتهای شورای امنیت تاکنون، باید گفت که این نهاد از زمان تأسیس سازمان ملل بخصوص تا اواخر دهه نود و پایان جنگ سرد نتوانست انتظارات جامعه بین‌المللی در زمینه ایفای وظایفش را برآورده سازد. علت اساسی این امر را می‌توان ناشی از رقابت قدرتهای بزرگ بویژه تعارضات موجود میان اتحاد جماهیر شوروی و ایالات متحده امریکا دانست که مانع از انجام اقدامات مقتضی از سوی شورا می‌شد. وتو، به‌عنوان ابزاری ویژه که مکرراً از سوی شوروی و امریکا مورد استفاده قرار می‌گرفت تقریباً آن ارگان را فلج کرده بود.

اما پس از فروپاشی بلوک کمونیستی و پایان جنگ سرد (رقابتهای تسلیحاتی) فعالیتهای شورای امنیت در زمینه صلح و امنیت بین‌المللی گسترش یافت. تقریباً در فاصله زمانی بین سالهای ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۴ تعداد قطعنامه‌هایی که از سوی شورای امنیت صادر شد، بیش از تعدادی بود که تا پیش از آن شورای امنیت صادر کرده بود.^{۲۲} به‌عنوان مثال اقدامات شورا در قبال حمله عراق به کویت در سال ۱۹۹۰ (که منجر به صدور تقریباً ۱۲ قطعنامه طی یک سال گردید). همچنین اقدامات شورا در یوگسلاوی،^{۲۳} سومالی^{۲۴} و رواندا^{۲۵} و همچنین ارائه تفسیری موسع‌تر از مفهوم «تهدید علیه صلح» در اعلامیه سران شورای امنیت که در ۳۱ ژانویه ۱۹۹۲ منتشر شد.^{۲۶} از سال ۱۹۹۴ به‌بعد نیز شورای امنیت قطعنامه‌های متعددی را بخصوص بر اساس فصل هفتم منشور در رابطه با مسائل مختلفی چون جنگهای داخلی، تروریسم بین‌المللی و اعمال تحریم‌های اقتصادی و سیاسی صادر کرده است.

20. Malcolm N. Shaw, *op.cit.*, pp. 1102-1103.

همچنین شورا در عمل همواره نسبت به عدم اجرای قطعنامه‌هایش در چارچوب فصل ششم واکنش نشان داده و سپس تدابیر سخت‌تری را اتخاذ کرده است.

۲۱. کلود آلبر کلیبار، همان، ص ۲۱۵.

22. Philippe Sands and Pierre Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, 5th ed., Sweet and Maxwell, 2001, p. 40.

23. SC/Res/743, February 21, 1992.

24. SC/Res/794, December 3, 1992.

25. SC/Res/929, June 22, 1994.

26. *Ibid.*

شورای امنیت، در این چند سال اخیر در برخی مواقع بدون اینکه موقعیت خاصی را مورد توجه قرار دهد، به نوعی اقدام به قانونگذاری نیز کرده و سیاست خود را در زمینه‌های مختلف مشخص نموده است.

مبحث دوم: تروریسم؛ تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی

در گذشته‌های دور، اصل در روابط بین‌المللی جنگ و استقرار صلح امری استثنائی به حساب می‌آمد. معاهدات وستفالی ۱۶۴۸ که معمولاً از آن به عنوان منشأ جامعه بین‌المللی فعلی یاد می‌کنند،^{۲۷} اساساً بدین منظور منعقد شدند که به جنگ‌های وحشیانه و خونین پایان دهند. اگرچه از آن زمان تا وقوع جنگ جهانی اول، بروز جنگ و خشونت میان دولت‌ها امری مشروع و بدیهی تلقی می‌شد، اما در آن فاصله زمانی معاهدات و توافق‌نامه‌های زیادی در زمینه اتحاد و استقرار صلح میان دولت‌ها منعقد گردیده است و این امر نشان‌دهنده تغییر و حرکت تدریجی رویکرد جامعه بین‌المللی به سمت استقرار صلحی دائمی می‌باشد. وجود نابرابری عمیق و رابطه خادم و مخدومی میان کشورها^{۲۸} علت عمده وجود چنین وضعیتی در جامعه آن زمان به حساب می‌آمد.

بعد از جنگ جهانی اول، سلسله وقایعی در مسیر ایجاد تغییرات بنیادین در جامعه جهانی به وقوع پیوست که هدف آن گام برداشتن به سوی برابری و نتیجتاً محدود شدن تدریجی توسل به زور در روابط میان دولت‌ها بود.

از آن زمان تا تقریباً اوایل دهه نود افکار عمومی جامعه بین‌المللی مفهوم واقعی استقرار صلح و امنیت در جهان را در عدم بروز هرگونه مخاصمه‌ای میان دولت‌ها می‌دانست و این امر با توجه به پشت سر گذاشتن دو جنگ خانمانسوز و نیز ظهور قدرتهای مجهز به سلاحهای هسته‌ای و دوقطبی شدن جهان که آغاز جنگ سرد را به دنبال داشت، امری طبیعی به نظر می‌رسید. چگونه امری طبیعی به نظر می‌رسید.

اما از اوایل دهه نود و به دنبال فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی، مفهوم صلح و امنیت گسترش یافت و دیگر صرف عدم مخاصمه میان دولت‌ها به مفهوم صلح و امنیت جهانی نبود. شورای امنیت سازمان ملل متحد در ۳۱ ژانویه ۱۹۹۲ نشستی را با حضور سران خود تشکیل داد و با اشاره صریح به اینکه وظیفه شورا در قبال مسائل مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی گسترش یافته، اعلام نمود امروز دیگر فقدان جنگ و مخاصمه مسلحانه میان دولت‌ها به مفهوم

۲۷. کاسسه، آنتونیو، حقوق بین‌الملل در جهانی نامتحد، ترجمه مرتضی کلانتریان، دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی ریاست جمهوری، ص ۵۶.

۲۸. پیشین، ص ۸۰.

حضور صلح و امنیت بین‌المللی نمی‌باشد. عدم ثبات و پایداری در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و نقض حقوق بشر نیز تهدیدی علیه صلح و امنیت جهانی به حساب می‌آید. شورا همچنین نگرانی عمیق خود را از اقدامات تروریستی بین‌المللی ابراز نمود و بر نیاز جامعه بین‌المللی به انجام اقدامات مؤثر در برخورد با چنین چالشی تأکید کرد.^{۲۹}

این رویکرد سران شورای امنیت در مواجهه با پدیده تروریسم به‌واقع بیانگر درک تأثیر اساسی چنین معضلی بر مسئله صلح و امنیت بین‌المللی بود. اگر به تاریخ رجوع و علل بروز جنگ جهانی اول را بررسی کنیم، شاهد خواهیم بود که یک عمل تروریستی (ترور ولیعهد اتریش در ساریوو) شعله‌های جنگ جهانی اول را برافروخت، بنابراین باید گفت «در عصر حاضر تروریسم از تهدیدی ملی به یک تهدید بین‌المللی و جهانی مبدل گشته است. در عصر جهانی‌شدن و فن‌آوری پیشرفته، اقدامات تروریستی، دیگر در مرزهای ملی یا منطقه‌ای محصور نمی‌ماند. گسترش مسافرت‌های هوایی، انقلاب ارتباطات، اقتصاد جهانی خصوصی و جهان بدون مرزی که در آن زندگی می‌کنیم شرایطی پدید آورده است که می‌تواند مورد سوء استفاده تروریستها قرار بگیرد. تروریستها با جلب مساعدت هم‌پیمانان فرامرزی و با تکیه بر ارتباطات و شبکه‌های مالی، می‌توانند تقریباً هر جا که بخواهند، اقدامات تروریستی خویش را سازماندهی کنند و به اجرا گذارند».^{۳۰}

از این تاریخ به‌بعد شورای امنیت مسائل مربوط به تروریسم را نیز در دستور کار خود قرار داد. اگرچه شورای امنیت، در قطعنامه ۶۸۷ با اشاره به کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با گروه‌گنجیری «کلیه اقدامات گروه‌گنجیری را به‌عنوان مصادیق تروریسم بین‌المللی دانسته»^{۳۱} و آن را محکوم نموده است، اما توجه جدی شورای امنیت را به مسئله تروریسم به‌عنوان تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی، می‌توان از قطعنامه ۷۳۱ به‌بعد جستجو کرد.^{۳۲} در ۲۱ دسامبر ۱۹۸۸، پرواز شماره ۱۰۳ پان‌امریکن حین پرواز برفراز دریایچه لاکربی در اسکاتلند در اثر انفجار بمب متلاشی شد و کلیه سرنشینان آن جان باختند. امریکا و انگلیس بلافاصله انگشت اتهام را به‌سوی دو تبعه لیبیایی نشانه رفتند که مدعی عضویت آنها در سازمان اطلاعات لیبی بودند و

29. Declaration of the president of the security council, S/23500, 31 January 1992.

۳۰. پطروس‌غالی، پطروس، سازمان ملل متحد و اقدامات جامع حقوقی برای مبارزه با تروریسم بین‌المللی، ترجمه سیدقاسم زمانی، در: طیب، علیرضا، همان، صص ۳۲۸ و ۳۲۷.

31. SC/Res/ 687, Apr. 8, 1991.

۳۲. در واقع حادثه لاکربی مبنایی شد برای اینکه اقدامات تروریستی به‌عنوان عاملی که صلح و امنیت بین‌المللی را تهدید می‌کند، مورد شناسایی قرار بگیرد.

Jean, Allian, The Legacy of Lockerbie: Judicial Review of Security Council Actions or the First Manifestation of Terrorism as a Threat to International Peace? Indian Journal of International Law, Vol. 44, 2004, p. 95.

به دنبال آن از دولت لیبی درخواست استرداد آنها را نمودند. با خودداری لیبی از استرداد اتباعش، دولتهای آمریکا و انگلیس مقدمات تصویب قطعنامه ۲۷ نوامبر ۱۹۹۲ را در شورای امنیت فراهم ساختند. شورای امنیت در این قطعنامه ضمن محکوم کردن این اقدام تروریستی، از دولت لیبی درخواست نمود که فوراً پاسخ کامل و مؤثر به درخواستهای رسیده مبنی بر استرداد دو تبعه‌اش را داده و در امحای تروریسم بین‌المللی مشارکت نماید.^{۳۳}

همچنین شورا طی سالهای بعد، قطعنامه‌های دیگری را در خصوص وضعیت افغانستان صادر و ضمن سرزنش شدید رژیم طالبان به خاطر پناه دادن به گروه‌های تروریستی و حمایت از آنان، بر تروریسم بین‌المللی به‌عنوان تهدیدی برای صلح و امنیت جهانی تأکید کرده است.^{۳۴} بروز حوادث گسترده تروریستی در ۱۱ سپتامبر و در ایالات متحده آمریکا سرفصل جدیدی برای شورای امنیت در مواجهه با پدیده تروریسم بین‌المللی گشود. یک روز پس از این حملات، شورای امنیت قطعنامه‌ای صادر می‌کند و ضمن محکوم نمودن شدید حملات فوق، بار دیگر هر عمل تروریستی را به‌عنوان تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی در نظر می‌گیرد و آمادگی خود را برای استفاده از هر نوع ابزاری جهت مبارزه با کلیه اشکال تروریسم مطابق با مسئولیت خود در منشور ملل متحد اعلام می‌دارد.^{۳۵}

شورای امنیت در تاریخ ۲۸ سپتامبر، یعنی ۱۷ روز پس از حملات (۱۱ سپتامبر)، ضمن به‌کارگیری تدابیر گسترده برای مقابله همه‌جانبه با تروریسم، مجدداً هر اقدام تروریستی را تهدیدی جدی برای صلح و امنیت بین‌المللی قلمداد می‌کند.^{۳۶}

به دنبال وقوع این حملات، آمریکا سریعاً انگشت اتهام را به سوی اسامه بن لادن و شبکه تروریستی القاعده دراز نمود. با حمایت صریح بن لادن، رئیس شبکه القاعده از حملات به آمریکا

33. SC/Res/731, Nov. 27, 1992.

البته در این قضیه برخی از دولتهای عربی، آفریقایی و نیز برخی کشورهای در حال توسعه مخالف بودند که اقدامات تروریستی اتباع لیبیایی به‌عنوان اولین مانیفست تهدید علیه صلح و امنیت، مورد توجه شورای امنیت قرار بگیرد. (Jean, Allian, *op.cit.*, p. 44).

اما به هر صورت قطعنامه‌ای که در خصوص این قضیه صادر شد اولین اقدام مؤثر شورا در جهت مقابله با تروریسم به‌عنوان عامل تهدیدکننده صلح و امنیت محسوب می‌شود. تلقی حادثه لاکربی به‌عنوان چالشی برای صلح، به‌واقع در پرتو توسعه مفهوم صلح و امنیت صورت می‌گیرد، گو اینکه در بادی امر برخی از کشورهای عربی و آفریقایی با آن مخالفت نمودند (و عده‌ای نیز بر این عقیده بودند که شورای امنیت قاعده جدیدی را ایجاد کرده است) ولی به هر حال شورای امنیت از آن زمان به بعد رویه خود را در این خصوص ادامه داد. (*Ibid.*, p. 102).

34. see: SC/Res/ 1267, 1999.

SC/Res/ 1269, 1999.

SC/Res/ 1333, 2000.

SC/Res/ 1363, 2001.

35. SC/Res/ 1368, 2001.

36. SC/Res/ 1373, 2001.

و با اتکاء به برخی دیگر از شواهد و مدارک موجود، دیگر تردیدی در انتساب حملات به القاعده باقی نماند. با اقداماتی که القاعده پس از حوادث ۱۱ سپتامبر تاکنون به خود منتسب نموده، شاید بتوان گفت این شبکه پس از جنگ سرد، مهلک‌ترین گروه غیردولتی و یکی از مهم‌ترین عوامل تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی به حساب می‌آید.^{۳۷}

پس از حملات ۱۱ سپتامبر، دیگر اعضای جامعه بین‌المللی نیز از حملات بعدی تروریسم در امان نماندند و شورای امنیت نیز به‌عنوان سخنگوی جامعه بین‌الملل، پس از وقوع هر اقدام تروریستی، آن را به‌عنوان تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی قلمداد نموده.^{۳۸}

همچنین در سال ۲۰۰۳ دبیرکل سازمان ملل متحد، ۱۶ نفر از افراد مجرب و برجسته از نقاط مختلف جهان را مأمور کرد تا تهدیدهای جاری علیه صلح و امنیت بین‌المللی را بررسی کنند. در گزارشی که این هیئت بلندپایه در دسامبر ۲۰۰۴ به دبیرکل ارائه داد، تروریسم در کنار دیگر موضوعات مانند فقر، بیماری‌های واگیردار، انحطاط محیط زیست، جنگ و خشونت میان

37. Scott. M. Malzahn, State Sponsorship and Support of International Terrorism: Customary Norms of State Responsibility, Hastings International and Comparative Law Review, Vol. 83, 2002-2003.

38. see: SC/Res/ 1377, 2001.

SC/Res/ 1440, 2002.

SC/Res/ 1450, 2002.

SC/Res/ 1452, 2002.

SC/Res/ 1455, 2003.

SC/Res/ 1516, 2003.

SC/Res/ 1530, 2004.

SC/Res/ 1535, 2004.

SC/Res/ 1566, 2004.

SC/Res/ 1465, 2003.

SC/Res/ 1526, 2004.

SC/Res/ 1535, 2004.

SC/Res/ 1540, 2004.

SC/Res/ 1611, 2005.

SC/Res/ 1617, 2005.

SC/Res/ 1618, 2005.

SC/Res/ 1595, 2005.

SC/Res/ 1636, 2005.

لازم به ذکر است که دو قطعنامه اخیر در خصوص ترور رفیق حریری نخست‌وزیر فقید لبنان صادر گردیده‌اند. بعد از وقوع این حادثه شورای امنیت کمیسیون حقیقت‌یاب بین‌المللی را تحت نظارت سازمان ملل متحد با ریاست دتلومهلیس، دادستان آلمان، تشکیل داد که وی پس از ۶ ماه نتایج تحقیقاتش را که نشان از دست داشتن برخی مقامات دولتی سوریه در ترور داشت، تقدیم دبیرکل و شورای امنیت نمود که شورا نیز جلسه خود در خصوص بررسی گزارش فوق را با حضور وزرای خارجه دول عضو برگزار کرد و تصمیم به ادامه کار کمیسیون تا حصول نتیجه نهایی گرفت و دولت سوریه نیز ملزم به همکاری کامل با این کمیسیون گردید. چنین توجه جدی شورای امنیت به حادثه ترور رفیق حریری، به‌خوبی مبین جایگاه مسئله تروریسم به‌عنوان مهم‌ترین تهدید علیه جامعه بین‌المللی در قرن بیست و یکم می‌باشد.

دولتها و جنایات سازمان‌یافته فراملی، از عواملی معرفی شد که علاوه بر اینکه امنیت انسانی را به مخاطره می‌اندازد، به امنیت کشورها نیز خدشه وارد می‌آورد.^{۳۹} این گزارش در ادامه، تروریسم را تهدیدی دانست که قلب منشور ملل متحد را مورد حمله قرار می‌دهد.^{۴۰}

همچنین شخص دبیرکل در آخرین گزارش مهم خود با عنوان "in larger freedom: towards development, security and human rights for all" در ۳۱ مارس ۲۰۰۵ منتشر شد از تروریسم به‌عنوان تهدیدی جهانی نام می‌برد که احترام به حقوق بشر، حاکمیت قانون، حمایت از شهروندان غیرنظامی، بردباری میان ملت‌ها و غیره را کاملاً نادیده می‌گیرد.^{۴۱} دبیرکل در ادامه از تروریسم هسته‌ای به‌عنوان چالش آینده جامعه بین‌المللی یاد می‌کند.^{۴۲} مجموعه موارد فوق نشان می‌دهد که امروز تروریسم از کلیدی‌ترین عوامل تهدیدکننده صلح و امنیت بین‌المللی محسوب می‌شود و این امر به‌خوبی از شواهد موجود استنباط می‌شود. به‌دنبال حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر، جامعه بین‌المللی مسئله «مبارزه با تروریسم» را در رأس اقدامات خود به‌منظور حفظ صلح و امنیت جهانی قرار داد. قابل‌ذکر است که شورای امنیت نه تنها منعکس‌کننده اراده اعضای دائم خود، بلکه سخنگوی رسمی جامعه بین‌المللی در این خصوص به‌حساب می‌آید.^{۴۳}

شورای امنیت با محور قرار دادن مسئله تروریسم، آن را به‌عنوان «جدی‌ترین تهدید برای صلح و امنیت بین‌المللی» در قرن بیست و یکم معرفی نمود؛ امری که تا کنون در رویه شورای امنیت در برخورد با سایر تهدیدات بی‌سابقه بوده است.^{۴۴}

گفتار دوم: قطعنامه ۱۳۷۳ و تعهدات دولتها در مقابله با تروریسم

چنانکه پیش از این گفته شد، شورای امنیت سازمان ملل متحد در چارچوب اختیاراتش و در پرتو وظیفه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، غالباً به‌صورت موردی و بعضاً به‌شکلی کلی و عام و در جایگاه قانونگذار بین‌المللی و در قالب فصل هفتم منشور به شناسایی موقعیت‌های عینی تهدیدکننده یا نقض‌کننده صلح و امنیت بین‌المللی پرداخته و ترتیباتی را برای مقابله با آن اتخاذ کرده است.

39. UN, A more Secure World: Our Shared Responsibility, report of the high-level panel on threats, challenges and change, www. un. org/secureworld, December 2004, in abstract.

40. *Ibid.*, para. 145.

41. para. 87.

42. para. 92.

43. Jean Allian, *op.cit.*, p. 112.

44. *Ibid.*, p. 111.

تروریسم از جمله موارد عینی تهدیدکننده صلح و امنیت بین‌المللی است که جامعه بین‌المللی تا پیش از حوادث ۱۱ سپتامبر نتوانسته بود استراتژی هماهنگ و مؤثری را برای برخورد قاطع با آن در پیش گیرد. نتیجه این امر وقوع بزرگترین عملیات تروریستی تاریخ در امریکا بود که بیش از ۳ هزار نفر در آن کشته شدند. در اثر وقوع این حادثه بزرگ لزوم ایجاد قواعدی که تکالیف همه دولت‌ها را جهت مقابله با تروریسم، به صورتی تفصیلی معین نماید و در مدت زمانی کوتاه نیز مثمر واقع شود، به خوبی احساس شد.

روند تعهدسازی موجود (اعم از حقوق بین‌الملل عرفی و حقوق بین‌الملل قراردادی) هیچ‌گاه نمی‌توانست پاسخگوی چنین نیازی باشد، هم به دلیل فرایند طولانی شکل‌گیری قواعد عرفی و تصویب قراردادهای بین‌المللی و هم به دلیل محدود بودن تعداد کشورهایی که مایل بودند کنوانسیون‌های مربوط را در داخل کشور‌هایشان به تصویب برسانند.^{۴۵} بنابراین شورای امنیت در این بین بهترین گزینه‌ای بود که به واسطه ابزارهای در اختیارش می‌توانست مدت دهها سال تصویب و اجرای تعهدات بین‌المللی را به چند روز کاهش دهد.

به همین خاطر در ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد بی‌آنکه وضعیت خاصی را مورد توجه قرار دهد قطعنامه ۱۳۷۳ را در راستای مبارزه‌ای قاطع با تروریسم و تحقق اهداف مذکور، صادر کرد. این قطعنامه تعهدات واحدی را برای تمامی ۱۹۱ کشور عضو ملل متحد ایجاد می‌کند، تعهداتی فراتر از آنچه که در کنوانسیون‌ها و پروتکل‌های ضد تروریستی وجود دارد و تنها تعداد معدودی از دولت‌ها عضو آنها می‌باشند، یعنی تعهداتی که نسبت به تمام دولت‌های جهان صرف‌نظر از اینکه عضو کنوانسیون‌های فوق باشند یا نه الزام‌آور می‌باشد. این موضوع، اقدامی بی‌سابقه در رویه شورای امنیت به حساب می‌آید. شورا در این قطعنامه، تعهداتی را که در برخی اسناد مهم بین‌المللی وجود دارد و هنوز لازم‌الاجرا نشده و مورد استقبال جهانی واقع نگردیده مانند کنوانسیون مربوط به سرکوب تأمین مالی تروریسم، برای تمام دولت‌ها مقرر نمود.^{۴۶} از مجموع مفاد این قطعنامه ۴ تکلیف مشترک که جان‌مایه تمام کنوانسیون‌ها و اسناد بین‌المللی مربوط به تروریسم می‌باشد و دولت‌ها تاکنون بر سر آن توافق نداشتند، استخراج می‌گردد. الزام دولت‌ها به همکاری و معاضدت با یکدیگر جهت سرکوب تروریسم، مقابله با تأمین مالی تروریسم، عدم پشتیبانی مستقیم و غیرمستقیم از تروریسم و جرم‌انگاری و تعقیب کیفری تروریسم، همچنین الزام دولت‌ها در الحاق به کنوانسیون‌های بین‌المللی ضد تروریسم و نیز مکلف نمودن آنها

45. Mirko Sossai, Un SC/Res. 1373 (2001) and International Law - Making: A Transformation in the Nature of the Legal Obligations for the Fight against Terrorism?, the American Journal of International Law, Vol. 97, p. 1.

46. Security Council Resolution 1373, the Counter - Terrorism Committee and the Fight Against Terrorism, p. 334.

به ارائه گزارش به شورای امنیت،^{۴۷} از جمله تعهدات جدید دولت‌ها در راستای اهداف کلی مبارزه با تروریسم محسوب می‌گردد. برداشتی که از چنین اقدامی می‌شود آن است که شورای امنیت با جسارت خارق‌العاده‌ای تکالیف قراردادی ناشی از کنوانسیونها و سایر اسناد ملل متحد در مبارزه با تروریسم را به یک باره به تکالیف سازمانی تبدیل کرده که بدون چون و چرا بر تمامی دول عضو تحمیل می‌گردد.^{۴۸}

لویی جی کُندرلی (Luigi condorelli) از این قطعنامه به بدعت حیرت‌آور یاد می‌کند. به نظر وی این قطعنامه معادل یک عهدنامه بین‌المللی کاملاً موفق است، حتی مزایای بیشتری نیز دارد، چرا که "Ipsa facto" همه دولت‌ها را بی‌آنکه نیازی به طی مراحل مذاکرات طولانی در چارچوب کنفرانسهای دیپلماتیک بوده باشد و یا اینکه تصویب و الحاق رسمی دولت‌ها به آن کنوانسیونها در مدت طولانی ضرورت داشته باشد، متعهد می‌کند. این قطعنامه در عین حال که ناظر به وضعیت‌های مذکور نظیر آنچه در افغانستان می‌گذرد، می‌باشد نوعی قانونگذاری پیرامون مسئله مبارزه با تروریسم نیز هست، چرا که بدون هیچ ممنوعیت زمانی و مکانی، تعهدات سنگین و قابل‌اعمالی را به دولت‌ها تحمیل می‌کند.^{۴۹}

کندرلی همچنین معتقد است اگر از نقطه نظر کلی برای این قطعنامه حوزه صلاحیتی عام قائل شویم، در واقع به جریان خلج ید خزنده از دولت‌ها در حوزه‌هایی که اساساً فقط در صلاحیت دولتهاست، کمک کرده و موجب تقویت رویکرد تبدیل شدن شورای امنیت به یک قانونگذار بین‌المللی شده‌ایم. در نتیجه اختیارات شورای امنیت بیش از آن چیزی خواهد شد که در مواد ۲۵ و ۱۰۳ منشور ملل متحد پیش‌بینی شده بوده و خواهد توانست عهدنامه‌های بین‌المللی را که مطابق تصمیمات خود نمی‌بیند، ابطال نماید.^{۵۰}

اما نباید این نکته را فراموش کرد که منشور ملل متحد وظیفه اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت واگذار نموده، شورا اختیار دارد بر اساس فصل هفتم منشور و به‌منظور اجرای وظایفش هر گونه اقدامی را که مغایر با اصول مندرج در منشور نباشد، انجام دهد و این به‌هیچ‌وجه به‌منزله تعدی به محدوده حاکمیتی دولت‌ها به‌شمار نمی‌آید. به بیان دیگر این عین حاکمیت است چرا که دولت‌ها خود چنین صلاحیتی را به شورای امنیت واگذار نموده‌اند.

47. see: SC/Res/ 1373, 2001.

48. عبداللهی، محسن، پیامدهای حوادث ۱۱ سپتامبر بر مبارزه با تروریسم، مجله اطلاع‌رسانی حقوقی معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری، سال اول، شماره اول، ۱۳۸۱، ص ۲۵.

49. cf. Luigi Condorelli, les Attentats du 11 Septembre et Leurs Suites: Ou Va le Droit International? Revue Generale de Droit International Public (RGDIP), tome 105/2001/4, p. 834.

به نقل از: Yves Sandoz مبارزه علیه تروریسم و حقوق بین‌الملل: خطرات و فرصتها، ترجمه حسن سواری، مجله حقوقی دفتر خدمات حقوقی و بین‌المللی، شماره ۲۹، ۱۳۸۲، ص ۳۴۸.

50. Ibid.

به هر صورت قطعنامه ۱۳۷۳ فارغ از حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر و به صورت کلی صادر گردیده و هدفش به کارگیری تمهیدات مؤثر به منظور پیشگیری و سرکوب تروریسم در آینده می‌باشد. بنابراین «این قطعنامه گسترده ماهیت قانونگذاری دارد و تعهداتی را بر دولت‌ها نه در پاسخ به تعارضی خاص که در پاسخ به تهدیدات جهانی علیه صلح و امنیت از طریق اقدامات تروریستی، تحمیل می‌کند».^{۵۱}

مبحث اول: شناسایی تعهدات دولت‌ها و قطعنامه ۱۳۷۳

(۱) جرم‌انگاری و تعقیب کیفری تروریسم

جرائم و اعمال خلاف نظم عمومی از بدو تشکیل زندگی اجتماعی در دنیا، صورت می‌گرفته‌اند و با تحول جوامع مرتباً تغییر شکل و صورت می‌داده‌اند. هیچ زمانی نبوده که جامعه بشری از جرم خالی باشد. نقض قواعد اجتماعی، یکی از همراهان زندگی اجتماعی است. نباید فکر کرد که یک روز جامعه بشری به جایی می‌رسد که دیگر در آن جرم اتفاق نمی‌افتد، چرا که این امر امکان‌پذیر نیست، چون قواعد اجتماعی، قراردادی هستند و قواعد قراردادی نیز تأیید صددردی جامعه را به همراه ندارند. اگر یک درصد جامعه هم مخالف با قاعده‌ای باشد، همان یک درصد آن قاعده اجتماعی را نقض می‌کند، که آن نقض را از نظر حقوقی جرم می‌نامند.^{۵۲}

با توجه به اینکه تعریف مشخصی از تروریسم وجود ندارد، آیا می‌توان اقدامات تروریستی را به‌عنوان اقداماتی مجرمانه (criminal) تلقی کرد؟ بی‌تردید پاسخ به این سؤال مثبت خواهد بود. ضروری نیست برای اینکه تروریسم را یک اقدام مجرمانه قلمداد کنیم، یک تعریف دقیق حقوقی پیش‌رو داشته باشیم.^{۵۳} متأسفانه بسیاری از بحث‌های بین‌المللی حقوقی در مورد تروریسم به‌جای اینکه مسئله جرم‌انگاری تروریسم را مورد توجه قرار دهند، بر روی اختلافات ایدئولوژیک و یا مسائل مربوط به تعریف تروریسم متمرکز شده‌اند. در صورتی که امروزه مسئله جرم‌انگاری تروریسم دارای جنبه‌های حیاتی می‌باشد و لازم است به صورت جرمی ویژه و جدا از جرائمی چون قتل، ایجاد حریق عمدی، حمله مسلحانه و ... مدنظر قرار بگیرد.^{۵۴}

قاضی گیوم (Guillaume) معتقد است:

51. Jane E. Stromseth, An Imperial Security Council? Implementing, Security Council Resolution 1373 and 1390, Asil Proceedings, 2003.

52. آزمایش، علی، نگرشی نو به مفهوم تروریسم بین‌المللی، مجله پژوهش حقوق و سیاست، سال سوم، شماره چهارم، ۱۳۸۰، ص ۱۸۹.

53. Robert A. Friendlander, Terrorism, Epil, published under the Comparative Public Law and International Law under the direction of Rudolf Bernhardt, No. 9, 1986, p. 371.

54. Ben Saul, Three Reasons for Defining and Criminalizing Terrorism, the American Society of International Law, 2003, p. 1.

«اعمال تروریستی در همه کشورها باید جرم شناخته شود. در این راستا باید آیین‌های دادرسی کیفری را بازبینی و اصلاح کرد. باید صلاحیت سرزمینی دادگاهها حتی زمانی که حملات تروریستی به دست غیراتباع و خارج از موطن آنها انجام شده با سهولت بیشتری به رسمیت شناخته شود. نهایتاً باید تروریستها بازداشت، محاکمه و مجازات و در غیر این صورت مسترد گردند».^{۵۵}

کاسسه نیز در این باره تأکید می‌کند:

«به نظر من با اطمینان می‌توان ادعا نمود که از این گذشته دست کم تروریسم فراملی،^{۵۶} تروریسم مورد حمایت دولت یا تروریسمی^{۵۷} که دولت بر آن چشم می‌پوشد،^{۵۸} جنایتی بین‌المللی است و هم اکنون به موجب حقوق بین‌الملل عرفی به‌عنوان نوع مجزایی از این‌گونه جرائم در نظر گرفته و ممنوع شده است».^{۵۹}

در اینجا منظور از جنایت بین‌المللی عملی است که به‌صورت جهانی مجرمانه شناخته شده است چنین جنایتی به‌نحو جدی نگرانی بین‌المللی را دامن می‌زند و به دلایل معتبر نمی‌توان رسیدگی به آن را در صلاحیت انحصاری دولتی دانست که در شرایط معمول بر آن جرم کنترل دارد.^{۶۰} در واقع اینجا مسئله صلاحیت جهانی مطرح می‌باشد.

آنچه سبب می‌شود تروریسم به‌عنوان جنایتی بین‌المللی مورد بحث قرار گیرد و منشأ نگرانی‌های بین‌المللی باشد:

- ۱- آثار فرامرزی جرم؛
 - ۲- نقض حقوق طبیعی و اخلاقی بشر و جریحه‌دار کردن وجدان بشری؛
 - ۳- تهدید علیه صلح، امنیت و سعادت جهانی است.^{۶۱}
- به‌واقع اقدامات تروریستی واجد چنین آثاری می‌باشند و بنابراین جرم‌انگاری تروریسم

55. G. Guillaume, *Terrorisme et Droit International*, RCADI (1989), III, t. 215, p. 287.

به نقل از: موریس فلوری، حقوق بین‌الملل ابزاری برای مبارزه با تروریسم، ترجمه سید قاسم زمانی، در: طیب، علیرضا، همان، ص ۲۹۹.

56. trans- national terrorism.

57. state- sponsored terrorism.

58. state- condoned terrorism.

۵۹. کاسسه، آنتونیو، حمله تروریستی به مرکز تجارت جهانی و برهم خوردن برخی مقوله‌های تعیین‌کننده حقوق بین‌الملل، ترجمه: زهرا، کسمتی، در: طیب، علیرضا، همان، ص ۳۵۸.

60. Ben saul, *op.cit.*, p. 1.

61. *Ibid.*, p. 2.

به نوعی حمایت از ارزشهای مشترکی است که برای جامعه بین‌المللی مهم تلقی می‌شود. ایده جرم‌انگاری تروریسم پیش از دهه هفتاد و هنگام تشکیل جامعه ملل آغاز شد. در کنفرانس سوم به‌منظور یکسان‌سازی حقوق جزا (بروکسل ۳۰-۲۶ ژوئن ۱۹۳۰) تروریسم به‌عنوان یک جرم بین‌المللی مستقل ذکر شد. پیش از آن تروریسم به‌عنوان یکی از جنایات جنگی در کنفرانس صلح ۱۹۱۹ معرفی شده بود. در این کنفرانس متنی در مورد تروریسم تهیه شد که بررسی آن به کنفرانس چهارم موکول گردید. بر اساس ماده ۱ این متن ۵ ماده‌ای که در کنفرانس چهارم (پاریس ۳۰-۲۷ دسامبر ۱۹۳۱) به تصویب رسید، تروریسم به‌عنوان یک جرم به‌شرح ذیل تعریف گردید:

«هر کس به قصد ارباب و هراساندن مردم از بمب، مین، وسایل آتش‌زا، منفجره، سلاح گرم یا دیگر وسایل تخریب‌کننده و مهلک، علیه افراد یا اموال استفاده کند و یا به ایجاد یا شیوع بیماری‌های مسری انسانی، حیوانی یا دیگر امراض مبادرت نماید یا در صدد ایجاد و شیوع آن باشد و نیز مرتکب هرگونه تلاشی در جهت اخلال در خدمات دولتی یا عام‌المنفعه شود ... به‌عنوان مرتکب جرم تروریسم شناخته می‌شود».

ساخت، تملک و نقل و انتقال وسایل مذکور، تخریب دیگران و تحریک ایشان به ارتکاب جرائم تروریستی حتی از طریق سخنرانی یا توزیع نوشته‌ها نیز جرم تلقی شده است و در ماده ۴ صلاحیت جهانی برای محاکمه متهمان به ارتکاب جرائم تروریستی، به رسمیت شناخته شده است.^{۶۲}

بعد از آن نیز کنوانسیون ۱۹۳۷ جامعه ملل در راستای جلوگیری از تروریسم و مجازات عاملین آن که تنها به تصویب یک دولت رسید و هیچ‌گاه هم لازم‌الاجرا نگردید، اقدامات تروریستی را به‌عنوان اقداماتی کیفری تعریف نمود که مستقیماً علیه یک دولت یا به قصد ایجاد ارباب و وحشت در میان افراد خاص یا گروهی از اشخاص یا مقامات عمومی، صورت می‌پذیرد. (ماده ۱ کنوانسیون). اگرچه این متن صرفاً اشاره به اقدامات مجرمانه می‌کند و مصادیق این‌گونه اعمال را مشخص نمی‌نماید و از این جهت مبهم است،^{۶۳} اما به هر صورت اعمالی از این نوع را که واجد ویژگی‌های فوق باشد، به‌عنوان یک جرم قلمداد نموده است.

62. An Historical Introduction to International Legal Control of Terrorism, in M. cherif Bassiouni (ed.), International Terrorism and Political Crimes, Illin, Charles C. Thomos Publishers, 1975, pp. 468-470.

به نقل از: بقایای هامانه، اسماعیل، مروری بر تحول رویکرد جامعه بین‌المللی برای مقابله با تروریسم، مجله نهضت فصلنامه مطالعاتی - پژوهشی، سال سوم، ۱۳۸۱، شماره ۱۲ ویژه تروریسم و حقوق بین‌الملل، صص ۵۹-۵۸.

63. Hans-Peter Gasser Acts of Terror, Terrorism and International Humanitarian Law, IRRC, September 2002, Vol. 84, p. 552.

از اوایل دهه هفتاد به بعد و با تصویب کنوانسیونهای ضد تروریسم مسئله جرم‌انگاری اقدامات تروریستی به صورتی جدی مورد توجه قرار گرفت. بدون شک امروزه دیگر، اقداماتی چون به مخاطره انداختن امنیت هوایی و هوانوردی، تضعیف امنیت دریایی و دریانوردی، بمب‌گذاری، گروگان‌گیری، آدم‌کشی‌های سیاسی و تأمین مالی تروریسم از جمله اعمالی محسوب می‌شوند که اسناد بین‌المللی و بخصوص کنوانسیونهای ضد تروریسم از دولتها می‌خواهد این اعمال را در حقوق داخلی خود به عنوان مصادیق تروریسم جرم‌انگاری نمایند که نهایتاً چنین تکلیفی در قالب قطعنامه ۱۳۷۳ به همه کشورهای جهان تحمیل شده است.

بعد از وقوع این رویداد دهشتناک، در میان حقوقدانان برجسته بین‌المللی این نظر شکل گرفت که اقدامات فوق همه مشخصات جرائم در حق بشریت را در خود نمایان ساخته. بزرگی و شدت بسیار حمله و نیز این واقعیت که غیرنظامیان هدف آن بوده‌اند، اهانتی نسبت به همه انسانها بوده و بخشی از یک عملکرد گسترده یا سازمان یافته بوده است.^{۶۴} به همین خاطر لازم بود به عنوان اولین گام جهت جلوگیری از وقوع چنین وقایعی در آینده، شورای امنیت اقدامات تروریستی را مجدداً به عنوان اقداماتی مجرمانه مورد تأکید قرار دهد و جرم‌انگاری آن در قوانین داخلی را که تا پیش از آن در چارچوبهای قراردادی میان دولتها گرفتار مانده بود، به عنوان تعهدی سازمانی بر تمامی دولتهای جهان تکلیف و تحمیل کند.

به موجب این قطعنامه کلیه کشورها باید عملیات تروریستی را سرکوب نمایند و کلیه اعمال زیر را اعمالی مجرمانه قلمداد کنند: ارائه یا جمع‌آوری داوطلبانه کمک‌های مالی به صورت مستقیم یا غیرمستقیم، توسط اتباع خود یا در قلمرو خود به منظور آنکه از این منابع مالی جهت انجام اعمال تروریستی استفاده شود یا با علم به اینکه قرار است از آن منابع مالی به این منظور استفاده شود.^{۶۵}

همچنین کلیه دولتها باید تضمین کنند که اعمال تروریستی را در قوانین و مقررات داخلی خود به عنوان اعمال مجرمانه مهم به رسمیت بشناسند و با توجه به شدت این گونه اعمال، مجازات متناسب را برای آنها معمول دارند.^{۶۶}

در ارتباط با تحقیقات جنائی یا سایر مراحل رسیدگی‌های کیفری که مربوط به تأمین مالی اقدامات تروریستی یا پشتیبانی از اعمال تروریستی است همه دولتها باید بیشترین همکاری را با یکدیگر مبذول دارند، از جمله کمک و همکاری در کسب شواهد موجود و سایر معاضدت‌های

۶۴. کسمتی، زهرا، پیشین، ص ۳۵۹.

65. SC/Res/ 1373, para 1(b).

66. *Ibid.*, para. 2(e).

قضائی که برای ادامه جریان محاکمه لازم است.^{۶۷}

در ادامه شورا با نگرانی، پیوند تنگاتنگ تروریسم بین‌المللی و جنایات سازمان‌یافته فرامرزی را با قاچاق اسلحه و مواد مخدر، پول‌شویی و نقل و انتقال غیرقانونی مواد هسته‌ای، شیمیایی و بیولوژیکی مورد توجه قرار می‌دهد و در این ارتباط بر نیاز به تقویت همکاری و تلاشها در سطوح ملی، زیرمنطقه‌ای و بین‌المللی به‌منظور تحکیم پاسخ جهانی به این چالش جدی و تهدید امنیت بین‌المللی تأکید می‌کند.^{۶۸}

نهایتاً شورای امنیت بر این نکته تأکید می‌کند که دولتها مجاز نیستند با انگیزه سیاسی، درخواست استرداد تروریستهای مورد ادعا را رد کنند^{۶۹} و از آنان می‌خواهد تا تضمین نمایند تمامی اشخاصی که در تأمین مالی، سازماندهی یا برنامه‌ریزی یا انجام عملیات تروریستی شرکت می‌نمایند، به دست عدالت سپرده شوند.^{۷۰}

۲) الزام دولتها به همکاری و معاضدت با یکدیگر

اساساً در جامعه بین‌المللی هر اقدام در هر زمینه‌ای بدون همکاری و معاضدت دولتها با یکدیگر ممکن نخواهد بود. ایجاد سازمانهای بین‌المللی و انعقاد کنوانسیونها و موافقتنامه‌ها، زمینه‌ای مناسب جهت گسترش همکاری میان دولتها به‌شمار می‌روند. منشور ملل متحد یکی از راههای دستیابی به صلحی پایدار را، همکاری بین‌المللی میان دولتها در حل مسائل بین‌المللی دانسته، که این امر در اعلامیه اصول حقوق بین‌الملل در مورد روابط دوستانه میان دولتها نیز مورد تأکید قرار گرفته است.^{۷۱} همکاری میان کشورها معمولاً در زمینه‌های اطلاعاتی، قضائی، مالی، اقتصادی و خدماتی (حمل و نقل) صورت می‌پذیرد.

چنانکه پیشتر نیز گفته شد، تروریسم بین‌المللی از آن دسته معضلاتی است که صلح و امنیت جهانی را با چالش جدی مواجه کرده است و مقابله با آن مستلزم اقداماتی هماهنگ و منسجم می‌باشد.^{۷۲}

شورای امنیت تا پیش از صدور قطعنامه ۱۳۷۳ همواره در قالب قطعنامه‌هایی که علیه تروریسم صادر می‌کرد از دولتها می‌خواست در جهت حل و فصل مسائل پیش‌آمده با یکدیگر

67. *Ibid.*, para. 2(f).

68. *Ibid.*, para. 4.

69. *Ibid.*, para. 3(f).

70. *Ibid.*, para. 2(e).

71. Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among State in accordance with the Charter of the United Nations, *op.cit.*

72. Millennium Declaration, United Nations, A/Res/55/2, September 8, 2000, para. 9.

همکاری نمایند. شورای امنیت در اولین قطعنامه‌ای که در خصوص تروریسم صادر می‌کند از تمامی دولت‌ها درخواست می‌نماید، چه به شکل فردی و چه به شکل جمعی، دولت لیبی را به اجابت درخواست‌های مربوط به استرداد دو مظنون بمب‌گذاری در هواپیمای پان امریکن، ترغیب نمایند.^{۷۳} همچنین شورای امنیت در مورد انسداد وجوه و سایر منابع مالی طالبان، انسداد وجوه و سایر منابع اسامه بن لادن و سازمان القاعده و ارائه راهکار نظارت بر اجرای قطعنامه‌های ۱۲۶۷ و ۱۳۳۳، از تمامی دولت‌های جهان می‌خواهد که با شورا همکاری نمایند.^{۷۴}

به هر صورت نفس صدور هرگونه قطعنامه‌ای از سوی مجمع عمومی و شورای امنیت و هر نهاد بین‌المللی دیگر به‌واقع نوعی همکاری مؤثر و نهادین میان دولت‌ها در چارچوب یک سازمان بین‌المللی به حساب می‌آید.

حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ در آمریکا باعث شد تا دولت‌ها اهمیت فزاینده همبستگی جهانی را درک کنند. «گروسیوس» (Grotius) می‌گوید:
«هیچ ملت قوی‌ای را نمی‌توان یافت که به کمک دیگران نیاز نداشته باشد».^{۷۵}

با وقوع حادثه ۱۱ سپتامبر صحت این ادعا بار دیگر، البته با تحمل هزینه‌ای سنگین و به‌شکلی بی‌رحمانه به اثبات رسید. باید توجه داشت که همبستگی بین‌المللی نه فقط برای مبارزه با تروریسم، بلکه در همه زمینه‌ها و برای رتق وفتق همه مشکلات بین‌المللی لازم است.^{۷۶} با بررسی مجموع کنوانسیون‌های بین‌المللی ضد تروریسم و نیز اسناد مربوط به سازمان ملل متحد، خواهیم دانست که یکی از تکالیف مهم دولت‌ها در مقابله با تروریسم بین‌المللی، «همکاری و معاضدت آنها با یکدیگر» در تمامی زمینه‌های اطلاعاتی، قضائی، مالی، اداری، اقتصادی و خدماتی می‌باشد. اگرچه موارد مذکور در تمامی اسناد فوق مورد توجه قرار گرفته بود، بار دیگر شورای امنیت آنها را در قالبی دیگر مورد تأکید قرار داد و به این ترتیب تکلیف جدیدی برای دولت‌ها ایجاد نمود.

73. SC/Res/731, 1992, para. 5.

74. see: SC/Res/1267, 1999.

SC/Res/1333, 2000.

SC/Res/1363, 2001.

75. Hugo Grotius, De Jure Belliac Pacis, Nouvelle Tradution Parp. Pradier-Fodere, Vol. 1, Paris. 1867, p. 24.

به نقل از: Yves Sandoz، مبارزه علیه تروریسم و حقوق بین‌الملل: خطرات و فرصتها، ترجمه حسن سواری، مجله حقوقی دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی، شماره ۲۹، ۱۳۸۲، ص ۳۶۳.

76. Encesens, cf. Notamment Eric David, Le Terrorisme en Droit International, Colloque Reflexions sur la Definition et la Repression du Terrorisme, Bruxelles 1974, p. 169.

به نقل از: سواری، پیشین.

تأکید بر الزام دولتها به همکاری با یکدیگر از مقدمه قطعنامه شروع می‌شود. شورای امنیت در قسمتی از مقدمه خود آورده است دولتها ملزم می‌باشند در قلمرو خود و با هر وسیله قانونی، در به‌خرج دادن تدابیر تکمیلی در خصوص پیشگیری و سرکوب اقدامات و عملیات تروریستی و تأمین مالی و تسهیل آن با یکدیگر همکاری کنند.^{۷۷} در همین چارچوب و با همین هدف، شورا دولتها را مکلف می‌کند از طریق مبادله اطلاعات و دادن هشدارهای اولیه با یکدیگر همکاری نمایند.^{۷۸}

همچنین بند ۳ اجرایی قطعنامه صراحتاً از دولتها می‌خواهد تا راههایی برای تشدید و تسریع مبادله اطلاعات بویژه در موارد زیر بیابند:

- ۱- اقدامات یا تحرکات افراد یا شبکه‌های تروریستی،
 - ۲- اسناد مسافرتی جعلی یا باطله،
 - ۳- دادوستد تسلیحات،
 - ۴- مواد منفجره یا مواد حساس،
 - ۵- استفاده گروه‌های تروریستی از فناوری‌های مخابراتی،
 - ۶- تهدید ناشی از در اختیار داشتن سلاح‌های کشتار جمعی توسط گروه‌های تروریستی.^{۷۹}
- و نیز در ادامه شورای امنیت می‌افزاید:

«دولتها باید بر اساس قوانین داخلی و بین‌المللی مربوط به مبادله اطلاعات و مسائل اداری و قضائی و همچنین از طریق ترتیبات و موافقتنامه‌های دوجانبه و چندجانبه به‌منظور جلوگیری از اقدامات تروریستی و سرکوب آن با یکدیگر همکاری کنند».^{۸۰}

بدین ترتیب شورای امنیت با ملاحظه کلیه کنوانسیونها و اسناد ضد تروریستی که تاکنون در سطوح منطقه‌ای و جهانی به تصویب رسیده‌اند از کلیه دولتهای جهان می‌خواهد در جهت پیشگیری از اقدامات تروریستی و سرکوب آن با هم همکاری نمایند و این یکی از تعهداتی است که قطعنامه ۱۳۷۳ بر دوش دولتها گذارده و طی آن از دولتها می‌خواهد در این خصوص به شورای امنیت گزارش دهند.^{۸۱}

77. SC/Res/ 1373, 2001, Preamble.

78. *Ibid.*, para. 2 (b).

79. *Ibid.*, para. 2(a).

80. *Ibid.*, para. 3 (b, c).

81. *Ibid.*, para. 6.

۳) مقابله با تأمین مالی تروریسم^{۸۲}

به‌طور کلی به‌منظور مقابله با تأمین مالی تروریسم که یکی از اساسی‌ترین حوزه‌های مبارزه با تروریسم به‌شمار می‌رود، مکانیسم‌ها و قواعد بین‌المللی مشخص و متفاوتی در برابر دولت‌ها قرار دارد. از کنوانسیون‌های بین‌المللی (جهانی و منطقه‌ای) گرفته تا قطعنامه‌های مجمع عمومی و شورای امنیت و توصیه‌های متنوع مؤسسات بین‌المللی مالی و تصمیمات نهادهای منطقه‌ای. «در عین حال که در این هنجارهای بین‌المللی مقررات مشترکی هم وجود دارد ولی دامنه شمول و قدرت الزام‌آور هر یک با دیگری متفاوت است. اجرای برخی از آنها مستلزم قانونگذاری می‌باشد ولی در سایر موارد چنین الزامی وجود ندارد و از راه‌های دیگر می‌توان آنها را به اجرا گذاشت».^{۸۳}

تخمین زده شده که هزینه عملیاتی اقدامات ۱۱ سپتامبر بالغ بر پانصد تا ششصد هزار دلار بوده که از کشور امارات متحده عربی برای تروریست‌ها در امریکا ارسال شده که این مبلغ در ۲۴ حساب بانکی متفاوت و در ۴ بانک مختلف در جریان بوده است.^{۸۴}

از معدود مواردی که جامعه بین‌المللی، از همان روزهای نخست پس از حوادث ۱۱ سپتامبر بر سر آن وحدت نظر داشت، این بود که نبرد علیه تروریسم جز با ردیابی و یافتن سرچشمه‌های تأمین مالی گروه‌های تروریستی و جلوگیری از کمک‌رسانی مالی منابع زیرزمینی به عملیات تروریستی نتیجه‌بخش نخواهد بود.^{۸۵} این موضوع اهمیت مبارزه با تأمین مالی تروریسم را مشخص می‌سازد.

تأمین‌کنندگان مالی سازمان‌های تروریستی و تروریست‌ها، هم می‌توانند عوامل دولتی باشند که این‌گونه کمک‌ها را در زمره بودجه کشور قرار می‌دهند و هم عوامل غیردولتی یا خصوصی که درآمد خود را از دو طریق به دست می‌آورند:

۱- وجوه و درآمدهای قانونی و مشروع،

۲- وجوه و درآمدهای غیرقانونی و نامشروع.

وجوه مشروع معمولاً از طریق هبه، امور خیریه و عواید دیگر به دست می‌آیند، و وجوه

^{۸۲} برای مطالعه مفصل‌تر در این خصوص رک.

طیبی فرد، امیرحسین، مبارزه با تأمین مالی تروریسم در اسناد بین‌المللی، مجله حقوقی دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی، شماره ۳۲، ۱۳۸۴، از صفحه ۲۵۹.

Ilias Bantekas, The International Law of Terrorist Financing, The American Journal of International Law, Vol. 97, 2003.

Mark Kantor, Effective Enforcement of International Obligations to Suppress the Financing of Terror, The American Society of International Law, 2002.

^{۸۳} طیبی فرد، همان، ص ۲۶۲.

⁸⁴ Mark Kantor, *op.cit.*, P. 2.

^{۸۵} نورتون، ژوزف جی. و شمس، هبا، قانون پول‌شویی و تأمین منابع مالی تروریسم: واکنش‌های پس از ۱۱ سپتامبر، ترجمه محمدجواد میرفخرایی، مجله حقوقی دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی، شماره ۲۹، ۱۳۸۲، ص ۲۱۶.

نامشروع نیز از طریق برخی اقداماتی که در سطح داخلی و سطح بین‌المللی غیرقانونی و مجرمانه تلقی می‌شوند، مانند قاچاق مواد مخدر، تجارت غیرقانونی سلاح، خرید و فروش کالاهای قاچاق و امثالهم. وجوه و عواید ناشی از این‌گونه فعالیتها به هر شکل ممکن بایستی مسدود شوند، حتی اگر ثابت نشود که قرار است صرف اقدامات تروریستی شوند، اما وجوه و عواید مشروع تنها در صورتی قابل انسداد هستند که ثابت شود، قرار است در عملیات تروریستی به‌کار برده شوند.^{۸۶}

البته گردش وجوه ناشی از اقدامات غیرقانونی در سیستم بانکی، تشخیص چگونگی حصول و کاربرد آن را مشکل می‌سازد.^{۸۷} هم‌اکنون و بخصوص پس از حوادث ۱۱ سپتامبر بسیاری از کشورها پول‌شویی را به‌عنوان پدیده‌ای مجرمانه تلقی کرده‌اند و برای مرتکبان آن مجازات تعیین نموده‌اند.^{۸۸}

بنابراین ایجاد راهکارهایی برای مبارزه با پول‌شویی در رابطه با عواید حاصل از قاچاق مواد مخدر و دیگر اقدامات مجرمانه و نیز انجام هرگونه اقدامی به‌منظور خشکاندن منابع مالی تروریسم ضروری به‌نظر می‌رسد و این مهم حاصل نمی‌شود جز از طریق اقداماتی هماهنگ و منسجم در سراسر جهان.

اگرچه تا پیش از وقوع حوادث ۱۱ سپتامبر، سازمان ملل متحد، بخصوص با تصویب کنوانسیون مربوط به سرکوب تأمین مالی تروریسم و نیز تصویب قطعنامه‌ها و اعلامیه‌های متعدد دیگر اقدامات خوبی را در جهت تحقق اهداف فوق انجام داد، لکن عدم استقبال دولتها از این کنوانسیون و بی‌توجهی آنان نسبت به اهمیت مسئله تأمین مالی تروریسم باعث شد، سرانجام شورای امنیت در قطعنامه ۱۳۷۳ کلیه مکانیسم‌ها و ابزارهای موجود جهت مبارزه با تأمین مالی تروریسم را در قالبی دیگر بر دولتها تحمیل نماید.

گسترده‌گی ابعاد حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر و حجم امکانات و منابع تخصیص‌یافته برای اجرای آن نشان می‌دهد که تا چه اندازه نگرانی از تأمین و تقویت مالی گروهها و سازمانهای تروریستی بجا و قابل‌درک است. قطعنامه ۱۳۷۳ که به‌دنبال وقوع این حوادث صادر شد خشکاندن سرچشمه‌های تأمین مالی تروریسم را به‌عنوان راه اصلی مبارزه با تروریسم بین‌المللی در کانون توجه خود قرار داده است.^{۸۹} در مقدمه این قطعنامه، شورای امنیت «بر ضرورت تقویت و افزایش همکاریهای بین‌المللی دولتها جهت مسدود نمودن و از میان بردن منابع مالی و سایر امکانات

86. Ilias Bantekas, *op.cit.*, p. 316.

87. *Ibid.*, p. 320.

۸۸. خمای‌زاده، فرهاد، مبارزه با پول‌شویی در بانکها و مؤسسات مالی؛ نگاهی به قانون ضد تروریسم ایالات متحده آمریکا، مجله حقوقی دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی، شماره ۲۹، ۱۳۸۲، ص ۸.

۸۹. نورنون، ژوزف جی. و شمس، هبا، همان، ص ۲۲۸.

ارتکاب فعالیت‌های تروریستی» تأکید کرده است.^{۹۰}

عمده تعهداتی که شورای امنیت در چارچوب این قطعنامه جهت مقابله با تأمین مالی تروریسم ایجاد نموده همان است که کنوانسیون سازمان ملل متحد راجع به جلوگیری و سرکوب تأمین و تقویت مالی تروریسم مصوب ۱۹۹۹ مقرر کرده است. چنین اقدامی از سوی شورای امنیت، چنانکه گفته شد، رویه‌ای بی‌سابقه به‌شمار می‌آید. شورای امنیت در این قطعنامه و بر اساس فصل هفتم منشور اعلام می‌دارد که تمام دولت‌ها باید:

- ۱- از تأمین مالی اعمال تروریستی جلوگیری و آن را متوقف کنند؛^{۹۱}
- ۲- ارائه یا جمع‌آوری داوطلبانه کمک‌های مالی را از هر طریق، مستقیم و غیرمستقیم توسط اتباع خود یا در قلمرو خود، به‌منظور استفاده در جهت اعمال تروریستی، عملی مجرمانه قلمداد کنند؛^{۹۲}
- ۳- بدون تأخیر، منابع مالی و اقتصادی و سایر دارایی‌های کسانی را که مرتکب اعمال تروریستی می‌شوند یا درصدد ارتکاب آن هستند یا در ارتکاب اعمال تروریستی مشارکت یا آن را تسهیل می‌کنند، مسدود نمایند؛^{۹۳}
- ۴- منابع مالی یا امکانات اقتصادی و دیگر دارایی‌ها را که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به این افراد تعلق دارد یا در اختیار آنان است، فوری مسدود کنند؛^{۹۴}
- ۵- منابع مالی و اقتصادی و دارایی‌های اشخاص و نهادهایی را که از طرف یا به دستور این قبیل افراد و نهادها عمل می‌کنند، فوری مسدود کنند، از جمله دارایی‌های فراهم شده از منابع اقتصادی‌ای که مستقیم یا غیرمستقیم به این قبیل افراد و نهادهای وابسته تعلق دارند؛^{۹۵}
- ۶- اتباع خود یا هر شخص یا نهاد در قلمرو خود را از ارائه امکانات مالی و هرگونه خدمات اقتصادی مستقیم یا غیرمستقیم به اشخاصی که مرتکب اعمال تروریستی می‌شوند یا درصدد ارتکاب یا تسهیل آن هستند، منع کنند. این ممنوعیت باید شامل نهادهای وابسته به تشکیلات تروریستی نیز بشود؛^{۹۶}
- ۷- از پناه دادن به کسانی که اعمال تروریستی را پشتیبانی مالی و ... می‌کنند، خودداری

90. SC/Res/ 1373, 2001, Preamble.

91. *Ibid.*, para. 1(a).

92. *Ibid.*, para. 1(b).

93. *Ibid.*, para. 1(c).

94. *Ibid.*

95. *Ibid.*

96. *Ibid.*, para. 1(d).

کنند؛^{۹۷}

۸- مانع استفاده از قلمرو خود بر ضد شهروندان خود یا سایر کشورها توسط کسانی شوند که اقدامات تروریستی را حمایت مالی و ... می‌نمایند؛^{۹۸}

۹- از اینکه هرکس در پشتیبانی مالی و ... از اعمال تروریستی شرکت دارد به دست عدالت سپرده می‌شود، اطمینان حاصل کنند؛^{۹۹}

۱۰- در تحقیقات جنائی یا رسیدگی‌های کیفری مربوط به حمایت‌های مالی و غیرمالی از اعمال تروریستی مالی بیشترین همیاری را با یکدیگر می‌دول دارند.^{۱۰۰}

بدین ترتیب شورای امنیت در دو قالب با تأمین مالی تروریسم به مقابله پرداخته:

۱- ایجاد هنجارهای بین‌المللی برای مبارزه با تأمین مالی تروریسم؛

۲- انسداد دارایی تروریستها و سازمان‌های تروریستی.^{۱۰۱}

با بررسی و مقایسه مفاد این قطعنامه و مقررات کنوانسیون سرکوب تأمین مالی تروریسم، به‌خوبی شاهد شباهت و یکسانی آنها در زمینه مقابله با تأمین مالی تروریسم خواهیم بود، اما یک تفاوت اساسی نیز وجود دارد و آن اینکه مقررات کنوانسیون تنها محدود به دول عضو آن می‌شود، حال آنکه تعهدات ناشی از قطعنامه ۱۳۷۳ جهانی است، اگرچه دولتها مکلف شده‌اند هر چه سریعتر به کنوانسیون بین‌المللی مربوط به مقابله و سرکوب تأمین مالی تروریسم مصوب ۹ دسامبر ۱۹۹۹ بپیوندند.^{۱۰۲}

۴) عدم پشتیبانی مستقیم و غیرمستقیم از تروریسم

در حقوق بین‌الملل، دولتها متعهد می‌باشند از اقدامات تروریستی حمایت و پشتیبانی نکنند. این تعهد از هنگام تشکیل سازمان ملل متحد و صدور اعلامیه جهانی حقوق بشر وجود داشته است. اقداماتی چون قتل، ایجاد رعب و وحشت برای غیرنظامیان و یا سازماندهی و تشویق اقدامات فوق، همواره به‌عنوان نقض فاحش حقوق بشر و حقوق بشردوستانه محکوم بوده و کلیه اسناد بین‌المللی اعم از اسناد سازمان ملل متحد و سایر کنوانسیونهای بین‌المللی دست کم بر این مسئله اجماع داشته‌اند که دولتها باید از سازماندهی، تحریک یا مشارکت در اقدامات تروریستی امتناع نمایند.

97. *Ibid.*, para. 2(c).

98. *Ibid.*, para. 2(d).

99. *Ibid.*, para. 2(e).

100. *Ibid.*, para. 2(f).

۱۰۱. طیبی فرد، امیرحسین. همان، صص ۲۶۷ و ۲۶۹.

102. *Ibid.*, para. 3(d).

منشور ملل متحد اگرچه صراحتاً از تروریسم نام نبرده است اما ماده ۲ (بند ۴) به صورت غیرمستقیم حمایت دولت از تروریسم را ممنوع نموده است.^{۱۰۳} منشور در این ماده اعلام می‌دارد: «کلیه اعضا در روابط بین‌المللی خود باید از توسل به زور یا تهدید علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی سایر دولتها یا از روشهای دیگری که با اهداف ملل متحد مابین داشته باشد، خودداری کنند».^{۱۰۴}

مجمع عمومی در سال ۱۹۷۰ اعلامیه اصول حقوق بین‌الملل درباره روابط دوستانه و همکاری میان دولتها را در تکمیل ممنوعیت تلویحی منشور در مورد حمایت از تروریسم بین‌المللی صادر نمود که صراحتاً بیان می‌دارد: همه دولتها موظفند از سازماندهی، ایجاد و تحریک و ترغیب منازعات داخلی یا اقدامات تروریستی و فعالیتهای مسلحانه در قلمرو خود یا دیگر کشورها خودداری ورزند و از هرگونه کمک و حمایت مادی و معنوی به این‌گونه جریانات ممانعت به عمل آورند و متعهد شوند در منازعات داخلی کشورهای دیگر مداخله ننمایند.^{۱۰۵}

برخلاف بند (۴) ماده ۲ منشور که تنها از دولتها می‌خواهد از تهدید یا استفاده از زور خودداری نمایند، اعلامیه مربوط به روابط دوستانه صراحتاً از دول جهان می‌خواهد که از هرگونه حمایت و پشتیبانی از تروریسم در قلمروشان خودداری کنند. بنابراین اگر دولتها به هر شکل در سازماندهی، تحریک، تشویق اقدامات تروریستی و کمک به آن مشارکت نمایند مستقیماً مسئول خواهند بود.^{۱۰۶}

به هر صورت اگرچه دولتها، به موجب حقوق بین‌الملل عرفی و به دلیل اینکه تروریسم اقدامی مجرمانه محسوب می‌شود و دولتها نمی‌توانند موضوع حقوق بین‌الملل کیفری قرار بگیرند، نمی‌توانند مرتکب اعمال تروریستی شوند، اما قطعنامه‌های مجمع عمومی و دیگر اسناد بین‌المللی مکرراً هرگونه حمایت مستقیم و غیرمستقیم دولتها از تروریسم را محکوم می‌نمایند.^{۱۰۷}

البته دولتها همواره سعی می‌کنند به گونه‌ای عمل نمایند که برچسب تروریستی بودن بر آنها نخورد، به همین خاطر کمتر دولتی خود مستقیماً در سازماندهی و طراحی فعالیتهای تروریستی

103. Scott M. Malzahn, *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 83, 2002-2003, p. 87.

۱۰۴. بند ۴ ماده ۲ منشور.

105. GA/Res/ 2625, *op.cit.*

106. Greg Travalio and John Altenburg, *Terrorism, State Responsibility and the Use of Military Force*, *Chicago Journal of International Law*, Vol. 97, 2003, p. 100.

107. Scott M. Malzahn, *op.cit.*, p. 90.

البته در اینجا امکان طرح مسئولیت کیفری کارگزاران دولتی که به عملیات تروریستی دست می‌زنند و همچنین مسئولیت مدنی دولت متبوع آنها وجود دارد.

مشارکت می‌نماید و بیشتر از طریق تشویق، تحریک و یا کمک‌های غیرمستقیم از آن حمایت می‌کند.^{۱۰۸}

از نمونه‌های بارز حمایت مستقیم دولت از تروریسم می‌توان به اقدامات دولت لیبی در قضیه لاکربی و پشتیبانی مستقیم رژیم دفاکتوی طالبان از بن‌لادن و گروه القاعده نام برد. شکل دیگر حمایت از اقدامات تروریستی در قالب حمایت از گروه‌های ضعیف و ستم‌دیده صورت می‌پذیرد. در این حالت دولتها نه تنها از خواسته‌های سیاسی یک گروه ستم‌دیده حمایت می‌کنند، بلکه هرگونه پشتیبانی مالی و نظامی را از اقدامات خشونت‌بار آنها به‌عمل می‌آورند. حتی برخی از دولتها اجازه می‌دهند چنین گروه‌هایی از قلمروشان برای تأسیس اردوگاه‌های آموزشی استفاده نمایند. این دولتها همچنین حمایت‌های حقوقی را برای حمایت از اقدامات خشونت‌بار گروه‌ها در قلمرو مرزهای داخلی‌شان به‌عمل می‌آورند.^{۱۰۹} البته این نکته را بایستی در نظر داشت که این‌گونه حمایت‌ها همیشه در جهت همدردی و همفکری با گروه‌های ستم‌دیده صورت نمی‌پذیرد، بلکه در غالب موارد، دولتها بر مبنای منافع ملی و ایدئولوژی‌های خود دست به این کارها می‌زنند.^{۱۱۰} بنابراین هرگونه حمایت دولتها از اقدامات تروریستی چه به صورت عملی باشد و چه به صورت اغماض و چشم‌پوشی ... ممنوع است و موجبات مسئولیت بین‌المللی دولتها را فراهم می‌آورد.

کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد (ILC)^{۱۱۱} مواد ۸ و ۱۱ پیش‌نویس طرح مسئولیت دولتها را به این امر اختصاص داده است. کمیسیون در ماده ۸ آورده است: رفتار (ممنوعه) شخص یا گروهی از اشخاص به‌موجب حقوق بین‌الملل به دولت منتسب می‌گردد، اگر آن شخص یا گروهی از اشخاص در حقیقت به دستور مستقیم و یا تحت کنترل دولت به آن رفتار اقدام کنند.^{۱۱۲} ماده ۱۱ طرح حتی به دستور دولت یا تحت کنترل دولت بودن اقدام را هم لازم ندانسته و اعلام نموده:

اگر دولتها با آگاهی، از ارتکاب اعمال ممنوعه از سوی شخص یا گروهی از اشخاص از آن چشم‌پوشی و اغماض نمایند، برای انتساب مسئولیت آن رفتار به دولت کفایت.^{۱۱۳}

108. Sami Zeidan, *Desperately Seeking Definition: the International Communities Quest for Identifying the Specter of Terrorisem*, Cornell International Law Journal, Vol.36, 2003-2004, pp. 494-495.

109. Alikhan, *A Legal Theory of International Terrorism*, Published in 19 Connecticut Law Review, 1987.

110. *Ibid.*

111. International Law Commission.

112. Text of the Draft Articles on Responsibility of States for International Wrongful Acts, Official Records of the General Assembly, fifty session, 2001, Supplement No. 10, CA/ 56/101, (hap.v), Article 8.

113. *Ibid.*, Article 11.

دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه فعالیت‌های نظامی و شبه نظامی علیه نیکاراگوئه مسئله حمایت و پشتیبانی دولت از اقدامات تروریستی را مورد توجه قرار داد. دیوان در این قضیه حکم نمود که ایالات متحده در قبال فعالیت‌های کنتراها (contra)^{۱۱۴} نیکاراگوئه مسئول نمی‌باشد، بدین خاطر که دلایلی که کنتراها را تحت کنترل و وابسته به ایالات متحده قرار دهد، کافی نبوده‌اند.^{۱۱۵} در آن زمان دولت ایالات متحده تحت رهبری ریگان در جهت سرنگونی حکومت کمونیستی حاکم بر نیکاراگوئه اقدام به سازماندهی، آموزش، تسلیح و تأمین مالی کنتراها می‌نمود که بسیاری از آنها جزو گارد ملی دیکتاتور سابق نیکاراگوئه، آناستاسیو سوموزا^{۱۱۶} بودند. اینها بارها مرتکب قتل، تجاوز و ترور شهروندان نیکاراگوئه گردیدند. ایالات متحده سالها به حمایت از آنان ادامه می‌داد.^{۱۱۷} دیوان بین‌المللی دادگستری در این قضیه استدلال نمود که حمایت ایالات متحده از کنتراها منجر به نقض حاکمیت سرزمینی نیکاراگوئه شده که این نقض حقوق بین‌الملل است، لکن به‌منظور انتساب اقدامات کنتراها به ایالات متحده، دیوان به دلایلی نیاز دارد که ثابت کند در هر مورد عملکرد کنتراها منعکس‌کننده استراتژی دولت امریکا بوده و مستقیماً توسط آن طراحی شده است.^{۱۱۸}

رای دیوان در این قضیه، بعدها به‌خاطر بالا بودن آستانه دیوان در زمینه تعیین دولت مسئول حامی تروریسم، مورد انتقاد حقوقدانان واقع شد.^{۱۱۹} به هر صورت دیوان این مسئله را رد نکرده که کنتراها تحت حمایت و پشتیبانی امریکا بوده‌اند، بلکه تنها بر این نکته تأکید داشته که دلیلی وجود ندارد مورد به مورد ثابت کند که اقدامات کنتراها در نقض حقوق بشردوستانه، تحت نظر و دستور مستقیم ایالات متحده قرار داشته است، و الا دیوان این مسئله را تأیید کرد که اقدامات امریکا در کمک به سازماندهی، تشویق، آموزش، کمک و تأمین مالی کنتراها نقض حقوق بین‌الملل بوده است.

بنابراین دیگر تردیدی نیست که امروزه هرگونه پشتیبانی و حمایت از اقدامات تروریستی، به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم در قالب سازماندهی، تشویق، تحریک، کمک، مشارکت و غیره نقض منشور و حقوق بین‌الملل است.

قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت که تعهدات گسترده‌ای را جهت مقابله با تروریسم تبیین

114. Nicaraguan Contras.

115. ICJ Reports, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicar. v. US), 1986, p. 109.

116. Anastasio Somoza.

117. Scott M. Malzahn, *op.cit.*, p. 100.

118. *Ibid.*

119. *Ibid.*, pp. 99-101.

نموده، بار دیگر مسئله ممنوعیت هرگونه پشتیبانی و حمایت از تروریسم را مورد تأکید قرار داده است. شورای امنیت در این قطعنامه ضمن اینکه صراحتاً بیان می‌دارد تأمین مالی آگاهانه، طراحی و تحریک اعمال تروریستی مغایر با اهداف و اصول سازمان ملل متحد است.^{۱۲۰} صراحتاً دولتها را ملزم می‌نماید:

۱- با موقوف کردن عضوگیری گروههای تروریستی و از بین بردن عرضه اسلحه به تروریستها، از هرگونه پشتیبانی فعال یا غیرفعال از نهادها یا اشخاصی که در تروریسم دخالت دارند، خودداری کنند؛^{۱۲۱}

۲- اقدامات لازم را جهت جلوگیری از ارتکاب اعمال تروریستی اتخاذ نمایند؛^{۱۲۲}

۳- در حوزه پناهندگی از پناه دادن به کسانی که اعمال تروریستی را تأمین مالی، طراحی و یا پشتیبانی می‌کنند، مرتکب آن می‌شوند، یا به تروریستها امان می‌دهند، خودداری کنند؛^{۱۲۳}

۴- بر اساس حقوق بین‌الملل مراقب باشند که مرتکبین، سازمان‌دهندگان یا تسهیل‌کنندگان اعمال تروریستی از پناهندگی سوءاستفاده نکنند؛^{۱۲۴}

۵- مانع استفاده از قلمرو خود بر ضد سایر کشورها یا شهروندان آنها توسط کسانی شوند که اقدامات تروریستی انجام می‌دهند یا آن را تسهیل، تأمین مالی یا طراحی می‌کنند؛^{۱۲۵}

۶- از این امر که هر کس در تأمین مالی، طراحی، آماده‌سازی یا ارتکاب اعمال تروریستی یا پشتیبانی از آن شرکت دارد، به دست عدالت سپرده می‌شود، اطمینان حاصل کنند؛^{۱۲۶}

۷- در ارتباط با تحقیقات جنائی یا جریان رسیدگی‌های کیفی در زمینه تأمین مالی یا پشتیبانی اعمال تروریستی بیشترین همیاری را با یکدیگر می‌بذول دارند.^{۱۲۷}

بدین ترتیب دیگر هیچ تردیدی وجود ندارد که هرگونه پشتیبانی و حمایت از تروریسم اعم از مستقیم یا غیرمستقیم ممنوع است و قطعنامه ۱۳۷۳ در این خصوص حجت را بر همه دولتها تمام کرده است. بعد از این قطعنامه نیز، شورای امنیت طی قطعنامه‌هایی که صادر کرده مرتباً با تأکید بر اینکه کشورها باید به تعهداتشان به‌موجب قطعنامه ۱۳۷۳ عمل نمایند، بر مسئله ممنوعیت هرگونه حمایت از تروریسم و سازماندهی، تشویق، تحریک و ترغیب آن اصرار ورزیده است.^{۱۲۸}

120. SC/Res/ 1373, para. 5.

121. *Ibid.*, para. 2(a).

122. *Ibid.*, para. 2(b).

123. *Ibid.*, para. 2(c).

124. *Ibid.*, para. 3(f).

125. *Ibid.*, para. 2(d).

126. *Ibid.*, para. 2(f).

127. *Ibid.*, para. 2(f).

مبحث دوم: سازوکارهای اجرائی مفاد قطعنامه ۱۳۷۳

همانطور که شاهد بودیم شورای امنیت سازمان ملل متحد پس از وقوع حوادث ۱۱ سپتامبر اقدامات گسترده‌ای را جهت مبارزه با تروریسم انجام داد. شورای امنیت در قطعنامه ۱۳۷۳ هنجارهایی را که در این خصوص تا آن زمان در قالبهای قراردادی گرفتار مانده بود، به صورت تکلیفی جهانی درآورد؛ شورای امنیت با جسارت خارق‌العاده‌ای تکالیف قراردادی ناشی از کنوانسیونهای ملل متحد در مبارزه با تروریسم را به یکباره به تکالیف سازمانی تبدیل کرد که بدون چون و چرا بر تمامی دول عضو تحمیل می‌گردد. چنین فرایندی در سطح بین‌المللی نوعی «قانونگذاری بین‌المللی» می‌باشد که در نوع خود بی‌نظیر بوده و جهش قابل‌ملاحظه‌ای در حرکت جامعه بین‌المللی به سوی سرکوب تروریسم به شمار می‌رود.^{۱۲۹}

«الزام دولتها به همکاری و معاضدت با یکدیگر»، «مقابله با تأمین مالی تروریسم»، «عدم پشتیبانی مستقیم و غیرمستقیم از تروریسم» و «جرم‌انگاری و تعقیب کیفری تروریسم» چهار تکلیف مشترک تمام کنوانسیون‌های بین‌المللی ضد تروریسم و سایر اسناد بین‌المللی در زمینه مبارزه با تروریسم می‌باشد که شورای امنیت دامنه شمول آنها را به کلیه دولتهای عضو گسترش داد.

شورای امنیت به منظور نظارت بر اجرائی شدن تعهدات مندرج در قطعنامه، دو شیوه را در کنار هم مدنظر قرار داد، اول اینکه دولتها را ملزم نمود به کنوانسیونهای دوازده‌گانه ضد تروریسم بپیوندند چرا که این کنوانسیونها چنانکه شاهد بودیم با رویکردی عملگرایانه و بخشی به صورتی مصداقی با تروریسم برخورد نموده و با تدوین مقررات مفصل و جزئی، شیوه‌های مؤثر مقابله و سرکوب اقدامات تروریستی را مشخص نموده‌اند، و دوم ارائه گزارش به کمیته ضد تروریسم شورای امنیت که متعاقب صدور قطعنامه ۱۳۷۳ تشکیل شد.

(۱) الزام دولتها برای الحاق به کنوانسیونهای مربوط به تروریسم (مشارکت در تحقق

حاکمیت قانون در جامعه بین‌المللی)

شورای امنیت سازمان ملل متحد در قطعنامه ۱۳۷۳ صراحتاً از دولتها می‌خواهد «هرچه سریعتر به کنوانسیونها و پروتکل‌های مربوط به تروریسم بپیوندند، از جمله کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از تأمین مالی تروریسم مصوب ۹ دسامبر ۱۹۹۹».^{۱۳۰} اصولاً تصویب و انعقاد عهدنامه‌های بین‌المللی که از سالیان دراز بر اساس وفاق عام انجام می‌گیرد، روش بسیار وقت‌گیری است. تصویب پروتکل‌های الحاقی به عهدنامه‌های ژنو چهار سال و کنوانسیون مربوط به حقوق دریاهای

۱۲۹. عبداللهی، محسن، پیامدهای حوادث ۱۱ سپتامبر بر مبارزه با تروریسم، همان، ص ۲۵.

130. SC/Res/ 1373, para. 3(d).

ده سال طول کشید. این طولانی شدن زمان برای پذیرش هنجارهای بین‌المللی در دنیای همواره در حال تحول، برآزنده به‌نظر نمی‌رسد. اقتضائات دنیای فعلی سرعت بیشتری را در این باره می‌طلبد. این امر بیشتر از آن جهت در خور توجه است که مراحل تصویب و تأیید عهدنامه‌ها، خود به زمان زیادی نیاز دارد و ممکن است زمانی تعداد زیادی از دولت‌ها به این عهدنامه‌ها بپیوندند که عهدنامه‌ها دیگر کارایی لازم را ندارند.

پیشتر دیدیم شورای امنیت با روش مثبتی که در پیش گرفت و مورد قبول تعدادی از کشورها واقع شد، زمان تصویب عهدنامه‌ها را بسیار کوتاه کرد، در واقع شورا با تصویب قطعنامه‌های مربوط به مبارزه با تروریسم به روش شبه عهدنامه‌ای، مدت دهها سال را به چند روز کاهش داد. علی‌رغم سودمندی این روش باید اذعان کرد که این روش چاره همه دردها نیست. اگر می‌خواهیم الحاق کشورها جنبه شکلی و صوری به خود نگیرد باید تلاش کنیم تا از طرق مختلف زمینه‌های مشارکت واقعی و همکاری دولت‌ها را فراهم نماییم.^{۱۳۱}

تا سال ۲۰۰۱ و پیش از وقوع حوادث ۱۱ سپتامبر در جامعه بین‌المللی حدود ۱۲ کنوانسیون جهانی (و ۷ کنوانسیون منطقه‌ای) در خصوص مبارزه با تروریسم در حوزه‌های مربوط به امنیت هوایی و هوانوردی، امنیت دریایی و دریانوردی، امنیت شخصی، امنیت دیپلماتیک، بمب‌گذاری و تأمین مالی تروریسم به تصویب رسیدند که جز در حوزه هوایی و هوانوردی، بقیه با استقبال و پذیرش خوبی از سوی دولت‌ها واقع نشدند.^{۱۳۲}

جدول ذیل وضعیت امضاء و تصویب کنوانسیونهای فوق از سوی دولت‌ها را تا پیش از وقوع حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ نشان می‌دهد.^{۱۳۳}

۱۳۱. ساندوز، ایو، مبارزه علیه تروریسم و حقوق بین‌الملل: خطرات و فرصتها، همان، ص ۳۶۸.

۱۳۲. چه‌بسا اگر کنوانسیونهای فوق به تصویب همه دولت‌ها می‌رسیدند و به‌طور کامل اجرا می‌شدند شاید شاهد حادثه دلخراش ۱۱ سپتامبر نمی‌بودیم.

۱۳۳. این جدول و نیز متن سایر کنوانسیونها از منبع ذیل استخراج شده‌اند:

M. herif Bassiouni, International Terrorism: Multilateral Conventions (1937-2001), Transnational Publishers, Inc., New York, 2001.

ردیف	عنوان کنوانسیون یا پروتکل	تاریخ و محل امضاء	تاریخ لازم الاجرا شدن	تعداد دول امضاء کننده	تعداد دول تصویب کننده
۱	کنوانسیون مقابله با جرائم و سایر اعمال ارتكابی در هواپیما	توكيو ۱۹۶۳	۱۹۶۹/۱۲/۴	۴۱	۱۷۳
۲	کنوانسیون مقابله با تصرف غیرقانونی هواپیما	لاسه ۱۹۷۰	۱۹۷۱/۱۰/۱۴	۷۹	۱۷۵
۳	کنوانسیون مقابله با اقدامات غیرقانونی علیه ایمنی هواپیمایی کشوری	مونترال ۱۹۷۱	۱۹۷۱/۶/۴	۶۰	۱۷۹
۴	کنوانسیون مجازات و جرائم علیه اشخاص مورد حمایت بین‌المللی از جمله مأمورین دیپلمات	نیویورک (سازمان ملل متحد) ۱۹۷۳	۱۹۷۷/۲/۲۰	۲۶	۱۰۵
۵	کنوانسیون بین‌المللی مقابله با گروه‌گانگیری	نیویورک (سازمان ملل متحد) ۱۹۷۹	۱۹۸۳/۶/۲	۳۹	۹۸
۶	کنوانسیون محافظت فیزیکی از مواد هسته‌ای	وین ۱۹۸۰	۱۹۸۷/۲/۸	۴۵	۶۷
۷	پروتکل مقابله با اقدامات غیرقانونی خشونت‌آمیز در فرودگاههایی که در خدمت هواپیمایی کشوری بین‌المللی است (الحاقی به کنوانسیون مونترال ۱۹۷۱)	مونترال ۱۹۸۸	۱۹۸۹/۸/۶	۶۹	۱۰۲
۸	کنوانسیون مقابله با اقدامات غیرقانونی علیه ایمنی دریانوردی	رم ۱۹۸۸	۱۹۹۲/۳/۱	۴۱	۴۱
۹	پروتکل مقابله با اقدامات غیرقانونی علیه سکوهاي ثابت واقع در فلات قاره (الحاقی به کنوانسیون مقابله با اقدامات غیرقانونی علیه ایمنی دریانوردی)	رم ۱۹۸۸	۱۹۹۲/۳/۱	۳۹	۳۸
۱۰	کنوانسیون علامت‌گذاری مواد منفجره پلاستیکی به منظور ردیابی آنها	مونترال ۱۹۹۱	۱۹۹۸/۶/۲۱	۵۱	۵۸
۱۱	کنوانسیون بین‌المللی مقابله با بمب‌گذاری تروریستی	نیویورک (سازمان ملل متحد) ۱۹۹۷	۲۰۰۱/۲/۲۳	۵۸	۳۷
۱۲	کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم	نیویورک (سازمان ملل متحد) ۱۹۹۹	-	۴۳	۴

بعد از صدور قطعنامه ۱۳۷۳ کلیه دولتها مکلف شدند هرچه سریعتر به کنوانسیونهای فوق ملحق شوند^{۱۳۴} که همین امر موجب شد میل پیوستن دولتها به این قبیل کنوانسیونها بعد از آن تاریخ افزایش یابد، طوری که کنوانسیون سرکوب و جلوگیری از تأمین مالی تروریسم که تا پیش از این قطعنامه تنها ۴ کشور عضو آن بودند و حتی لازم‌الاجراء نیز نشده بود، تا ۳۰ آوریل ۲۰۰۳، ۱۳۲ کشور را جذب خود کرد و ۱۳۲ کشور مفاد آن را امضا نمودند.

در مورد سایر کنوانسیونها نیز وضعیت تقریباً این‌گونه است. در ادامه آخرین وضعیت پیوستن دولتها به کنوانسیونهای ضد تروریسم را تا ژانویه ۲۰۰۶ بررسی می‌نماییم.

ردیف	عنوان کنوانسیون یا پروتکل	تعداد دول امضاءکننده	تعداد دول تصویب‌کننده
۱	کنوانسیون مقابله با جرایم و سایر اعمال ارتكابی در هواپیما	۴۱	۱۸۰
۲	کنوانسیون مقابله با تصرف غیرقانونی هواپیما	۷۹	۱۸۱
۳	کنوانسیون مقابله با اقدامات غیرقانونی علیه ایمنی هواپیمایی کشوری	۶۰	۱۸۳
۴	کنوانسیون پیشگیری و مجازات جرایم علیه اشخاص مورد حمایت بین‌المللی از جمله مأمورین دیپلمات	۲۶	۱۵۹
۵	کنوانسیون بین‌المللی مقابله با گروگانگیری	۳۹	۱۵۳
۶	کنوانسیون محافظت فیزیکی از مواد هسته‌ای	۴۵	۶۹
۷	پروتکل مقابله با اقدامات غیرقانونی خشونت‌آمیز در فرودگاههایی که در خدمت هواپیمایی کشوری بین‌المللی است (الحاقی به کنوانسیون مونترال (۱۹۷۱))	۶۹	۱۵۶
۸	کنوانسیون مقابله با اقدامات غیرقانونی علیه ایمنی دریانوردی	۴۱	۱۳۴
۹	پروتکل مقابله با اقدامات غیرقانونی علیه سکوهاي ثابت واقع در فلات قاره (الحاقی به کنوانسیون مقابله با اقدامات غیرقانونی علیه ایمنی دریانوردی)	۳۹	۱۲۳
۱۰	کنوانسیون علامت‌گذاری مواد منفجره پلاستیکی به‌منظور ردیابی آنها	۵۱	۱۲۱
۱۱	کنوانسیون بین‌المللی مقابله با بمب‌گذاری تروریستی	۵۸	۱۴۵
۱۲	کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم	۴۳	۱۴۹
۱۳	کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تروریسم هسته‌ای - سازمان ملل متحد ۲۰۰۵	۹۷	-

134. SC/Res/ 1373, para. 3(d).

به‌طور کلی پیوستن به کنوانسیونها از آن جهت اهمیت دارد که تقریباً هر کدام از آنها حسب ضرورت اجتماعی موجود در دوره تصویبی خود، مورد مذاکره قرار گرفته و به تصویب رسیده‌اند و حاوی مقررات مفصل در خصوص اجرا و اعمال آن می‌باشند؛ بنابراین فرض بر این است که با پیوستن به این کنوانسیونها اجرای تعهدات مندرج در قطعنامه ۱۳۷۳ با ابزارهای بهتری صورت می‌پذیرد. به بیان بهتر کنوانسیونهای فوق نقش آیین‌نامه اجرایی قطعنامه ۱۳۷۳ را ایفا می‌نمایند. اما پرسش اساسی در اینجا این است که آیا اجرای مفاد این قطعنامه با توجه به اینکه در بند ۳ آن تأکید شده، دولتها باید به کنوانسیونهای ضد تروریسم بپیوندند، مستلزم پیوستن دولتها به این کنوانسیونهاست؟ به عبارت دیگر اگر دولتی عضو کنوانسیونهای مذکور نباشد هیچ تعهدی نخواهد داشت؟ چنانکه گفته شد به موجب ماده ۲۵ منشور، دول عضو ملل متحد پذیرفته‌اند که تصمیمات شورای امنیت را که بر طبق این منشور صادر می‌شود، قبول و اجرا نمایند. در این خصوص شورای امنیت در قطعنامه‌هایی که راجع به تروریسم صادر نموده همواره بر این نکته تأکید داشته که اقداماتش در زمینه مبارزه با تروریسم در چارچوب منشور و در راستای اجرای وظایفش بوده است.^{۱۳۵}

تردیدی نیست که پیوستن یا نپیوستن به این کنوانسیونها هیچ تأثیری بر تعهداتی که دولتها به موجب قطعنامه ۱۳۷۳ دارا می‌باشند، ندارد. چنانکه گفتیم الزام به الحاق به کنوانسیونهای ضد تروریسم تنها در جهت اجرای بهتر و مؤثرتر تکالیف ناشی از قطعنامه ۱۳۷۳ و نیز کمک به مشارکت در تحقق حاکمیت قانون در جامعه بین‌المللی صورت پذیرفته است والا دولتها با ارائه گزارشات خود در خصوص اعمال و اجرای قطعنامه فوق در عمل نشان داده‌اند که تعهدات آن برای آنها لازم‌الاتباع است.

۲) ارائه گزارش به شورای امنیت و تشکیل کمیته ضد تروریسم

شورای امنیت سازمان ملل متحد بر اساس ماده ۲۸ آیین کار داخل خود، تصمیم می‌گیرد کمیته‌ای را در شورای امنیت متشکل از تمام اعضای شورا تشکیل دهد تا بر اجرای قطعنامه ۱۳۷۳ نظارت کند و از تمام کشورها می‌خواهد که حداکثر تا ۹۰ روز پس از تصویب این قطعنامه بر اساس جدول زمانی که کمیته پیشنهاد خواهد کرد، در خصوص اقداماتی که در جهت اجرای این قطعنامه انجام داده‌اند، به کمیته گزارش دهند.^{۱۳۶} همچنین شورا کمیته مذکور را مکلف می‌کند که مأموریت و برنامه کاری خود را ظرف ۳۰ روز از تصویب این قطعنامه ترسیم کند و با رایزنی دیرکل کمک‌هایی را که نیاز دارد، بررسی کند. تشکیل این کمیته توسط شورای امنیت

۱۳۵. رک. پاورقی شماره ۳۹.

136. SC/Res/ 1373, para. 6.

در چارچوب ماده ۲۹ منشور صورت گرفته است. به موجب این ماده « شورای امنیت می‌تواند ارکان فرعی‌ای را که برای انجام وظایف خود لازم می‌بیند تأسیس نماید».

کمیته فوق، خود از ۳ کمیته فرعی دیگر تشکیل شده که موظف به بررسی و ارزیابی گزارشها می‌باشند و به گروهی از کارشناسان که توسط دبیرکل سازمان ملل متحد در این خصوص به کار گرفته شده‌اند، کمک می‌کنند.

کمیته ضدتروریسم شورای امنیت (ctc)^{۱۳۷} دارای ده کارشناس می‌باشد که هشت نفر از آنها وظیفه بررسی گزارشهای ارائه شده توسط دولتها را بر عهده دارند و دو نفر دیگر با برنامه کمک‌های فنی (ctc) همکاری می‌کنند، لذا هشت نفر از کارشناسان ctc مسئول بررسی و تحلیل گزارشهایی که توسط دولتها به کمیته تقدیم می‌گردد، می‌باشند.^{۱۳۸}

شورای امنیت در قطعنامه ۱۳۷۳ تنها به این مسئله اشاره داشته که کمیته‌ای تشکیل می‌گردد که وظیفه‌اش نظارت بر اجرای مفاد قطعنامه است و دولتها را فرا می‌خواند که در خصوص نحوه اجرای قطعنامه در کشورهای خود، به کمیته مذکور گزارش دهند اما راهکار مشخصی را ارائه نمی‌دهد. شورا در اینجا باید عملکرد و نقش خود را از طریق ایجاد گفتگو بین شورای امنیت و دول عضو به منظور ایجاد بالاترین ظرفیتها جهت مقابله جهانی با تروریسم، ایفاء نماید^{۱۳۹} و ایجاد روابطی رو به توسعه با سازمانهای بین‌المللی، منطقه‌ای و زیر منطقه‌ای کند.^{۱۴۰}

تاکنون بالغ بر ۵۰۰ گزارش از سوی دولتها به آن کمیته ارائه شده است. کلیه دولتها اولین گزارش خود را به کمیته ارائه داده‌اند و بسیاری دیگر از کشورها گزارش‌های دوم، سوم و حتی چهارم خود را نیز در خصوص مسائل فوق تقدیم نموده‌اند.^{۱۴۱} مسئله‌ای که غالباً در مورد کمیته ضدتروریسم شورای امنیت مطرح می‌شود این است که آیا تا امروز کمیته توانسته است تأثیر مستقیمی بر مبارزه با تروریسم بگذارد؟ پاسخ مثبت است. اما نه به شیوه‌هایی که تاکنون مطالعه کردیم. به گونه‌ای که قبلاً گفته شد کمیته ضد تروریسم تروریستها را شناسایی نمی‌کند یا تحریم‌هایی را بر دولت‌های حامی تروریسم تحمیل نمی‌نماید یا به اقدامات تروریستی خاص پاسخ نمی‌دهد، بلکه در جهت تقویت زیرساختهای مورد نیاز برای مبارزه با تروریسم اقدام می‌نماید. تلاشهای کمیته در آینده نیز بایستی ادامه یابد و جامعه بین‌المللی بایستی حمایت‌های

137. The Counter - Terrorism Committee.

138. Eric, Rosand, Security Council Resolution 1373, the Counter - Terrorism Committee, and the Fight against Terrorism, the American Journal of International Law, Vol. 97, 2003, pp. 334-335.

139. *Ibid.*, p. 335.

140. Jane E. Stromseth, An Imperial Security Council? Implementing Security Council Resolutions 1373 and 1390, Asil Proceedings, 2003, p. 41.

۱۴۱. رک. برای مطالعه گزارش‌های دولتها به کمیته ضدتروریسم شورای امنیت: www.un.org/docs/sc/committees/1373/reports.htm

مؤثری را از آن در جهت ایفای وظایفش به عمل بیاورد.^{۱۴۲} بخصوص اینکه کمیته در تداوم راهش با چالش‌هایی چون کمبود منابع مالی، عدم همکاری و کمک از سوی سایر نهادها، تمرکز صرف کمیته بر گزارشات کتبی دولتها، فقدان تعریفی مورد توافق از تروریسم میان اعضای ملل متحد، مسئله حمایت از حقوق بشر در زمان مبارزه با تروریسم و غیره مواجه می‌باشد.^{۱۴۳}

نتیجه‌گیری

از تروریسم به‌عنوان «سرطان»^{۱۴۴} دنیای مدرن یاد می‌کنند.^{۱۴۵} بی‌شک جامعه جهانی این معضل بین‌المللی شده را یکی از دغدغه‌های اصلی خود و از عوامل مؤثر تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی تلقی می‌کند.

از هنگامی که سازمان ملل متحد در دهه هفتاد ابتکار عمل را در مبارزه با تروریسم در دست گرفت آشکار بود که مشکلات غلبه‌ناپذیری در قالب یک رویکرد سیاسی برای طراحی یک رژیم مورد توافق برای مبارزه با تروریسم وجود دارد.^{۱۴۶} به همین خاطر و نیز به دلیل رشد اقدامات تروریستی در این دهه، جامعه بین‌المللی با نگرشی عملگرایانه برخی از اقدامات خاص را به‌عنوان اقدامی مجرمانه و تروریستی قلمداد کرد و برای هرکدام رژیم حقوقی مشخصی را تبیین نمود (هرچند تلاشها برای دستیابی به مفهومی روشن از تروریسم متوقف نگردید). و بدین ترتیب کنوانسیونهای بین‌المللی متعددی در مبارزه با تروریسم به تصویب رسیدند.

در کنار این تلاشها، مجمع عمومی و شورای امنیت سازمان ملل متحد نیز طی سالها قطعنامه‌های متعددی را در خصوص تروریسم و ضرورت مبارزه جدی با آن به تصویب رسانده‌اند. تقریباً از هنگام تشکیل جلسه سران شورای امنیت در ژانویه ۱۹۹۲ بود که مسئله تروریسم به‌عنوان یکی از عوامل تهدید کننده صلح و امنیت بین‌المللی به‌طور مستقیم در دستور کار شورای امنیت قرار گرفت و تاکنون نیز این روند ادامه داشته است. قضیه لاکربی،^{۱۴۷} سوء قصد علیه رئیس جمهور مصر،^{۱۴۸} انفجار سفارتخانه‌های امریکا در کنیا و تانزانیا^{۱۴۹} و اتخاذ تصمیماتی علیه

142. Eric Rosand, *op.cit.*, p. 337.

143. *Ibid.*, pp. 337, 338, 339, 340.

144. Cancer.

145. Paul Johnson, The Cancer of Terrorism, in: Terrorism: How the West Can Win 31, 1966.

146. Amrith Rohan Perera, International Terrorism, Vikos Publishing House Pvt Ltd, p. 285.

147. see: SC/Res/731, 1992.

SC/Res/748, 1992.

148. SC/Res/1044, 1996.

149. SC/Res/1189, 1998.

افغانستان و گروه‌های تروریستی مستقر در آن^{۱۵۰} و ترور دیپلمات‌های ایرانی در افغانستان،^{۱۵۱} از جمله اقدامات تروریستی بوده‌اند که شورای امنیت آنها را مورد بررسی قرار داده است. اما متأسفانه تمامی این تدابیر در سطح بین‌المللی جهت مبارزه با تروریسم به واسطه عدم مشارکت دولتها ناکام ماند و جامعه بشری در روز ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ شاهد بزرگترین عملیات تروریستی تاریخ بود.

تا پیش از این اقدام، کنوانسیونهای ضد تروریسم با استقبال چندانی از سوی دولتها مواجه نشدند و تلاشهای سازمان ملل متحد نیز در این راستا مؤثر واقع نگردید.

بعد از حوادث ۱۱ سپتامبر، فصل نوینی در حرکت جامعه بین‌المللی به سوی مبارزه‌ای مؤثر و قاطع با تروریسم گشوده شد. شورای امنیت به فاصله ۱۷ روز پس از این حوادث دو قطعنامه مهم صادر کرد. شورا ابتدا در قطعنامه ۱۳۶۸ که در تاریخ ۱۲ سپتامبر ۲۰۰۱ صادر نمود، ضمن اظهار همدردی با خانواده قربانیان حوادث تروریستی در امریکا و حکومت ایالات متحده و نیز ضمن محکومیت شدید تروریسم به عنوان عامل تهدید کننده صلح و امنیت بین‌المللی، حق ذاتی دفاع مشروع فردی و جمعی برای دولت قربانی را مورد تأکید قرار داد و آمادگی خود را برای مبارزه با تروریسم با کلیه ابزارها اعلام نمود^{۱۵۲} و سپس در قطعنامه ۱۳۷۳ که ۱۷ روز بعد به تصویب رساند تدابیر گسترده‌ای را که واجد آثار حقوقی نیز می‌باشند، برای تمام دولتهای جهان به منظور مبارزه با تروریسم اندیشید. شورای امنیت در این قطعنامه به شکلی بی‌سابقه هنجارهایی را که در این خصوص تا آن روز در قالبهای قراردادی گرفتار مانده بود، به صورت تکلیفی جهانی درآورد؛ شورای امنیت با جسارت خارق‌العاده‌ای تکالیف قراردادی ناشی از کنوانسیونهای ملل متحد در مبارزه با تروریسم را به یک باره به تکالیف سازمانی تبدیل کرده که بدون چون و چرا بر تمامی دول عضو تحمیل می‌گردد. چنین فرایندی در سطح بین‌المللی نوعی «قانونگذاری بین‌المللی» می‌باشد که در نوع خود بی‌نظیر بوده و جهش قابل ملاحظه‌ای در حرکت جامعه بین‌المللی به سوی سرکوب تروریسم به شمار می‌رود. «الزام کشورها به همکاری و معاضدت با یکدیگر»، «مقابله با تأمین مالی تروریسم»، «عدم پشتیبانی مستقیم و غیر مستقیم از تروریسم» و «جرم‌انگاری و تعقیب کیفری تروریسم»، چهار تکلیف مشترک تمام کنوانسیونهای بین‌المللی ضد تروریسم و سایر اسناد بین‌المللی در زمینه مبارزه با تروریسم می‌باشند که شورای امنیت آنها را به صورت جهانی درآورد. چنانکه شاهد بودیم این تکالیف تا پیش از قطعنامه ۱۳۷۳ نیز وجود

150. SC/Res/1214, 1998.

SC/Res/1333, 2000.

151. SC/Res/1269, 1999.

152. SC/Res/1368, 2001.

داشتند اما نه مورد اجرا واقع می‌شدند و نه ضرورت آنها مورد توجه قرار می‌گرفت. بدین ترتیب حوادث ۱۱ سپتامبر فرصت خوبی را برای اعضای جامعه بین‌المللی پدید آورد که برای یکبار دیگر، اما این دفعه هم‌صدا با هم تروریسم بین‌المللی را محکوم نمایند جالب اینکه چنین هم‌صدایی را تا پیش از آن حوادث کمتر در مسائل بین‌المللی شاهد بودیم.

همچنین به‌موجب قطعنامه ۱۳۷۳ دولتها ملزم شدند در ظرف زمانی معینی در خصوص اجرای مفاد قطعنامه به کمیته ضد تروریسم شورای امنیت گزارش دهند. همه دولتها گزارشهای خود را حتی در دو یا سه نوبت به شورا ارائه داده‌اند. تاکنون بالغ بر ۵۰۰ گزارش از سوی دولتها به ثبت رسیده است^{۱۵۳} که این امر نشان از الزام‌آور بودن تعهدات مندرج در قطعنامه و نیز جهانی بودن آنها دارد، امری که از طریق تصویب یک کنوانسیون بین‌المللی جامع ممکن بود دهها سال به طول بیانجامد و این می‌تواند نشان از صورت عرفی یافتن «قواعد عام مبارزه با تروریسم» باشد، بخصوص با در نظر گرفتن این موضوع که اقدامات تروریستی به‌خاطر خشونت‌آمیز بودن، ایجاد رعب و وحشت و انگیزه سیاسی نهایتاً منجر به نقض حق حیات، بی‌حرمتی به کرامت و منزلت انسانی و به‌طور کلی نقض فاحش حقوق بشر می‌گردد.^{۱۵۴}

به هر صورت با وجود تمام تمهیداتی که از سوی جامعه بین‌المللی پس از حوادث دلخراش ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ جهت مبارزه‌ای قاطعانه با تروریسم صورت گرفت باز هم شاهد وقوع چند عملیات تروریستی بزرگ در جهان بودیم. اسپانیا، روسیه، انگلستان، مصر، اردن و عراق از مهم‌ترین کشورهای آماج عملیات تروریستی در سالهای اخیر بوده‌اند. وقوع این حوادث نشان می‌دهد که هنوز در جامعه بین‌المللی، اختلاف نظرهای گذشته، بر مسئله مبارزه با تروریسم تأثیر دارد. بعد از حوادث ۱۱ سپتامبر اجماع خوبی در این رابطه میان دولتها شکل گرفت که نتیجه آن در قالب قطعنامه ۱۳۷۳ منعکس شد. شناسایی تعهداتی گسترده در سطح جهانی برای دولتها به‌منظور مبارزه‌ای مؤثر با تروریسم از جمله اقدامات بی‌نظیر شورای امنیت به‌عنوان اصلی‌ترین رکن حافظ صلح و امنیت بین‌المللی محسوب می‌شود. به‌عبارت بهتر شورای امنیت برای آینده اقدام به قانونگذاری نمود، اما متأسفانه شاهد وقوع حوادث تروریستی بوده و هستیم و دولتها در اجرای تعهداتشان در این خصوص قاطع نبوده‌اند.

۱۵۳. برای دسترسی به گزارش دولتها رک.

www.un.org/Docs/sc/committees/1373/Reports.htm

۱۵۴. برای مطالعه بیشتر در این خصوص رک.

Ben Saul, Three Reasons for Defining and Criminalizing Terrorism, *op.cit.*

James D. Fry, Terrorism as a Crime against Humanity and Genocide: the Back Door to Universal Jurisdiction, *Ucla Journal of International Law and Foreign Affairs* 2002-2003.

C. Fijnut, J. Wouters and F. Naert, Legal Instruments in the Fight against International Terrorism a Transatlantic Dialogue, *op.cit.*