

رہیافت‌های پیش‌نگرانه در مهار تروریسم

لیلا نعمتی* راحله سیدمرتضی حسینی** اعظم مهدوی‌پور***

(تاریخ دریافت: ۹۷/۱۰/۱ تاریخ پذیرش: ۹۸/۲/۱۸)

چکیده

ناکارآمدی رویکردهای مجازات‌محور پس از وقوع حملات تروریستی در پیشگیری از این پدیده مجرمانه، به گسترش راهبردهای جدید کنترل تروریسم از رهگذر سازکارهای پیشدستانه و اتخاذ تدابیر پیشگیرانه قبل از وقوع جرایم تروریستی منجر شده است. مقاله حاضر درصدد است با استفاده از روش تحقیق توصیفی - اسنادی به این پرسش که «در راستای پیشگیری از مخاطرات زیانبار تروریسم در مرحله پیش از ارتکاب جرایم تروریستی، چه تمهیدات پیش‌نگرانه‌ای در نظام‌های حقوقی پیش‌بینی شده‌اند؟» پاسخ دهد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهند امروزه رہیافت‌های پیش‌نگر جهت مهار تروریسم جایگاه ویژه‌ای در نظام‌های حقوقی یافته و نظام‌های تقنینی با اتخاذ سازکارهای قبل از وقوع تهدیدات تروریستی، رویکرد آینده‌نگری را نسبت به این پدیده خطرناک اتخاذ کرده‌اند. مهم‌ترین راهبردهای پیش‌نگر در کنترل تروریسم عبارت هستند از تحدید مالکیت، شفافیت مالی و جلوگیری از تأمین مالی تروریسم، محدودیت‌های ارتباطی و آموزشی و اشتغال، الزامات اقامتی و نظارتی، کنترل سفر و تفتیش اماکن. ضمانت‌اجرای اقدامات پیش‌نگرانه در مواجهه با تروریسم شامل اقدامات اجرایی، قرارهای کنترل و بازداشت است.

واژگان کلیدی: پیش‌نگرانه، پیشگیرانه، مداخله اولیه، مدیریت تروریسم، کنترل.

* دانشجوی دکتری فقه و حقوق جزا دانشگاه خوارزمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی، تهران، ایران (نویسنده مسئول):
nemati.lawyer@gmail.com

** استادیار گروه حقوق بین‌الملل دانشگاه خوارزمی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، تهران.

*** استادیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه خوارزمی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، تهران.

مقدمه

امروزه جرایم سازمان‌یافته تروریستی ضمن گسترش خشونت و تهدید امنیت، بسیاری از ابعاد اقتصادی، سیاسی و اجتماعی جوامع بشری را تحت‌الشعاع خود قرار داده‌اند. تروریسم در هزاره کنونی، نه تنها کشتار و اشاعه رعب و وحشت را در پی دارد، بلکه ابعاد جدید آن فرهنگ‌ساز و سترگ ملت‌ها و باورهای مذهبی و فرهنگی این ملل را نیز مورد حمله قرار داده‌اند. از این رو، تهدیدات تروریستی در دهه‌های اخیر به صورت جرمی سازمان‌یافته و فراگیر مطرح شده و ساختارهای حقوقی جدیدی را وارد ادبیات مبارزه با تروریسم کرده‌اند. این راهبردهای جدید تحولات عمیق و جدیدی را در انگاره‌های حقوقی، ابزار مقابله با تروریسم و حتی زمان واکنش به تهدیدات تروریستی ایجاد کرده‌اند.

پس از حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، دولت‌ها اقدامات تروریستی را به مثابه جنگ دانسته و برای خود حق دفاع مشروع قائل شدند. بدین ترتیب، حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر ضمن گسترش دکترین دفاع پیشدستانه یا «بازدارندگی پیش‌نگرانه» (Kegley Jr & Raymond, 2005: 43)، تأثیر بسزایی را در تغییر رویکردهای مواجهه با تروریسم در نظام‌های حقوقی بر جای گذاشته و رویکرد پیش‌نگرانه^۱ کیفری را با شتاب بیشتری ارائه کردند. از این رو، در کنار ابزارهای قهری و پاسخ‌های کیفری به تروریسم که اغلب معطوف به زمان پس از ارتکاب حملات تروریستی هستند، تمهیدات نوظهوری در مهار تروریسم مورد توجه قرار گرفتند که زمان پیش از ارتکاب جرایم تروریستی را مورد هدف قرار می‌دادند تا با پیشدستی از وقوع حملات تروریستی جلوگیری کرده و تهدیدات و آسیب‌های احتمالی را در مراحل اولیه خنثی کنند.

پیشدستی «preemption» در «فرهنگ لغت دانشگاهی مریام وبستر»^۲ به عنوان جلوگیری از وقوع، پیشگیری از رخ دادن و متوقف کردن تعریف شده است (Bunn, 2003: 1). «فرهنگ آکسفورد»^۳ اصطلاح پیشدستی را به عنوان جلوگیری از چیزی از قبل یا پیشی گرفتن تعریف

1. Anticipatory.
2. Merriam-Webster's Collegiate Dictionary.
3. Oxford Dictionary.

می‌کند. در این راهبرد، «prevention» یعنی پیشگیری از حمله به عنوان هدف اصلی مطرح می‌شود (Odhiambo & Others, 2012: 28). این راهبرد، مداخلات دولت قبل از وقوع تهدید را ضروری می‌داند؛ یعنی تغییر در تأکید دولت از حالت واکنشی^۱ و تنبیهی^۲ که پس از آسیب مداخله می‌کند، به حالت پیشگیرانه که در آن دولت به دنبال مداخله قبل از آسیب است (Tulich, 2012: 53). برخی پژوهشگران مانند «گیس ون‌برانش و کندی»^۳ این پارادایم جدید را «یک شکل کلی پیشگیری علیه تمامی احتمالات» می‌نامند. در اصل، پارادایم مزبور مبتنی بر پیشدستی و عدم اطمینان است که محدودیت‌های اجباری و قهری را بر اساس آنچه پیش‌بینی می‌شود ممکن است در آینده اتفاق بیفتد مجاز می‌کند (Donkin, 2011: 39). بسیاری از محققان بر این باورند راهبرد پیشدستی از طریق حفاظت از آماج و اهداف بالقوه در مقایسه با دیگر رویکردها، منافع اجتماعی بیشتری خواهد داشت (Arce M & Sandeler, 2005: 184).

همچنین امروزه «سیاست پیشگیری» به مثابه یک وظیفه قانونی برای بخش دولتی شده و استراتژی‌های جدید پیشگیری محور جهت نیل به امنیت ملی مطرح شده‌اند (Qurashi, 2018: 1). در این رهگذر «روش‌ها و شیوه‌های پیشگیرانه»^۴ شامل اقدامات قهرآمیزی هستند که توسط دولت بر افراد مظنون به تهدیدات تروریستی تحمیل می‌شوند (Boyce, 2015: 345). تحت این مدل اتخاذ هرگونه سازکار تنبیهی و قهری قبل از ظهور هر اقدام تروریستی حتی در صورت عدم اطمینان یا قریب‌الوقوع بودن خطر مجاز و قانونی است. در رویکرد مزبور «منطق پیشگیری» بر ملاحظات دیگر شامل نیاز به موثق بودن مدارک اولویت دارد (Bronitt, 2008: 78). در واقع، در خصوص جرایم تروریستی به دلیل ارجحیت مصالح امنیت ملی، تدابیر پیشگیرانه گاه متناقض با اصول اولیه حقوقی مانند اصل برائت هستند (فروغی و دیگران، ۱۳۹۵: ۱۰۹). از این رو، با اتخاذ تدابیر پیشگیرانه نسبت به افراد مظنون، محدود کردن دخالت فرد در فعالیت‌های مرتبط با

-
1. Reactive.
 2. Punitive.
 3. Kennedy & Gibbs Van Brunshot.
 4. Preventive techniques.

تروریسم جنبه قانونی پیدا کرده و بدین ترتیب ضرورت پیش‌دستی بر آماج خطرناک و مظنون متجلی می‌شود. بنابراین، رهیافت‌های جدید دارای دو رکن اساسی «پیش‌دستی و پیشگیری» هستند و نگارنده از واژه رویکرد پیش‌نگرانه در کنترل تروریسم استفاده کرده است تا دربرگیرنده تمامی تدابیر پیش‌دستانه و تمهیدات پیشگیرانه در مهار تروریسم باشد. با توجه به آثار حملات تروریستی، تهدید فوری و کمتر فوری که بر مبنای حقوق بین‌الملل در توجیه دفاع پیش‌دستانه و پیشگیرانه بکار می‌روند در وضعیتی مشابه برای اقدام قرار می‌گیرند. از این رو، این امکان وجود دارد اقدامی که به پیشگیرانه تعبیر می‌شود در اقدامات پیش‌دستانه مد نظر قرار گیرد. در این نوشتار تعبیر اقدام پیش‌نگرانه در توصیف اقدامات پیش‌دستانه و پیشگیرانه به عنوان توصیفی مناسب ارزیابی می‌شود.

پارادایم پیش‌نگرانه با ابتناء بر این رهیافت شکل می‌گیرد که نظام عدالت کیفری که رسالت خود را پس از وقوع حملات و آسیب‌های تروریستی آغاز کرده و پاسخ‌های کیفری و مجازات را بر مرتکبین این حملات، آن هم در صورت شناسایی و دستگیری اعمال می‌کند، کارآمدی لازم را برای کنترل و مهار تروریسم نداشته و به رهیافت‌های جدیدی که با رویکردی آینده‌نگر مراحل پیش از ارتکاب جرایم تروریستی را دربر گیرند نیازمند است. بدین ترتیب، به منظور محافظت از مردم در برابر خطر تروریسم و نیز جلوگیری یا محدود کردن مشارکت افراد در فعالیت‌های مرتبط با تروریسم، سازکارهای محدودکننده‌ای به مظنونین تروریستی تحمیل می‌شوند که رویکردی پیش‌نگرانه یا آینده‌نگر داشته و ناظر بر مراحل پیش از وقوع حملات تروریستی هستند. علی‌رغم چنین تغییراتی در رهیافت‌های کنترل تروریسم، در ادبیات حقوقی کشور توجه چندانی به این رویکردهای جدید نشده و پی‌جویی چنین تمهیدات جدیدی در ادبیات مبارزه با تروریسم داخلی به شدت مغفول مانده است. این در حالی است که کشور ما بارها آماج حملات تروریستی واقع شده و آسیب‌های جبران‌ناپذیری را بر اثر اقدامات خصمانه تروریستی متحمل شده است. با نگاهی به سیستم تقنینی کشور آشکار می‌شود که نظم کنونی حقوق کیفری نسبت به پدیده تروریسم، رویه‌ای سنتی و واکنش‌محور را اتخاذ کرده و اغلب

قوانین معطوف به زمان پس از ارتکاب جرایم تروریستی بوده و پارادایم جدید مواجهه با تروریسم و تمهیدات پیش‌نگرانه قبل از وقوع حملات تروریستی جایگاه چندانی در این نظام حقوقی ندارند. از این رو، همگرایی ادبیات پژوهشی و سیاست جنایی داخلی با راهبردهای جدید کنترل تروریسم که مراحل پیش از فعلیت یافتن تهدیدات تروریستی را مورد تأکید قرار می‌دهند ضروری به نظر می‌رسد.

بدین ترتیب، پرسش اساسی این نوشتار این است که «در راستای کنترل اقدامات تروریستی در مرحله پیش از وقوع تهدیدات تروریستی، چه تمهیدات پیش‌نگرانه‌ای در نظام‌های حقوقی پیش‌بینی شده‌اند؟» بنابراین، هدف این پژوهش آن است که با توجه به آموزه‌های جدید به بررسی سازکارهای آینده‌نگر در حیطه کنشگری در مرحله قبل از ارتکاب جرایم تروریستی مبادرت ورزیده و تمهیدات مصرح در بستر نظام‌های حقوقی را با تأکید بر قوانین کشورهای انگلستان، استرالیا و ایالات متحده شناسایی کند. افزون بر این، در مقاله به بررسی این مسئله خواهیم پرداخت که تدابیر قهرآمیز و محدودکننده پیش‌نگر در رویارویی با تروریسم در نظام تقنینی ایران دارای چه جایگاهی هستند و آیا می‌توان بازتاب این تدابیر را در قوانین موضوعه ایران یافت؟ بی‌تردید با عنایت به خلأ مطالعاتی در حوزه تدابیر پیش‌نگرانه در کنترل تروریسم، انجام چنین تحقیقاتی می‌تواند افق‌های جدیدی را در عرصه مطالعات حقوقی فراروی محققان قرار دهد.

۱. تدابیر پیش‌نگرانه در کنترل تروریسم

امروزه تروریسم کشورها را با تهدیدات معتابھی مواجه می‌سازد که بسیار متفاوت از مخاطراتی است که توسط جنگ‌های سنتی^۱ ایجاد می‌شوند. از این رو، تغییر قوانین و مفاهیم جدید در ادبیات مبارزه با تروریسم مطرح شده‌اند (Hunter, 2010: 36).^۲ بدین ترتیب،

1. Conventional warfare.

۲. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید: محمدجعفر جوادی ارجمند و بهروز قزل (۱۳۹۶)، «مبارزه با تروریسم بین‌المللی: الزامات عملی و چالش‌های نظری»، فصلنامه سیاست، ۳ (۴۷)؛ محمد شاه‌محمدی و ابوالفضل پورمنافی (۱۳۹۵)، «تروریسم و اقدامات قانونی برای مهار آن»، مطالعات بین‌المللی پلیس، ۲۶ (۶)؛ محمد مهدی غمامی (۱۳۹۵)، «چالش‌های حقوق بشری و شهروندی

راهکارهای جدیدی برای مهار تروریسم در نظام‌های حقوقی وضع شده‌اند که با شناسایی و ارائه تدابیر پیش از وقوع جرایم تروریستی، رویکرد آینده‌نگری را نسبت به این پدیده خطرناک اتخاذ کرده‌اند. تدابیر مزبور با ابتناء بر معیارهایی از قبیل «معیار سوءظن منطقی^۱ و معیار باور منطقی^۲» (Anderson, 2012: 63) مبنی بر اینکه یک نفر در فعالیت‌های مرتبط با تروریسم دخالت داشته است اتخاذ می‌شوند. مهم‌ترین راهبردهای پیش‌نگر در کنترل تروریسم ذیل تدابیر مالی، ارتباطی و اطلاعاتی و نیز نظارتی قابل بررسی هستند:

۱-۱. تدابیر مالی

این تدابیر اصولاً در دو حوزه شفافیت مالی و تحدید مالکیت صورت می‌گیرند.

الف- شفافیت مالی و جلوگیری از تأمین مالی تروریسم: پس از حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، جامعه جهانی کنترل منابع مالی تروریسم را به عنوان یک راهبرد ترکیبی و پیشگیرانه مد نظر قرار داد. در این رویکرد دولت‌ها با انگشت گذاردن بر محل کسب درآمدهای مالی تروریست‌ها و با از بین بردن یا محدود کردن منابع مالی آنها از یک ابزار مؤثر برای مقابله با تروریسم بهره می‌گیرند (شمس نتری و اسلامی، ۱۳۹۴: ۲۸۵). در این راستا، «گروه هشت» متشکل از ایالات متحده، کانادا، فرانسه، آلمان، ایتالیا، ژاپن، روسیه و انگلستان برای مبارزه مؤثر علیه تروریسم، انجام یک سلسله تغییرات در قوانین را تصویب کردند، از جمله اینکه به مراکز اطلاعاتی، امنیتی و حفاظتی اجازه دادند تا تلاش‌های مشکوکی را که مخل امنیت کشور هستند تحت نظر بگیرند. این مراکز همچنین اجازه یافتند تا هرگونه اطلاعاتی را در مورد حساب‌ها و دارندگان آنها که مشکوک به اقدامات افراط‌گرایانه هستند جمع‌آوری کنند (ناجی‌راد، ۱۳۸۸: ۴۳۹). در نظام حقوقی کشور آلمان نیز اقدامات علیه تأمین مالی تروریسم و قطع ارتباط شبکه‌های تروریستی به

در مبارزه با تروریسم، آفاق امنیت، ۳۳ (۹)؛ حسین میرمحمد صادقی و رشید قدیری بهرام‌آبادی (۱۳۹۴)، «نقش و جایگاه سیاست در عدالت کیفری حاکم بر جرایم تروریستی»، پژوهش حقوق کیفری، ۱۳ (۴).

1. Reasonable suspicion.
2. Reasonable belief.

عنوان ارکان مبارزه با تروریسم توصیف شده‌اند (Donkin, 2011: 191). همچنین در فرانسه، جرم‌انگاری «تجمّع برای سرمایه‌گذاری برای تروریست‌ها» اجازه می‌دهد تا افرادی که برای آموزش تروریستی به خارج از فرانسه سفر می‌کنند و کسانی که مظنون به حمایت از تروریست‌ها هستند توسط پلیس دستگیر شده و پس از حداکثر شش روز در دادگاه محاکمه شوند (Anderson, 2012: 20).

در ۲۷ آگوست ۲۰۰۶ نخستین دستور کنترل در استرالیا علیه فردی به نام «جک توماس»^۱ توسط دادگاه عالی کانبرا، پایتخت استرالیا، صادر شد. پس از بررسی مدارک، دادگاه اظهار داشت توماس از یک گروه تروریستی کمک دریافت کرده است و صدور قرار کنترل به طور قابل توجهی به پیشگیری از یک حمله تروریستی کمک خواهد کرد (Donkin, 2011: 112). در کشور سوئد برای مقابله با تأمین مالی تروریسم و پولشویی، اصلاح قوانین در ۱ اوت ۲۰۱۵ صورت گرفت. تعهد به ارائه اطلاعات مربوط به بازیگران مالی و غیرمالی در قانون مبارزه با پولشویی سوئد، امکان جمع‌آوری و دسترسی به این نوع اطلاعات را برای واحد اطلاعات مالی پلیس که مسئول دریافت گزارش معاملات مشکوک است فراهم می‌کند (Lofven & Ygeman, 2015: 18). در اسپانیا بانک‌ها موظف هستند رویه‌های داخلی خود را برای مبارزه با پولشویی مانند رویه شناسایی مشتری و گزارش دهی مشخص کنند. این سیاست‌های اجرایی هر ساله توسط یک متخصص از بیرون سازمان بازنگری می‌شوند. متخصص مزبور باید گزارش کاملی را برای واحد اطلاعات مالی اسپانیا تهیه کند. این گزارش برای مدت شش سال قابل دسترس است (لارنت چتین و دیگران، ۱۳۹۲: ۸۳).

در نظام حقوقی ایران نیز سلسله تدابیری در جهت شفافیت مالی و مقابله با تأمین مالی تروریسم اتخاذ شده‌اند. به باور برخی محققان «سیاست جنایی اجرایی ایران در خصوص پولشویی و تأمین مالی تروریسم بسیار پیشروتر از سیاست جنایی تقنینی و قضایی است» (عبدالهی و کرامتی‌معز، ۱۳۹۷: ۱۱۰). در این زمینه می‌توان به ماده ۱۴ قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم اشاره کرد. بر

1. Jack Thomas.

اساس این ماده «کلیه اشخاص مشمول قانون مبارزه با پولشویی موظف‌اند گزارش عملیات مشکوک به تأمین مالی تروریسم را به شورای عالی مبارزه با پولشویی ارسال کنند». همچنین الزام اشخاص، نهادها و دستگاه‌ها به گزارش معاملات و عملیات مشکوک به مرجع ذی‌صلاحی که شورای عالی مبارزه با پولشویی تعیین می‌کند، با تصریح ماده ۷ قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶ اقدامی در مسیر شفاف‌سازی مالی است. ماهیت این تمهیدات مالی و بانکی پیشدستانه است و به صرف ظن و شک قابل اعمال هستند.

ب- تحدید و سلب مالکیت: بخشی از سازکارهای پیش‌نگرانه در کنترل تروریسم مربوط به محدودیت‌های مالکیت نسبت به اموال و خدمات مالی است. قانون اقدامات پیشگیری و تحقیق تروریسم انگلستان برخی از محدودیت‌ها را تحت عنوان «اقدامات اموال»^۱ نسبت به مظنونین جرایم تروریستی اتخاذ کرده است. این محدودیت‌ها عبارتند از: الف) محدودیت‌های فرد در رابطه با انتقال مالکیت اموال یا الزام به عدم انتقال پول یا املاک به شخص یا مکانی به خارج از انگلستان؛ ب) تعهد به بازگو کردن اطلاعات و جزئیات مربوط به اموال؛ پ) الزام به رعایت شرایطی مشخص در رابطه با استفاده از خدمات مالی؛ ت) الزام به نداشتن و یا کنترل پول یا موجودی مالی با مقدار مشخص (TPIM Act, 2011, S1: 5-6).^۲ همچنین، در قانون مجازات کشور استرالیا تحدید یا منع مالکیت یا استفاده از کالا و مواد مشخص مقرر شده است (Criminal Code, 1995: 104). بدیهی است محدودیت‌های مالی و بانکی فوق با اهداف تضمین امنیت عمومی قابل اعمال هستند. از این رو، چنین تدابیری تنها در مواردی قابل اتخاذ هستند که در جهت خنثی‌سازی تهدیدات تروریستی و رفع مخاطرات آن مؤثر و کارآمد باشند. افزون بر این، محدودیت‌های مزبور باید مقید به یک دوره زمانی مشخص باشند و پس از آن الغاء شوند.

1. Property measure.

۲. منظور از پول اعم از سکه یا اسکناس، چک، حوالجات پستی، اوراق قرضه یا اوراق سهام است. خدمات مالی به معنای هر خدمت مالی و شامل پذیرش سپرده‌ها، وام و غیره است.

همچنین، تمهیدات فوق به دلیل ماهیت محدودکننده و قهرآمیز و به دلیل مداخله در مرحله پیش از وقوع جرایم تروریستی، باید در چارچوب اصل قانونی بودن و به صورت مضیق و در موارد استثنائی صورت بگیرند تا ضمن تضمین اهداف راهبردهای پیش‌نگرانه، مانعی در جهت آزادی‌های مدنی شهروندان نشوند. این مسئله در اسناد بین‌المللی نیز منعکس شده است. از این رو، «اصل قانونی بودن مستلزم آن است که نص قانون باید ضمن قطعیت، در کاربرد و نتایج آن نیز کاملاً قابل پیش‌بینی باشد» (United Nations Publication, 2009: 37). در این راستا، کنوانسیون شورای اروپا در مورد پیشگیری از تروریسم دولت‌های عضو را متعهد کرده است که حاکمیت قانون، حقوق بشر و دیگر مقررات بین‌المللی را رعایت کنند (CETS, 2005: 196). همچنین، در اسناد بین‌المللی به منظور اجرای ابزارهای جهانی مبارزه با تروریسم، بر اجرای عدالت کیفری و نیز ثبات و کارآیی در عملکرد نهادهای ملی که مسئول تنظیم سیاست‌های کیفری هستند توصیه شده است (UNODC, 2017: 85). بنابراین، همانگونه که اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها معطوف به نظام عدالت کیفری است، تدابیر پیش‌نگرانه نیز باید چنین اصل بایسته‌ای را سرلوحه خویش قرار دهند. تجویز قانونی تدابیر پیش‌نگرانه نخستین گام در تضمین اصول مترقی حقوق جزا، قانونی بودن سازکارهای جدید و تصویب فرایندهای رسمی و اجرایی آن است.

۲-۱. تدابیر ارتباطی و اطلاعاتی

تمهیدات ناظر بر محدود کردن ارتباطات افراد مظنون به جرایم تروریستی، تحدید بهره‌گیری از وسایل الکترونیکی، محدودیت شغلی و آموزشی و به اشتراک گذاشتن اطلاعات، از مهم‌ترین تدابیر پیش‌نگرانه ارتباطی و اطلاعاتی محسوب می‌شوند.

الف- محدودیت ارتباطات و بهره‌گیری از وسایل ارتباط الکترونیکی: یکی از تمهیدات مهم در مهار تروریسم محدودیت‌های مربوط به ارتباطات افراد مظنون به جرایم تروریستی و به انزوا کشاندن آنها است. در نظام حقوقی کشور استرالیا محدودیت و یا ممنوعیت



ارتباطات افراد مظنون به جرایم تروریستی در ماده ۱۰۴ قانون مجازات پیش‌بینی شده است (Criminal Code, 1995: 104). در انگلستان طبق قانون «TPIM Act»، وزیر کشور می‌تواند محدودیت‌هایی را بر ارتباط مظنونین تروریستی اعمال کند. برخی از این محدودیت‌ها عبارتند از: الف) الزام به عدم ارتباط با افراد مشخص بدون کسب اجازه؛ ب) تکلیف به اطلاع دادن به وزارت کشور قبل از مصاحبت یا ارتباط با دیگر افراد (TPIM Act, 2011, S1: 8). در بند الف) ممنوعیت ارتباطی به جهت جلوگیری از ارتباط فرد بالقوه مستعد با اشخاص تروریست است. این رو، منظور از افراد مشخص اشخاصی هستند که سابقه مشارکت یا معاونت در فعالیت‌های تروریستی را داشته یا عضو گروه‌های تروریستی باشند. در این بند ارتباط فرد با اشخاص تروریست برای وی مضر محسوب شده و بدین جهت ممنوعیت ارتباط با این افراد به صورت موقت وضع می‌شود. ولی در بند ب) به منظور حفاظت از دیگر افراد، ارتباط شخص مظنون با دیگر افراد جامعه محدود شده و برقراری ارتباط با افراد دیگر بنا به صلاح‌دید مقام اجرایی و با کسب اجازه از این مقام است تا در صورت تشخیص غیرآسیب‌زا بودن این ارتباط، اجازه معاشرت و تعامل داده شود.

از سوی دیگر، محدودیت مربوط به تملک و انتفاع از وسایل ارتباطی به ویژه ابزارهای الکترونیکی و فناوری‌های جدید از قبیل اینترنت یکی از ابزارهای کنترل تروریسم است. امروزه «فناوری رایانه‌ای در خدمت مواردی چون عضوگیری، تبلیغات سیاسی، تأمین مالی و هماهنگی بین گروه‌های تروریستی قرار می‌گیرد» (رضایی و حشمتی، ۱۳۹۵: ۵۹). بدین سبب در قوانین ضد تروریستی به چگونگی نظارت بر فناوری‌های جدید توجه فراوانی شده است. «برخی از این تمهیدات عبارتند از محدودیت‌های مربوط به مالکیت یا استفاده از دستگاه‌های ارتباطی الکترونیکی یا محدودیت افراد دیگر در استفاده از دستگاه‌های ارتباطی الکترونیکی در اقامتگاه شخص مظنون» (TPIM Act, 2011, S1: 7). در کشور استرالیا تحدید دسترسی یا استفاده از اینترنت را می‌توان از طریق صدور قرار کنترل نسبت به مظنونین جرایم تروریستی اعمال کرد (White, 2008: 4). برای نمونه، می‌توان به قرار نظارت که علیه فردی به نام «جک توماس» صادر

شده است اشاره کرد. طبق این دستور محدودیت‌های استفاده از تلفن همراه، کارت تلفن، سیم کارت، خدمات اینترنتی، پست الکترونیکی، دسترسی به تلفن‌های ماهواره‌ای یا عمومی مقرر شدند (Donkin, 2011: 112-113).

در نظام حقوقی ایران نیز نمونه خاص و بارز سازکار پیشدستانه، صدور دستور قضایی مسدودسازی تلگرام از سوی دادستانی تهران است که در سال ۱۳۹۷ ابلاغ شد (www.isna.ir/news/97021006264). این اقدام قضایی برای خنثی‌سازی فعالیت گروه‌های تروریستی در فضای امن مجازی بود، چنانکه چنین سازکار قهری و محدودکننده‌ای به صورت پیشدستانه در راستای مقابله پیش‌نگرانه با تروریسم مقرر شد. وجه افتراق این محدودیت ابزار الکترونیکی با تحدید دسترسی به وسایل ارتباط الکترونیکی مطروحه در نظام حقوقی انگلستان و استرالیا مربوط به آماج و موضوع است. در نظام حقوقی ایران اقدام قضایی فوق به صورت کلی و عمومی اتخاذ شد، ولی محدودیت ارتباطی نظام‌های دیگر به صورت اختصاصی و شامل اشخاص موضوع قرار نظارت است.

باید افزود به دلیل تضمین حقوق مدنی افراد، توصیه می‌شود محدودیت‌های ارتباطی و شرایط اجرای آن به صورت دقیق در متون قانونی تصریح شوند و تنها زمانی که محدود کردن ارتباطات افراد مظنون در جلوگیری از فعلیت یافتن تهدیدات تروریستی مؤثر واقع شود بکار گرفته شود و سپس محدودیت‌ها لغو شوند و شرایط عادی اعاده شوند. در اسناد بین‌المللی بر این امر تأکید شده است که «در راستای مقابله با تروریسم، اعمال محدودیت‌ها باید مبنای قانونی در قانون ملی داشته و یک هدف مانند حفاظت از امنیت عمومی را دنبال کند. بنابراین، باید یک نیاز اجتماعی مبرم برای محدود کردن حقوق و آزادی‌های مدنی وجود داشته باشد و اقدام تحدیدی نباید ذات حقوق مربوطه را از بین ببرد» (OSCE, 2014: 50).

ب- محدودیت‌های آموزشی و اشتغال: محدودیت مربوط به شغل و آموزش یکی از تدابیر پیش‌نگر در کنترل تروریسم است که در نظام‌های حقوقی پیش‌بینی شده است. در نظام حقوقی انگلستان، محدودیت‌هایی مانند الزام به عدم انجام کار یا شغل مشخص و ممنوعیت

مطالعات شامل هرگونه دوره آموزشی مقرر شده‌اند (TPIM Act, 2011: 9). در استرالیا تعهد به شرکت در آموزش یا توان بخشی اجباری و مشاوره و نیز اعمال محدودیت در رابطه با فعالیت‌ها یا شغل مظنونین پیش‌بینی شده‌اند (Walker, 2013: 176). محدودیت‌های شغلی و آموزشی فوق قابل مقایسه با مجازات‌های ترمیمی مصرح در ماده ۲۳ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ از قبیل منع از اشتغال به شغل، حرفه یا کار معین و الزام به یادگیری حرفه، شغل یا کار معین هستند. البته با وجود تشابهات ماهیتی، بین این دو تأسیس حقوقی وجوه افتراق آشکاری وجود دارند. محدودیت‌های مقرر در قانون مجازات اسلامی ناظر به کلیه جرایم از قبیل حد، قصاص و مجازات تعزیری تا درجه شش بوده و جنبه مجازات و کیفر دارند، ولی محدودیت‌های آموزشی و شغلی مذکور در نظام حقوقی انگلستان و استرالیا تنها ناظر به زمان پیش از وقوع جرم و معطوف به تهدیدات تروریستی بوده و جنبه مجازات ندارند، هر چند تزییقات و محدودیت‌هایی را بر شغل، حرفه و آموزش فرد ایجاد می‌کنند.

پ- الزامات اقامتی و نظارتی و ضرورت گزارش دهی: الزامات مربوط به اقامت شخص و نظارت بر آن یکی دیگر از تدابیر آینده‌نگر در مهار تروریسم است که بر اشخاص مظنون به جرایم تروریستی تحمیل می‌شود. در کشور انگلستان «الزام به اقامت در یک محل بین ساعات معین و الزام به مطلع کردن وزیر کشور از هویت خود و یا هویت هر شخصی که در محل مزبور اقامت خواهد شد از نمونه‌های این محدودیت‌ها هستند» (TPIM Act, 2011, S1: 2). در نظام حقوقی کشور استرالیا تعهد به ماندن در بعضی مکان‌ها و در زمان‌های خاصی از روز و نصب برچسب الکترونیکی پیش‌بینی شده است (Criminal Code, 1995: 104). در استرالیا به موجب قرار اصداری علیه فردی به نام «دیوید هیکس» در ۲۱ دسامبر ۲۰۰۷ محدودیت‌های الزام به ماندن در یک آدرس مشخص بین نیمه‌شب تا ۶ صبح، تعهد به معرفی خود به یکی از اعضای پلیس استرالیا (سه بار در هفته) و الزام به انگشت‌نگاری مقرر شدند (Donkin, 2011: 126).

همچنین، یکی دیگر از الزامات نظارتی در مواجهه با مظنونین تروریستی ضرورت گزارش دهی تغییر آدرس اقامتگاه است. در ژولای ۲۰۰۲، وزارت دادگستری ایالات متحده

اعلام کرد مهاجران ملزم هستند تغییرات آدرس خود را ظرف ۱۰ روز گزارش دهند. پس از اجرای قانون فوق‌اداره حسابرسی عمومی گزارش داد روش‌های کنترلی‌ای برای اطمینان از اینکه اطلاعات دریافتی آدرس تبعه بیگانه به طور کامل پردازش می‌شوند وجود ندارند. محققان معتقدند از آنجا که برنامه گزارش بر اساس اعتماد و صداقت عمل می‌کند، تروریست‌ها می‌توانند به سادگی اطلاعات نادرستی را ارائه دهند (Kerwin, 2005: 88-89). از این رو، راهبرد گزارش‌دهی تغییر آدرس به طور کامل نمی‌تواند در کنترل افراد مظنون کارآمدی لازم را داشته باشد.

ت- ضرورت به اشتراک گذاشتن اطلاعات: گردآوری اطلاعات در راهبردهای مهار تروریسم جایگاه ویژه‌ای داشته و در راستای شناسایی تروریست‌ها یا مختل کردن برنامه‌ریزی آنها صورت می‌گیرد (Sabir, 2014: 212). گردآوری اطلاعات به مثابه یک فرآیند در ایجاد بدنه بزرگ اطلاعاتی است که ممکن است به صورت قهری و اجباری استخراج شود. این فرایند می‌تواند برای پیگرد قانونی تخلفات پیش از وقوع جرم و به عنوان مداخلات اجباری^۱ مانند بازداشت پیشگیرانه استفاده شود (McCulloch & Pickering, 2009: 634). در واقع، رویکرد اطلاعاتی در مقابله با تروریسم به دنبال جلوگیری از شکل‌گیری گروه‌های تروریستی و خنثی کردن مقاصد تروریستی آنها است (پورسعید، ۱۳۹۶: ۱۶۲). از این رو، دسترسی به اطلاعات یک پیش‌نیاز اساسی برای پیشدستی کردن بر جرایم تروریستی است. در اینجا می‌توان به تشکیل «شورای همکاری ضد تروریسم»^۲ در کشور سوئد اشاره کرد، شبکه‌ای متشکل از ۱۴ سازمان که در سطح ملی و به منظور تسریع هماهنگی و بهبود کارایی برای مبارزه با تروریسم فعالیت می‌کند (Lofven & Ygeman, 2015: 15). رویکرد استرالیا نیز برای مبارزه با تروریسم متکی بر یک چارچوب جمع‌آوری اطلاعات است. اطلاعات در بسیاری از اشکال مختلف از طریق آژانس‌های امنیت ملی استرالیا از جمله پلیس استان و شهر جمع‌آوری شده و برای شناسایی تهدیدات در حال

-
1. Coercive Interventions.
 2. Counter-Terrorism Cooperative Council.

ظهور استفاده می‌شوند (ANZCTC, 2017: 14). باید افزود برخلاف رویه حاکم بر پرونده‌های قضایی که مستندات و ادله مستدل ملاک عمل هستند، مستندات اقدامات پیش‌نگرانه قرائن، ظن منطقی و اطلاعات گردآوری شده توسط نهادهای امنیتی و پلیسی هستند، چراکه در سازکار مزبور تضمین امنیت بر تمامی اولویتهای رجحان دارد.

۳-۱. تدابیر نظارتی

سازکارهای نظارتی شامل اقدامات ناظر به اشخاص و تدابیر ناظر به اماکن هستند.

۳-۱-۱. تدابیر ناظر به اشخاص

تدابیر نظارتی ناظر به اشخاص شامل اعمال محدودیتهای رفت و آمد و مسافرت، کنترل مسافران و وضع دستورالعمل‌های محدودکننده نسبت به مظنونین هستند. در زیر به دو مورد از این تدابیر اشاره می‌شود.

الف- کنترل رفت و آمد و وضع دستورالعمل‌های محدودکننده: بارزترین تدابیر نظارتی ناظر به اشخاص، محدودیتهایی را بر رفت و آمد فرد تحت نظارت و نیز سفرهای او اعمال می‌کنند. در نظام‌های حقوقی وضع دستورالعمل‌های محدودکننده دارای ماهیت و آماج مختلفی است که در اینجا بررسی می‌شود. «طبق قانون TPIM مصوب ۲۰۱۱ در انگلستان می‌توان فرد را به رعایت دستورالعمل تحدیدی توسط افسر پلیس ملزم کرد. ولی محدودیت در حرکت و رفت و آمد افراد باید مطابق قرار اصداری و به صورت مضیق باشد. یک مأمور اجرایی می‌تواند چنین قواعدی را فقط برای تأمین امنیت اتخاذ کند. مدت این دستورالعمل‌ها نباید بیش از ۲۴ ساعت باشد. همچنین، می‌توان الزام به پوشیدن و یا استفاده از دستگاه الکترونیکی و نیز تعهد برای حفظ چنین دستگاهی را صادر کرد» (TPIM Act, 2011: 4 & 12).

قانونگذار ایران در سال ۱۳۹۲ با اختصاص مواد ۲۴۷ تا ۲۵۴ قانون آیین دادرسی کیفری به قرار نظارت قضایی، گام مؤثری در جهت مهار خطرات ناشی از رفتار ارتكابی مظنونین به اعمال مجرمانه برداشته است. همچنین، با شناسایی قرار تأمینی التزام به عدم خروج از منزل یا محل اقامت

تعیین شده از طریق نظارت الکترونیکی وفق بند (چ) ماده ۲۱۷ قانون فوق که مطابق ماده ۲۹ آیین‌نامه اجرایی این بند مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۲ آزادی تحت نظارت سامانه‌های الکترونیکی فرد مظنون را در پی خواهد داشت، حقوق پیشگیری در ایران وارد مرحله تازه‌ای شده است (اسماعیلی، ۱۳۹۶: ۳۱۳).

در قانون مجازات استرالیا نیز سازکار منع یا محدودیت حضور در برخی مناطق یا اماکن مقرر شده است (Criminal Code, 1995: 104). با توجه به اهداف حفاظت از امنیت عمومی که غایت اجرای راهبردهای پیش‌نگرانه است، می‌توان استنباط کرد که منظور از «برخی مناطق یا اماکن» مقرر در ماده ۱۰۴ قانون جزای استرالیا مکان‌های عمومی، فرودگاه‌ها، تأسیسات حیاتی و نظامی، مراکز شهر و مناطقی از این قبیل هستند که احتمال عملیات تروریستی و بمب‌گذاری‌ها در آنها بیشتر بوده و صدمات جبران‌ناپذیری به دنبال خواهد داشت.

در نظام حقوقی کشور کانادا دادگاه‌ها می‌توانند ذیل قرار «التزام صلح و نظم عمومی»^۱ برخی دستورها شامل منع رفت و آمد و الزام به ماندن در یک منطقه خاص را بر مظنونین جرایم تروریستی اعمال کنند (Anderson, 2012: 19). در قوانین ایالات متحده اقدام نظارتی دیگر تحت عنوان «اعمال نظارت بر اشخاص تنها» پیش‌بینی شده است. «این اصطلاح ناظر بر افرادی است که مشکوک به فعالیت‌های تروریستی هستند، اما به گروه‌های تروریستی وابسته نیستند» (محسنی، ۱۳۹۱: ۱۹۵). واحد تجزیه و تحلیل رفتاری FBI اخیراً یک مطالعه انجام داده است که دیدگاه‌های افراطی، نگرش‌های خصمانه و خشم را از ویژگی این افراد دانسته است. این تحقیقات نشان می‌دهند، میان نخستین اقدام تهدید آمیز افراط‌گرایان و اقدامات تروریستی آنها اصولاً یک فاصله زمانی وجود دارد، بنابراین در طول این مدت باید مداخلات لازم به منظور جلوگیری از وقوع اقدام تروریستی صورت پذیرد. (Wood & van Slyke, 2018: 4).

نوع دیگری از تدابیر نظارتی اشخاص مربوط به محدودیت در سفر است تا افراد مظنون به جرایم تروریستی را تحت نظارت نگه داشته و از ورود به مکان‌های خطرناک یا اماکنی که

1. Peace Bonds.

احتمال دسترسی آسان به دیگر امور داخلی کشورهای عضو اتحادیه اروپا جلوگیری، کشف و از بین بردن سفرهای مشکوک را به عنوان یک اولویت مبارزه با تروریسم تعیین کردند» (صباغیان و سروستانی، ۱۳۹۷: ۱۵۳). در کشور انگلستان محدودیت‌هایی مانند الزام به نداشتن اسناد مسافرتی اعم از پاسپورت یا بلیط و الزام به تسلیم اسناد مزبور پیش‌بینی شده‌اند (TPIM Act, 2011: 2). افزون بر این، در قانون مبارزه با تروریسم و امنیت ۲۰۱۵ امکان توقیف و ابطال گذرنامه افراد مظنون به شرکت در فعالیت‌های مرتبط با تروریسم مقرر شده است (Boutin, 2016: 8).

همچنین، مقررات قانون مهاجرت فرانسه به مقامات اجرایی اجازه می‌دهد از ورود اتباع خارجی که تهدیدی برای نظم عمومی تلقی می‌شوند جلوگیری کرده و یا دستور اخراج خارجی‌هایی را که تهدیدی برای نظم عمومی محسوب می‌شوند صادر کنند. سپس، در نوامبر ۲۰۱۴ سفر به منطقه‌ای که گروه‌های تروریستی در آن فعالیت می‌کنند جرم‌انگاری شد و ممنوعیت سفر و ورود به مناطق مشکوک به تصویب رسید. طبق گزارش کمیسیون پارلمانی کشور فرانسه بین نوامبر ۲۰۱۴ تا آوریل ۲۰۱۶، ۳۰۸ قرار منع سفر صادر شده و ۹۸ ممنوعیت ورود به فرانسه بین فوریه ۲۰۱۵ و آوریل ۲۰۱۶ مقرر شده است (Boutin, 2016: 10-11).

ب- مکالمات هدفمند^۱ یا استراتژی شناسایی رفتار:^۲ یکی از تکنیک‌های نظارتی که جهت کنترل مسافران در فرودگاه‌ها بکار گرفته می‌شود راهبرد «مکالمات هدفمند یا استراتژی شناسایی رفتار» است. طبق این تکنیک افسران امنیتی در فرودگاه به گشت‌زنی و صحبت با مسافران مبادرت ورزیده و به دنبال رفتارهایی می‌گردند که ممکن است باعث ایجاد مشکل شوند. «رافی رون»^۳ تکنیک شناسایی رفتار را در بوستون معرفی کرد. مبنای توجیهی رویکرد مزبور آن است که تشخیص دادن بمب‌گذار به مراتب راحت‌تر از کشف بمب است. از این رو، سربازان دولتی آموزش می‌بینند تا به دنبال نشانه‌های خاصی باشند، مانند مسافرانی که از تماس چشمی اجتناب می‌کنند و یا مضطرب به نظر می‌رسند. پلیس به طور خودکار کسی را که عصبی

1. Targeted conversation.
2. Behavior recognition.
3. Rafi Ron.

است دستگیر نمی‌کند؛ آنها فقط چند سؤال می‌پرسند و مسافر به راهش ادامه می‌دهد. اگر چیزی نادرست به نظر برسد، نیروهای نظامی می‌توانند درخواست بازرسی کامل مسافر و چمدان او را بکنند. همچنین، در آمریکا سیستم بررسی سابقه تحت عنوان «پیش‌غربال کامپیوتری مسافران»^۱ به محض خرید یک بلیط شروع به بررسی پایگاه‌های مالی کرده و به خریدار بلیط، یک سطح ریسک سبز، زرد و یا قرمز اختصاص خواهد داد. «آرنولد بارنت»^۲، استادیار مؤسسه فناوری ماساچوست، دقت چنین سیستمی را در تشخیص تهدید تروریستی مورد انتقاد قرار داده است (Schwartz & Creswell, 2005: 94-95).

۲-۳-۱. تدابیر ناظر به اماکن

تدابیر نظارتی معطوف به اماکن تنها در اماکن خاص که امکان اقدامات تروریستی در آنها بیشتر است قابل اعمال هستند. بازرسی مبادی ورود و خروج و نیز تفتیش اماکن از مهم‌ترین تدابیر ناظر به اماکن محسوب می‌شوند.

الف- بازرسی مبادی ورود و خروج و کنترل مرزها: کنترل مرز و بازرسی مبادی ورود و خروج از جمله تمهیداتی است که در فرایندهای پیش‌نگرانه مورد امعان نظر واقع می‌شود. طبق قانون تروریسم انگلستان^۳ افسران بندر دارای اختیار پرسش، بازجویی و بازداشت مسافران در بندر، فرودگاه‌ها و پایانه‌های قطار هستند. همچنین، این بازرسی شامل اختیارات جانبی از جمله استفاده از اطلاعات بیومتر^۴ و حذف و بارگیری محتوای تلفن‌های همراه مسافران نیز است (Anderson, 2016: 38). رویکرد نظارتی در کشور آلمان موسوم به «بسته‌های امنیتی» معطوف به تشدید کنترل مرزها، تأمین امنیت حریم هوایی آلمان، گسترش شبکه‌های نظارت و اخراج یا لغو اقامت دائم اتباع بیگانه است (Donkin, 2011: 189). در کشور ایران نیز کنترل مرز و استقرار

1. Computer-Assisted Passenger Pre-Screening.
2. Arnold Barnett.
3. TA 2000 section 40.
4. Biometric data.

تجهیزات امنیتی یکی از اقدامات مهار تروریسم است که اغلب ناظر به تدابیر فیزیکی و کنترل رفت و آمدهای مبادی ورود و خروج کشور است.

ب- تفتیش اماکن^۱ و بازرسی: یکی از رهیافت‌های نظارتی در مهار تروریسم تفتیش اماکن و بازرسی اشخاص است. طبق قانون TPIM انگلستان به منظور محدود کردن دخالت افراد مظنون در فعالیت‌های تروریستی، پلیس می‌تواند برای جستجو و تفتیش وارد هر محوطه‌ای بشود. در این مورد باید معیارهایی منطقی برای تفتیش اماکن وجود داشته باشند. مأمور ممکن است بدون یک حکم قضایی و با استناد به مواد ۵-۷ قانون TPIM Act از افراد و نیز اماکن تفتیش به عمل آورده و مدارک یا شواهد مرتبط با جرم را به منظور جلوگیری از مفقود شدن، آسیب دیدن یا تغییر یافتن ضبط کند. این امر باید در پیگرد و بازداشت فرد مؤثر باشد (TPIM Act, 2011, S5: 5-7). افزون بر این، در قانون تروریسم^۲ انگلستان اختیارات ایست و بازرسی تدوین شده است. این تمهیدات عبارتند از: ۱- متوقف کردن و بازجویی از فردی که مظنون به تروریست بودن است؛ ۲- بازرسی وسیله نقلیه‌ای که به طور منطقی این ظن وجود دارد که برای جرایم مرتبط با تروریسم مورد استفاده قرار می‌گیرد (Anderson, 2016: 36). در تمهیدات فوق هدف از تفتیش اماکن و بازرسی اشخاص، کشف اشیاء و اقلام خطرناکی از قبیل سلاح، مهمات، مواد محترقه و منفجره است تا تهدیدات تروریستی از قبیل بمب‌گذاری و تیراندازی خنثی شوند. از این رو، حتی در مواردی که افسر پلیس دلایلی معقول، نه لزوماً ادله و مدارک، مبنی بر وجود چنین اقلام خطرناکی داشته باشد، بدون نیاز به حکم قضایی می‌تواند اقدام به بازرسی فرد و تفتیش اماکن کند.

۲. ضمانت اجرای اقدامات پیش‌نگرانه در مواجهه با تروریسم

سازکارهای پیش‌نگرانه در مهار تروریسم دارای ضمانت‌اجرا و پشتوانه‌های قانونی هستند که می‌توان آنها را در قالب اقدامات اجرایی، توقیف و بازداشت و قرارهای کنترل بررسی کرد.

1. Entry and search.
2. TA 2000- Section 47.

۱-۲. اقدامات اجرایی

در مبارزه با تروریسم یک سری از اقدامات اجرایی که در مرز پیشگیری و سرکوب قرار دارند در سال‌های اخیر مطرح شده‌اند. در زیر به دو نمونه از این تدابیر اجرایی اشاره می‌شود.

الف- ایجاد نیروهای واکنشی: امروزه ایجاد نیروهای واکنشی به عنوان یک اقدام اجرایی مطرح شده است. محققانی مانند «داس و لاهیری»^۱ تلاش کرده‌اند با استفاده از روش تجزیه و تحلیل آماری اثبات کنند صرف اتکاء به روش‌های شبه‌نظامی در مبارزه با تروریسم ناکافی است و در مقابل تلفیق این روش‌ها با راهبردهای پیشگیرانه را توصیه کرده‌اند. آنها چنین رهیافتی را رویکرد «Direct Preventive» نامیده‌اند (Das & Lahiri, 2017: 2-3). همچنین، برخی از محققان در راستای مواجهه کارآمد با تروریسم، تشکیل نیروی پیشدست تروریسم را پیشنهاد کرده‌اند. «هوارد رابرت سیمپسون» در مقاله سازماندهی برای مبارزه با تروریسم پیشنهاد کرد واحد پیشدست یک نیروی نوپا است که به لحاظ ساختاری نباید کاملاً نظامی باشد. واحد مزبور باید حداقل نمایندگان از سازمان‌های غیرنظامی داشته باشد و انجام اقدامات پیشدستانه علیه گروه‌های تروریستی را هدایت کند (Sloan, 1986: 35). در نظام حقوقی کشور عربستان نیز رویکرد پیشدستی با عنوان «عملیات پیشدستانه»^۲ مورد توجه نظام سیاسی این کشور بوده است. نیروهای امنیتی به دستاوردهای بزرگی در پیشگیری از چندین تهدید تروریستی نائل شده و مبادرت به حملات پیشدستانه در بیش از ۲۰۰ مورد کرده‌اند (AL Zahrani, 2012: 9-10). در کشور سوئد، «سرویس امنیتی سوئد»^۳ مسئولیت اصلی پیشدستی بر جرایم تروریستی را بر عهده دارد. اداره پلیس سوئد نقشی مهم را در کشف نشانه‌های فعالیت جنایی ایفاء کرده و در تأمین منابع به سرویس امنیتی کمک می‌کند (Lofven & Ygeman, 2015: 21).

-
1. Das & Lahiri.
 2. Preemptive Operations.
 3. Swedish Security Service.

ب- لغو شهروندی و محرومیت از مزایای اجتماعی: لغو شهروندی^۱ به عنوان بخشی

از سیاست‌های مبارزه با تروریسم توسط کشور انگلستان مورد استفاده قرار می‌گیرد. از سال ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۶ در حدود ۳۰ مورد لغو شهروندی صورت گرفته است. در این فرایند شهروندی اتباع دوگانه را که متولد انگلستان هستند می‌توان با دستور وزیر کشور لغو کرد. همچنین، کشور هلند از لغو ملیت به عنوان ابزار مبارزه با تروریسم استفاده می‌کند (Boutin, 2016: 9). در فرانسه نیز شناسایی افراد مظنون به تهدیدات تروریستی و اخراج اتباع خارجی مورد توجه بوده است (Donkin, 2011: 184). همچنین، هلند یکی از کشورهایی است که از حذف مزایای رفاه اجتماعی به عنوان اقدامی علیه تروریسم بهره می‌گیرد. بر اساس این تمهید، مبارزان هلندی مستقر در خارج از دفاتر ثبت شهرداری حذف می‌شوند و در نتیجه هیچ مزایای اجتماعی و کمک‌هزینه‌ای را دریافت نمی‌کنند. بین دسامبر ۲۰۱۳ و سپتامبر ۲۰۱۶ این اقدام برای ۹۸ بار استفاده شد (Boutin, 2016: 17-18). بدیهی است تمهید فوق باید در مواردی که شخص تهدیدی جدی تلقی می‌شود اتخاذ شود.

۲-۲. توقیف و بازداشت^۲

توقیف و بازداشت بارزترین ضمانت‌اجرای رهیافت‌های پیش‌نگر در مواجهه با تروریسم است که به صورت یک اقدام تحدیدی و تنبیهی در رابطه با اشخاص مظنون اعمال می‌شود. «سلب آزادی پیشگیری محور یک اقدام برای تحفظ امنیت عمومی محسوب می‌گردد که در آن، حقوق کیفری برای حفظ امنیت، رویکردی آینده‌نگر یافته و بر مرحله پیش از ارتکاب جرم نیز اعمال می‌شود» (نجفی‌ابرنادآبادی و رضوانی، ۱۳۹۴: ۹). «دیوید لوری»^۳ توقیف یا نگاهداری پیشگیرانه را به عنوان «محرومیت غیرقضایی از آزادی به وسیله اقدامات اجرایی» تعریف کرد. افزون بر این، «چارلز تاونشند»^۴ (۱۹۸۳) «بازداشت به دلیل سوءظن معقول» را یکی دیگر از اصول توقیف

1. Citizenship revocation.
2. Arrest And Detention.
3. David Lowry.
4. Charles Townshend.

می‌داند (Donkin, 2011: 63). در انگلستان، در قوانین مربوط به مظنونین تروریستی، صلاحیت ویژه دستگیری در رابطه با برخی از جرایم تروریستی مقرر شده است.^۱ به طور خاص، افسر دستگیرکننده کافی است یک سوءظن معقول داشته باشد که شخصی در انجام یا تحریک اقدامات تروریستی مداخله دارد. این بازداشت باید در فواصل ۱۲ ساعته بازنگری شود. فراتر از آن زمان، حکم بازداشت باید در دادگاه صادر شود (Anderson, 2012: 58). همچنین، بر اساس قانون ضد تروریسم، جرم و امیت انگلستان می‌توان هر فرد خارجی را که مظنون به شرکت در یک فعالیت تروریستی باشد بدون صدور اتهام علیه او در زندان نگهداری کرد (قدیری بهرام‌آبادی، ۱۳۹۶: ۱۶۵).

در قانون مجازات استرالیا تعدادی از جرایم مقدماتی تروریسم وجود دارند که اجازه می‌دهند اشخاص پیش از انجام اقدامات تروریستی در استرالیا یا خارج از آن بازداشت شده و تحت پیگرد قانونی قرار بگیرند (ANZCTC, 2017: 15). در ایالات متحده در برخورد با مظنونین به تروریسم، اتباع خارجی که به زعم دادستان کل در فعالیت‌های مربوط به تروریسم مشارکت می‌کنند تحت بازداشت اداری مقرر در قانون پاتریوت یا میهن‌پرستی قرار می‌گیرند. افزون بر این، طبق قانون دفاع ملی^۲ بازداشت نظامی شهروندان آمریکا و اتباع مقیم این کشور امکان‌پذیر است (Anderson, 2012: 19-20). در کشور ایرلند شمالی بازداشت پیشگیرانه موسوم به قرار توقیف موقت که توسط وزیر کشور صادر می‌شود یک فرایند شبه‌قضایی است که امکان بازداشت افرادی را که مظنون به سازماندهی، آموزش و انجام هر اقدام تروریستی هستند تا ۲۸ روز مجاز می‌سازد (Donkin, 2011: 74-75). همچنین، در کشور اندونزی اقدامات جدیدی برای تقویت ظرفیت‌های مقابله با تهدیدات تروریستی به ویژه پس از حملات تروریستی ۲۰۱۶ در جاکارتا پیشنهاد شده‌اند. این تمهیدات عبارتند از: الف- اعطای اختیار به دستگاه امنیتی برای توقیف یک فرد مظنون بیش از یک هفته؛ ب- تجویز استفاده از ارتباطات، تراکنش‌های مالی و

1. TA 2000 :S 41.

2. National Defense Authorization Act 2011.

گزارش‌های اطلاعاتی به عنوان مدرک در دادگاه‌ها برای متهم کردن مظنونین تروریسم؛ پ- دادن اختیار به افسران اطلاعاتی برای دستگیری مظنونین تروریستی. این اقدامات با هدف ایجاد یک رژیم پیشدستانه پیشنهاد شده‌اند (Singh, 2016: 1-2).

۲-۳. قرارهای کنترل^۱

نوع دیگری از ضمانت‌اجرای تدابیر پیش‌نگرانه در قالب قرارهای کنترل است. این ضمانت‌اجرا در صورت قابل بررسی است.

الف- صدور قرارهای کنترل و ابلاغ آن: نظام‌های حقوقی در راستای اهداف امنیتی و حمایت از شهروندان، اقدامات قهرآمیزی را نسبت به افراد مظنون به جرایم تروریستی تدوین کرده‌اند تا تهدیدات احتمالی را در مرحله پیش از وقوع جرم مرتفع سازند. در ادبیات جدید مهار تروریسم، دیگر مسئولیت افراد تنها معطوف به مراحل پس از وقوع جرایم نیست، بلکه در صورت احتمال وقوع تهدید، تک تک افراد جامعه مسئولیت فردی در برخورد با این تهدیدات قهرآمیز دارند. با توجه به اینکه در پارادایم‌های جدید، حفاظت از شهروندان و تثبیت امنیت ملی بیش از هر هدف دیگری ترسیم می‌شود، افراد مظنون به جرایم تروریستی به صرف انجام برخی رفتارها و مراودات مثلاً ارتباط با گروه‌های تروریستی و مکاتبات مشکوک، با یک سری از اقدامات و تمهیدات پیش‌نگرانه از جمله صدور قرارهای کنترل مواجه خواهند شد. بدیهی است صدور قرارهای کنترل یا نظارت نیازمند رعایت معیارهایی از قبیل معیار ضرورت و اصل تناسب است. دو نظام حقوقی انگلستان و استرالیا بیشتر از نظام‌های حقوقی دیگر قرارهای کنترل را تنسیق کرده‌اند. تعهداتی که در یک قرار کنترل علیه یک فرد صادر می‌شوند باید برای پیشگیری یا محدود کردن درگیری افراد در فعالیت‌های مرتبط با تروریسم ضرورت داشته باشند. «در استرالیا قرار کنترل موقت باید به وکیل فرد ابلاغ شود و حاوی نکاتی از قبیل نوع محدودیت، مدت زمان اجرای آن و خلاصه‌ای از دلایل صدور قرار کنترل باشد» (Donkin, 2011: 100).

1. Control orders.

ب- نحوه اعمال قرارهای کنترل: قرارهای کنترل به دلیل ماهیت ویژه خود، که ترکیبی از اقدامات قضایی و اجرایی است، برخلاف احکام دادگاه‌ها که باید تنها از جانب محاکم قضایی صادر شوند، در بیشتر موارد از طریق نهادهای اجرایی از قبیل وزارت کشور صادر می‌شوند. در برخی موارد نیز تأیید یک مقام قضایی مانند دادستان و دادگاه الزامی است. «در کشور استرالیا پلیس و دادستان کل می‌توانند اتخاذ حکم کنترل را از دادگاه درخواست کنند. چنین الزامی ممکن است تا ۱۰ سال تمدید شود» (Anderson, 2012: 18). همچنین، بکارگیری اقدامات مزبور محدود به دوره‌های زمانی معینی است. طبق قانون کیفری استرالیا^۱ یک قرار کنترل ممکن است برای یک دوره زمانی تا ۱۲ ماه اتخاذ شود (White, 2008: 1). طبق قانون TPIM Act انگلستان، محدودیتی دو ساله برای دستورالعمل یا قرار کنترل وجود دارد، مشروط به آنکه فرد تحت قرار فعالیت جدیدی را مرتبط با تروریسم در طول این دوره مرتکب نشود (TPIM Act, 2011: 4). در واقع، دستور کنترل محدود به دوره‌ای زمانی است که شخص مظنون به فعالیت‌های تروریستی در شرایط تهدیدزا قرار دارد و با رفع حالات فوق تدابیر مزبور نیز ملغی می‌شوند.

نتیجه

تهدیدات تروریستی در سال‌های اخیر جوامع بشری را با چالش‌های امنیتی عدیده‌ای مواجه ساخته‌اند. امروزه رویکرد مجازات‌محور و صرف اتکاء به پاسخ‌های کیفری پس از وقوع حملات تروریستی، کارآمدی چندانی در پیشگیری از جرایم تروریستی ندارد. از این رو، پارادیمی جدید تحت عنوان رهیافت‌های پیش‌نگرانه برای کنترل تروریسم پیش‌بینی شده است. رویکرد جدید توجه ویژه‌ای به اتخاذ سازکارها و تمهیدات قهری و تنبیهی آن هم قبل از وقوع تهدیدات تروریستی دارد تا از طریق پیشدستی از آسیب‌ها و مخاطرات احتمالی اقدامات تروریستی پیشگیری کند. در واقع، جلوگیری از فعالیت حملات تروریستی و خنثی کردن تهدیدات تروریستی از اهداف سازکارهای پیش‌نگرانه تلقی می‌شوند.

1 Criminal Code Act 1995

کشورهای متعددی از قبیل انگلستان، استرالیا، ایالات متحده، اندونزی، فرانسه، آلمان، هلند و کانادا در نظام تقنینی خود به رهیافت‌های آینده‌نگر برای مهار تروریسم مبادرت ورزیده و تمهیداتی را برای پیشگیری از خطرات تروریسم قبل از وقوع جرایم تروریستی اتخاذ کرده‌اند. اقدامات پیش‌نگرانه در مواجهه با تروریسم را می‌توان در چارچوب تدابیر مالی، تدابیر ارتباطی و اطلاعاتی و نیز تدابیر نظارتی بررسی کرد. طی این سازکارها به منظور برهم‌زدن پیش‌زمینه‌های ارتکاب جرایم تروریستی، انواعی از محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها نسبت به مالکیت و بهره‌مندی از برخی ابزار و کالاها، محدودیت‌های مسافرتی و شغلی و آموزشی، کنترل اقامت و سکونت شخص و همچنین سازکارهای معطوف به شفافیت مالی و جلوگیری از تأمین مالی تروریسم، اتخاذ می‌شوند.

در رابطه با جایگاه اقدامات پیش‌نگرانه در نظام حقوقی کشور باید اذعان داشت با وجود آنکه کشور ایران از قربانیان حملات تروریستی است و ضرورت مواجهه کارآمد و جامع با پدیده تروریسم در گفتمان رایج سیاسی و حقوقی کشور به عنوان یک نیاز مبرم شناخته می‌شود، ولی سیاست تقنینی کنونی در رابطه با جرایم تروریستی اغلب ناظر به مراحل پس از ارتکاب جرم بوده و رهیافتی پسانگر است. از این رو، رهیافت‌های پیش‌نگرانه مهار تروریسم در قوانین موضوعه ایران جایگاه چندانی نداشته و اقدامات پیش‌نگرانه قبل از ارتکاب جرم محدود به موارد معدودی از قبیل بررسی سوابق تجاری، گردآوری اطلاعات و تدابیر شفافیت مالی و بانکی هستند. بی‌تردید تدابیر پیش‌نگرانه می‌توانند رهیافتی مناسب در تعیین سازکارهای قانونی و اجرایی ملی در راستای کنترل تروریسم و اقدامات تروریستی باشند و باید از سوی مراجع داخلی ایران مورد توجه قرار گیرند.

منابع

الف. فارسی

- اسماعیلی، محمد. (۱۳۹۶). «عدالت پیشگیرنده: مهار جرم در بستر نظام حقوقی»، *مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی*، سال ۴، شماره ۲.
- پورسعید، فرزاد. (۱۳۹۶). «ضد تروریسم نوین»، *مطالعات راهبردی*، دوره ۲۰، شماره ۷۷.
- رضایی، علیرضا. حشمتی، امیر. (۱۳۹۵). «نئوتروریسم با تأکید بر تروریسم مذهبی»، *فصلنامه حبل‌المتین*، سال ۵، شماره ۴۶.
- شمس ناتری، محمدابراهیم. اسلامی، داود. (۱۳۹۴). «ماهیت کیفری تأمین مالی تروریسم»، *مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی*، سال ۲، شماره ۴ و ۵.
- صباغیان، علی. سروستانی، عباس. (۱۳۹۷). «سیاست‌های ضد تروریستی اتحادیه اروپا؛ روندها، کارآمدی و چشم انداز»، *مطالعات راهبردی*، سال ۲۱، شماره ۷۹.
- عبدالهی، سامان. کرامتی‌معز، هادی. (۱۳۹۷). «چالش‌ها و موانع مقابله با تأمین مالی تروریسم»، *فصلنامه علوم سیاسی*، سال ۱۴، شماره ۴۲.
- فروغی، فضل‌الله. غنی، کیوان. میرزایی، محمد. (۱۳۹۵). «پیشگیری وضعی از تروریسم هسته‌ای با تأکید بر تدابیر نظارتی بین‌المللی»، *پژوهش حقوق کیفری*، سال ۴، شماره ۱۴.
- قدیری بهرام‌آبادی، رشید. (۱۳۹۶). «تقابل حق و مصلحت با تأکید بر جرایم تروریستی»، *دادگستری*، شماره ۹۸، ۱۴۷-۱۷۳.
- لارنت‌چتین، پیتر و دیگران. (۱۳۹۲). *پیشگیری از پولشویی و تأمین مالی تروریسم*، مترجم مریم کشتکار، تهران، نشر تاش.
- محسنی، فرید. (۱۳۹۱). «تحولات کیفری در قانون میهن‌پرستی آمریکا»، *دیدگاه‌های حقوق قضایی*، سال ۱۷، شماره ۶۰.
- ناجی‌راد، محمدعلی. (۱۳۸۸). *جهانی‌شدن تروریسم*، تهران، وزارت امور خارجه.

– نجفی ابرندآبادی، علی حسین. رضوانی، سودابه. (۱۳۹۴). «سلب آزادی پیشگیری محور با تأکید بر ماده ۱۵۰ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲». پژوهش حقوق کیفری، سال ۴، شماره ۱۲.

ب. انگلیسی

- AL Zahrani, Hachem Mohammed. (2012). *Saudi Arabia's Efforts and Experience in CounterTerrorism*, www.repository.nauss.edu.
- Anderson Q.C., David. (2016). *The Terrorism Acts In 2015*, London, The Stationery Office.
- Anderson, David. (2012). *Control Orders In 2011*, London, The Stationery Office.
- ANZCTC: Australia New Zealand Counter- Terrorism Committee (2017). *National Counter- Terrorism Plan*, 4th Edition, Australia, Melbourne.
- Arce M, Daniel G. Sandeler, Todd. (2005). “Counterterrorism: A Game-Theoretic Analysis”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49 No. 2.
- Boutin, Bérénice. (2016). “Administrative Measures against Foreign Fighters”, ICCT, *The Hague* 7, no. 12.
- Boyce, Madeline. (2015). “Book Note: Preventive Justice, by Andrew Ashworth & Lucia Zedner”, *Osgoode Hall Law Journal*, Vol 52.
- Bronitt, Simon. (2008). *Critical Perspectives on Terrorism Law Reform*, Canberra, ACT, Australia, ANU Press.
- Bunn, M. Elaine. (2003). “Preemptive Action: When, How, and to What Effect?”, *INSTITUTE Strategic Forum*, No. 200.
- CETS: Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism. (2005). Council of Europe Treaty Series. Prevention of Terrorism - No196. Warsaw.
- Criminal Code Act 1995, AustLII.
- Das, Satya P. Lahiri, Sajal. (2017). Why Direct Counter-Terror Measures Only May Fail. : An Analysis of Direct and Preventive Counter Terrorism Measures”, Preliminary Draft. The final draft in *International Journal of Economic Theory*, December 2019.
- Donkin, Susan. (2011). *the Evolution of Pre-emption in Anti-Terrorism Law*, ARC Centre of Excellence in Policing and Security, Education and Law Griffith University.

- Hunter, Thomas Byron. (2010). "Targeted Killing: Self-Defense, Preemption, and the War on Terrorism", *Journal of Strategic Security*, Vol 2, No. 2.
- Kegley Jr, Charles W. Raymond, Gregory A. (2005). *Preemptive War Does Not Reduce Terrorism*, United States of America, Gale and Greenhaven Press.
- Kerwin, Donald. (2005) *Restricting Immigration Does Not Reduce Terrorism, Are efforts to reduce terrorism successful?* United States of America, Gale and Greenhaven Press.
- Lofven, Stefan. Ygeman, Anders. (2015). Prevent Preempt Protect the Swedish counter-terrorism strategy. Government Communication, Stockholm. <https://www.government.se>.
- McCulloch, Jude, Pickering, Sharon. (2009). "Pre-Crime and Counter-Terrorism", *Brit. J. Criminol*, 49.
- Odhiambo, E.O.S. & Others. (2012). "Emptive and Preventive Incursion against Al, Shabaab In The Light Of International Law", *Journal of Defense Resources Management*, vol 3, issue 1 (4).
- OSCE: Organization for Security and Co-operation in Europe. (2014). Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism. Vienna.
- Qurashi, Fahid. (2018). *The Prevent strategy and the UK war on terror*, Palgrave Communications. www.nature.com/palcomm-<https://www.nature.com>.
- Sabir, Rizwaan. (2014). Understanding Counter-Terrorism Policy and Practice in the UK since 9/11, A thesis for the degree of Doctor of Philosophy, University of Bath Department of Social and Policy Sciences.
- Schwartz, Nelson D. Creswell, Julie. (2005). *Are efforts to reduce terrorism successful?* United States of America, Gale and Greenhaven Press.
- Singh, Bilveer. (2016). "Revising Indonesia's Anti-Terrorism Laws", *Nanyang Technological University No. 57*.
- Sloan, Stephen. (1986). *Beating International Terrorism :An Action Strategy for Preemption and Punishment*, Air University Press Maxwell Air Force Base.
- Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011, Parliament of the United Kingdom.

- Tulich, Tamara. (2012). "Prevention and Pre-emption in Australia's Domestic Anti-terrorism Legislation", *International journal for crime, justice and social democracy*, IJCJ, 1 (1).
- United Nations Publication. (2009). *Handbook on Criminal Justice Responses to Terrorism*, Criminal Justice Handbook Series, New York.
- UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime. (2017). *Universal Legal Framework against Terrorism: Counter-Terrorism Legal Training Curriculum*, UNITED NATIONS, and Vienna.
- Walker, Clive. (2013). The Reshaping Of Control Orders In The United Kingdom, Australia, *Melbourne University Law Review*, Vol 37.
- White, Lisa. (2008). *Australia: Terrorism Laws: Control Orders*, the Law Library of Congress.
- Wood, Jonathan. Van Slyke, Shawn. (2018). *Terrorism and new ideologies Risk Map*, Control Risks CORE. Available at: www.loc.gov.
- www.isna.ir/news/97021006264-10-1397-18.28.1397/1/26