

عاطفه امینی نیا^۱

نقش نوین شورای امنیت در پرتو حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر

چکیده

شورای امنیت سازمان ملل متحد به موجب ماده ۲۴ منشور مسؤول اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی می‌باشد که مسؤولیت خود در این خصوص را طی سه دوره و به اشکال گوناگون اعمال نموده است. در دوره اول به علت تقابل قدرت‌های بزرگ، شورا عملاً فعالیتی نداشت. اما در دوره دوم به علت فروپاشی شوروی و پایان جنگ سرد بیشترین فعالیت را داشت و در دوره سوم که از ۱۱ سپتامبر آغاز می‌شود، فعالیت‌های شورا شکل دیگری به خود می‌گیرد و به نوبی در هیأت یک قانون‌گذار جهانی ظاهر می‌شود و یک نوع قواعد عام برای مخاطبان عام وضع می‌کند. با انجام این کار به نظر می‌رسد شورای امنیت از یک سازمان بین‌حکومتی به یک سازمان فراحاکمیتی تبدیل شده است. مقاله حاضر بر آن است با تحلیل قطعنامه‌های صادره شورا در این دوره به اثبات این فرضیه بپردازد.

واژگان کلیدی

شورای امنیت، تروریسم، اقدامات شبه قانون‌گذاری و اقدامات شبه قضایی.

مقدمه

فعالیت‌های شورای امنیت سازمان ملل به عنوان مسؤول اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را می‌توان به سه مرحله عمده تقسیم نمود: مرحله اول که از اوایل تأسیس سازمان ملل آغاز و تا اوایل دهه نود خاتمه می‌یابد، تقریباً دوران رکود و خاموشی شورای امنیت است. در این دوره شورای امنیت به علت تضاد و رویارویی آمریکا و شوروی عملاً فعالیت چندانی نداشت. در دوره دوم که از اوایل دهه نود (فروپاشی شوروی سابق) آغاز و تا ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ ادامه می‌یابد، فعالیت‌های شورا اوج می‌گیرد به نحوی که می‌توان گفت تعداد قطعنامه‌هایی که شورای امنیت در این دوره صادر می‌نماید تقریباً ۵ - ۴ برابر دوره قبل است. در این دوره شورای امنیت در قضایای متعددی همچون عراق، یوگسلاوی سابق، رواندا، هائیتی، لیبی و سومالی و غیره دخالت کرده و قطعنامه صادر نموده و تقریباً اکثر این قطعنامه‌ها در قالب فصل هفتم منشور می‌باشند. اما آن چیزی که دوره سوم را با دوره‌های قبلی متمایز می‌سازد، تحولی است که در نقش سنتی شورا صورت گرفته است.

به نظر می‌رسد حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ از آنجا که منافع یک عضو دائم شورای امنیت را به صورت متمرکز در معرض خطر قرار داده بود سبب تغییری بنیادین در نقش شورا شد. قطعنامه‌های سابق شورا عموماً ناظر بر طرفین درگیر بوده است و تکالیفی را فقط بر ایشان تحمیل می‌کردند ضمن آنکه نقش قطع‌کننده بحران را در آن مورد خاص داشتند. اما پس از ۱۱ سپتامبر این وضعیت تغییر یافت و شورای امنیت با تروریسم نه فقط به عنوان یک تهدید ملی یا حتی منطقه‌ای، بلکه به عنوان تهدید جهانی مواجه شد و آن را با صلح و امنیت بین‌الملل پیوند داد.

حمله ۱۱ سپتامبر در آمریکا باعث شد که جامعه بین‌المللی روی موضوع تروریسم متمرکز شود و شورای امنیت به فواصل کوتاهی قطعنامه‌های متعددی از جمله قطعنامه ۱۳۷۲، ۱۳۹۰، ۱۴۵۵، ۱۵۴۰ و... را صادر نماید،^(۱) اقدامات شورا در مبارزه با تروریسم در این دوره را می‌توان در شقوق مختلف از جمله اقدامات شبه قانون‌گذاری، اقدامات شبه

قضایی، شناسایی ارتباط تروریسم با برخی مفاهیم حقوق بین‌الملل مورد بررسی قرار داد. لازم به ذکر است که هر یک از این شقوق خود در زیر مجموعه‌های جزئی تری همچون الزام به وضع قوانین داخلی و جرم‌انگاری تروریسم، الزام به الحاق به کنوانسیون‌های بین‌المللی، الزام به انجام دادرسی علیه اشخاص و نهادهای متهم به تروریسم، الزام به معاضدت قضایی و همکاری و غیره قابل بررسی‌اند.

به هر روی اهمیت این اقدامات در آنست که در هیچ برهه‌ای از تاریخ، شورای امنیت تا این حد با مسأله تروریسم با این قاطعیت برخورد نکرده است، به صورتی که آشکارا از کشورها بخواهد که به‌رغم اصل ارادی بودن حقوق بین‌الملل، به کلیه کنوانسیون‌های دوازده‌گانه ضد تروریسم بپیوندند و درگامی پیشرفته‌تر آنها را ملزم به این امر نماید و کمیته‌ای را نیز مأمور پیگیری و نظارت بر اجرای آن نماید. این دقیقاً تبدیل شدن شورا از شکل سنتی بین‌حکومتی^۱ به یک سازمان فراحکومتی^۲ و دارای حاکمیت جهانی^۳ است و می‌تواند در فاصله کوتاهی از شورا یک ابردولت^۴ بسازد و این چیزی است که نمی‌توان از آن به سادگی گذشت.

نکته مهم این است که واژه تروریسم در هیچ کجا تعریف نشده است و این دقیقاً همان چیزی است که باب اعمال سلیقه‌های سیاسی توسط قدرت‌های صاحب نفوذ را باز می‌گذارد، همان‌گونه که مفاهیم کلیدی سه‌گانه مندرج در ماده ۳۹ منشور یعنی «تهدید علیه صلح»^۵، «نقض صلح»^۶ و «تجاوز»^۷ تعریف نشده‌اند و سبب اختلافات فراوانی چه به لحاظ تئوری و چه به لحاظ عملی در انطباق با واقعیات بین‌المللی شده‌اند.

ترور نیز خود به نفسه یک معلول است و ریشه در عوامل بسیاری چون بی‌عدالتی، فقر و دیکتاتوری دارد و مسلم است که مبارزه قطعی با آن زمانی امکان‌پذیر است که به

1. Intergovernmental

2. Super governmental

3. Global Sovereignty

4. Super State

5. Treat to the Peace

6. Breach of the Peace

7. Act of Aggression

بسترهای خیزش آن توجه لازم را داشت. لذا فضای مبارزه با تروریسم باید فضایی منطقی و عقلانی و در چارچوب مفاهیم و اصول اساسی حقوق بین‌الملل باشد و نباید هیچ‌گاه منجر به نقض این اصول بنیادین شود. یکی از بنیادی‌ترین این اصول حاکمیت است، بنابراین هر حرکتی که منتهی به کم‌رنگ‌شدن حاکمیت کشورها و یا استحاله آن شود، باید مورد توجه ویژه قرار گیرد چراکه اصل حاکمیت شرط وجودی جامعه بین‌المللی است.

آنچه که مقاله حاضر قصد دارد به آن پردازد، پاسخ‌گویی به این سؤال است که شورای امنیت برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و از جمله مقابله با تروریسم تا کجا می‌تواند پیش رود؟ به نظر می‌رسد حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر نقش شورای امنیت را در این خصوص تغییر داده و آن را از یک سازمان سنتی بین‌حکومتی به یک سازمان فراحکومتی تبدیل نموده‌اند.

بدیهی است که اقدامات شورای امنیت و رویه آن (قطعنامه‌های صادره) در مبارزه با تروریسم پس از حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر که مؤید فرضیه فوق‌الذکر است، در این راستا طی سه مبحث اقدامات شبه قانون‌گذاری، اقدامات شبه قضایی و شناسایی ارتباط تروریسم با برخی مفاهیم حقوق بین‌الملل مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

مبحث اول: اقدامات شبه قانون‌گذاری

الف) الزام به وضع قوانین داخلی و جرم‌انگاری تروریسم

۱. قطعنامه ۱۳۷۳

ملاحظه شد که تروریسم هم قادر به تهدید و نقض صلح و امنیت بین‌المللی بوده و هم بشریت و شأن آن را مورد هدف قرار می‌دهد. از این رو نظر به آنکه قواعد حافظ بشریت و صلح بین‌المللی جزء قواعد آمره^۱ بین‌المللی^(۲) هستند، تروریسم بی‌تردید جنایت بین‌المللی می‌باشد که صلاحیت جهانی برای تعقیب یا استرداد متهمان به ارتکاب آن را به وجود

می آورد.

اما به رغم این مسائل عدم وحدت نظر در خصوص تعریف و ماهیت تروریسم، سبب شده که دولت‌ها بعضاً بنا به دلایل سیاسی از جرم‌انگاری تروریسم و تعقیب تروریست‌ها امتناع نمایند. این وضعیت، نظر به ویژگی قراردادی تعهدات مندرج در کنوانسیون‌های دوازده گانه ضد تروریسم، از جمله تعهد و تکلیف به جرم‌انگاری تروریسم در قوانین داخلی، تشدید شده چراکه این تکالیف صرفاً علیه دولت‌های عضو قابل استناد است.

پس از ۱۱ سپتامبر این وضعیت تغییر یافت، بدین نحو که می‌توان اظهار داشت که پس از این حملات، تکلیف جهانی مبنی بر جرم‌انگاری تروریسم در جامعه بین‌المللی به وجود آمده است. تکلیف به جرم‌انگاری که به‌طور عمده با تصویب قطعنامه ۱۳۷۳^(۳) در ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱ متبلور گردید، جدای از سابقه دیرینه آن، ریشه در فرایندی از واکنش‌های جهانی و قطعنامه مجمع عمومی دارد. توضیح آنکه پس از حملات، طی اظهارنظرهایی، دبیر کل ملل متحد در روز ۱۳ سپتامبر به‌طور صریح حملات تروریستی را «جنایت بر ضد بشریت» خواند. و اعلام داشت: «حمله تروریستی به یک کشور حمله به کل بشریت است»^(۴) کمیسر عالی کمیسیون حقوق بشر نیز تروریسم را «جنایت بر ضد بشریت» دانست.^(۵) افزون بر این، مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز صراحتاً دولت‌ها را به همکاری بین‌المللی برای محاکمه و مجازات عاملان حملات تروریستی فرا خواند. در اثر این اظهارنظرها و خلأ موجود در قواعد عرفی بین‌المللی بود که شورای امنیت در قطعنامه ۱۳۷۳ که به موجب فصل هفتم منشور صادر شد، دولت‌ها را مکلف به جرم‌انگاری تروریسم در قوانین و نظامات داخلی آنها نمود.

بند ۵ ماده ۲ قطعنامه ۱۳۷۳ اشعار می‌دارد: کلیه دولت‌ها باید... «تضمین بدهند که کلیه اشخاص متهم به ارتکاب، برنامه‌ریزی، تأمین مالی، حمایت یا تسهیل اعمال تروریستی به پای عدالت کشیده خواهند شد و همچنین تضمین بدهند که افزون بر اتخاذ دیگر اقدامات علیه این افراد، چنین اعمال تروریستی به عنوان جرایم شدید در قوانین داخلی آنها پیش‌بینی

شده یا خواهد شد به گونه‌ای که مجازات قانونی این اعمال بیانگر اهمیت جرایم تروریستی باشد.

علاوه بر این قطعنامه، تقریباً کلیه دولت‌ها نیز در گزارش‌های ارسالی^(۶) خود به کمیته ضد تروریسم شورای امنیت، بر لزوم تعریف و جرم‌انگاری تروریسم تأکید کرده‌اند که نشانگر اجماع دولت‌ها بر الزامی بودن جرم‌انگاری تروریسم است. نکته‌ای که در این قطعنامه بسیار قابل توجه می‌باشد این است که مانند سایر قطعنامه‌های مربوط به مبارزه با تروریسم، شورای امنیت صریحاً اقدام به قانون‌گذاری بین‌المللی نموده است. تصویب این قطعنامه نشانگر آن است که شورای امنیت در صدد توسعه صلاحیت خود برای قانون‌گذاری در عرصه‌های دیگر مانند خلع سلاح نیز می‌باشد.^(۷)

شورای امنیت در تصویب قطعنامه ۱۳۷۳ به روش عهدنامه‌ای^(۸)، در واقع مدت زمان دهها سال برای انعقاد معاهده را به چند روز کاهش داد^(۸) و دولت‌ها را به قواعد و مقرراتی ملزم ساخت که هنوز به قلمرو حقوق قراردادی وارد نشده است و اگر می‌خواست آن را به شیوه معاهده‌ای و توافق اراده، لازم‌الاجرا نماید، زمان زیادی طول می‌کشید.^(۹)

به این ترتیب این قطعنامه اگرچه در واکنش به حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر صادر شده بود ولی مفاد آن به تعیین و مجازات مرتکبان ادعایی حملات مزبور محدود نگردید و ناظر بر پیشگیری، تعقیب و مجازات هرگونه تأمین مالی تروریسم نیز می‌باشد. به‌طور مثال در مورد انسداد دارایی تروریست‌ها، هیچ فهرستی از اشخاص حقیقی یا حقوقی ضمیمه قطعنامه نشده است بلکه در این قطعنامه به‌طور کلی مقرر شده دارایی تروریست‌ها باید مسدود گردد.^(۱۰)

۲. قطعنامه ۱۳۹۰

شورای امنیت در بند ۸ قطعنامه ۱۳۹۰^(۱۱)، از کلیه دولت‌ها مصرانه می‌خواهد تا در

موارد لزوم نسبت به اتخاذ اقدامات فوری از طریق تصویب قوانین و انجام اقدامات اداری برای اجرا و تقویت اقدامات صورت گرفته براساس قوانین یا مقررات داخلی برای پیشگیری از ارتکاب و مجازات نقض موارد مندرج در بند ۲ این قطعنامه توسط اتباع خویش یا سایر افراد و نهادهای فعال در سرزمینشان مبادرت نمایند.

بنابراین مشاهده می‌گردد که در بند ۸ قطعنامه فوق‌الذکر به‌طور صریح به تکلیف دولت‌ها مبنی بر وضع قوانین داخلی جهت مقابله با تروریسم، اشاره شده است و حتی در قسمت آخر همین بند جهت تأکید بر این تکلیف، از دولت‌ها خواسته شده که کمیته اجرا را از اتخاذ چنین اقداماتی مطلع نموده و به کمیته گزارش دهند که نشانگر اهمیت این وظیفه از نظر شورای امنیت می‌باشد.

۳. قطعنامه ۱۴۵۵

شورای امنیت سازمان ملل در راستای بهبود و نحوه اجرای اقدامات علیه طالبان و اعضای القاعده قطعنامه ۱۴۵۵ را تصویب نمود که در آن مجدداً بر ضرورت مبارزه با تهدیدات ناشی از اعمال تروریستی علیه صلح و امنیت بین‌المللی با تمام روش‌ها در تطابق با منشور ملل متحد و حقوق بین‌الملل، اشاره می‌نماید.

در این راستا، در بند ۵ قطعنامه از کلیه کشورها می‌خواهد تا از طریق وضع قوانین یا اقدامات اجرایی به اتخاذ گام‌های ضروری برای اجرا و تقویت اقدامات اعمال شده تحت قوانین یا مقررات داخلی در قبال اتباعشان، و دیگر اشخاص یا موجودیت‌های فعال در سرزمینشان، برای جلوگیری و مجازات نقض اقدامات اشاره شده در بند اول این قطعنامه ادامه دهند.

همچنین در شق آخر این بند و نیز بند ۶ به‌منظور تأکید بر اهمیت تکلیف دولت‌ها به جرم‌انگاری تروریسم در قوانین داخلی، از دولت‌ها درخواست شده که در این خصوص به شورا گزارش‌های لازم را بدهند.

۴. قطعنامه ۱۵۴۰

شورای امنیت در قطعنامه ۱۵۴۰ که قطعنامه حائز اهمیتی است چراکه به بیان ارتباط تروریسم و سلاح‌های کشتار جمعی می‌پردازد، مجدداً به تکلیف دولت‌ها مبنی بر جرم‌انگاری تروریسم و وضع قوانین لازم که به نوعی به مبارزه علیه تروریسم کمک می‌نمایند، اشاره می‌کند.

در قسمت دوم این قطعنامه آمده است: «که تمام کشورها طبق رویه‌های قضایی کشور خود قوانین مؤثر مناسبی را تصویب کرده و به اجرا گذارند که به موجب آن هر بازیگر غیردولتی از تولید، دستیابی، مالکیت، گسترش، حمل و نقل، انتقال یا استفاده از سلاح‌های هسته‌ای، شیمیایی یا بیولوژیک و وسایل پرتاب آنها به‌خصوص از نظر اهداف تروریستی منع شود. همچنین از نظر تلاش‌هایی که برای شرکت در هر یک از فعالیت‌های فوق، شرکت در آنها به عنوان یک همدست، کمک یا تأمین سرمایه آنها صورت می‌گیرد.

بند سوم اجرایی این قطعنامه از تمامی کشورها می‌خواهد تا از طریق مقررات و قوانین، کنترل‌های صادراتی ملی مؤثر ایجاد نمایند. همچنین بند ششم این قطعنامه از کشورها می‌خواهد تا با تصویب مقررات و قوانین ملی، پایبندی خود را به تعهدات بین‌المللی ناشی از معاهدات کلیدی عدم اشاعه تضمین نموده، تعهدات خود را در زمینه همکاری‌های چندجانبه به‌ویژه در چارچوب آژانس بین‌المللی انرژی اتمی^۱، سازمان منع سلاح‌های شیمیایی^۲ و کنوانسیون منع سلاح‌های بیولوژیک^۳، اجرا نمایند.

شورای امنیت در به‌کارگیری اختیارات خود بنابر فصل هفتم منشور سازمان ملل به استناد قطعنامه ۱۳۷۳، و ۱۵۴۰ با توجه به موقعیت‌ها، اعمال ویژه‌ای انجام داده است. قطعنامه ۱۳۷۳ مصوب ۲۰۰۱ به‌کارگیری اقدامات گسترده‌ای برای رویارویی با تروریسم را برای کشورهای عضو معین می‌کند. به نظر می‌رسد بیشتر قطعنامه‌های فصل هفتم منشور

1. International Atomic Energy Agency (IAEA)

2. Organization for the Prohibition of Chemical Weapons

3. Biological Weapons Convention

سازمان ملل قوانین جامعی را در ارتباط با مسائل بنیادین وضع نمی‌کنند.^(۱۲)

در مواقع جدید و خاص، شورا قوانین جدیدی وضع کرده است. حتی در مورد موضوعاتی که شورا برای رسیدگی به جنایات جنگی تشکیل دادگاه داد (دادگاه بین‌المللی رسیدگی به جنایات جنگی یوگسلاوی سابق و رواندا)، قطعنامه‌های مربوط به نمونه‌های خاص تهدید صلح و امنیت (قطعنامه ۱۳۷۳ و ۱۵۴۰) با هم تفاوت داشتند، بدین صورت که در این قطعنامه به جای پرداختن به نمود این اعمال به نماد اعمال پرداخته شده بود.^(۱۳)

در واقع قطعنامه ۱۵۴۰ متضمن سه نوع الزام به وضع قانون است:

۱. الزام به وضع قوانین جهت ممنوعیت ساخت و دستیابی به تسلیحات هسته‌ای و

شیمیایی.

۲. الزام به وضع قوانین جهت کنترل‌های صادراتی مؤثر.

۳. الزام به وضع قوانین جهت پایبندی به تعهدات بین‌المللی ناشی از معاهدات کلیدی عدم اشاعه، که به نظر می‌رسد در انجام این امر شورای امنیت صلاحیت خود در زمینه قانون‌گذاری را بیش از پیش توسعه داده و تدقیق نموده است.

ب) الزام به الحاق به کنوانسیون‌های بین‌المللی

۱. قطعنامه ۱۳۷۳

بند د ماده ۳ قطعنامه ۱۳۷۳ به تکلیف دولت‌ها در خصوص عضویت در کنوانسیون‌های بین‌المللی اشاره دارد، در این بند می‌خوانیم: «عضو شدن هر چه سریع‌تر در کنوانسیون‌ها و پروتکل‌های بین‌المللی مرتبط با تروریسم، از جمله کنوانسیون‌های بین‌المللی برای سرکوب یا تأمین منابع مالی تروریسم مورخ ۹ دسامبر ۱۹۹۹».

بنابراین، این ماده به صراحت به تکلیف دولت‌ها در مورد الحاق به کنوانسیون‌های بین‌المللی اشاره دارد و الحاق را از شکل عملی که ارادی و داوطلبانه و با رضایت دولت‌ها است در آورده و آن را به‌منزله قانون برای اعضای جامعه بین‌المللی الزامی می‌داند. این

قطعنامه از این حیث بسیار با اهمیت است چرا که به نوعی روند قانون‌گذاری را در جامعه بین‌المللی ایجاد نموده و به قطعنامه‌های شورای امنیت جنبه قانونی داده و شورا را در نقش یک قانون‌گذار جهانی ظاهر ساخته است.

۲. قطعنامه ۱۵۴۰

لزوم الحاق به کنوانسیون‌های بین‌المللی، در قطعنامه ۱۵۴۰ شورای امنیت نیز مورد اشاره قرار گرفته است. این قطعنامه پس از بیان یک سری نگرانی‌ها و یادآوری در قسمت دیگری به تعهدات دولت‌ها مطابق فصل هفتم منشور ملل متحد می‌پردازد و الزاماتی را برایشان باز می‌کند و به صراحت از دولت‌ها درخواست می‌نماید که به کنوانسیون‌های بین‌المللی مربوطه درخصوص منع سلاح‌های کشتار جمعی بپیوندند.

در بند ۶ آن آمده است «تصویب جهانی، اجرای کامل و در صورت لزوم تحکیم معاهدات چندجانبه‌ای که اهداف آنها اشاعه سلاح‌های هسته‌ای، شیمیایی و یا بیولوژیک است را ارتقا بخشند».

هدف این قطعنامه جلوگیری از دسترسی و گسترش سلاح‌های هسته‌ای، شیمیایی و بیولوژیکی و وسایل به‌کارگیری آنها توسط افراد و سازمان‌های منفرد از قبیل گروه‌های تروریستی می‌باشد. دو عامل نگران‌کننده که منجر به تصویب آن شد تروریسم و گسترش سلاح‌های کشتار جمعی بود.

این قطعنامه بسیار سریع‌تر از روند آهسته انعقاد معاهده، قانون وضع می‌کند و عملکرد مؤثر آن به میزان قابل توجهی بسته به این امر می‌باشد که آیا کمیته ناظر و کشورهای حمایت‌کننده می‌توانند اجرای جهانی آن را تضمین کنند یا خیر. (۱۴)

اساساً، منع گسترش سلاح‌های کشتار جمعی درخصوص خلع سلاح و کنترل تجارت براسلحه برای مدت‌های مدید یکی از نگرانی‌های جامعه بین‌المللی در نشست‌های دو جانبه، منطقه‌ای و هم‌منظور جهانی بوده است. شورای امنیت قبلاً وجود رابطه بین تروریسم و

سلاح‌های کشتار جمعی را محتمل دانسته بود. در قطعنامه ۱۳۷۳، شورا رابطه نزدیک تروریسم جهانی و قاچاق اسلحه و حمل و نقل غیرقانونی سلاح‌های اتمی، شیمیایی و بیولوژیکی و سایر مواد کشنده را پیش‌بینی کرده بود.^(۱۵)

مبحث دوم: اقدامات شبه قضایی

الف) الزام به انجام دادرسی علیه اشخاص و نهادهای متهم به تروریسم

۱. قطعنامه ۱۲۶۷

با اعمال تروریستی اسامه بن لادن و گروه طالبان که در افغانستان اقامت داشتند شورای امنیت در ۱۵ اکتبر ۱۹۹۹ قطعنامه ۱۲۶۷^(۱۶) را تصویب کرد. شورا در این قطعنامه با یادآوری قطعنامه‌های قبلی اعلام می‌دارد که سرکوبی تروریسم بین‌المللی برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی ضروری است. در راستای این امر، از دولت‌ها برای انجام دادرسی علیه اشخاص و نهادهای تحت صلاحیتشان که اقدامات تحمیلی مذکور در بند ۴ قطعنامه را نقض می‌نمایند و همچنین تحمیل مجازات‌های مقتضی، دعوت می‌نماید.

۲. قطعنامه ۱۳۷۳

جهت مقابله با تروریسم این قطعنامه در بند «د» اشعار می‌دارد که «دولت‌ها باید تضمین بدهند که کلیه اشخاص متهم به ارتکاب، برنامه‌ریزی، تأمین مالی و حمایت بر تسهیل اعمال تروریستی به پای محاکمه کشیده خواهند شد و افزون بر اتخاذ دیگر اقدامات علیه این افراد، چنین اعمال تروریستی به عنوان جرایم شدید در قوانین داخلی آنها پیش‌بینی شده یا خواهد شد. به گونه‌ای که مجازات قانونی این اعمال بیانگر اهمیت جرایم تروریستی باشد». بدین ترتیب قطعنامه ۱۳۷۳ علاوه بر تکلیف جرم‌انگاری تروریسم، تکلیفی دیگر در راستای محاکمه مرتکبان این اعمال و نیز اعمال مجازات درخصوص آنها را معین می‌سازد.

باید توجه داشت که تکالیف مقرر در قطعنامه، فقط جنبه صوری و نمایشی نداشته، بلکه شورای امنیت تحقق آنها را واقعاً از دولت‌ها می‌خواهد و بر اجرای آنها نظارت می‌نماید. این مسؤلیت مطابق مفاد قطعنامه بر عهده کمیته مقابله با تروریسم نهاده شده، که در راستای نظارت بر این موضوع الزاماتی را برای دولت‌ها ایجاد می‌نماید، همچون الزام به گزارش دهی و... که در مباحث بعدی به روند کار کمیته و چگونگی نظارت کمیته بر ایفای تکالیف مذکور توسط دولت‌ها خواهیم پرداخت.

۳. قطعنامه ۱۳۹۰

قطعنامه ۱۳۹۰ شبکه القاعده و سایر گروه‌های تروریستی همدست را به خاطر ارتکاب اعمال متعدد تروریستی و جنایی که منجر به مرگ تعداد بیشماری از غیرنظامیان بی‌گناه و تخریب اموال گردیده است محکوم می‌نماید.

به منظور نیل به هدف مذکور بند (الف) ماده ۲ قطعنامه چنین اشعار می‌دارد: «توقیف فوری کلیه سرمایه‌ها و سایر دارایی‌های مالی یا منافع اقتصادی این افراد، گروه‌ها، مسؤولان و تشکیلات، شامل وجوه حاصله از املاک متعلقه یا تحت کنترل مستقیم یا غیرمستقیم آنان یا افرادی که به نمایندگی یا تحت هدایت آنان عمل می‌کنند و حصول اطمینان از اینکه هیچ‌یک از این وجوه یا وجوه دیگر، دارایی‌های مالی یا منابع اقتصادی، به طور مستقیم یا غیرمستقیم، توسط اتباع یا هر فرد دیگری در خاک آنان، برای استفاده در دسترس این‌گونه افراد قرار نگیرد؛ (ب) جلوگیری از ورود یا عبور این افراد از قلمرو آنها».

بند (الف) ماده ۳ قطعنامه ۱۳۹۰ ضمن آنکه بر مبارزه با تأمین مالی تروریسم (پولشویی) اشاره دارد و تکالیفی را در این راستا بر می‌شمرد، به نوعی در جهت اعمال مجازات برای مرتکبان اعمال تروریستی نیز می‌باشد و این مجازات را در واقع در سه نوع تقسیم‌بندی می‌نماید. اول، توقیف دارایی‌ها و سرمایه‌های کلیه اشخاص درگیر در فعالیت‌های تروریستی اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی، افراد، گروه‌ها و غیره. دوم، تلاش در جهت اینکه این وجوه تحت هیچ شرایطی و به هیچ صورتی در خاک آنان در دسترس این‌گونه افراد قرار

نگیرد و در سوم، منع عبور و مرور افراد متهم به تروریسم.

البته در مورد قسمت آخر و تعیین افراد متهم به تروریسم باید اشاره کرد که بنابر قطعنامه ۱۳۷۳ یکی از تکالیف محوله بر کمیته مبارزه با تروریسم (CTC)^۱ تهیه فهرست افراد متهم به تروریسم و ارائه این فهرست به کلیه کشورها جهت مقابله با این افراد از جمله منع عبور و مرور آنها بنابر شق آخر بند الف ماده ۳ قطعنامه ۱۳۹۰ می‌باشد.

ب) الزام به معاضدت قضایی و همکاری

بند «و» قطعنامه ۱۳۷۳ درخصوص تکلیف دولت‌ها به همکاری و معاضدت قضایی اشعار می‌دارد: «دولت‌ها به یکدیگر حداکثر کمک ممکن در ارتباط با تحقیقات یا تعقیبات کیفری مربوط به تأمین منابع مالی یا حمایت از اعمال تروریستی را بدهند. این کمک‌ها می‌تواند از جمله شامل کمک برای تحصیل اسناد لازم برای محاکمه تروریست‌ها باشد.

در بند ۷ قطعنامه ۱۳۹۰ نیز شورای امنیت «از کلیه کشورها، ارگان‌های ذی‌ربط ملل متحد و حسب اقتضاء سایر سازمان‌ها و طرف‌های ذینفع مصرانه می‌خواهد تا با کمیته و گروه ناظر مذکور در بند ۹ ذیل به طور کامل همکاری نمایند».

در این راستا در بند ۵ قطعنامه ۱۴۵۰ آمده است که «ممکن است بعضی کشورها برای اجرای مفاد این قطعنامه در کشورهای خود به کمک و همکاری نیاز داشته باشند. از این‌رو از کشورها دعوت می‌کند که در چنین موقعیتی در مقابل درخواست‌های مشخص ارائه شده از سوی کشورهایی که فاقد زیربنای قانونی و نظارتی، تجربیات اجرایی و یا منابع مالی برای به اجرا در آوردن مفاد فوق می‌باشند، آن چنانکه شایسته و مناسب است همکاری نمایند.

ج) الزام به ارائه گزارش‌های دوره ای

از آنجا که تقریباً مطابق کلیه قطعنامه‌های صادر شده بعد از ۱۱ سپتامبر درخصوص

تروریسم یکسری تکالیف کلی بر عهده دولت‌ها گذاشته شده است، از قبیل جرم‌انگاری تروریسم، نظارت بر اجرای قوانین، نظارت بر ورود و خروج اشخاص متهم به تروریسم، توقیف حساب‌های مالی این اشخاص، نظارت دقیق بر فعالیت‌های پولی، مالی و بانکی در داخل کشور به منظور مقابله با پولشویی و وضع قوانین لازم در این خصوص، در این قطعنامه‌ها از دولت‌ها درخواست شده که با دادن گزارش‌های دوره‌ای شورا را از کم و کیف اقدامات آگاه نمایند.

همان‌گونه که اشاره شد، در بیشتر این قطعنامه‌ها، شورای امنیت به جای خطاب قراردادن یک مورد یا وضعیت خاص، مخاطبان عام را در نظر دارد و اقدام به اتخاذ یکسری اقدامات رفتاری کلی درخصوص آنها می‌نماید که به منظور اطمینان از حصول تحقق آنها تکلیف به ارائه گزارش را نیز در متن این قطعنامه‌ها، پیش‌بینی نموده است.

۱. قطعنامه ۱۳۶۷

شق (د) ماده ۵ قطعنامه ۱۳۶۷ چنین اشعار می‌دارد: «دادن گزارش‌های دوره‌ای به شورا درخصوص فعالیت‌های انجام شده توسط دولت‌ها در زمینه مبارزه با تروریسم و...».

۲. قطعنامه ۱۳۷۳

در بند ۶ قطعنامه، شورا براساس ماده ۲۸ آیین نامه موقتی تصمیم می‌گیرد که برای ارزیابی ایفای تعهدات دولت‌ها، کمیته‌ای از تمامی اعضای شورای امنیت تشکیل گردد تا اجرای این قطعنامه را با کمک متخصصان مربوطه نظارت نمایند و از همه دولت‌ها می‌خواهد که تا ۹۰ روز از تاریخ تصویب این قطعنامه و نیز پس از آن براساس جدول زمانی که توسط کمیته مذکور ترتیب می‌یابد اقداماتی را که برای اجرای این قطعنامه در پیش گرفته‌اند، گزارش نمایند.

همچنین در بند ۸ از کلیه دولت‌ها مصرانه می‌خواهد تا در مواقع لزوم نسبت به اتخاذ

اقدامات فوری از طریق تصویب قوانین و انجام اقدامات اداری برای اجرای اقدامات اعمال شده برحسب قوانین یا مقررات داخلی برای پیشگیری از ارتکاب و مبارزات نقض و... مبادرت نموده و کمیته را از اتخاذ چنین اقداماتی مطلع نمایند. از دولت‌ها نیز دعوت به عمل می‌آورد تا نتایج و تحقیقات و اقدامات اجرایی خود را - مگر در مواردی که انجام آنها به روند تحقیقات اجرایی لطمه وارد آورد- به کمیته گزارش نمایند.

۳. قطعنامه ۱۳۹۰

در بند ۶ قطعنامه شورا از کلیه کشورها می‌خواهد تا طی ۹۰ روز از تصویب این قطعنامه گزارش به هنگامی را در مورد تمام گام‌های برداشته شده برای اجرای اقدامات مندرج در بند اول این قطعنامه و تمامی تحقیقات اقدامات اجرایی ذریبط شامل محاصله جامعی از دارایی‌های مسدود شده اشخاص و موجودیت‌های تعیین‌شده در فهرست در سرزمین خود ارائه نمایند. مگر اینکه این اقدام روند تحقیقات یا اقدامات اجرایی را متأثر نماید.

۴. قطعنامه ۱۵۴۰

شورای امنیت در قطعنامه ۱۵۴۰ نیز یکسری تکالیف را بر عهده دولت‌ها از قبیل وضع قوانین، تصویب جهانی و اجرای کامل معاهدات عدم اشاعه، نظارت بر قوانین داخلی و واردات و صادرات و... قرار می‌دهد و در پایان کمیته‌ای را برای بررسی اجرای این قطعنامه توسط دولت‌ها تشکیل می‌دهد و از دولت‌ها می‌خواهد که درخصوص گام‌هایی که برای اجرای این قطعنامه برداشته‌اند و یا قصد اتخاذ آنها را دارند، گزارش دهند.

در واقع الزام به گزارش دهی، در جهت نظارت بر تحقق و اجرای کامل تکالیف مقرر در کنوانسیون‌های فوق‌الذکر می‌باشد و نشان‌گر این است که شورای امنیت در این قطعنامه‌ها ضمن آن که در مقام یک قانون‌گذار جهانی ظاهر شده و یکسری قواعد کلی را بر دولت‌ها تحمیل نموده است، همچون یک مجری قانون نیز عمل نموده و راهکارهای مقتضی جهت

اجرای قانون را نیز پیش‌بینی نموده است و در نهایت دستورالعمل‌هایی را نیز برای متخلفان در نظر گرفته است که روشن‌گر نقش شبه قضایی شورای امنیت می‌باشد.

د) تشکیل کمیته‌های نظارتی ضد تروریسم

بعد از واقعه ۱۱ سپتامبر، شورای امنیت مراحل اصلی در مبارزه علیه تروریسم را برشمرد. تروریسم جهانی را محکوم کرد. برحق دفاع از خود، مندرج در ماده ۵۱ منشور در پاسخ به این حملات فجیع تأکید کرد. شاید مهم‌ترین عمل در این زمینه، پذیرفتن قطعنامه ۱۳۷۳ باشد که کمیته ضد تروریسم (CTC) را به وجود آورد.

قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت از همه دولت‌ها دعوت کرد که به کمیته ضد تروریسم درباره مراحل اجرای قطعنامه گزارش دهند. CTC از سه کمیته کوچک تشکیل یافته است که با مرور گزارش‌ها و با همکاری یک گروه متخصص که به وسیله دبیرخانه سازمان ملل براساس قرارداد کوتاه مدت استخدام می‌شوند، حمایت می‌شود. CTC ده کارشناس دارد. هشت نفر از آنها به بررسی صورت جلسه دولت‌های عضو می‌پردازند و دو نفر از آنها با برنامه‌های کمک فنی CTC همکاری می‌کنند بنابراین هشت نفر مسؤلیت بررسی و تحلیل همه گزارش‌ها را دارند بیش از ۳۲۰ گزارش به وسیله دولت‌ها ارسال شده است. اگرچه قطعنامه ۱۳۷۳ باعث به وجود آمدن کمیته ضد تروریسم شد اما این قطعنامه دستورالعملی درباره اینکه چگونه کمیته باید کار کند و نقشی را که در مبارزه علیه تروریسم باید ایفا کند، ارائه نکرده است. روشی که CTC دنبال می‌کند گفتگو و نظر اکثریت است و نقشی که ایفا می‌کند در جستجوی ایجاد گفتگو بین شورای امنیت و دولت‌های عضو درباره چگونگی بهتر برگزار کردن مبارزه جهانی علیه تروریسم و تأکید آن بر روی توسعه ارتباط با سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای است. (۱۷)

پیش از این نیز شورای امنیت به موجب قطعنامه ۱۲۶۷ تصمیم به تشکیل یک کمیته جهت نظارت بر اجرای الزامات این قطعنامه نموده بود. در بند ۶ قطعنامه شورا تصمیم گرفته

بود که برطبق ماده ۲۸ آیین نامه موقتی یک کمیته که مشتمل بر همه اعضای شورا می باشد و متعهد به وظایفی از جمله:

۱. درخواست از کلیه دولت ها برای دادن اطلاعات بیشتر در خصوص اقدامات انجام شده توسط آنها به منظور اجرای مؤثر اقدامات تحمیلی،

۲. ارائه گزارش به شورا درخصوص نتایج بشردوستانه اقدامات تحمیلی به موجب بند ۴ قطعنامه ،

۳. دادن گزارش های دوره ای به شورا،

۴. بررسی درخواست های معافیت از اقدامات تحمیلی و... باشد، تشکیل دهد و در بند ۳ قطعنامه از دولت ها دعوت نموده بود تا با کمیته کاری ایجاد شده به موجب بند ۶، همکاری کامل نمایند و ظرف ۲۰ روز از تاریخ لازم الاجرا شدن قطعنامه، اقدامات تحمیلی به موجب بند ۴ فوق را گزارش دهند.

مبحث سوم: شناسایی ارتباط تروریسم با برخی مفاهیم حقوق بین الملل

الف) شناسایی حق ذاتی دفاع مشروع فردی و جمعی در مقابله با تروریسم

۱. قطعنامه ۱۳۶۸

شورای امنیت یک روز پس از حملات ۱۱ سپتامبر اقدام به صدور قطعنامه ۱۳۶۸ نمود که توجه به مفاد آن بسیار ضروری است؛ شورای امنیت با تصدیق مجدد اصول و اهداف منشور ملل متحد، با احراز اینکه باید با تمامی روش های ممکن به مبارزه با تهدید صلح و امنیت بین المللی به وسیله اعمال تروریستی پرداخت، حق ذاتی دفاع مشروع فردی و جمعی که در منشور پیش بینی شده است، را مورد شناسایی قرار می دهد.

مقدمه قطعنامه ۱۳۶۸ صراحتاً به «حق ذاتی دفاع مشروع فردی^۱ و جمعی^۲» اشاره می کند. اشاره به این حق در مقدمه چنین قطعنامه ای اگرچه در «قسمت اجرایی» آن نیامده،

تنها با این تفسیر سازگار خواهد بود که شورا حملات تروریستی را در حکم حملات مسلحانه در نظر گرفته و تونس کشور قربانی را به دفاع مشروع مندرج در ماده ۵۱ بلامانع دانسته است. این امر تاکنون در حقوق بین‌الملل سابقه نداشته است»^(۱۸).

به نظر می‌رسد با این دیدگاه، شورای امنیت دامنه «حمله^۱» مندرج در ماده ۵۱ منشور را که تا قبل از آن فقط در مورد حملات مسلحانه علیه تمامیت ارضی کشور بوده به تروریسم گسترش داده که می‌تواند در عمل نتایج منفی در برداشته باشد. چرا که حمله مسلحانه یک مفهوم عینی و قابل تحقیق است، در صورتی که تروریسم تعریف مشخص و مدونی ندارد و هر دولتی ممکن است بتواند به زعم خود، عملی را تروریستی تلقی نماید و چون این قطعنامه دفاع مشروع در مقابل تروریسم را به رسمیت شناخته است، آن وقت معلوم نیست که چگونه می‌توان اعمال یک‌جانبه یا چند جانبه زور در حقوق بین‌الملل را تعدیل کرد.

به نظر می‌رسد مهم‌ترین نکته قطعنامه ۱۳۶۸، تأکید شورای امنیت بر «شناسایی حق ذاتی دفاع مشروع فردی یا جمعی مطابق منشور ملل متحد است». ظاهراً شورای امنیت با درج چنین عبارتی در این قطعنامه، به‌طور ضمنی دیدگاه آمریکا و بسیاری از کشورهای غربی، مبتنی بر تلقی اعمال تروریستی به‌عنوان نوعی «حمله مسلحانه» یا «تجاوز نظامی» را مورد تأیید قرار داده است.

شناسایی تروریسم به «عنوان حمله مسلحانه» قاعدتاً دولت قربانی را مجاز می‌کند مطابق ماده ۵۱ منشور ملل متحد برای دفاع از خود متوسل به نیروی نظامی شود.^(۱۹)

لازم به یادآوری است که شورای امنیت در قطعنامه ۱۲۶۹ نیز تروریسم را فارغ از اهدافی که تروریست‌ها دنبال می‌کنند، محکوم می‌نماید. بند ۵ این قطعنامه بیان می‌دارد که «تروریسم تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی است». در واقع این قطعنامه زمینه‌ای را برای قطعنامه‌های ۱۲۶۸ و ۱۳۷۳ ایجاد می‌کند.^(۲۰)

۲. قطعنامه ۱۳۷۳

قطعنامه ۱۳۷۳ نیز همچون قطعنامه ۱۳۶۸ اعلام می‌دارد که چنین اعمالی همچون سایر اشکال تروریسم بین‌المللی، تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی است و دوباره بر حق دفاع مشروع که در قطعنامه ۱۳۶۸ به آن اشاره شده بود، تأکید می‌ورزد.

ب) شناسایی ارتباط تروریسم و صلح و امنیت بین‌المللی

۱. قطعنامه ۱۲۶۷

با اعمال تروریستی اسامه بن‌لادن و گروه طالبان که در افغانستان اقامت داشتند شورای امنیت در ۱۵ اکتبر ۱۹۹۹ قطعنامه ۱۲۶۷ را تصویب کرد. شورا در این قطعنامه با یادآوری قطعنامه‌های پیشین و بیانیه رئیس شورا در خصوص وضعیت افغانستان و با ابراز نگرانی از نقض حقوق بشر دوستانه بین‌المللی، بالاخص تبعیض نژادی علیه زنان و دختران و نقش برجسته در تولید غیرقانونی تریاک و اشغال سفارت ایران به وسیله طالبان و کشتن دیپلمات‌های ایرانی در مزار شریف این موارد را نقض آشکار حقوق بین‌الملل می‌داند و... اعلام می‌دارد که سرکوبی تروریسم بین‌المللی برای حفظ صلح و امنیت جهانی ضروری است.

۲. سایر قطعنامه‌ها

شورای امنیت تقریباً در کلیه قطعنامه‌های صادره در خصوص تروریسم بعد از ۱۱ سپتامبر از قبیل قطعنامه ۱۳۶۷، ۱۲۹۰، ۱۳۷۳،^(۲۱) ۱۴۵۵ و ۱۴۵۰ اعلام می‌دارد که «تروریسم تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی است».

لازم به یادآوری است که اولین بار در قضیه «لاکربی» شورای امنیت به ارتباط میان تروریسم و صلح و امنیت بین‌المللی اشاره کرد و با همین استدلال پرونده لیبی در خصوص بمب‌گذاری در هواپیمای پان آمریکن و عدم استرداد اتباعش را به شورای امنیت ارجاع نمود.

ج) شناسایی ارتباط میان تروریسم و سلاح‌های کشتار جمعی

۱. قطعنامه ۱۵۴۰

در سال ۲۰۰۴ شورای امنیت سازمان ملل به اتفاق آرا قطعنامه پیشنهادی آمریکا پیرامون سلاح‌های کشتار جمعی را تصویب نمود. علاوه بر آمریکا، کشورهای فرانسه، روسیه، رومانی، اسپانیا و انگلستان نیز از بنیان این قطعنامه بودند. این قطعنامه از کشورها می‌خواهد تا از طریق قانون‌گذاری و ایجاد کنترل‌های ملی، مانع تولید، کسب، مالکیت، توسعه، انتقال یا استفاده از سلاح‌های هسته‌ای، شیمیایی و بیولوژیک و وسایل پرتاب آنها توسط بازیگران غیردولتی، تروریست‌ها و قاچاقچیان بازار سیاه شوند. برخی مفاد قطعنامه ۱۵۴۰ که به موجب فصل هفتم منشور ملل متحد به تصویب رسیده است به شرح زیر می‌باشد:

۱. طبق بند هشتم مقدماتی این قطعنامه، تهدید ناشی از تروریسم و بازیگران غیردولتی از جمله شامل فهرست گروه‌های تروریستی سازمان ملل می‌باشد این فهرست توسط کمیته‌ای براساس قطعنامه‌های ۱۲۶۷ و ۱۳۷۲ شورای امنیت تهیه شده است.

۲. بند یک اجرایی قطعنامه از تمام کشورها می‌خواهد تا از ارائه هرگونه حمایتی به بازیگران غیردولتی که در مورد توسعه، کسب، تولید، مالکیت، انتقال، حمل و نقل یا استفاده از سلاح‌های هسته‌ای، شیمیایی، بیولوژیک، و وسایل پرتاب آنها می‌باشند، خودداری نمایند.

۳. بند سوم اجرایی این قطعنامه از تمامی کشورها می‌خواهد تا از طریق مقررات و قوانین، کنترل‌های صادراتی ملی مؤثر ایجاد نمایند. همچنین بند ششم این قطعنامه از کشورها می‌خواهد تا با تصویب مقررات و قوانین ملی، پایبندی خود را به تعهدات بین‌المللی ناشی از معاهدات کلیدی عدم اشاعه تضمین نمایند. تعهدات خود را در زمینه همکاری‌های چندجانبه به ویژه در چارچوب آژانس بین‌المللی انرژی اتمی (IAEA)، سازمان منع سلاح‌های شیمیایی (OPCW) و کنوانسیون منع سلاح‌های بیولوژیک اجرا نمایند.

۴. بند ۸ اجرایی این قطعنامه از کلیه کشورها خواسته است تا برای مقابله با نقل و انتقالات غیرقانونی سلاح‌های هسته‌ای، شیمیایی و بیولوژیک و وسایل پرتاب آنها و نیز مواد مرتبط با مسافت آنها با یکدیگر همکاری کنند.

دو عامل نگران کننده سبب تصویب این قطعنامه جامع گردید، تروریسم و گسترش سلاح‌های هسته‌ای، شیمیایی، بیولوژیکی و کشتار جمعی.^۱

منع گسترش سلاح‌های کشتار جمعی، خلع سلاح و کنترل تجارت بر اسلحه برای مدت‌های مدید یکی از نگرانی‌های جامعه بین‌المللی در نشست‌های دو جانبه، منطقه‌ای و همین‌طور جهانی بوده است. شورای امنیت قبلاً وجود رابطه بین تروریسم و سلاح‌های کشتار جمعی را محتمل دانسته بود در قطعنامه ۱۳۷۳، این شورا رابطه نزدیک تروریسم جهانی و قاچاق اسلحه و حمل و نقل غیرقانونی سلاح‌های اتمی، شیمیایی و بیولوژیکی و سایر مواد کشنده را پیش‌بینی کرده بود.^(۲۲)

این قطعنامه سه وظیفه اصلی را به کشورهای عضو تحمیل می‌کند:

۱. خودداری از فراهم آوردن هرگونه امکانات برای عاملان غیردولتی که سعی بر تولید، به‌دست آوردن، جابجایی با استفاده از سلاح‌های کشتار جمعی و ابزار به‌کارگیری آن را دارند.

۲. ممنوعیت این اقدامات برای عاملان غیردولتی به‌ویژه با مقاصد تروریستی و همچنین ممنوعیت هرگونه کمک مالی و اعمالی از این قبیل در قوانین داخلی.

۳. وضع قوانین داخلی برای جلوگیری از گسترش سلاح‌های کشتار جمعی و وسایل به‌کارگیری آنها و کلیه موارد مربوط به آن، لوایحی شامل اطلاع دقیق از محل و حفاظت کامل سلاح‌هایی از این قبیل، به‌کارگیری و حفظ مؤثر کنترل مرزها و به‌کارگیری طرح‌های قانونی، بازنگری و حفظ بازرسی صادرات بین‌المللی و حمل و نقل دریایی (همراه با مجازات‌های مناسب جزایی و مدنی).

این قطعنامه همچنین هیأتی متشکل از اعضای شورا برای نظارت بر اجرای آن به وجود می‌آورد.^(۲۳)

اگر کشورهای عضو شورا تعهدات خود را به درستی بجا آورند، مهم‌ترین تأثیر این

قطعنامه بر عوامل غیردولتی خواهد بود. با این همه، سومین وظیفه اصلی اعضا (مذکور در بند ۳، مربوط به نظارت داخلی) محدود به موارد خاصی نمی‌باشد. قوانین کنترل داخلی باید در مورد کلیه سلاح‌های کشتار جمعی، وسایل به کارگیری و موارد مربوطه تصویب و اعمال شوند، حال چه در مورد کشورها، صنایع یا گروه‌های تروریستی.^(۲۴)

به نظر می‌رسد تصویب این قطعنامه نشانگر نگرانی جدی آمریکا و برخی کشورهای غربی پیرامون دسترسی بازیگران غیردولتی به سلاح‌های کشتار جمعی بویژه بعد از حملات ۱۱ سپتامبر می‌باشد. بدین ترتیب ارتباط دولت‌ها با بازیگران غیردولتی که در صدد کسب سلاح‌های کشتار جمعی باشند، می‌تواند پیامدهای جدی به همراه داشته باشد.^(۲۵)

د) شناسایی ریشه‌های اعمال تروریستی

۱. قطعنامه ۱۳۷۳

قطعنامه ۱۳۷۳ که یکی از قطعنامه‌های مهم شورای امنیت از جهات مختلف می‌باشد، در مقدمه خود ضمن محکومیت حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر مجدداً (همچون قطعنامه ۱۲۶۸) اعلام می‌دارد که چنین اعمالی همچون سایر اشکال تروریسم بین‌المللی، تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی است و دوباره برحق دفاع مشروع که در قطعنامه ۱۳۶۸ اشاره شده بود، تأکید می‌ورزد و به بیان ریشه اعمال تروریستی می‌پردازد.

این قطعنامه ریشه اعمال تروریستی را که به زعم نویسندگان قطعنامه، جنبه بین‌المللی پیدا کرده، نابردباری و افراط‌گرایی مذهبی می‌داند و از همه کشورها برای ممانعت و سرکوب اعمال تروریستی دعوت می‌نماید که این را از دو طریق میسر می‌داند اول از طریق گسترش همکاری‌ها و دوم اجرای کامل معاهدات بین‌المللی مربوط به تروریسم.^(۲۶)

با وجود آنکه این قطعنامه ریشه اعمال تروریستی را در نابردباری و افراط‌گرایی مذهبی می‌داند. اما به نظر می‌رسد سواى این موارد، به‌طور عمده ریشه تروریسم به نوعی در بی‌عدالتی و نقض حقوق بشر باشد. صرف‌نظر از آنکه تروریسم ذاتاً و بدون هیچ‌گونه

تعارضی عملی مذموم و تقبیح شده در میان همگان است اما شاید اگر هنجارهای اساسی حقوق بشر تاحدی محقق شود، کمتر جهان شاهد وقوع حوادث تروریستی باشد.

ه) شناخت ارتباط تروریسم و جرایم سازمان یافته فراملی

ارتباط میان تروریسم و جرایم سازمان یافته فراملی، از مدت‌ها پیش ذهن جامعه بین‌المللی را به خود مشغول ساخته بود،^(۲۷) اما وقوع حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر، این ذهنیت را بیش از پیش قوت بخشید، به نحوی که شورای امنیت در قطعنامه‌های خود رویکردی را اتخاذ کرد که بتواند به نوعی توأمان این قضایا را در نظر گرفته و اقداماتی را لحاظ نماید که بتواند به صورت زیربنایی و نه موردی با تروریسم برخورد نماید.

درست به همین جهت هم می‌باشد که در بند ۴ قطعنامه ۱۳۷۳ این نکته را متذکر می‌شود که ارتباط نزدیکی میان تروریسم بین‌المللی و جرایم سازمان یافته فراملی، مواد مخدر و قاچاق ارز وجود دارد و در این ارتباط شورای امنیت تأکید بر نیاز هرچه بیشتر برای همکاری در سطوح ملی، زیر منطقه‌ای و بین‌المللی به منظور پاسخی جهانی به این چالش جدی و تهدید امنیت بین‌المللی، می‌نماید....

نتیجه‌گیری

نکته‌ای که درخصوص قطعنامه‌های صادره در مقابله با تروریسم بالاخص بعد از حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر در خور توجه است، این است که به نظر می‌رسد شورای امنیت در صدور این قطعنامه‌ها به مقدار زیادی از نقش سنتی خود به‌خصوص بعد از دوران جنگ سرد و دهه ۹۰ به بعد فاصله گرفته و رویکرد جدیدی اتخاذ نموده است که به هیچ‌وجه مشابه قبل نیست.

شورای امنیت بعد از پایان جنگ سرد و از بین رفتن رقابت سیاسی میان قدرت‌های بزرگ و ایجاد نوعی اجماع سیاسی میان ایشان، در مقابله با بحران‌ها چه بحران‌های داخلی و

چه بین‌المللی بیشتر از ابزارهایی همچون تحریم اقتصادی یا تسلیحاتی مندرج در ماده ۴۱ و یا توسل به زور البته با شکلی جدید و تفویضی در قالب ماده ۴۲ استفاده کرده‌است. به عبارت دیگر، در بیشتر این قطعنامه‌ها کاربرد زور برخلاف میل دولت‌های عضو مطرح بوده است. در حالی که به نظر می‌رسد در فاز سوم اقدامات شورای امنیت (پس از ۱۱ سپتامبر) کاربرد قهر و اجبار به صورت قبل مطرح نیست و شورای امنیت به جای کاربرد اجبار چه به صورت مسلحانه و چه غیرمسلحانه، از ایجاد یک سری الزامات و تکالیف بر دولت‌ها استفاده می‌نماید.

با نگاهی اجمالی به فعالیت‌های شورای امنیت در طول حیات سازمان ملل می‌توان آن را به سه مرحله عمده تقسیم نمود. در مرحله اول که تقریباً از زمان تأسیس سازمان ملل شروع می‌شود و تا آغاز دهه ۹۰ ادامه می‌یابد، شورای امنیت تقریباً هیچ فعالیت محسوسی نداشته و به جز دو مورد کره شمالی و کنگو هیچ قطعنامه مهمی صادر نکرده است. اما در مرحله دوم که از اوایل دهه ۹۰ به واسطه پایان جنگ سرد شروع می‌شود، شورا اقدام به صدور قطعنامه‌هایی بیشتر در غالب تفویض توسل به زور و استفاده از اقدامات قهری در چارچوب فصل هفتم و در قالب نیروهای چند ملیتی می‌نماید، که البته خود آن موارد نیز، جای بحث مفصلی دارد که در این مقوله فرصت طرح آن نیست.

با عنایت به قطعنامه‌های صادره شورای امنیت در دوره سوم، فعالیت‌های شورا را می‌توان به شقوق مختلف زیر تقسیم نمود:

الف) اقدامات شبه قانون‌گذاری

۱. الزام به وضع قوانین داخلی و جرم‌انگاری تروریسم؛ ۲. الزام به الحاق به

کنوانسیون‌های بین‌المللی.

ب) اقدامات شبه قضایی

۱. الزام به انجام دادرسی علیه اشخاص و نهادهای متهم به تروریسم؛ ۲. الزام به معاضدت قضایی و همکاری و ۳. الزام به ارائه گزارش‌های دوره‌ای.

ج) شناسایی ارتباط تروریسم با برخی مفاهیم حقوق بین‌الملل

۱. شناسایی حق ذاتی دفاع مشروع فردی و جمعی در مقابله با تروریسم؛ ۲. شناسایی ارتباط تروریسم با صلح و امنیت بین‌المللی؛ ۳. شناسایی ارتباط تروریسم و سلاح‌های کشتار جمعی؛ ۴. شناسایی ریشه‌های اعمال تروریستی؛ ۵. شناسایی ارتباط تروریسم و جرایم سازمان‌یافته فراملی.

به هر روی به نظر می‌رسد شورا در قضایای مربوط به تروریسم بسیاری از پیش فرض‌های حقوق بین‌الملل را که تا قبل از آن کاملاً مسلم بود کنار گذاشته و موارد بدیع و نویی را در حوزه کار خود مطرح کرده است. شورا دولت‌ها را مکلف به وضع قوانین خاص در مقابله با تروریسم می‌نماید. همچنین از دولت‌ها درخواست می‌کند که مجازات‌های خاص را در قوانین خود در مقابله با تروریسم درج کنند. به علاوه شورای امنیت در این قطعنامه‌ها تکلیف ویژه‌ای را به دولت‌ها تحمیل می‌کند و آن عبارت است از الزام به الحاق به کنوانسیون‌های بین‌المللی مقابله با تروریسم. با انجام این کار به نظر می‌رسد شورای امنیت در واقع از اصل «ارادی بودن» حقوق بین‌الملل فاصله گرفته و از این اصل کلی که «هیچ قاعده‌ای را به هیچ دولتی نمی‌توان تحمیل نمود مگر با میل و اراده خودش» عدول نموده است که البته این اقدامات را با توجیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی اتخاذ نموده است.

در این مرحله شورای امنیت وارد مقوله جدیدی می‌شود که با مراحل قبلی کاملاً متفاوت است. در مرحله قبل شورای امنیت قطعنامه‌هایی که صادر می‌کرد عموماً ناظر بر طرفین دعوا بود و تکالیفی را بر آنها تحمیل می‌کرد در حالی که در این مرحله شورای امنیت اقدام به صدور قطعنامه‌هایی با مخاطب عام می‌نماید. یعنی صرف نظر از آن که مخاطبش فقط

طرفین درگیر نیستند بلکه الزامات موجود در آن نیز جنبه همگانی و عام داشته و تکالیفی را برعهده کلیه دولت‌های عضو سازمان می‌گذارد. این وضعیت در واقع قطعنامه را از شکل یک ابزار قطع‌کننده بحران به شکل یک سند یک‌جانبه که از سوی مرجع مافوق صادر می‌شود و محتویاتش برای زیر مجموعه الزام‌آور است یعنی شبه قانون در می‌آورد. ضمن آن که طرف خطابش علاوه بر دولت‌ها، گروه‌ها و سازمان‌ها نیز می‌باشند. بنابراین، در واقع شورای امنیت را به مثابه یک قانون‌گذار بین‌المللی درآورده که قوانین عام را برای زیر مجموعه خود وضع می‌نماید و این موضوع همان چیزی است که باید با تأمل بسیار به آن نگرست و می‌تواند پیامدهای مهم در عرصه سیاست بین‌الملل به همراه داشته باشد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع و مأخذ

۱. برای اطلاع کامل از این قطعنامه‌ها می‌توان به نشانی زیر رجوع کرد:
<http://www.UN.Org/terrorism/SC/htm>.
۲. قاعدهٔ آمره به مفهوم آن بخش از قواعد حقوق بین‌الملل است که احکام آنها قطعی و بی‌چون و چراست. قاعدهٔ آمره از دید مادهٔ ۵۳ کنوانسیون وین ۱۹۶۶ حقوق معاهدات به قواعدی اطلاق می‌شود که: «جامعه بین‌المللی مرکب از دولت‌ها در مجموع آن را شناسایی کرده و پذیرفته باشند». و از این قواعد «... هیچ‌گونه تخلفی مجاز شمرده نمی‌شود و منحصراً با قاعده آمره بعدی حقوق بین‌الملل عام که واجد همان ویژگی باشد، قابل جرح و تعدیل خواهد بود». به نقل از: والاس، ربه‌کا (۱۳۷۸)، حقوق بین‌الملل، ترجمه محمدشریف، تهران: نشر نی، چاپ اول، ص. ۳۳۴.
3. Sc / Res, 1373, (2001), 28 Sept. 2001.
4. <http://www.UN.Org/News/oss/sglindex.Html>.
5. Ibid.
6. GA / Res. A /5611-18 Sept 2001.
7. Abolition (2000), available at <http://www.Reachingcriticalwill.org/political/wmd-scrcsc.pdf>, 25 March 2000.
۸. ابو ساندروز، مبارزه علیه تروریسم و حقوق بین‌الملل، مترجم: حسن سواری، مجله حقوقی، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۲۹. (پاییز ۸۲)، صص. ۲۴۷ و ۲۴۸ و ۳۶۷.
۹. ممتاز، جمشید، «ابعاد حقوقی مقابله با تروریسم بین‌المللی»، سخنرانی ایراد شده در مرکز مطالعات عالی بین‌المللی. ۸۴/۷/۲۴.
۱۰. طیبی فرد، امیرحسین، «مبارزه با تأمین مالی تروریسم در اسناد بین‌المللی»، مجله حقوقی، نشریه دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، جلد ۳۲، (بهار، تابستان ۸۴)، ص. ۲۶۶.
11. Sc Res (1390), 16 January 2002.

12. Oostthiuzen, Gabriel H. and Willmshorts Elizobet. International Law Programme-BP 04/01- September 2004, p. 5.

13. Ibid.

14. Oostthiuzen, Gabriel H. and Willmshorts Elizobet, Op. Cit., p. 8.

15. Ibid, P. 10.

16. SC / Res (1267), 15 Oct 1999.

17. Rosand, Eric, "Security Council Resolution 1373, The Counter Terrorism Committee and the Fight Against Terrorism". The American Journal of International Law, Vol. 91, (2003), pp. 333-341.

18. Carsten, Stan, "Security Council Res 1368 and 1373 (2006), "what do say and what do not say", EJIL, p. 1.

۱۹. بقایی، اسماعیل، «تروریسم بین الملل و شورای امنیت سازمان ملل»، نشریه راهبرد، شماره بیست و یکم، (پاییز ۱۳۸۰)، ص. ۱۱۵.

۲۰. شریف، محسن، «تحول مفهوم دفاع مشروع در حقوق بین الملل»، با تأکید بر تحولات بعد از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، فصلنامه سیاست خارجی، انتشارات وزارت امور خارجه، سال هفدهم، شماره ۱۰، (بهار ۸۲)، صص. ۱۰۷-۱۰۰.

۲۱. نتیجه حقوقی توصیف اقدامات تروریستی در بند ۳ قطعنامه ۱۳۷۳ به عنوان تهدید علیه صلح و امنیت بین المللی آن است که در صورت لزوم شورای امنیت می تواند اقدامات دسته جمعی (یا ضمانت اجراهای مقرر در فصل هفتم منشور را به مورد اجرا گذارد. به عبارت دیگر، تصمیماتی که شورای امنیت در این اوضاع و احوال اتخاذ می نماید، به موجب مواد ۲۵ و ۴۸ منشور برای تمامی کشورهای عضو ملل متحد امری و الزام آور است. به نقل از طیبی فرد، امیرحسین، پیشین، ص. ۲۶۵.

22. Oostthiuzen, Gabriel H. and Willmshorts Elizobet, Op. Cit., p. 12.

23. Ibid.

24. Ibid.

25. Ambassador, James B. Cumminghan, Deputy , US permanent Represent to the United Nations, (April 28, 2004).

۲۶. منظور کنوانسیون‌های دوازده گانه مربوط به تروریسم می‌باشد.

۲۷. کنوانسیون ممنوعیت جرایم سازمان‌یافته فراملی معروف به کنوانسیون پالرمو:

(United Nations Convention against Transnational Organized Crimes, 2000).

که در سال ۲۰۰۰ در شهر پالرمو به‌مخضوب رسید یکی از مهم‌ترین اقدامات بین‌المللی برای مبارزه با شبکه‌های جرم و جنایت محسوب می‌گردد.





پروشکاه علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی