

فصلنامه تخصصی علوم سیاسی

سال شانزدهم، شماره پنجاه و یکم، تابستان ۱۳۹۹

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۴/۲۵

تاریخ تصویب: ۱۳۹۹/۰۶/۲۹

صفحات: ۲۱۸-۱۹۹

نقش شورای امنیت در مقابله با تامین مالی تروریسم

محمد رضازاده سلطان آباد

دانشجوی دکتری گروه حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

هوشنگ شامبیاتی*

استادیار گروه حقوق کیفری و جرم‌شناسی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

محمدعلی مهدوی ثابت

استادیار گروه حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

چکیده

اقدامات تروریستی علاوه بر امنیت انسانی، صلح و امنیت بین‌المللی را نیز مورد تهدید قرار می‌دهد و از این رو به چالش مهم جامعه بین‌المللی تبدیل شده است. با پیشرفت تکنولوژی و بکارگیری تروریست‌ها از فناوری روز، این چالش ابعاد گسترده‌ای نیز پیدا کرده است. از این رو دولت‌ها در مقابله با اقدامات تروریستی شیوه‌های مختلفی را در پیش گرفت‌ه‌اند. اما در بعد بین‌المللی نقش شورای امنیت در مقابله با اقدامات تروریستی بسیار حائز اهمیت است. لذا در این مقاله ضمن بررسی روش‌های مقابله با تروریسم به این امر خواهیم پرداخت که شورای امنیت تا چه میزان به اقدامات پیشگیرانه از طریق مسدود نمودن منابع مالی تروریست‌ها توجه نموده است؟ و اینکه آیا در ساز و کار مقابل‌های شورای امنیت با گروه‌های تروریستی، مقابله با تامین مالی تروریسم جایگاهی دارد یا خیر؟ بدیهی است از آنجا که اقدامات تروریستی نیازمند منابع مالی گسترده است، لذا مسدود نمودن منابع مالی گروه‌های تروریستی می‌تواند یک اقدام پیشگیرانه موثر باشد. همچنین شورای امنیت در قطعنامه‌های مختلف خود از آن به عنوان یک ساز و کار مناسب در مقابله و پیشگیری از اقدامات تروریستی یاد نموده است. در این میان نقش کمیته ضد تروریسم در همکاری دولت‌ها و ارائه گزارش اقدامات انجام شده در بعد ملی در این خصوص بسیار حائز اهمیت می‌باشد.

واژگان کلیدی: شورای امنیت، تامین مالی تروریسم، اقدامات تروریستی، صلح و امنیت بین‌المللی.

مقدمه

گسترش گروه‌های تروریستی و افزایش اقدامات تروریستی در ابعاد گسترده و در نقاط مختلف دنیا، این نگرانی را افزایش داده است که بهترین و موثرترین راه مقابله با اقدامات تروریستی چیست؟ موفقیت گروه‌های تروریستی در بکارگیری فناوری نوین و عضوگیری راحت‌تر و همچنین تامین منابع مالی، نگرانی از قدرت گرفتن آن‌ها را بیش از پیش نموده است. لذا علاوه بر اقدامات در بعد ملی، اقداماتی نیز در ابعاد بین‌المللی برای مقابله با گروه‌های تروریستی انجام گرفته است.

بر این مبناء به منظور مقابله با افراطی‌گرایی و نقض‌های مکرر حقوق بشر و حقوق بشر دوستانه توسط گروه‌های تروریستی، مقابله با تروریسم سال‌هاست به عنوان یک امر مهم در دستور کار شورای امنیت سازمان ملل متحد قرار دارد و این شورا تمهیدات مختلفی را در خصوص مقابله با اقدامات تروریستی در نظر گرفته است. (کارلسرود، ۲۰۱۸: ۳)

اگر چه مقابله نظامی با گروه‌های تروریستی در قالب دفاع مشروع امری است که در رویه دولت‌ها قابل مشاهده است، اما به دلیل بالا بودن هزینه این اقدامات، تاکنون کارآمد نبوده است. به علاوه با توجه به اینکه گروه‌های تروریستی با رویکردهای مذهبی اقدامات خود را انجام می‌دهند لذا این شیوه از مقابله موثر نبوده و حتی در مواردی به عضوگیری بهتر این گروه‌ها کمک نموده است.

محققان مطالعات تروریسم پس از دهه‌ها مطالعه بر روی گروه‌های تروریستی بر این باورند که برخی اقدامات پیشگیرانه مانند آگاهی بخشی به مردم از طریق آموزش و مسدود نمودن منابع مالی به مراتب موثرتر از مقابله نظامی می‌باشد. زیرا گروه‌های تروریستی بدون عضوگیری و منابع مالی کافی قادر نیستند تا اقدامات تروریستی خود را سازمان داده و اجرا نمایند. (الکاسیم، ۲۰۱۸: ۵)

اما در بعد بین‌المللی نقش شورای امنیت به عنوان یکی از ارکان اصلی سازمان ملل متحد که مطابق ماده (۲۴) منشور ملل متحد، وظیفه حفظ و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی را بر عهده دارد، در این خصوص بسیار مهم می‌باشد. بر این اساس به دنبال بررسی این امر هستیم که شورای امنیت تا چه میزان به اقدامات پیشگیرانه از طریق مسدود نمودن منابع مالی تروریست‌ها توجه نموده است؟ و اینکه آیا در چارچوب ساز و کار مقابله شورای امنیت با گروه‌های تروریستی، مقابله با تامین مالی تروریسم جایگاهی دارد یا خیر؟

برای این منظور ضمن بررسی شیوه‌های مقابله با تروریسم بطور اخص به موضوع مقابله با تامین مالی تروریسم پرداخته و جایگاه این شیوه را در مکانیزم مقابله‌ای شورای امنیت مورد بررسی قرار می‌دهیم. با توجه به اینکه اقدامات شورای امنیت در قالب قطعنامه می‌باشد، لذا

عمده منابع مورد مطالعه در این پژوهش متن قطعنامه‌های شورای امنیت است که با مراجعه مستقیم به آن‌ها مطالب مدنظر، مورد بررسی قرار گرفته است. روش تحقیق استفاده شده در این مقاله، روش تحلیلی-توصیفی است و منابع مورد استفاده عبارتند از: جمع‌آوری داده‌ها، استفاده از کتب، اسناد بین‌المللی، مقالات و همچنین از فیش‌برداری بعنوان ابزار مطالعه استفاده شده است.

۱. محدوده اختیارات شورای امنیت در مقابله با تروریسم

در منشور ملل متحد اختیارات متعددی برای شورای امنیت در خصوص حفظ صلح و امنیت بین‌المللی تعریف شده است که شامل اختیارات این شورا در حل و فصل اختلافات بین‌المللی، اختیارات شورای امنیت پیرامون تهدید علیه صلح و یا نقض صلح و عمل تجاوزکارانه و همچنین اختیارات انحصاری این شورا و اختیارات مشترک آن با مجمع عمومی سازمان ملل متحد می‌باشد. اما در این میان موضوع تروریسم و مقابله با آن به عنوان پدیده‌ای که مطابق قطعنامه‌های متعدد شورای امنیت تهدید علیه صلح و امنیت و یا نقض آن قلمداد گردیده، همواره کانون توجه شورای امنیت بوده است. بر این اساس محدوده اختیارات این شورا را در مقابله با تروریسم و بطور اخص تامین مالی تروریسم مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۱.۱. اختیارات شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی

آسیب‌های دو جنگ جهانی خانمان سوز منجر به آن گردید تا منشور ملل متحد در قالب صلح منفی نگارش یابد. در بند اول ماده (۱) منشور ملل متحد، حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به عنوان اولین و مهمترین هدف تدوین منشور ملل متحد معرفی شده است. بر این اساس در ماده (۲۴) منشور مقرر گردید: «به منظور اقدام سریع و موثر از طرف ملل متحد، مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت واگذار نموده و اعضاء موافقت نموده‌اند که شورای امنیت در اجرای وظایفی که به موجب این مسئولیت بر عهده دارد از طرف آن‌ها اقدام نماید.» و همچنین ماده (۳۹) منشور به بیان مواردی پرداخت که صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره می‌اندازد. بر این مبناء مقرر گردید که «شورای امنیت وجود هرگونه تهدید علیه صلح - نقض صلح - یا عمل تجاوز را احراز و توصیه‌هایی خواهد نمود یا تصمیم خواهد گرفت که برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی به چه اقداماتی برطبق مواد ۴۱ و ۴۲ باید مبادرت شود.»

با توجه به اینکه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به عنوان مسئولیت اولیه به عهده شورای امنیت گذارده شده است، توسل به اقدامات اجبارکننده را باید مهمترین ابزار برقراری صلح جهانی تلقی کرد. در واقع اهداف منشور سازمان ملل متحد با اجرای مقررات فصل هفتم (مواد

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال شانزدهم، شماره پنجاه و یک، تابستان ۱۳۹۹ —
۳۹ تا ۵۱) تحقق می‌یابد. (موسی زاده و کوهی، ۱۳۸۹: ۹۹)

البته در ماده (۳۹) معیارهای شورای امنیت در تعیین اینکه چه زمانی تهدید علیه صلح صورت می‌گیرد و یا صلح و امنیت بین‌المللی نقض می‌گردد و همچنین تجاوز ارضی صورت می‌گیرد، بیان نشده است و بنابراین شاهد این امر هستیم که شورای امنیت در تعیین این موارد دارای اختیارات صلاححیدی است.

از آنجایی که هیچ مقررات خاصی برای تعیین محدودیت‌های مربوط به اختیارات شورای امنیت وجود ندارد، برخی از نویسندگان اظهار داشته‌اند که محدودیت‌های قانونی بین‌المللی برای اعمال قدرت شورای امنیت تحت عنوان فصل هفتم منشور سازمان ملل متحد وجود ندارد. (اوژتازن، ۱۹۹: ۵۴۹)

آنچه که اعمال صلاححید پیرامون احراز موارد تهدید کننده یا ناقض صلح و امنیت بین‌المللی را به یک موضوع چالش برانگیز بدل نموده است، اقدامات متناقض و مبهم شورا امنیت در این خصوص است. بنابراین اگرچه در ماده (۳۹) منشور اشاره ای به چارچوب احراز مواردی که ممکن است صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر بیاندازد، نشده است اما این به معنای اختیار بی حد و حصر شورای امنیت نیست. (سبحانی و دیگران، ۱۳۹۹: ۵)

شعبه تجدید نظر دیوان کیفری بین‌المللی برای یوگسلاوی سابق در پرونده تادیچ مقرر می‌دارد:

«شورای امنیت یکی از ارکان سازمان ملل متحد است که توسط یک معاهده که در حکم قانون اساسی برای این سازمان می‌باشد، ایجاد شده است. بنابراین اگرچه شورای امنیت در معرض محدودیت‌های خاص قرار دارد با این حال قدرت خود را تحت همین قانون اساسی گسترده می‌داند. اما این اختیارات نمی‌توانند از محدودیت‌های صلاحیتی سازمان فراتر روند. در هر صورت نه متن و نه روح منشور، شورای امنیت را بعنوان یک رکن مافوق قانون نمی‌پندارند.»
بر همین اساس در بند (۲) ماده (۲۴) منشور مقرر گردیده که شورای امنیت باید طبق اهداف و اصول سازمان ملل متحد و مقررات منشور عمل نماید و به همین علت شورای امنیت نمی‌تواند فراتر از محدوده اهداف و اصول منشور یعنی اقداماتی که برخلاف حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است، عمل نماید.

البته بطور کلی اقداماتی که شورا براساس فصل ششم و هفتم اتخاذ می‌نماید دارای تفاوت‌های مهمی با یکدیگر می‌باشد. در چارچوب فصل ششم، شورای امنیت می‌تواند هر اختلاف یا وضعیتی را که ممکن است منجر به اصطکاک بین‌المللی گردد یا اختلافی ایجاد نماید با این هدف که تعیین نماید آیا محتمل است ادامه اختلاف یا وضعیت مزبور حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را بخطر بیاندازد، مورد رسیدگی قرار دهد، اما براساس فصل هفتم، شورا هنگامی

اقدام خواهد کرد که تهدیدی علیه صلح، نقض صلح و یا عمل تجاوز کارانه‌ای رخ داده باشد. (زرنشان، ۱۳۸۶: ۶۱)

با این وصف می‌توان گفت شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی ذیل فصل هفتم نقش اساسی دارد برخلاف نقش این شورا ذیل فصل ششم که عمدتاً در ترغیب دولت‌ها برای حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی در چارچوب ماده (۳۳) منشور می‌باشد.

۲.۱. اختیارات شورای امنیت در مقابله با تروریسم

مقابله با تروریسم با شیوه‌های مختلفی صورت می‌گیرد و بر این اساس لازم است تا بکارگیری این شیوه‌ها در انطباق با حقوق بین‌الملل باشد تا از قانونیت و مشروعیت لازم برخوردار باشد. از جمله این اقدامات مبارزه نظامی با گروه‌های تروریستی می‌باشد. اما مسئله اصلی این است که اولاً می‌توان مطابق قوانین بین‌المللی اقدام به توسل به زور نمود؟ دوم آیا مقررات بین‌المللی اجازه دفاع مشروع علیه گروه‌های غیر دولتی را می‌دهد یا خیر؟

در بند (۴) ماده (۲) منشور ملل متحد آمده است «کلیه اعضاء در روابط بین‌المللی خود از تهدید به زور یا استفاده از آن علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی هر کشوری یا از هر روش دیگری که با مقاصد ملل متحد مابین داشته باشد خودداری خواهند نمود.» بر این اساس می‌توان گفت، پیشرفت حقوق بین‌الملل از «قواعد توسل به زور» به «قواعد منع توسل به زور» مویده آن است که دیگر چیزی بعنوان «حق توسل به زور» برای دولت‌ها وجود ندارند. (مدرس سبزواری، ۱۳۹۲: ۱۹)

این به معنای آن است که جنگ تجاوز کارانه جنایتی علیه صلح و امنیت بین‌المللی تلقی می‌شود که طبق حقوق بین‌الملل موجب مسئولیت بین‌المللی است. هر دولت موظف است از تهدید و یا استفاده از زور برای تجاوز به مرزهای بین‌المللی دولت‌های دیگر و یا حل و فصل اختلافات ارضی و مسائل مربوط به مرزهای دولت‌ها امتناع ورزد. دولت‌ها مکلفند از اقدامات تلافی جویانه‌ای که مستلزم توسل به زور باشد، خودداری کنند. هر دولتی موظف است از عملیات قهرآمیزی که مردمان را از حق برابری و خودمختاری محروم می‌سازد اجتناب ورزد. (والاس، ۱۳۸۲: ۳۴۳)

قطعنامه تجاوز که توسط مجمع عمومی سازمان ملل متحد مورد تصویب قرار گرفت به بیان چارچوب تجاوز می‌پردازد، در این قطعنامه مطابق ماده (۱)، تجاوز عبارت است از «به کارگیری زور به صورت مسلحانه توسط یک دولت علیه حاکمیت یا تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی دولت دیگر یا به هر نحو دیگر که با اهداف سازمان ملل متحد ناسازگار باشد.» همچنین تجاوز ارضی در زمره جرائم داخل در صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی می‌باشد

◊ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال شانزدهم، شماره پنجاه و یک، تابستان ۱۳۹۹ —

که در زمان تصویب اساسنامه رم تعریف این جرم به زمان دیگری موکول شد. بر این مبناء در اجلاس کامپالا در سال ۲۰۱۰ این جرم مورد تعریف قرار گرفت. مطابق ماده (۸) مکرر اساسنامه رم جرم تجاوز ارضی عبارت است از «برنامه‌ریزی، تدارک، آغاز یا اجرای اقدام تجاوزکارانه توسط صاحب منصبی که به نحو موثری اقدام سیاسی یا نظامی یک دولت را کنترل یا هدایت می‌کند، که با توجه به ماهیت، شدت و گستره آن، موجب نقض آشکار منشور ملل متحد می‌شود». نص اسناد فوق نشانگر آن است که موضوع تجاوز ارضی در پیوند با اقدامات مسلحانه نظامی می‌باشد که پیشتر توسط منشور ملل متحد مورد ممنوعیت واقع شده است. البته ممنوعیت مندرج در بند (۴) ماده (۲) منشور تن‌ها ناظر به اقدام مسلحانه نبوده و تهدید به توسل به زور نیز مشمول ممنوعیت مذکور می‌باشد.

بنابراین سوال اینجاست که با توجه به اینکه توسل به زور ممنوع است، چگونه می‌توان علیه گروه‌های تروریستی اقدام نظامی انجام داد؟ با نگاهی به متن منشور ملل متحد می‌توان دو استثناء وارد بر اصل منع توسل به زور استخراج نمود. نخستین استثناء ماده (۵۱) منشور و دومین استثناء ماده (۴۲) منشور می‌باشد. این ماده در حقیقت مجوز توسل به زور بوده و اقدام نظامی در قالب این دو ماده معایر حقوق بین‌الملل نبوده و لذا بر هم زنده نظم و امنیت بین‌المللی نمی‌باشد.

ماده (۵۱) منشور ملل متحد مقرر می‌دارد «در صورت وقوع حمله مسلحانه علیه یک عضو ملل متحد تا زمانی که شورای امنیت اقدام لازم برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به عمل آورد هیچ یک از مقررات این منشور به حق ذاتی دفاع از خودخواه فردی یا دسته جمعی لطمه‌ای وارد نخواهد کرد. اعضاء باید اقداماتی را که در اعمال این حق دفاع از خود به عمل می‌آورند فوراً به شورای امنیت گزارش دهند. این اقدامات به هیچ‌وجه در اختیار و مسئولیتی که شورای امنیت بر طبق این منشور دارد و به موجب آن برای حفظ و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی و در هر موقع که ضروری تشخیص دهد اقدام لازم به عمل خواهد آورد تأثیری نخواهد داشت.»

در ماده (۵۱) منشور راجع به حفظ دفاع مشروع به دو مفهوم «حق ذاتی» و «حمله مسلحانه» اشاره شده است. حق ذاتی موید آن است که اولاً دفاع مشروع یک حق است و دوم اینکه این حق ذاتی است. دفاع مشروع بعنوان یک حق به این معناست که چنانچه دولتی مورد حمله مسلحانه دولت دیگری واقع شود، قانوناً حق بکارگیری زور علیه دولت مقابل را دارد. بر این اساس دفاع مشروع نمی‌تواند در برابر یک دفاع مشروع دیگر وجود داشته باشد. (موسی زاده و کوهی، ۱۳۸۹: ۱۳۰)

البته مشروعیت این شکل از دفاع تا زمان دخالت شورای امنیت است و در حقیقت ورود شورای امنیت به وضعیت یا اختلاف جایگزین دفاع مشروع می‌گردد و از زمان دخالت شورای

امنیت دفاع نه موضوعیت داشته و نه مشروع تلقی می‌گردد. البته امروزه در عملکرد دولت‌ها موضوع دفاع مشروع پیش‌دستانه نیز مطرح است که خارج از بحث بوده اما لازم به ذکر است که در عملکرد دولت‌ها امروزه در حال تبدیل به یک رویه می‌باشد و قطعنامه‌های اخیر، شورای امنیت نیز اگرچه آن را تایید و تجویز نکرده، در صدد نفی آن هم بر نیامده است.

مطابق ماده (۲) قطعنامه تجاوز «پیش دستی یک دولت در کاربرد نیروی مسلح به بهانه حمله قریب‌الوقوع یا به عنوان حمله پیشگیرانه مغایر با منشور سازمان ملل متحد بوده و نشانه اولیه اقدامی تجاوزکارانه محسوب می‌شود.» بدون شک مطابق حقوق بین‌الملل عرفی دولت‌ها متعهد به عدم پشتیبانی و حمایت از تروریست‌ها و همچنین پناه دادن آن‌ها هستند. بنابراین می‌توان از دولت مزبور خواست تا به تعهداتش در قبال مبارزه با تروریسم عمل نماید و یا اجازه دخالت سایر کشورها، از جمله کشور مورد تهدید را برای از بین بردن تهدیدات بدهد.

اما چنانچه دولتی علیرغم توان، به مبارزه با گروه‌های تروریستی که در خاک آن کشور حضور دارند، نپردازد و یا اعمال متخلفانه آن‌ها را تصدیق نماید و یا هر عملی انجام دهد که حاکی از آن باشد که بتوان عمل تروریست‌ها را عمل دولت دانست، در آن صورت می‌توان دفاع پیش‌دستانه نمود. این امر منطبق با دیدگاه دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه مشورتی دیوار حائل در فلسطین نیز می‌باشد که مقرر نموده است: «ماده ۵۱ منشور وجود حق ذاتی دفاع مشروع در موارد حمله مسلحانه توسط یک دولت علیه دولت دیگر را مورد شناسایی قرار می‌دهد...»

از آنجایی که براساس معیار ضرورت و تناسب، دفاع مشروع باید علیه منبع واقعی حمله صورت گیرد، بنابراین ضروری است میان دفاع مشروع علیه یک دولت و دفاع مشروع علیه کنشگران غیردولتی و در محدوده سرزمینی یک دولت قائل به تمایز شویم. چنانچه حمله مسلحانه کنشگران، قابل انتساب به دولت میزبان باشد، در اقدام به دفاع علیه دولت میزبان، تردید نمی‌توان کرد و اگر این حمله متناسب به دولت میزبان نباشد (صرف‌نظر از مسئولیت غیرمستقیم دولت یا عدم مسئولیت آن) تن‌ها می‌توان به دفاع مشروع علیه کنشگران، اما در خاک دولت میزبان قائل شد. در مورد توسل به زور نباید به صورت مستقیم علیه دولت میزبان و ساختارهای حقوقی و سیاسی آن انجام گردد و حمله باید محدود به پایگاه‌های کنشگران غیردولتی باشد. از سوی دیگر نمی‌توان این واقعیت را نادیده گرفت که توسل به زور علیه پایگاه‌های مستقر در سرزمین دولت میزبان، لاجرم اقدامی علیه حاکمیت و تمامیت ارضی آن محسوب می‌شود. (عزیزی و نظری، ۱۳۹۳: ۲۳۸)

در هر حال ناتوانی دولت میزبان توجیه‌کننده این شرایط است و البته در خصوص دولت‌های فروپاشیده شرایط قدری جدی‌تر هم می‌باشد. در مورد کشورهایی که شرایط دولت فروپاشیده را دارند و دولت مرکزی قادر به کنترل بر کشور نیست، این امر استثناء محسوب می‌شود اما در

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال شانزدهم، شماره پنجاه و یک، تابستان ۱۳۹۹ —
شرایط عادی به صرف اینکه کشوری پناهگاه تروریست‌ها است و یا از ناحیه یک گروه تروریستی تهدیدی وجود دارد جواز حمله و دفاع مشروع نمی‌باشد. همچنین در این موارد اثبات ضرورت و اینکه حمله آخرین راه بوده دشوار است. در این حالت به نظر می‌رسد مطابق متن فعلی منشور و مقررات عرفی بین‌المللی دو راه وجود دارد:
نخست اینکه مداخله با رضایت صورت گیرد، این امر به معنای آن است که دولت میزبان تروریست‌ها خود مجوز مداخله سایر کشورها و یا کشوری که در خطر حمله قریب‌القوع می‌باشد را صادر کند.

دوم اینکه مطابق ماده (۴۲) و در مقام نظام امنیت دسته جمعی و در قالب قطعنامه شورای امنیت مجوز توسل به زور صادر شود که این امر هم مستلزم رعایت ماده (۳۹) و احراز این امر است که اقدامات صورت گرفته تهدید یا نقض صلح و امنیت و یا تجاوز ارضی می‌باشد.
با این حال و علیرغم پیچیدگی‌های قانونی در زمینه دفاع مشروع پیش‌دستانه علیه گروه‌های تروریستی، شاهد انجام این اقدامات از سوی دولت‌ها می‌باشیم. در حوادث اخیر می‌توان به حمله نظامی ائتلاف به رهبری آمریکا در خاک عراق و سوریه با هدف دفاع مشروع پیش‌دستانه علیه داعش اشاره نمود. در این خصوص شاهد صدور قطعنامه (۲۲۴۹) از سوی شورای امنیت هستیم اما دو نکته در این خصوص لازم به ذکر است:

نخست اینکه قطعنامه بعد از حملات ائتلاف به خاک عراق و سوریه صادر شد، در صورتی که قطعنامه باید پیش از حمله صادر شود و مجوز توسل به زور بدهد.
دوم اینکه قطعنامه (۲۲۴۹) اگرچه از واژه‌هایی چون «ریشه کن کردن» تروریست‌ها سخن گفته است اما به هیچ عنوان از محتوای آن نمی‌توان تجویز به توسل به زور را استنباط نمود. بر این اساس به نظر می‌رسد این قطعنامه بیشتر توجیه وضعیتی بوده است که پیشتر توسط گروه ائتلاف در حمله به عراق و سوریه ایجاد شده است.

بنابراین ملاحظه می‌گردد که توجیه اقدام نظامی علیه گروه‌های تروریستی بسیار دشوار است و البته در صورت توجیه قانونی نشان داده است که نتوانسته مانع عضوگیری یا شکل‌گیری مجدد تروریست‌ها گردد. اما اختیارات شورای امنیت در مقابله نظامی با گروه‌های تروریستی بسیار موسع تعریف شده است. از جمله دیگر اختیارات شورای امنیت در مقابله با تروریسم مسدود کردن منابع تامین مالی گروه‌های تروریستی. این امر از طریق ایجاد سازو کارهایی در قالب قطعنامه‌های متعدد و ایجاد ارکان فرعی در این خصوص صورت گرفته است.

۲. اقدامات شورای امنیت در مقابله با تامین مالی تروریسم

علاوه بر اقدامات مقابله‌ای در قالب دفاع مشروع، اقدامات پیشگیرانه مانند مسدود نمودن

منابع مالی گروه‌های تروریستی نیز مورد توجه شورای امنیت بوده است و این امر در قالب قطعنامه‌های متعدد ارائه شده است. همچنین برای این امر شورای امنیت اقدام به تاسیس یک رکن فرعی نموده تا مکانیزم مقابله با تامین مالی تروریسم کارآمدتر باشد. بر این اساس ضمن بررسی این قطعنامه و جایگاه شیوه مقابله با تامین مالی تروریسم در رویکرد شورای امنیت، به نقش کمیته ضد تروریسم در این خصوص نیز خواهیم پرداخت.

۲.۱. اقدامات شورای امنیت در قالب صدور قطعنامه

در خصوص مقابله با تامین مالی تروریسم قطعنامه‌های مختلفی توسط شورای امنیت مورد تصویب قرار گرفته است که ماهیت آن‌ها مبتنی است بر مسدود کردن منابع مالی تروریسم. این قطعنامه‌ها بر چارچوب‌ها و اقداماتی خاص تاکید دارند که همه شیوه‌های تامین مالی تروریسم را در بر می‌گیرد و از دولت‌های عضو ملل متحد می‌خواهد تا نخست-قوانین داخلی خود را با این چارچوب‌ها منطبق نمایند و دیگر اینکه همکاری‌های بین‌المللی برای مقابله با همه اشکال تامین مالی تروریسم را معمول دارند.

۲.۱.۱. قطعنامه (۱۲۶۷)

در این قطعنامه که در سال ۱۹۹۹ که مطابق با فصل هفتم منشور مورد تصویب شورای امنیت قرار گرفت، بدوا ابراز نگرانی شورای امنیت پیرامون تخلفات حقوق بشردوستانه بین‌المللی و حقوق بشر، به ویژه تبعیض علیه زنان و دختران و همچنین نقض آشکار قوانین بین‌المللی در دستگیری و قتل دیپلمات‌های ایرانی در افغانستان بیان داشته و اقدامات طالبان در حمایت از اسامه بن لادن و نهادهای وابسته به او را که در سرزمین‌های تحت کنترل طالبان کمپ‌های آموزشی تروریستی ایجاد کرده و از این سرزمین‌ها برای اقدامات تروریستی استفاده می‌کنند، محکوم نمود.

همچنین اشاره می‌نماید به کیفرخواست علیه اسامه بن لادن و همکارانش توسط ایالات متحده آمریکا، از جمله، بدلیل بمب‌گذاری در ۷ اوت ۱۹۹۸ سفارت‌های ایالات متحده در نایروبی، کنیا و دارالسلام، تانزانیا و به دلیل توطئه برای کشتن اتباع آمریکایی در خارج از ایالات متحده، و همچنین با اشاره به درخواست ایالات متحده آمریکا از طالبان برای تسلیم آن‌ها برای محاکمه (اشاره به قطعنامه ۱۰۲۱) و از طالبان، بعنوان حکومت عملی افغانستان می‌خواهد اقدامات لازم را معمول دارد تا اطمینان حاصل شود که از سرزمین تحت کنترل آن برای تاسیسات و اردوگاه‌های تروریستی، یا برای آماده سازی یا سازماندهی اقدامات تروریستی علیه سایر کشورها یا شهروندان آن‌ها استفاده نمی‌شود. همچنین در بخشی از قطعنامه به مسدود کردن وجوه و سایر

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال شانزدهم، شماره پنجاه و یک، تابستان ۱۳۹۹ —
منابع مالی، از جمله وجوهی که بطور مستقیم یا غیرمستقیم توسط طالبان، تحت مالکیت یا کنترل طالبان، حاصل یا تولید شده است، اشاره می‌نماید.

همچنین برای نظارت بر انجام این اقدامات مطابق ماده (۲۸) قواعد رسیدگی موقتی شورای امنیت، این نهاد به ایجاد کمیته‌ای متشکل از اعضاء شورا اقدام می‌نماید تا بر حسن انجام اقدامات مندرج در این قطعنامه و خصوصا پاراگراف (۴) نظارت نمایند. همچنین از همه کشورها می‌خواهد مطابق تعهدات خود اقدامات لازم در پاراگراف (۴) در زمینه مسدود کردن منابع مالی را انجام داده و گزارش این اقدامات را به کمیته مربوطه ارسال دارند.

لازم به ذکر است شورای امنیت در این قطعنامه چارچوب و یا ساز و کار مشخصی برای مسدود کردن منابع مالی ارائه نمی‌دهد به علاوه این قطعنامه صرفا در خصوص وضعیت افغانستان و شخص اسامه بن لادن و سازمان‌های وابسته به آن تصویب شده و هنوز شاهد شکل‌گیری نظام مقابله با تامین مالی تروریسم در سطح بین‌المللی نیستیم.

۲.۱.۲. قطعنامه (۱۳۳۳)

این قطعنامه در سال ۲۰۰۰ و در خصوص وضعیت افغانستان مطابق فصل هفتم منشور مورد تصویب قرار گرفت که در آن شورای امنیت ضمن تاکید بر قطعنامه پیشین خود و همچنین تاکید بر حاکمیت، استقلال، تمامیت ارضی و وحدت ملی افغانستان و حمایت از روند صلح از طریق مذاکرات سیاسی بین احزاب افغانستان، بر موضع پیشین خود در ارتباط با اقدامات تروریستی اسامه بن لادن و نهادهای مرتبط با او تاکید مجدد می‌نماید. به علاوه ضمن ابراز نگرانی از نقض‌های مکرر حقوق بشر و حقوق بشر دوستانه در افغانستان و عدم موفقیت طالبان در جلوگیری از این اقدامات، بر مسئولیت طالبان در مورد شرایط و وضعیت جمعیت پراکنده در مناطق مختلف افغانستان تحت کنترل خود اشاره می‌کند.

بر این اساس از طالبان می‌خواهد تا قطعنامه (۱۲۶۷) شورای امنیت را رعایت نموده و ضمن متوقف کردن این امر که از خاک این کشور برای سازماندهی و آموزش گروه‌های تروریستی استفاده شود، به تعهد خود در اجرای دقیق اقدامات تحمیل شده در بند ۴ قطعنامه ۱۲۶۷ (۱۹۹۹) عمل نماید.

این امر اشاره به مسدود نمودن منابع مالی اسامه بن لادن و نهادهای وابسته به آن بطور مستقیم و غیرمستقیم دارد که البته این امر را نه تنها تکلیف طالبان، بلکه تعهد همه دولت‌های عضو می‌داند. بنابراین از دولت‌ها مجددا می‌خواهد بدون تاخیر تمامی وجوه و دارایی‌های مالی اسامه بن لادن و اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با وی که توسط کمیته تعیین شده است، از جمله افراد موجود در سازمان القاعده، شامل وجوهی که از اموال متعلق به آن بطور مستقیم یا به

طور غیرمستقیم توسط اسامه بن لادن و افراد و نهادهای مرتبط با وی کنترل می‌شود، اطمینان حاصل نمایند و از کمیته- تشکیل یافته ذیل قطعنامه ۱۲۶۷ می‌خواهد که لیستی به روز شده را براساس اطلاعات ارائه شده توسط دولت‌ها و سازمان‌های منطقه‌ای، از افراد و نهادهایی که به نوعی مرتبط با اسامه بن لادن هستند، ارائه نمایند. همچنین در این قطعنامه کمیته‌ای از کارشناسان را نیز ایجاد می‌نماید تا در ارائه راهکارها به شورای امنیت مشورت دهند. بر این اساس شاهد این امر هستیم که مسدود نمودن منابع مالی گروه القاعده یکی از مهمترین شیوه‌های مقابله با اقدامات تروریستی می‌باشد که به باور اعضای شورای امنیت می‌تواند از انجام اقدامات تروریستی توسط این گروه پیشگیری به عمل آورد.

۳. ۱. ۲. قطعنامه (۱۳۶۳)

این قطعنامه در سال ۲۰۰۱ و در خصوص وضعیت افغانستان و در قالب فصل هفتم منشور مورد تصویب شورای امنیت قرار گرفت. در این قطعنامه ضمن تاکید بر قطعنامه‌های پیشین به ارائه یک ساز و کار مشخص برای انجام اقدامات پیش‌بینی شده ذیل قطعنامه‌های پیشین می‌پردازد.

بر این اساس از دبیرکل می‌خواهد با مشورت با کمیته تاسیس شده طبق قطعنامه ۱۲۶۷ (۱۹۹۹) ظرف ۳۰ روز از تاریخ تصویب این قطعنامه ساز و کاری را برای اعمال اقدامات تحمیل شده توسط قطعنامه ۱۳۳۳، ایجاد نمایند.

لذا گروهی را برای نظارت اجرای کلیه اقدامات تحمیل شده توسط قطعنامه‌های ۱۲۶۷ (۱۹۹۹) و ۱۳۳۳ (۲۰۰۰)، از جمله در زمینه‌های تحریم تسلیحاتی، ضد تروریسم و قوانین مربوطه، با توجه به پیوند خرید سلاح و تأمین مالی تروریسم، پولشویی، معاملات مالی و قاچاق مواد مخدر، تعیین می‌نماید. همچنین از گروه نظارت می‌خواهد که گزارش خود را به کمیته تاسیس شده ارائه دهد و به علاوه برای حسن انجام کار یک گروه پشتیبانی با تخصص‌های مختلف از جمله با تخصص مقابله با پولشویی و تأمین مالی تروریسم ایجاد می‌نماید و از گروه پشتیبانی می‌خواهد تا حداقل یکبار در ماه گزارش خود را به گروه نظارت ارائه نماید و در نهایت گزارش‌ها به کمیته‌ای که توسط شورای امنیت و متشکل از اعضای می‌باشد برای تصمیم‌نهایی ارائه شود. از دبیرکل سازمان ملل متحد نیز درخواست می‌کند تا اقدامات لازم را برای حمایت از این ساز و کار نظارت را انجام دهد و هزینه آن را از طریق صندوق اعتماد ملل متحد که برای این منظور تاسیس می‌گردد تأمین کند و از دولت‌ها نیز می‌خواهد تا برای حسن انجام این اقدام به این صندوق کمک مالی نمایند.

این قطعنامه اگر چه برخلاف قطعنامه پیشین کوتاه است اما به دنبال برطرف کردن دو نقص

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال شانزدهم، شماره پنجاه و یک، تابستان ۱۳۹۹ —

مهم قطعنامه‌های پیشین یعنی نبودن ساز و کار مناسب و بکارگیری ظرفیت‌های دیگر سازمان ملل از جمله نقش محوری دبیرکل در همکاری دولت‌ها با یکدیگر است. نبود ساز و کار در حقیقت مانعی مهم برای اجرای دو قطعنامه پیشین است که بخش مهمی از آن به پیشگیری از اقدامات تروریستی از طریق مسدود کردن مالی تروریست‌ها می‌پردازد. مهمتر اینکه از ظرفیت‌های دیگر سازمان ملل یعنی دبیر کل هم برای این منظور استفاده می‌شود تا ضمن تامین هزینه‌های مالی، دولت‌ها را نیز از طریق همراه نماید.

۴. ۱. ۲. قطعنامه (۱۳۶۸)

قطعنامه ۱۳۶۸ از این جهت قطعنامه مهمی تلقی می‌گردد که فردای حملات تروریستی یازدهم سپتامبر مورد تصویب قرار می‌گیرد. این امر نشان می‌دهد که قطعنامه‌های پیشین در این خصوص کارآمد نبوده و گروه القاعده علیرغم تمام این ساز و کارها عملیاتی هولناک و غیر انسانی را به نمایش می‌گذارد.

در این قطعنامه با تأیید مجدد اصول و اهداف منشور ملل متحد و مصمم بودن این شورا به مبارزه با تهدیدات صلح و امنیت بین‌المللی ناشی از اقدامات تروریستی و همچنین با به رسمیت شناختن حق ذاتی دفاع شخصی یا جمعی مطابق با منشور ملل متحد، صریحاً به محکوم کردن حملات تروریستی رخ داده در در نیویورک، واشنگتن دی سی و پنسیلوانیا می‌پردازد و آن را تهدیدی برای صلح و امنیت بین‌المللی می‌داند. همچنین از همه کشورها می‌خواهد تا فوراً با همکاری یکدیگر عاملین، سازمان‌دهندگان و حامیان مالی این حملات تروریستی را به محاکمه شناسایی و محاکمه نمایند.

البته به نظر می‌رسد این قطعنامه بسیار عجولانه تنظیم شده و از محتوای کوتاه آن می‌توان دریافت که صرفاً واکنشی بوده به اتفاق افتاده که دنیا را در شوک فرو برده و تأکید قطعنامه بر محاکمه حامیان مالی نشان از اهمیت این موضوع دارد که القاعده بدون حمایت مالی و لجستیکی امکان اجرای چنین عملیاتی را نداشت.

البته رویه دولت‌ها بعد از اقدامات تروریستی یازدهم سپتامبر تغییر یافت و دفاع مشروع نظامی پر رنگ‌تر گردید. با این استدلال که دولت قربانی می‌تواند مطابق مقررات حقوق بین‌الملل و رویه دولت‌ها، علیه هر سرزمینی که حامی تروریست‌ها باشد، به دفاع مشروع استناد کند. (فرانک، ۲۰۰۴: ۶۴)

اما این امر به معنای آن نیست که موضوع اقدامات پیشگیرانه پیرامون تامین مالی تروریسم به حاشیه رفته و دیگر مکانیزمی کارآمد بشمار نمی‌آید. دولت آمریکا حتی در حمله به افغانستان با توجیه انتساب عمل القاعده به طالبان به عنوان حکومت عملی افغانستان در آن زمان

حمایت‌های مالی و لجستیکی طالبان را عامل انجام این اقدام تروریستی معرفی کرد و این امر نشان از اهمیت موضوع منابع مالی در اجرای اقدامات تروریستی دارد.

۵. ۱. ۲. قطعنامه (۱۳۷۳)

این قطعنامه به فاصله چند روز پس از قطعنامه ۱۳۶۸ تصویب شد و در حقیقت می‌توان گفت واکنش جامعه بین‌المللی به حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ در این قطعنامه شورای امنیت بهتر تجلی یافته است. در این قطعنامه از کلیه دولت‌ها درخواست شد تا از تامین مالی حملات تروریستی جلوگیری و با آن مقابله نماید. از هر نوع حملات فعالانه یا منفعلانه از نهادهای و اشخاصی که به نوعی در عملیات تروریستی دخالت دارند خودداری کنند. از جمله با متوقف نمودن تجدید قوای اعضاء گروه‌های تروریستی و امحاء ذخایر سلاح‌های تروریستی. همچنین از دولت‌ها خواسته شده تا از رهگذر کنوانسیون ۱۹۹۹ راجع به مقابله با تامین مالی تروریسم در صدد همکاری بیشتر برآیند. (والاس، منبع پیشین، ۲۳۳)

در این قطعنامه مانند قطعنامه پیشین اقدامات تروریستی را تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی شناسایی کرده و بر حق ذاتی دولت‌ها در دفاع شخصی یا جمعی در برابر حملات تروریستی طبق ماده ۵۱ منشور تاکید مجدد می‌کند. آنچه که در این قطعنامه مورد توجه شورای امنیت قرار می‌گیرد همکاری دولت‌ها برای جلوگیری و سرکوب گروه‌های تروریستی، در سرزمین‌های خود از طریق تمام روش‌های قانونی و همچنین مقابله با تامین مالی و پیشگیری از آماده‌سازی اقدامات تروریستی از طریق مسدود کردن منابع مالی گروه‌های تروریستی - بطور اخص القاعده - بطور مستقیم و غیرمستقیم می‌باشد. بر این اساس اقداماتی را در این قطعنامه پیش‌بینی می‌کند از جمله الف - پیشگیری و سرکوب منابع مالی برای اقدامات تروریستی ب - جرم‌انگاری تهیه یا جمع‌آوری عمدی و جوه توسط اتباع آن‌ها یا در قلمرو آن‌ها به قصد استفاده از جوه یا آگاهی از استفاده آن‌ها، به منظور انجام اقدامات تروریستی ج - مسدود نمودن بدون تأخیر وجوه و دارایی‌های مالی یا منابع دیگر اقتصادی اشخاصی که مرتکب اقدامات تروریستی می‌شوند، یا اقدام به انجام آن‌ها می‌کنند یا در انجام اقدامات تروریستی شرکت می‌کنند یا انجام آن را تسهیل می‌کنند. د - تضمین اینکه هر شخص یا نهادی که در حمایت مالی برای اقدامات تروریستی کمک نماید مورد محاکمه و مجازات قرار گیرد.

همچنین برای حسن اجرای قطعنامه، مطابق قوانین کمیته شورای امنیت متشکل از همه اعضای شورا را برای نظارت بر اجرای این قطعنامه ایجاد می‌نماید و از همه دولت‌ها می‌خواهد تا ظرف مدت ۹۰ روز از تاریخ تصویب این قطعنامه گزارش خود را به کمیته ارائه نمایند. در این قطعنامه، شورای امنیت اگرچه بر موضوعات دیگر از جمله همکاری دولت‌ها برای

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال شانزدهم، شماره پنجاه و یک، تابستان ۱۳۹۹ —
پیشگیری از اینکه در خاک آن‌ها گروه‌های تروریستی اقدام به ایجاد پایگاه و یا آموزش نمایند، اما تاکید عمده بر پیشگیری از اقدامات تروریستی از طریق مسدود کردن منابع مالی این گروه‌ها می‌باشد.

۶. ۱. ۲. قطعنامه (۱۶۲۴)

این قطعنامه که در سال ۲۰۰۵ مورد تصویب قرار گرفت و ضمن تاکید بر قطعنامه‌های پیشین و همچنین تاکید مجدد بر ضرورت مبارزه با تروریسم در تمام اشکال و مظاهر آن به هر روشی مطابق با منشور سازمان ملل متحد و همچنین تاکید بر اینکه کشورها باید اطمینان حاصل کنند که اقدامات مقابله با تروریسم با کلیه تعهدات خود طبق قوانین بین‌المللی مطابقت دارد، این امر را بیان می‌دارد که اقدامات تروریستی همچنان چالش مهم و تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی بشمار می‌رود. بر این اساس از دولت‌ها می‌خواهد تا به مسئولیت خود در مقابله با اقدامات تروریستی عمل نمایند.

در این قطعنامه شورای امنیت به موضوع افراطی‌گرایی به عنوان عاملی برای اقدام به اعمال تروریستی اشاره کرده و بیان می‌دارد که اقدامات تروریستی جمعیت غیر نظامی را هدف قرار گرفته و بر این اساس یک ویژگی برای شناسایی اعمال تروریستی ارائه می‌دهد.

در این قطعنامه به موضوع تروریسم هسته‌ای و تهدید جدی که از این باب جامعه جهانی با آن مواجه است اشاره کرده و از دولت‌ها می‌خواهد ضمن پیوستن به کنوانسیون برای مقابله با آن، به تعهدات خود در این خصوص بطور جدی عمل نمایند. بر این اساس از دولت‌ها می‌خواهد تا تلاش نمایند که اولاً سرزمین آن‌ها پناهگاهی امن برای تروریست‌ها نباشد و دوم به محاکمه یا استرداد عوامل یا حامیان اقدامات تروریستی بپردازند و سوم ضمن مسدود کردن منابع مالی این گروه‌ها و حامیان آن‌ها به کمیته‌ای که بر این اساس در شورای امنیت تشکیل یافته گزارش دهند.

آنچه که شورای امنیت در این قطعنامه به عنوان راهکار پیشگیری و مقابله با تروریسم بیان می‌دارد متکی به همکاری‌های بین‌المللی دولت‌هاست و مسدود کردن منابع مالی به عنوان یک راهکار موثر همچنان در دستور کار شورای امنیت می‌باشد.

۷. ۱. ۲. قطعنامه (۲۲۴۹)

این قطعنامه در سال ۲۰۱۵ و در شرایطی به تصویب شورای امنیت رسید که اقدامات تروریستی متعددی توسط گروه داعش در اقصی نقاط دنیا به وقوع پیوسته بود و نشان از ظهور گروه تروریستی قدرتمندی داشت که برخلاف القاعده از قدرت عملیاتی بیشتری برخوردار بود. به

نقش شورای امنیت در مقابله با تامین مالی تروریسم^۵

علاوه با تبلیغات وسیع، اقدام به عضوگیری و تامین منابع مالی گسترده‌ای نیز نموده بود. در این قطعنامه شورای امنیت ضمن تاکید بر قطعنامه‌های پیشین و اصول و اهداف منشور و اینکه حملات تروریستی تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی و همچنین حقوق بشر می‌باشد، به تکرار مواضع پیشین خود می‌پردازد.

شورای امنیت ضمن محکوم کردن اقدامات تروریستی داعش و جبهه النصره از دولت‌ها می‌خواهد تا به مقابله با این گروه‌ها بپردازند و بهشتی که تروریست‌ها در عراق و سوریه برای خود ایجاد کرده‌اند را نابود سازند. اگرچه از واژه «ریشه کن کردن» استفاده شده اما به نظر می‌رسد که این قطعنامه مجوزی برای حمله مسلحانه نیست و البته لازم به ذکر است که پیشتر جبهه ائتلاف در مقام دفاع مشروع اقدام به مقابله نظامی با داعش نموده بود و این قطعنامه بیشتر تایید وضعیت موجود بود.

اما نظریات حقوقی مختلف و البته غیرقابل قبولی از جمله «تئوری عدم تمایل و عدم توانایی»، «تئوری بسط مفهوم دفاع مشروع دسته‌جمعی عراق علیه داعش در خاک سوریه»، نظریه «ابهام خلاقانه و سازنده قطعنامه ۲۲۴۹» و «تئوری رضایت ضمنی» در توجیه حملات ائتلاف به رهبری آمریکا علیه مواضع داعش در خاک سوریه طرح شده است. (مبینی و دیگران، ۱۳۹۹، ۳۱۱)

اما موضوع مسدود کردن منابع مالی داعش موضوعی است که در این قطعنامه به آن توجه شده و شورای امنیت در کنار بیان دو چندان همکاری‌های بین‌المللی بر شناسایی و مسدود نمودن منابع مالی گروه داعش، القاعده و جبهه النصره و اشخاص و نهادهای مرتبط با این گروه و یا حامیان آن‌ها تاکید دارد. اگرچه به ساز و کار مشخصی بطور اخص درباره گروه داعش در این خصوص اشاره نمی‌کند.

۸. ۱. ۲. قطعنامه (۲۴۶۲)

این قطعنامه در سال ۲۰۱۹ مورد تصویب قرار گرفت و در آن ضمن تاکید مجدد بر این که تروریسم در همه اشکال و مظاهر یکی از جدی‌ترین تهدیدات علیه صلح و امنیت بین‌المللی است و هرگونه اقدام تروریستی بدون در نظر گرفتن انگیزه‌های آن‌ها جنایتکارانه و غیرقابل توجیه است، مسدود نمودن منابع تامین مالی گروه‌های تروریستی را عاملی مهم برای مقابله با آن‌ها می‌داند.

بر این مبناء از دولت‌ها می‌خواهد تا به کنوانسیون‌های مقابله با تامین مالی تروریسم بپیوندند از جمله «کنوانسیون بین‌المللی برای جلوگیری از تامین مالی تروریسم» و همچنین پیوستن و اجرای کنوانسیون‌های بین‌المللی مربوطه برای حمایت از همکاری بین‌المللی در امور کیفری،

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال شانزدهم، شماره پنجاه و یک، تابستان ۱۳۹۹ —

مانند کنوانسیون سازمان ملل علیه جرایم سازمان یافته فراملی تا بتوانند ساز و کارهای لازم برای مقابله با تامین مالی تروریسم را منطبق با استانداردهای بین‌المللی ایجاد نمایند.

در حقیقت این قطعنامه برای دولت‌ها مطابق ماده (۲۵) که مقرر می‌دارد «اعضاء ملل متحد موافقت می‌نمایند که تصمیمات شورای امنیت را بر طبق این منشور قبول و اجرا نمایند.» دو تکلیف مهم ایجاد می‌نماید. نخست پیوستن به معاهدات مربوط به پیشگیری و مقابله با تامین مالی تروریسم و دوم ایجاد ساز و کارهای مناسب مقابله در قوانین داخلی، منطبق با تعهدات بین‌المللی خود که منجر به تحقق اهداف مورد نظر شود.

در این قطعنامه بطور جدی شورای امنیت به بررسی منابع مالی گروه‌های تروریستی از جمله بهره‌برداری از منابع طبیعی سرزمین‌های اشغال شده، آدم‌ربایی برای باج‌گیری و اخاذی، تجارت غیرقانونی و قاچاق اموال فرهنگی، قاچاق انسان، از جمله به منظور استعمار جنسی، قاچاق مواد مخدر و تجارت غیرقانونی اسلحه می‌پردازد و اینکه گروه‌های تروریستی با کمک جنگجویان تروریستی خارجی، نقل و انتقال وجوه خود را از طریق موسسات مالی و کارت‌های اعتباری و یا تلفن همراه انجام می‌دهند.

همچنین شورای امنیت بر این امر تاکید می‌کند که گروه‌های تروریستی می‌توانند از جرایم سازمان‌یافته فراملی به عنوان منبع تامین مالی یا پشتیبانی لجستیکی بهره‌مند شوند و همچنین استفاده از فناوری‌های روز مانند اینترنت به گروه‌های تروریستی فرصت بیشتری برای تامین منابع مالی می‌دهد. بر این اساس به نقش اساسی گروه ویژه اقدام مالی در تعیین استانداردهای جهانی برای پیشگیری و مبارزه با پولشویی، تأمین مالی تروریسم اشاره کرده و از دولت‌ها می‌خواهد این استانداردها را در اقدامات خود لحاظ نمایند.

در این قطعنامه شورای امنیت به سندی اشاره دارد که به «اصول راهنمای مادرید در مورد مبارزان تروریست خارجی توسط کمیته ضد تروریسم» ضمیمه شده و توسط کمیته مقابله با تروریسم شورای امنیت تصویب شده است و در آن توصیه‌های خاص در زمینه مقابله با تأمین مالی تروریسم در بعد ملی و فراملی بیان گردیده است. بر این اساس از دولت‌ها می‌خواهد تا این سند و توصیه‌های آن را نیز در تدوین سیاست‌ها و قانونگذاری‌ها مورد توجه قرار دهند.

نکته مهم در این قطعنامه این است که شورای امنیت رویکرد جدی‌تری به موضوع پیشگیری و مقابله با تامین مالی تروریسم دارد و لذا شاهد ارائه ساز و کارهای بهتری در این خصوص هستیم. البته این امر مستلزم همکاری دولت‌هاست و همچنین بکارگیری موارد توصیه شده در قوانین داخلی، تا شرایطی که ممکن است از نظام مالی یک کشور برای پولشویی و تامین مالی تروریسم سوءاستفاده شود کاهش یابد. اما آنچه در این قطعنامه حائز اهمیت است تاکید شورای امنیت بر کنوانسیون‌ها و اسنادی است که اصول راهنمای لازم را ارائه می‌دهند.

۲.۲. اقدامات کمیته ضد تروریسم شورای امنیت

ارکان اصلی سازمان ملل متحد، دارای ارکان فرعی متعددی نیز می‌باشند. این ارکان فرعی که عموماً شرایط لازم برای تبدیل شدن به سازمان‌های تخصصی را دارند به دلایل سیاسی که ناشی از سیاست قدرت‌های بزرگ در قبال آن‌هاست، تغییر وضعیت نیافته‌اند. (موسی زاده، ۱۳۸۹، ۲۰۵)

ماده (۲۹) منشور ملل متحد مقرر می‌دارد « شورای امنیت می‌تواند آنگونه از ارکان فرعی را که برای انجام وظایف خود لازم بداند تاسیس نماید.» بر این اساس و برای حسن اجرای اقدامات مقابله با فعالیت‌های گروه‌های تروریستی شورای امنیت اقدام به تاسیس کمیته‌ای موسوم به کمیته ضد تروریسم نمود. بر این اساس با توجه به قطعنامه‌های شورای امنیت ۱۳۷۳ (۲۰۰۱) و ۱۶۲۴ (۲۰۰۵)، کمیته ضد تروریسم تلاش می‌کند تا توانایی کشورهای عضو سازمان ملل متحد را برای جلوگیری از اقدامات تروریستی در داخل مرزها و مناطق دیگر تقویت نماید. بر اساس آئین‌نامه نحوی کار کمیته ضد تروریسم مصوب ۱۶ اکتبر ۲۰۰۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد، کمیته ضد تروریسم از ۱۵ عضو شورای امنیت ترکیب می‌یابد. رئیس کمیته از میان اعضاء دائم شورای امنیت توسط این شورا انتخاب می‌شود. رئیس شورا وظیفه هدایت گفتگوها در کمیته را دارا می‌باشد و همچنین کمیته دارای سه نائب رئیس است که از طرف شورای امنیت انتخاب می‌شوند. نواب رئیس می‌توانند هم از میان کشورهای عضو دائم و هم از میان کشورهای عضو غیر دائم شورای امنیت سازمان ملل متحد انتخاب شوند. (تقی زاده انصاری، ۱۳۸۶، ۱۷۱-۱۷۰)

وظیفه مهم کمیته بررسی گزارش‌های ارائه شده توسط دولت‌ها مبنی بر رعایت الزامات مقرر در قطعنامه‌های شورای امنیت است و بر این اساس کمیته، نقش مهمی در هماهنگی و همکاری دولت‌ها برای مقابله با اقدامات تروریستی خصوصاً از طریق مسدود کردن منابع مالی گروه‌های تروریستی دارد.

کمیته ضد تروریسم شورای امنیت دارای ده کارشناس است که هشت کارشناس آن‌ها وظیفه بررسی گزارش‌های ارائه شده توسط دولت‌ها را بر عهده دارند و دو نفر دیگر با برنامه کمک‌های فنی کمیته ضد تروریسم همکاری می‌کنند. بر این اساس در خصوص تاثیر این کمیته در مقابله با تروریسم می‌توان گفت 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. (زرر نشان، منبع پیشین، ۹۱)

شورای امنیت نیز در تصمیمات آتی خود به نتایج حاصل از فعالیت‌های کمیته ضد تروریسم

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال شانزدهم، شماره پنجاه و یک، تابستان ۱۳۹۹ —
خود استناد می‌نماید. کمیته ضد تروریسم نیز اسامی افرادی که مشکوک به تامین مالی تروریسم هستند را همواره به روز می‌کند. لیست اسامی تهیه شده توسط کمیته در اختیار کشورها قرار گرفته و هر سه ماه یکبار با نظر دولت‌ها اصلاح می‌گردد. (موسوی و دیگران، ۱۳۸۹، ۱۸۹-۱۸۸)

دولت‌ها نیز در صورت توقیف اموال اشخاص یا نهادهایی که به تامین مالی گروه‌های تروریستی اقدام می‌کنند، باید نام آن‌ها و دلایل ارائه شده برای اینکه چرا افراد یا نهادهای مورد نظر متهم به تامین مالی تروریسم هستند را به کمیته ضد تروریسم ارائه دهند و کمیته نیز در این خصوص شفاف‌سازی می‌نماید.

این امر کمک می‌نماید تا به نام مقابله با تروریسم دولت‌ها نسبت به اتباع خود یا اتباع سایر دولت‌ها که در خاک آن‌ها اقامت دارند، مرتکب نقض حقوق بشر نشوند و در عین حال با تامین مالی تروریسم نیز در فضایی شفاف مقابله شود. گزارش‌های مختلف کمیته ضد تروریسم نیز حاکی از فعالیت دولت‌ها در این خصوص و تمایل آن‌ها در مقابله با تروریسم از طریق مسدود نمودن منابع مالی است. بدیهی است که اصول ارائه شده توسط این کمیته نیز راهنمای مناسبی برای دولت‌ها در مقابله با تروریسم می‌باشد.

نتیجه‌گیری

مقابله با اقدامات تروریسم امروزه از شیوه سنتی آن یعنی مقابله نظامی خارج شده و ابعاد گسترده‌تری یافته است. بر این اساس تمرکز بر شیوه‌های پیشگیرانه نیز در کنار اقدامات نظامی به عنوان راهکاری موثر برای مقابله با اقدامات تروریستی مدنظر می‌باشد. یکی از این شیوه‌ها، مقابله با تامین مالی تروریسم است که با هدف مسدود نمودن امکان دسترسی گروه‌های تروریستی به منابع مالی و کمک‌های حامیان آنان انجام می‌گیرد. این شیوه توسط شورای امنیت که طبق منشور مسئولیت اصلی و اولیه حفظ نظم و امنیت بین‌المللی را دارد نیز مدنظر بوده و در قطعنامه‌های مختلف به آن اشاره گردیده است. با مطالعه این قطعنامه‌ها این نتیجه حاصل می‌گردد که اگرچه در برخی قطعنامه‌ها تن‌ها از دولت‌ها خواسته شده است تا صرفاً به مقابله با تامین مالی تروریسم بپردازند، اما در برخی دیگر از قطعنامه‌ها شورای امنیت به ارائه ساز و کارهایی در این خصوص اقدام نموده است. از جمله ایجاد کمیته ضد تروریسم و یا شورای کارشناسان و نیز از دولت‌ها خواسته است تا گزارش اقدامات خود را در خصوص مقابله با تامین مالی تروریسم به این کمیته ارائه دهند. همچنین در برخی دیگر از قطعنامه‌های شورای امنیت به دولت‌ها توصیه نموده است تا ضمن پیوستن به معاهدات مربوط به مقابله با تروریسم مانند کنوانسیون سرکوب تامین مالی تروریسم و یا کنوانسیون مبارزه با جرائم سازمان‌یافته فراملی و

جرم‌انگاری مصادیق تامین مالی تروریسم مانند پولشویی به ساز و کاری یکسان در این خصوص دست یابند. برای این منظور اصول راهنمایی را که توسط کارگروه اقدام مالی ارائه شده و همچنین اصول راهنمایی که توسط کمیته ضد تروریسم با عنوان اصول راهنمای شورای امنیت سازمان ملل در مورد جنگجویان تروریست خارجی ارائه شده است را می‌توان در یکسان‌سازی و استانداردسازی مقابله با تامین مالی تروریسم موثر دانست. بر این اساس ملاحظه می‌گردد که اقدامات پیشگیرانه در قالب مقابله با تامین مالی تروریسم در رویکرد شورای امنیت از جایگاه مهمی برخوردار بوده و در قطعنامه‌های متعدد به اهمیت و لزوم اعمال آن توسط دولت‌ها اشاره نموده است. دولت‌ها نیز در این خصوص ملزم به همکاری با کمیته ضد تروریسم شورای امنیت بوده و ضمن ارائه گزارش پیرامون فعالیت‌های خود در خصوص اقدامات لازم برای مقابله با تامین مالی تروریسم، در صورت توقیف اموال اشخاص یا نهادهایی که به تامین مالی گروه‌های تروریستی اقدام می‌کنند، باید نام آن‌ها و دلایل ارائه شده برای اینکه چرا افراد یا نهادهای مورد نظر متهم به تامین مالی تروریسم هستند را به کمیته ضد تروریسم ارائه دهند. این امر کمک می‌نماید تا ضمن شفاف‌سازی، به نام مقابله با تروریسم، حقوق شهروندان بدون دلیل نقض نگردد.

◇ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال شانزدهم، شماره پنجاه و یک، تابستان ۱۳۹۹ —

منابع

- زر نشان، شهرام (۱۳۸۶). **شورای امنیت و تعهدات دولت‌ها در مقابله با تروریسم**، مجله حقوقی، شماره ۳۶.
- مبینی، جواد، عسکری، پوریا، مبینی، احمد رضا (۱۳۹۹). **قاعده منع توسل به زور و حملات آمریکا و متحدانش به سوریه در خلال سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۸**، مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۰، شماره ۱.
- موسی زاده، رضا (۱۳۸۹). **سازمان‌های بین‌المللی**، چاپ شانزدهم، تهران: میزان.
- تقی زاده انصاری، مصطفی (۱۳۸۶). **بررسی قطعنامه ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد در رابطه با مقابله با تروریسم**، راهبرد، شماره ۴۳.
- موسوی، سید فضل الله، چهل تنی، سید مهدی، موسوی، سید مهدی (۱۳۸۹). **بررسی و تحلیل رأی قضیه کادی علیه شورای اتحادیه اروپایی**، فصلنامه پژوهش حقوق، سال چهاردهم، شماره ۳۶.
- موسی زاده، رضا، کوهی، ابراهیم (۱۳۸۹). **حقوق سازمان‌های بین‌المللی: شورای امنیت**، چاپ اول، تهران: میزان.
- مدرس سبزواری، ساسان (۱۳۹۲). **جنگ تجاوزکارانه و انسانی شدن حقوق بین‌الملل**، تهران: میزان.
- والاس، ربکا (۱۳۸۲). **حقوق بین‌الملل**، ترجمه: سید قاسم زمانی، تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
- سبحانی، محمد رضا، موسی زاده، رضا، شریفی طرازکوهی، سید حسین، منصوری، سعید (۱۳۹۹). **مفهوم و جایگاه صلاحدید در حقوق بین‌الملل**، فصلنامه تحقیقات حقوقی آزاد، دوره ۱۳، شماره ۴۷.
- عزیزی، ستار، نظری، خاطره (۱۳۹۳). **حدود دفاع مشروع دولت قربانی علیه کنشگران غیردولتی**، فصلنامه سیاست جهانی، دوره سوم و چهارم.
- Franck, Thomas M., (2004). **Recourse to Force: State Action against Threats and Armed Attack**, Cambridge, Cambridge University Press.
- Karlsrud, John (2018). **From Liberal Peacebuilding to Stabilization and Counterterrorism**, Journal International Peacekeeping, Volume 26.
- Al-Kassimi, Khaled (2018). **Critical terrorism studies (CTS): (State) (sponsored) terrorism identified in the (militarized) pedagogy of (U.S.) law enforcement agencies**, Journal Cogent Social Sciences, Volume 5, Issue 1.
- Oosthuizen, Gabriël, (1999). **Playing the devil's advocate: The United Nations Security Council is unbound by law**, Leiden Journal of International Law, Leiden, the Nether- lands, vol. 12.