

واکاوی موضع شورای امنیت سازمان ملل متحد در خصوص جنگجویان خارجی

حسن سواری^۱

یونس صیدی^۲

ناصر سرگران^۳

فاطمه موسوی زاده جزایری^۴

چکیده

اگرچه شورای امنیت سازمان ملل متحد یک نهاد سیاسی به شمار می‌رود، تصمیمات آن به دلیل الزام آور بودن بر تمام دولت‌های عضو به موجب ماده ۲۵ منشور ملل متحد متضمن آثاری در عرصه حقوق بین‌الملل به‌ویژه حقوق ضد تروریسم است. این امر به قدری مشهود است که برخی صاحب‌نظران در موضوع ضد تروریسم این شورا را قانون‌گذار جهانی تلقی می‌کنند. همواره شورای امنیت با صدور قطعنامه‌های مختلف جنبه‌های جدید موضوع تروریسم را مورد توجه قرار داده و تصمیماتی در خصوص هریک از مسائل مطروحه اتخاذ کرده است. یکی از مسائل جدید در حوزه تروریسم، موضوع جنگجویان خارجی تروریست است.

مسئله حضور جنگجویان خارجی در مخاصمات مسلحانه موضوع جدیدی نیست، اما در سال‌های اخیر پیوستن جنگجویان خارجی به گروه‌های تروریستی این مسئله را برجسته ساخته است. به همین دلیل شورای امنیت سازمان ملل متحد در قطعنامه‌هایی از جمله قطعنامه ۲۱۷۸ به مسئله جنگجویان پرداخته است، اما چرا با وجود صدور این قطعنامه‌ها حضور جنگجویان در مناطق

h_savari80@yahoo.com

yoones.seydi94@gmail.com

nasersargeran@gmail.com

fateme.musavi99@gmail.com

۱. استادیار دانشگاه تربیت مدرس، تهران - ایران (نویسنده مسئول)

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد دانشگاه تربیت مدرس، تهران - ایران

۳. دانش‌آموخته دکتری دانشگاه تهران، تهران - ایران

۴. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد دانشگاه قم، قم - ایران

درگیری از جمله در سوریه متوقف نشده است؟ به نظر می‌رسد در این موضوع، قطعنامه‌های شورای امنیت به علت عدم شفافیت از کارایی لازم برخوردار نیستند. بنابراین نوشته حاضر با روش توصیفی - تحلیلی و با هدف شناسایی نقایص قطعنامه‌های شورا و ارائه راهکارهایی در این خصوص پس از بررسی خاستگاه تاریخی و مفهوم جنگجوی خارجی با ارزیابی قطعنامه‌های ضد تروریسم شورای امنیت در مورد مسئله جنگجویان، موضع شورا را در این خصوص تحلیل نموده است. در نهایت این نوشته مبین ناکارآمدی تصمیمات شورای امنیت در موضوع تروریسم به‌ویژه جنگجویان خارجی است.

واژگان کلیدی: تروریسم، جنگجوی خارجی، جنگجوی خارجی تروریست، شورای امنیت، مخاصمه مسلحانه.

مقدمه

همواره مخاصمات مسلحانه شاهد حضور و مشارکت افرادی از سراسر جهان هستند که با انگیزه‌های مادی در مخاصمه موردنظر شرکت می‌کنند. در صورتی که افراد یادشده دارای انگیزه غیرمادی بوده، فاقد تابعیت دولت‌های محل درگیری باشند و مقیم کشورهای یادشده نباشند، جنگجوی خارجی شمرده می‌شوند. باید توجه داشت مسئله جنگجویان خارجی موضوع جدیدی نیست، اما در پرتو تحولات عصر حاضر جنبه‌های جدیدی پیدا کرده است. از جنبه‌های جدید این مسئله، پیوستن جنگجویان خارجی به گروه‌های تروریستی و انجام اعمال تروریستی است. این موضوع که در جریان مخاصمه عراق و سوریه به‌ویژه پس از ظهور داعش برجسته شد، تهدیدی فزاینده علیه همه کشورهای و جامعه بین‌المللی به‌شمار می‌رود. شورای امنیت به‌عنوان عالی‌ترین نهاد اجرایی سازمان ملل متحد در سال ۲۰۱۴م با صدور قطعنامه ۲۱۷۸ که به صورت خاص به مسئله جنگجویان خارجی می‌پردازد، این موضوع را مورد توجه قرار داده است. شورا از این جنگجویان با عنوان بی‌سابقه «جنگجویان خارجی تروریست» نام می‌برد. در این قطعنامه، شورا علاوه بر تعریف جنگجویان خارجی تعهداتی بر دولت‌ها تحمیل می‌کند. افزون بر این قطعنامه، شورای امنیت در قطعنامه ۲۱۷۰ نیز به صورت کلی به مسئله جنگجویان خارجی پرداخته است. به نظر می‌رسد صدور این قطعنامه‌ها تأثیر چندانی در مقابله با مسئله جنگجویان خارجی نداشته است، زیرا هنوز شاهد

حضور این جنگجویان در مناطق درگیری از جمله در عراق، سوریه و لیبی هستیم. این امر سبب ایجاد تصویری مبنی بر ناکارآمدی قطعنامه‌های شورای امنیت در خصوص جنگجویان خارجی می‌شود. بنابراین باید بررسی گردد که چرا این قطعنامه‌ها از تأثیرگذاری چشمگیری در مقابله با این جریان برخوردار نیستند.

۱. از تروریسم تا جنگجوی خارجی

در حال حاضر تروریسم موضوعی است که توجه همه کشورهای و نهادهای بین‌المللی را به خود جلب کرده است. این موضوع به حدی فراگیر شده که تقریباً با همه جنبه‌های زندگی بشر مرتبط است. یکی از عواملی که مبارزه با مسئله تروریسم را دشوار می‌سازد، پویایی آن است. نظر به این امر، همواره شاهد ظهور جنبه تازه‌ای از تروریسم هستیم؛ برای مثال یکی از جنبه‌های تازه این مسئله حضور جنگجویان خارجی از سراسر جهان در کنار تروریست‌هاست که توجه بسیاری از اندیشمندان را به خود جلب کرده است.

۱.۱. مفهوم‌شناسی و خاستگاه تاریخی

قبل از هرگونه تحلیل در خصوص موضع شورای امنیت در مورد جنگجویان خارجی باید ریشه‌های تاریخی این موضوع و مفهوم جنگجوی خارجی مشخص شود تا درک بهتری از این مسئله حاصل گردد و توانایی تحلیل بهتر در خواننده ایجاد شود.

۱.۱.۱. خاستگاه تاریخی

مسئله جنگجویان خارجی موضوع جدیدی نیست و در قرن‌های گذشته نیز چنین افرادی در مخاصمات مسلحانه مختلف حضور داشته‌اند؛ برای مثال شاعر انگلیسی لرد بایرون در دهه ۱۸۲۰ در یونان جنگجوی خارجی بوده است (Global Center on Cooperative Security, 2014, 1). افزون بر این در طول تاریخ مثال‌های متعددی از حضور جنگجویان خارجی در مخاصمات وجود دارد که طیفی از گروه‌های گسترده و سازماندهی شده تا موارد شخصی و انفرادی را دربر می‌گیرد (Bakker, Singleton, 2016, 1)؛ از جمله این موارد جوانان کاتولیک بودند که به فراخوان پاپ پیاس ایکس و برای کمک به وی در مبارزه علیه وحدت‌گرایان ایتالیایی در دهه ۱۸۶۰م شرکت کردند (Ibid). در میان سایر افراد، هزاران

جنگجوی خارجی برای جنگ علیه سربازان به رهبری گاری بالدی و ویکتور امانوئل عازم ایتالیا شدند (Ibid). به علاوه در جریان جنگ داخلی اسپانیا بسیاری از شهروندان خارجی در دسته‌های بین‌المللی دوشادوش جمهوری خواهان علیه حکومت ژنرال فرانکو به جنگ پیوستند. تخمین‌ها حاکی از حضور ۳۲ هزار جنگجوی خارجی در این درگیری‌ها است که عمدتاً به علت ماهیت بین‌المللی متفاوت ایدئولوژی‌های چپ‌گرایانه جمهوری خواهان بود (Hegghammer, 2013, 3). در دهه هفتاد نیز برخی از اشخاص در کمپ‌های آموزشی سازمان آزادی‌بخش فلسطین شرکت کردند (Bakker, Singleton, opcit, 11). سایر جنبش‌های آزادی‌بخش مانند کنگره ملی آفریقا نیز تعداد محدودی از اشخاص را با هدف پیوستن به مبارزه جذب کردند (Ibid). همچنین در جنگ شوروی در افغانستان در سال ۱۹۷۸-۱۹۹۹ تقریباً ۲۰ هزار جنگجوی خارجی حضور داشتند (Sinkkonen, 2015, 3). از جمله جنگجویان حاضر در مخاصمه یادشده، اسامه بن لادن بود که شبکه تروریستی القاعده را تشکیل داد. جنگجویان حاضر در مخاصمه افغانستان بعدها با استفاده از تجربه‌های این درگیری، در جنگ‌های بوسنی و چچن نقش مهمی داشتند (Ibid). پس از جنگ بوسنی و چچن حضور جنگجویان خارجی در مخاصمات مسلحانه کاهش یافت و این مسئله تقریباً به مسئله‌ای فراموش شده تبدیل گشت. اما در سال ۲۰۱۱م با شروع جنگ داخلی در سوریه و به‌ویژه ظهور داعش در تابستان سال ۲۰۱۴م، بار دیگر مسئله جنگجویان خارجی برجسته شد (Bakowski, Puccio, 2015, 2). به عقیده کمیته بین‌المللی صلیب سرخ^۱ در نیمه دوم سال ۲۰۱۴م، تعداد مبارزان خارجی در سوریه و عراق متجاوز از ۲۰ هزار نفر بوده است (کارگری و حیدری‌فرد، ۱۳۹۳، ۱۸۳). امروزه انتظار می‌رود با وجود تکنولوژی‌های ارتباطی پیشرفته و تبلیغ ایدئولوژی‌های مختلف از طریق تکنولوژی‌های یادشده، تهدید فزاینده ناشی از حضور جنگجویان خارجی در مخاصمات مسلحانه، به‌ویژه با پیوستن این جنگجویان به گروه‌های تروریستی، روزبه‌روز گسترش یابد؛ بنابراین مقابله با این مسئله باید در دستور کار نهادهای بین‌المللی و کشورها قرار گیرد.

1. International Committee of the Red Cross

۲.۱.۱. مفهوم جنگجوی خارجی

مالت جنگجویان خارجی را غیرشهروندان دولت‌های درگیر که به شورشیان طی جنگ داخلی می‌پیوندند، تعریف می‌کند (Malet, 2013, 9). وی آن‌ها را به دو علت از مزدوران و از پرسنل شرکت‌های امنیتی و نظامی خصوصی متمایز می‌سازد؛ اول اینکه در بیشتر موارد مزدوران یا شرکت‌های امنیتی و نظامی خصوصی از سوی حکومت‌ها استخدام می‌شوند - نه شورشیان - و زمانی که آن‌ها به وسیلهٔ نهادهای خصوصی مانند شرکت‌های چندملیتی به کار گرفته می‌شوند، استخدام آن‌ها از سوی دولت ممنوع نشده است. دوم، جنگجویان خارجی به طور عادی برای دستیابی به مادیات برانگیخته نشده‌اند. هگامر^۱ تعریف مشابهی ارائه می‌دهد که در ماهیت، جنگجویان خارجی را به عنوان اشخاصی تعریف می‌کند که به یک شورش در خارج ملحق شده‌اند و انگیزهٔ اصلی آن‌ها به جای مسائل مالی، مسائل مذهبی یا ایدئولوژیک است.

مرکز بین‌المللی مقابله با تروریسم^۲ نتیجه گرفته است که شهروند بودن جنگجویان خارجی فی‌نفسه یک معیار مناسب برای فرض کردن یک جنگجوی خارجی نیست، زیرا در موارد بسیاری جنگجویان یادشده ممکن است شهروندان اروپایی شمرده شوند، در عین حال، بخشی از یک جامعهٔ گسترده‌تر یا نسلی از مهاجران باشند (Hennessy, 2012, 2). هگامر در مطالعهٔ خود در خصوص تهدید تروریسم مطرح‌شده از سوی جنگجویان خارجی، به صراحت از تعریف خود که شامل داوطلبان جنگ نژادی (برای مثال امریکایی - عراقی‌هایی که قصد رفتن به عراق را دارند) می‌باشد، فاصله گرفته است (Hegghammer, 2011, 1). ذکر این نکته مهم است که اصطلاح جنگجویان خارجی عموماً برای تعیین اشخاصی استفاده می‌شود که از طرف شورشیان در کشوری که با آن پیوندی (تابعیت، اقامت یا شهروندی) ندارند، می‌جنگند یا آموزش می‌بینند (Malet, opcit, 8).

با وجود هم‌پوشانی و تأثیر و تأثر میان مفاهیم جنگجوی خارجی و جنگجوی آموزش‌دیده در خارج، پدیدهٔ جنگجویان خارجی نباید با همانندسازی مفهوم جنگجویان خارجی با جنگجویان آموزش‌دیده در خارج ساده گرفته شود.

۱. Hegghammer

۲. International Centre for CounterTerrorism

سرانجام متخصصان حقوقی آکادمی ژنو در تحقیق مربوط به جنگجویان خارجی، جنگجوی خارجی را به این صورت تعریف کرده‌اند:

«یک جنگجوی خارجی شخصی است که کشور اصلی یا عادتاً محل اقامت خود را برای پیوستن به یک گروه مسلح غیردولتی در یک مخاصمه مسلحانه در خارج ترک می‌کند و این شخص اصولاً از طریق ایدئولوژی، مذهب و یا نژاد برانگیخته می‌شود. این مفهوم اشخاصی را که با دولت درگیر به شکلی از شهروندی یا نژادی پیوند دارند به‌عنوان جنگجوی خارجی قلمداد نمی‌کند» (Academy Briefing NO. 7, 2014, 6).

این تعریف تمرکز بر آن دسته از جنگجویان خارجی را که مشارکت‌هایی در یک مخاصمه مسلحانه دارند حفظ می‌کند؛ به‌علاوه این تعریف جنگجویان خارجی را با جنگجویان آموزش‌دیده در خارج تلفیق نمی‌کند. درنهایت تعریف یادشده این موضوع را تأیید می‌کند که انگیزه اصلی آن‌ها ایدئولوژی، مذهب یا نژاد بوده، درآمد مادی نیست. جنگجویان خارجی ممکن است دستمزد بگیرند، اما آن‌ها از مزدوران متمایز شده‌اند (درحقیقت برخی گروه‌های مسلح مانند طالبان و داعش از روی بخشش به جنگجویان خود پرداخت‌های مادی دارند) (Ibid, 5-7).

با وجود مزایای یادشده تعریف پیش‌گفته دارای معایبی است. این تعریف بر عنصر قصد مسافرت به مناطق درگیری به‌منظور شرکت در مخاصمه مسلحانه موردنظر تأکید دارد.

این مفهوم از قسمت اول تعریف که از عبارت «برای ملحق شدن به یک گروه مسلح غیردولتی» استفاده کرده است، برداشت می‌شود. حال آنکه می‌دانیم در مخاصمه کنونی عراق و سوریه جنگجویانی وجود دارند که قصد اولیه آن‌ها شرکت در این مخاصمه نبوده است و حتی در برخی از موارد این افراد به قصد کمک بشردوستانه به این دو کشور سفر کرده‌اند و پس از حضور در این دو کشور بنا به اوضاع و احوال، به شرکت در مخاصمه مسلحانه ترغیب شده‌اند (Briggs Obe, Silverman, 2014, 13).

به‌علاوه این تعریف فقط افراد ملحق‌شونده به گروه‌های غیردولتی را جنگجوی خارجی تلقی می‌کند، درحالی که در مخاصمه کنونی عراق و سوریه که تا زمان نوشتن این مطلب

پرجاذبه‌ترین مخاصمه برای حضور جنگجویان خارجی است، جنگجویانی از برخی کشورها مثل ایران، یمن، هندوستان و... شرکت دارند که به طرف‌داری از حکومت‌های این دو کشور در حال جنگیدن هستند.

ظهور داعش در عراق و سوریه و به‌دنبال آن حضور جنگجویانی از کشورهای مختلف در کنار این گروه و همچنین انجام برخی عملیات تروریستی در مناطق مختلف جهان از جمله اروپا که جنگجویان بازگشت‌کننده از سوریه و عراق ظاهراً این عملیات را انجام داده بودند، باعث شد که شورای امنیت سازمان ملل با صدور قطعنامه‌های ۲۱۷۰ و ۲۱۷۸ مفهوم جدید جنگجویان خارجی تروریست را وارد ادبیات حقوق بین‌الملل نماید. قطعنامه ۲۱۷۸ شورای امنیت، جنگجویان خارجی تروریست را به این شرح تعریف می‌کند: «افرادی که به دولتی جز دولت محل اقامت یا متبوع خود با هدف ارتکاب، برنامه‌ریزی یا آماده‌سازی یا مشارکت در اقدامات تروریستی یا فراهم کردن یا آموختن آموزش تروریستی از جمله در ارتباط با مخاصمات مسلحانه مسافرت می‌کنند و تصمیم به مد نظر قرار دادن این تهدید دارند» (Security Council Resolution 2178, 2014). قطعنامه ۲۱۷۸ فاقد تعریفی از تروریسم است و از یک تعریف نسبتاً مبهم در خصوص جنگجویان خارجی تروریست استفاده کرده است که می‌تواند تروریسم و حقوق بشردوستانه حاکم بر مخاصمات مسلحانه را درهم بیامیزد. استدلال شده است که این قطعنامه از طریق عبارت «از جمله اعمال ارتکاب‌یافته در رابطه با مخاصمه مسلحانه» بدون محدود کردن به شرطی در خصوص اعمال ممنوع‌شده از طریق حقوق بین‌الملل بشردوستانه^۱، اعمال تحت حاکمیت این حوزه را به اقداماتی تروریستی تبدیل کرده است (Academy Briefing No. 7, opcit, 42). از سوی دیگر، این تعریف ممکن است به گونه‌ای تفسیر شود که جنگجویان خارجی را به‌عنوان اشخاصی با هدف تروریستی خاص که هدف موردنظر را در دوران صلح کشورها یا در حوزه مخاصمات مسلحانه واقعی اجرا می‌کنند، مشخص سازد (Global Center on Cooperative Security, opcit, 10). این مسئله به آن معنا خواهد بود که هدف تروریستی باید همیشه فعلیت داشته باشد. این دیدگاه‌های مخالف نشان می‌دهد که آشکارا فقدان شفافیت در تعریف وجود دارد که می‌تواند به‌طور بالقوه موجب مشکلاتی برای قانون‌گذاری و قضاوت ایجاد نماید (Ibid).

افزون بر این، تعریف پیش گفته نیز همان ایرادات مربوط به تعریف آکادمی ژنو در خصوص تکیه بر قصد مسافرت و پیوستن به گروه‌های غیردولتی را به ذهن متبادر می‌سازد.

به نظر نگارندگان این مقاله، آنچه در تعریف جنگجویان خارجی اهمیت دارد تنها دو عامل خارجی بودن یعنی نداشتن رابطه‌ی تابعیت یا نبود اقامتگاه فرد جنگجو در کشور یا کشورهای محل درگیری، و داشتن انگیزه‌های غیرمادی از قبیل انگیزه‌های نژادی، مذهبی و ایدئولوژیک است.

با توجه به این دو عامل، جنگجوی خارجی را می‌توان به شکل زیر تعریف کرد:

«جنگجوی خارجی فردی است که با انگیزه‌های غیرمادی از قبیل انگیزه‌های ایدئولوژیک، مذهبی و نژادی در مخاصمات مسلحانه در کشوری غیر از کشور متبوع یا کشور عادتاً محل اقامت خود شرکت می‌کند».

۲.۱. وضعیت حقوقی جنگجویان خارجی در مخاصمات مسلحانه

در یک نبرد، حقوق قابل اعمال تابعی از نوع مخاصمه است (خلف رضایی، ۱۳۹۸، ۲۶۲). از این رو، وضعیت حقوقی جنگجویان خارجی در مخاصمات مسلحانه بین‌المللی و غیربین‌المللی را باید مورد بررسی قرار داد.

۱.۲.۱. وضعیت جنگجویان خارجی در مخاصمات بین‌المللی

کنوانسیون سوم ژنو متضمن تعریفی در خصوص رزمنده نیست، اما این کنوانسیون حاوی معیارهایی است که باید از سوی هر شخص متمایل به کسب وضعیت اسیر جنگی رعایت شود (Sommar, 2016, 147). به علاوه کنوانسیون یادشده حاوی هیچ ضابطه‌ای در خصوص ممانعت از اکتساب وضعیت رزمنده و در نتیجه وضعیت اسیر جنگی از سوی اتباع خارجی نیست (Henckaerts and Doswald-Beck, 2005, 393). اگرچه برخی از مقررات این کنوانسیون به ذهن متبادر می‌کنند اشخاصی که در دست دشمن هستند و خواستار وضعیت اسیر جنگی می‌باشند باید تابعیتی متفاوت از کشور اسیرکننده داشته باشند، ولی هیچ مقرره‌ای در خصوص منع اتباع خارجی (افرادی که تبعه کشور دشمن نیستند) از حق شناسایی به عنوان اسیر جنگی در عهدنامه اخیر درج نشده است (Sommar, opcit, 147).

افزون بر این، پروتکل اول الحاقی به کنوانسیون‌های ژنو نسبت به جنگ‌های آزادی‌بخش ملی نیز اعمال می‌شود. این امر باعث می‌شود تا شرایط لازم برای اکتساب وضعیت رزمنده به‌منظور تحت پوشش قرار دادن جنبش‌های آزادی‌بخش ملی تعدیل یابد، زیرا تمامی آن‌ها از توانایی یا تمایل به متابعت از استانداردهای موجود ناظر بر تمایز از جمعیت غیرنظامی برخوردار نیستند (Sommar, opcit, 147,151).

در تحلیل ما مسئله یادشده از اهمیت قابل ملاحظه‌ای برخوردار است، زیرا به‌نظر می‌رسد گروه‌های جنگجوی خارجی جنگ چریکی را به تاکتیک‌های نظامی سنتی ترجیح می‌دهند (6, Colgan, Hegghammer, 2011). پروتکل الحاقی به‌صراحت وضعیت ثانویه اسیر جنگی را به وضعیت اولیه رزمنده مشروط می‌سازد (سیاه رستمی و همکاران، ۱۳۸۹، ۳۵۶؛ داعی، ۱۳۸۷، ۹۴). رزمندگان از امتیاز شرکت در مخاصمات برخوردارند که بدون آن به دلیل شرکت در مخاصمات مورد تعقیب قرار می‌گیرند (زمانی و ساعد، ۱۳۸۷، ۱۰۹).

درنهایت خواه وضعیت اعضای چنین گروهی بر اساس کنوانسیون سوم ژنو ارزیابی گردد یا به‌موجب پروتکل الحاقی اول بررسی شود، لازم است بر این نکته تأکید گردد که انتساب وضعیت رزمنده از سوی مقامات نظامی قدرت بازداشت‌کننده نباید به صورت شتاب‌زده انجام پذیرد. از آنجا که عدم اعطای وضعیت اسیر جنگی به‌طور بالقوه پیامدهای قابل ملاحظه‌ای برای رزمندگان خواهد داشت، چنین تصمیماتی باید مطابق با مقررات بند ۲ ماده ۵ کنوانسیون سوم ژنو و بند ۱ ماده ۴۵ پروتکل الحاقی اول باشد. به‌موجب این مقررات چنین تصمیماتی باید از سوی یک دادگاه صالح اتخاذ گردد (سیاه رستمی و همکاران، همان، ۱۸۹ و ۳۵۸).

۲.۲.۱. وضعیت جنگجویان خارجی در مخاصمات غیربین‌المللی

در مخاصمات مسلحانه غیربین‌المللی جنگجویان خارجی ممکن است به گروه‌های شورشی یا نیروهای مسلح دولتی که مخاصمه در سرزمین آن واقع شده است بپیوندند. نخست باید تأکید شود که هیچ وضعیت خاصی در خصوص جنگجویانی که علیه حکومت متصدی سلاح به‌دست می‌گیرند مقرر نشده است. در صورت عدم برخورداری از وضعیت

رزمنده یا اسیر جنگی در چنین مخاصماتی، اشخاصی که علیه دولت موردنظر شورش کرده‌اند احتمال دارد به‌عنوان مجرمان عادی، مبتنی بر حقوق داخلی دولت بازداشت‌کننده، توقیف، محاکمه و مورد حکم قرار گیرند (Henckaerts and Doswald-Beck, opcit, 611). همچنین اگرچه داشتن تابعیت خارجی ممکن است در رفتار قضایی با شخص اسیر نقش ایفا کند، زمانی که شورشیان دارای تابعیت خارجی باشند این اصول صحیح قلمداد می‌شوند.

شرح ICRC در بحث از قابلیت اجرای ماده ۳ مشترک تصدیق می‌کند که این ماده یک شخص شورشی را که به‌وسیله طرف مقابل اسیر شده است حتی اگر عملی جز حمل سلاح و مبارزه وفادارانه مرتکب نشده باشد، از تعقیب قانونی مصون نمی‌دارد (Somari, opcit, 154). اما آیا ضابطه تابعیت بر نحوه رفتاری که باید نسبت به شخص موردنظر اتخاذ گردد تأثیر می‌گذارد؟ ماده ۳ مشترک مقرر می‌دارد:

«۱- با کسانی که مستقیماً در جنگ شرکت ندارند شامل افراد نیروهای مسلحی که اسلحه به زمین گذاشته باشند و کسانی که به علت بیماری یا زخم یا اسارت یا هر علت دیگری قادر به جنگ نباشند، باید در همه احوال بدون هیچ‌گونه تبعیضی که ناشی از نژاد، رنگ، عقیده، جنس، اصل و نسب یا هر علت مشابه آن باشد با اصول انسانیت رفتار شود» (سیاه‌رستمی و همکاران، همان، ۱۳۹، ۱۶۵، ۱۸۶ و ۲۶۰).

به‌طور مشخص اگرچه اضافه کردن عبارت «هر معیار مشابه دیگر» به ذهن متبادر می‌کند که این معیار ممکن است در این مقرره جای داشته باشد، به‌نظر نمی‌رسد معیار تابعیت در میان معیارهایی باشد که بر اساس آن‌ها تبعیض ممنوع شده است. درحقیقت ICRC تأکید می‌کند که تابعیت نباید برای توجیه رفتار غیرانسانی مورد استفاده قرار گیرد، زیرا این امر برخلاف روح کنوانسیون‌های ژنو خواهد بود که این حقیقت را مغتنم می‌شمارند که ضابطه تابعیت به‌عنوان دستاویزی برای تلقی خارجی‌ها در یک جنگ داخلی به شیوه‌ای مغایر با الزامات رفتار انسانی تقبیح شده است (Somari, opcit, 155). اما مسائل متفاوتی در خصوص اتباع خارجی ملحق‌شونده به نیروهای مسلح منظم دولتی که با یک شورش مسلحانه با وسعت یک مخاصمه مسلحانه غیربین‌المللی مواجه است، مطرح می‌باشد.

واضح است که این اشخاص قوانین دولت موردنظر را نقض نمی‌کنند. آن‌ها برای دولت می‌جنگند و بنابراین نمی‌توان آن‌ها را به صرف شرکت در درگیری‌ها محاکمه کرد (Ibid).

۳.۱. جنگجوی خارجی عنصری از عناصر تروریسم

گفته شد که برخی از جنگجویان خارجی به گروه‌های تروریستی می‌پیوندند و به انجام فعالیت‌های تروریستی می‌پردازند. در پرتو همین حقیقت است که شورای امنیت از این جنگجویان با عنوان جنگجویان خارجی تروریست نام می‌برد. درحقیقت این جنگجویان از عناصر تروریست به‌شمار می‌روند. به همین دلیل بهتر است مقررات قطعنامه‌های ۱۲۶۷ و ۱۳۷۳ به‌عنوان مقررات بنیادین حوزه ضد تروریسم در موضوع جنگجویان خارجی تحلیل گردند.

۱.۳.۱. قطعنامه ۱۲۶۷ (سال ۱۹۹۹م) طلیعه توجه به موضوع تروریسم

هنگامی که شورای امنیت قطعنامه ۱۳۹۰ را در سال ۲۰۰۲م پس از اینکه رژیم طالبان تنزل یافت تصویب کرد، این شورا گستره قطعنامه ۱۲۶۷ و هیئت نظارت مربوط به آن (کمیته ۱۲۶۷) را برای رسیدگی به تهدید جهانی القاعده افزایش داد. در مقایسه با قطعنامه‌های پیشین در خصوص افغانستان، قطعنامه ۱۳۹۰ به هیچ دولت خاصی اشاره نکرده و در نتیجه به کشور خاصی محدود نبوده است. این قطعنامه رژیم تحریم ۱۲۶۷ را که به یک رژیم عام برای رسیدگی به القاعده و مرتب‌بان با آن طراحی شده بود، بدون محدودیت زمان و مکان نسبت به واقع شدن این امور، تبدیل کرد (Academy Briefing No. 7, opcit, 36).

باید توجه داشت در خصوص مسئله جنگجویان خارجی تروریست ضوابط کلی مندرج در قطعنامه‌های مربوطه شورای امنیت اشخاصی که به مناطق درگیری در سوریه و عراق مسافرت می‌کنند یا قصد چنین مسافرتی را دارند تحت شمول قرار می‌دهد^۴. البته باید توجه داشت که امروزه داعش بنابر بند ۱ قطعنامه ۲۲۵۳، لیست تحریم مشترکی با القاعده دارد و

4. The list can be accessed at: www.un.org/sc/committees/1267/AQList.htm#alqaedaent.

۵. ر.ک. قطعنامه‌های ۲۱۹۳ (۲۰۱۴م)، ۲۱۶۰ (۲۰۱۴م) و ۲۱۵۸ (۲۰۱۴م). (برچسب تروریست به‌طور مرتب برای اظهار محکومیت و تنفر به کار رفته است).

خود همانند القاعده، گروه تروریستی یا به بیان بهتر شبکه تروریستی مستقلی را تشکیل داده و در نتیجه این معیار شامل جنگجویان ملحق شونده به این گروه نیز خواهد بود (UN Security Council Resolution 2253, 2015). همچنین ضابطه یادشده افرادی را که استخدام چنین اشخاصی می‌شوند یا مسافرت آن‌ها را تسهیل می‌کنند تحت پوشش قرار می‌دهد. درحقیقت این شورا در قطعنامه‌های ۲۱۷۰ و ۲۱۷۸ تأیید می‌کند که جنگجویان خارجی تروریست و آن‌هایی که با استخدام، تأمین مالی یا مسافرت آن‌ها مرتبط می‌باشند، برای تحت شمول قرار گرفتن در لیست تحریم واجد شرایط هستند (UN Security Council Resolutions 2170 (2014), and 2178 (2014)). زمانی که این شورا قطعنامه ۲۱۷۰ را پذیرفت، در یک انحراف از رویه عادی، ۶ نفر را که مرتبط با جبهه النصره یا داعش بودند، به لیست تحریم‌ها اضافه کرد. طبق این قطعنامه کمیته تحریم ۱۲۶۷ دو نهاد و ۱۲ فرد از جمله دو جنگجوی خارجی فرانسوی را به لیست تحریم القاعده در ۲۳ سپتامبر ۲۰۱۴ افزود (UN Security Council Resolution 2170, 2014).

کمیته تحریم ۱۲۶۷ که یک ارگان اجرایی شورای امنیت سازمان ملل متحد است، تصمیم گرفت که نهادها و اشخاص مرتبط با القاعده یا داعش لیست شوند. این لیست کردن در خدمت یک نقش خاص، عمدتاً در خصوص تحمیل تحریم‌های غیرکیفری است (Academy Briefing No. 7, opcit, 37). این تحریم‌ها توانایی گروه یا شخص لیست‌شده را برای اقدام محدود می‌کنند (Carisch, Eckert, Loraine, 2014, 12): بنابراین، فی‌نفسه فرایند لیست کردن، نه وضعیت کیفری اشخاص را تعیین می‌کند و نه وضعیت یک گروه را خارج از این حوزه خاص معین می‌سازد (Bakker, Singleton, opcit, 12).

۲.۳.۱. قطعنامه ۱۳۷۳ از آرمان‌گرایی تا واقعیت

رکن دوم رژیم تحریم شورای امنیت سازمان ملل چارچوب ایجادشده به‌وسیله قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت است. در فصل هفتم منشور ملل متحد، قطعنامه ۱۳۷۳ به‌طور بحث‌برانگیز یک چارچوب کلی برای نبرد با تروریسم بدون تعریف تروریسم، اعمال تروریستی یا تعیین گروه‌های خاص به‌عنوان تروریست تأسیس نمود. این قطعنامه به زمان

یا وضعیت خاصی محدود نیست و تعهدات عامی را بر همه دولت‌ها تحمیل می‌کند. از این حیث قطعنامه یادشده دارای ویژگی قانون‌گذاری است:

نخست، قطعنامه ۱۳۷۳ دولت‌ها را به جرم‌انگاری، تعقیب و مجازات تأمین مالی فعالیت‌های تروریستی و دیگر اعمال مرتبط با تروریسم ملزم می‌سازد. از دولت‌ها خواسته می‌شود که این امر را تضمین نمایند که هر شخصی با تأمین مالی، برنامه‌ریزی، آماده‌سازی یا ارتکاب اقدامات تروریستی ارتباط داشته یا حامی اعمال تروریستی باشد به عدالت سپرده می‌شود و همچنین تضمین نمایند که افزون بر هر اقدام دیگری علیه افراد یادشده، چنین اعمال تروریستی به عنوان جرم کیفری جدی در حقوق و مقررات داخلی تثبیت شوند (Security Council Resolutions 1373, 2001). به علاوه، این قطعنامه وظیفه‌ای برای استرداد و تعقیب مرتکبان ادعایی اعمال تروریستی به منظور از بین بردن پناهگاه امن آن‌ها مقرر می‌دارد (Academy Briefing No. 7, opcit, 39).

دوم، قطعنامه ۱۳۷۳ علاوه بر تصویب اقدامات حقوق کیفری، تعهدات گسترده‌ای را نیز تحمیل می‌نماید. برخی اقدامات به‌طور ویژه به جنگجویان خارجی تروریست مربوط هستند. در این قطعنامه از دولت‌ها خواسته می‌شود تا برخی اقدامات را تصویب نمایند، از جمله:

- مسدود کردن سرمایه تروریست‌ها؛
- از بین بردن تسهیلات مسافرت و پناهگاه امن تروریست‌ها برای مثال، کنترل‌های مرزی مؤثر و کنترل اسناد هویت و اسناد مسافرتی و نیز اقداماتی برای مقابله با اسناد مسافرتی جعلی؛
- جلوگیری از استخدام تروریست‌ها؛
- همکاری با دیگر دولت‌ها در اشتراک‌گذاری اطلاعات و موضوعات عدالت کیفری (Security Council Resolutions 1373 (2001)).

در این قطعنامه، شورای امنیت تدابیر گسترده‌ای را برای مبارزه با تروریسم اندیشیده است (زر نشان، ۱۳۸۶، ۶۰)، اما نبود تعریفی واحد از تروریسم باعث ابهام در قطعنامه ۱۳۷۳ می‌شود. این ابهام به نوبه خود در مقابله با جنگجویان خارجی تروریست نیز اثر می‌گذارد. این

امر بر وضعیت جنگجویان خارجی تأثیر گذاشته، ممکن است برخی از اعمال این جنگجویان را که طبق حقوق بین‌الملل بشردوستانه قانونی قلمداد می‌شوند، به اعمال تروریستی تبدیل کند.

۲. خاص‌گرایی شورای امنیت در موضوع جنگجویان خارجی

پویایی مسئله تروریسم سبب شده است که شورای امنیت علاوه بر بیان قواعد عام ضد تروریسم در قطعنامه‌های مختلف جنبه‌های جدید این موضوع را مورد توجه قرار دهد. از این رو، شورای امنیت در قطعنامه‌هایی مسئله پیوستن جنگجویان خارجی به گروه‌های تروریستی را مورد توجه قرار داده است. همچنین بر مواضع شورای امنیت نسبت به مسئله تروریسم به صورت عام و جنگجویان خارجی تروریست به صورت خاص انتقاداتی وارد است که برای برطرف ساختن آن‌ها باید بررسی‌هایی انجام شود.

۱.۲. بررسی قطعنامه‌ها

پیوستن بی‌سابقه جنگجویان خارجی به داعش در سال ۲۰۱۴م، شورای امنیت را وادار کرد که ابتدا در قطعنامه ۲۱۷۰ و سپس در قطعنامه ۲۱۷۸ به موضوع پیوستن جنگجویان خارجی به گروه‌های تروریستی واکنش نشان دهد. در این دو قطعنامه، شورای امنیت ضمن تأکید بر اهمیت این مسئله آن را به‌عنوان تهدیدی فزاینده علیه صلح و امنیت بین‌المللی به‌شمار آورده است. افزون بر این در دو قطعنامه پیش‌گفته شورا تعهداتی بر دولت‌ها تحمیل کرده که نیازمند بررسی است.

۱.۱.۲. قطعنامه ۲۱۷۰

یکی از مهم‌ترین دلایل رشد فزاینده تروریسم ایدئولوژی است (گوهری مقدم، ۱۳۹۰، ۱۷۹) که با پیوستن جنگجویان خارجی به گروه‌های تروریستی مانند داعش در سال‌های اخیر نمایان‌تر شده است. برای جلوگیری از بسیج جنگجویان خارجی و تهدید تروریستی مرتبط و گسترش سریع داعش در عراق و سوریه، در ۱۵ اگوست ۲۰۱۴ شورای امنیت قطعنامه ۲۱۷۰ را تصویب کرد. این قطعنامه اعمال تروریستی داعش و ایدئولوژی افراطی خشونت‌آمیز این گروه و سوءاستفاده‌های مستمر عمده، سیستماتیک و گسترده از حقوق بشر

و تخلفات آن از حقوق بین‌الملل بشردوستانه را محکوم کرده (Security Council Resolution 2170 (2014)) و به موجب فصل هفتم، سه وظیفه اصلی را بر دولت‌ها تحمیل نموده است.

نخست، این قطعنامه بار دیگر بر تعهد بیان‌شده در قطعنامه ۱۳۷۳ در خصوص وظیفه جلوگیری و سرکوب تأمین مالی تروریست تأکید دارد. به علت اینکه هم داعش و هم القاعده ظاهراً میدان‌های نفتی در سوریه و عراق را تحت کنترل داشته‌اند، این قطعنامه شامل تعهد برای خودداری از تجارت با آن‌ها بوده است (Ibid). دوم، همان‌گونه که گفته شد، این شورا تأیید کرده که ممکن است آن‌هایی را که استخدام‌کننده یا مشارکت‌کننده در فعالیت‌های داعش، النصره و همه اشخاص، گروه‌ها، شعب و نهادهای دیگر مرتبط با القاعده هستند، از جمله از طریق تأمین مالی یا تسهیل مسافرت جنگجویان خارجی تروریست برای داعش یا النصره، به لیست تحریم ۱۲۶۷ اضافه نماید (البته در حال حاضر بر اساس قطعنامه ۲۲۵۳، تقریباً تمامی رژیم‌های تحریم و ممنوعیت‌هایی که برای القاعده در سال‌های گذشته ایجاد شده، به صورت مستقیم برای داعش نیز همسان‌سازی گردیده است). در نتیجه این قطعنامه، شورا به لیست تحریم القاعده شش شخص مرتبط با داعش یا النصره را افزوده است (Ibid).

سوم، شورا استخدام جنگجویان خارجی تروریست به وسیله داعش، النصره و دیگر نهادهای مرتبط با القاعده را محکوم نمود و همه جنگجویان خارجی تروریست همراه با داعش و دیگر گروه‌های تروریست را به کناره‌گیری از این گروه‌ها ملزم ساخت (Ibid). برای جلوگیری از استخدام جنگجویان خارجی تروریست، دولت‌ها به اتخاذ اقدامات ملی برای سرکوبی و به عدالت سپردن جنگجویانی که با داعش، النصره و گروه‌هایی که با القاعده مرتبط‌اند، ملزم شدند (Ibid).

در این قطعنامه شورا از تعریف جنگجوی خارجی تروریست خودداری کرد، اما مفاد قطعنامه ۲۱۷۰ مشخص می‌سازد که شورا به جنگجویان خارجی داعش، النصره و نهادهای مرتبط با القاعده اشاره کرده است. در حالی که ترکیب تروریسم و مخاصمه مسلحانه در قطعنامه‌های شورا جدید نیست، استفاده شورا از اصطلاح جنگجویان خارجی تروریست آشکارا و به صراحت جنگجویانی را که با گروه‌های خاص و تروریسم مرتبط هستند، تحت شمول قرار داده است (Keatinge, 2015, 12).

۲.۱.۲. قطعنامه ۲۱۷۸

در ۲۴ سپتامبر ۲۰۱۴ در یک جلسه سطح عالی که ریاست آن را اوباما، رئیس‌جمهور وقت امریکا، برعهده داشت، شورا قطعنامه ۲۱۷۸ را تصویب نمود. این قطعنامه بر اساس پیش‌نویس یک قطعنامه ارائه شده از سوی ایالات متحده امریکا با اتکا بر سند نشست جهانی ضد تروریسم^۱ برای یک واکنش مؤثرتر به موضوع جنگجویان خارجی تروریست به طور انحصاری بر جنگجویان یادشده تمرکز دارد (Academy Briefing No. 7, opcit,) (42).

این قطعنامه ضمن تعریف جنگجویان خارجی تروریست با اشاره به عبارت «از جمله در ارتباط با یک مخاصمه مسلحانه» (Security Council Resolution 2178 (2014)) در این تعریف، به سادگی اعمال تحت حاکمیت قرار گرفته به موجب حقوق بین‌الملل بشردوستانه را اقدامات تروریستی تلقی می‌کند، بدون اینکه این اصطلاح را به اعمال ممنوع شده به موجب این حوزه از حقوق بین‌الملل مانند حملات علیه غیرنظامیان یا اعدام اشخاص از کار افتاده محدود نماید. به علاوه قطعنامه یادشده بیان می‌کند که ملحق شدن به نهادی که یک طرف مخاصمه مسلحانه بوده و نیز به عنوان یک گروه تروریستی تعیین شده، با توجه به این حقیقت که ممکن است قواعد حقوق بین‌الملل بشردوستانه اعمال شوند، احتمال دارد به دریافت آموزش تروریستی نیز منجر گردد (Ibid).

بندهای اجرایی قطعنامه ۲۱۷۸ این موضوع را تأیید می‌کنند که شورا جنگجویان خارجی تروریست را بازیگران در یک مخاصمه مسلحانه تلقی نموده است. نخست، به موجب فصل هفتم، شورا دستور می‌دهد که همه جنگجویان خارجی تروریست خلع سلاح شده، تمام اقدامات تروریستی و مشارکت آن‌ها در یک مخاصمه مسلحانه متوقف شود (Ibid). دوم، شورا تصریح می‌کند که دولت‌ها مطابق تعهدات خود طبق قواعد بین‌المللی حقوق بشر، حقوق بین‌الملل پناهندگان^۲ و حقوق بین‌الملل بشردوستانه باید استخدام، سازماندهی، انتقال و تجهیز جنگجویان خارجی یادشده در این قطعنامه را جلوگیری و سرکوب نمایند (Ibid). برای انجام چنین کاری شورا از دولت‌ها می‌خواهد که مقررات لازم برای تعقیب امور زیر را تصویب نمایند:

1. Global Counterterrorism Forum

۲. International Refugee Law

- در خصوص اتباع خود و اشخاص دیگری که به خارج برای ارتکاب، آماده‌سازی یا مشارکت در اقدامات تروریستی یا برای ارائه یا دریافت آموزش مربوط به تروریسم مسافرت کرده یا برای مسافرت تلاش کنند.
- تأمین عمدی یا جمع‌آوری وجوه (به هر وسیله، مستقیم یا غیرمستقیم) از سوی اتباع خود یا در سرزمین‌های خویش با قصد یا اذعان به این موضوع که وجوه یادشده برای تأمین مالی مسافرت جنگجویان خارجی تروریست مورد استفاده قرار می‌گیرد.
- سازماندهی عمدی یا ایجاد تسهیلات، از جمله اقدامات مربوط به استخدام جنگجویان خارجی تروریست به وسیلهٔ اتباع خود یا دیگران در سرزمین خود (Ibid).

بنابراین شورای امنیت دولت‌ها را به جرم‌انگاری رفتار مربوط به تروریسم و رای آنچه در هر معاهدهٔ جهانی مربوط به جرایم تروریستی ارائه شده است، بدون بیان یک تعریف مشخص از تروریسم ملزم می‌سازد.^۱ اگرچه علمای حقوق با هدف قطعنامه موافق هستند، آن‌ها به‌طور کلی بر این موضوع تأکید می‌کنند که قطعنامهٔ ۲۱۷۸ حامل خطری قابل توجه است؛ یعنی سوءاستفاده. یک حقوق‌دان استدلال کرده است که قطعنامهٔ ۲۱۷۸ به‌طور قابل ملاحظه پیشرفت تدریجی ایجادشده در طول ۱۳ سال در ایجاد حفاظت‌های حقوق بشری و حاکمیت قانون را به شیوه‌ای پیچیده محو می‌نماید.^۲

قطعنامهٔ ۲۱۷۸ به‌طور قابل ملاحظه‌ای پیوندهای بین تروریسم و مخاصمات مسلحانه را نه تنها از لحاظ بیان، بلکه با ایجاد نتایج حقوقی برای جنگجویان خارجی تروریست که قصد مسافرت به خارج را دارند مبهم می‌سازد. بدون تعریف مشخصی از تروریسم، هدف این قطعنامه، جرم‌انگاری مسافرت یا تلاش برای مسافرت از سوی جنگجویان خارجی برای ملحق شدن به گروه‌های محکوم‌شده به‌عنوان گروه‌های تروریستی است.

این قطعنامه به‌صراحت به جنگجویان خارجی تروریست از جمله داعش، النصره و دیگر گروه‌های مرتبط با القاعده که طبق رژیم تحریم‌های ۱۲۶۷ لیست شده‌اند، اشاره دارد (Security Council Resolution 2178 (2014)). قطعنامهٔ ۲۱۷۸ دولت‌ها را به

۱. At: <http://justsecurity.org/15989/comment-security-council-res-2178-foreign-fighters-form-global-governance>

۲. At: <http://justsecurity.org/15989/comment-security-council-res-2178-foreign-fighters-form-global-governance>

جرمانگاری مسافرت یا تلاش برای مسافرت به خارج برای پیوستن به هریک از گروه‌های مشخص شده و استخدام برای چنین گروه‌هایی ملزم می‌سازد (Davis, 2014, 1). به‌علاوه، تعهداتی که این قطعنامه ایجاد می‌کند به جنگجویان چنین گروه‌هایی محدود نیست. گروه‌های دیگری که به‌عنوان وابستگان القاعده طبق رژیم تحریم ۱۲۶۷ لیست نشده‌اند، ممکن است مشمول این قطعنامه قرار گیرند. به‌طور خلاصه، به‌عنوان یک ضابطه حقوق بین‌الملل تأکید می‌شود که عمل پیوستن یا تلاش برای پیوستن به گروهی که به تروریسم از جمله در خلال یک مخاصمه مسلحانه می‌پردازد، جرم شدیدی به‌شمار می‌رود.

البته بنابر قاعده عطف به ماسبق نشدن قوانین کیفری، تعریف جرم مسافرت کردن یا تلاش برای مسافرت به خارج برای پرداختن به اقدامات تروریستی یا آموزش تروریستی نباید رفتاری را نمی‌توان جرم‌انگاری کند که قبل از لازم‌الاجرا شدن آن واقع شده است (Academy Briefing No. 7, opcit, 42- 43).

۲.۲. چالش‌ها و رهیافت‌ها

قطعنامه‌های شورای امنیت در خصوص تروریسم به‌ویژه قطعنامه‌های مربوط به جنگجویان خارجی تروریست فاقد شفافیت کافی هستند. این امر باعث ایجاد مشکلاتی در زمینه‌های مختلف از جمله در حقوق بین‌الملل شده است؛ عدم شفافیت در قطعنامه‌های شورا سبب اختلاط حقوق بین‌الملل بشردوستانه و رژیم حاکم بر تروریسم گردیده است. این امر سبب می‌شود جنگجویان خارجی شرکت‌کننده در مخاصمات بین‌المللی فاقد مصونیت ناشی از وضعیت رزمنده شوند (Ibid, 42-43 & 61).

همچنین مذاکره با گروه‌های منتقد و مخالف با مشکلاتی روبرو می‌شود و درحقیقت این گروه‌ها مشوق‌های اندکی برای ورود به مذاکرات صلح خواهند داشت. افزون بر این، عفو اعضای گروه‌های مخالف که به‌عنوان تروریست قلمداد شده‌اند با مشکلات قانونی روبرو خواهد شد (Scheinin, 2014, 651).

اگرچه برخی قطعنامه‌های شورای امنیت کوشیده‌اند با مشروط نمودن مبارزه با تروریسم به تبعیت از تعهدات ناشی از حقوق بین‌الملل بشردوستانه این مشکل را برطرف سازند، شرط

یادشده دارای تأثیر اندکی است، زیرا طبق حقوق بین‌الملل بشردوستانه جرم‌انگاری اعمال تروریستی منع نشده است (Academy Briefing No. 7, opcit, 62). همچنین رویکرد فعلی دولت‌ها به مسئله تروریسم ممکن است نتایج متفاوت حقوقی برای افراد برحسب ملحق شدن آن‌ها به گروه‌های مختلف داشته باشد (Ibid, 62 & 67). در صورت اتحاد میان گروه‌های مختلف، این امر باعث ناهماهنگی برخورد با جنگجویان خارجی می‌شود، زیرا در چنین شرایطی جنگجویان خارجی ممکن است به اجبار و به صورت غیرمنتظره در یک گروه عضو شوند (Ibid, 62-63 & 67).

افزون بر این، قطعنامه‌های شورای امنیت در خصوص جنگجویان خارجی رژیم‌های حاکم بر اعمال تروریستی و حقوق بین‌الملل بشردوستانه را باهم درآمیخته‌اند.

در این خصوص قطعنامه ۲۱۷۸ شورای امنیت یک گام فراتر رفته است. این قطعنامه اعمال تحت حاکمیت حقوق بین‌الملل بشردوستانه را با عنوان اقدامات تروریستی توصیف کرده است، اما این توصیف به اعمالی که به موجب حقوق بین‌الملل بشردوستانه غیرقانونی هستند یا بر اساس این رژیم اقدامات تروریستی قلمداد می‌شوند، محدود نشده است (Ibid). اثر این قطعنامه جرم‌انگاری مسافرت یا تلاش برای مسافرت از سوی جنگجویان خارجی برای پیوستن به گروه‌های تروریستی درگیر در یک مخاصمه مسلحانه است. اگرچه این تعهد باید در حقوق داخلی ادغام گردد اما از حقوق بین‌المللی یعنی قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل متحد نشئت گرفته است، به همین علت با حقوق بین‌الملل بشردوستانه مغایرت دارد (Ibid).

در نتیجه حقوق بین‌الملل بشردوستانه و چارچوب بین‌المللی حاکم بر جلوگیری و سرکوب اعمال تروریستی در تعارض هستند. گذشته از این، مشکل دیگر اختلاط رژیم حاکم بر تروریسم و حقوق بین‌الملل بشردوستانه، تضعیف تعاملات بشردوستانه است. تعیین گروه‌های مسلح به عنوان گروه‌های تروریستی، تعامل بشردوستانه را تضعیف می‌کند. دولت‌های درگیر که تمایلی به مجاز نمودن دسترسی بشردوستانه به مناطق تحت کنترل گروه‌های مسلح ندارند، ممکن است تعیین تروریستی را برای توجیه موضع خود مورد استناد قرار دهند که به زیان غیرنظامیان است (Ibid).

بر این اساس، چارچوب‌های جاری ضد تروریسم نه تنها مانع توانایی بازیگران بشردوستانه برای افزایش بودجه می‌شود، بلکه به‌طور بالقوه طیف وسیعی از فعالیت‌های آن‌ها را جرم‌انگاری می‌کند (ICRC, 2011, 51). همان‌گونه که یک مفسر هشدار داده است، برخلاف حقوق ضد تروریسم جهانی، حقوق بین‌الملل بشردوستانه در سال‌های اخیر توسعه نیافته، بلکه از طریق یک فرایند حساس و تدریجی تدوین در طول بیش از یک قرن تکوین یافته است. رژیم حقوق بین‌الملل بشردوستانه به اندازه کافی برای مطابقت با چالش‌های جدید انعطاف‌پذیر است، ولی چنانچه دولت‌های قدرتمند تمایلی برای حمایت از آن نداشته باشند، آسیب‌پذیر و شکننده خواهد بود. درنهایت با توجه به توضیحات پیش‌گفته، صرفاً تروریست‌ها، نه دولت‌ها یا غیرنظامیان، از فروپاشی یا آشفتگی حقوق بین‌الملل بشردوستانه سود می‌برند (Saul, 2014, 231).

علاوه بر مشکل نبود شفافیت، از چالش‌های دیگر رژیم ضد تروریسم شورای امنیت می‌توان به عدم وجود تعریفی جامع و کامل از تروریسم، نبود یک سیستم نظارت کارآمد و مؤثر بر اجرای قطعنامه‌های شورا و فقدان سازوکاری قدرتمند، دقیق و شفاف برای بازبینی در خصوص حذف افراد از لیست‌های تروریستی اشاره کرد. اگرچه شورای امنیت کوشیده است با تمهیدات مختلف از جمله تأسیس یک دفتر بازرسی (در قطعنامه ۱۹۰۴) این مشکلات را تا حدی برطرف سازد، اما اختیارات مبهم و اندک دفتر یادشده مانع از کارایی آن می‌شود.

به هر حال، امروزه وسعت بی‌سابقه و دامنه موضوع جنگجویان خارجی تروریست، بسیاری از ناظران را به شگفتی واداشته است. در حال حاضر تحلیل‌گران، سیاستمداران و وکلا به شدت در جستجوی کسب دانش در خصوص سوابق، انگیزه‌ها و اقدامات جنگجویان خارجی تروریست و خطرهایی هستند که این جنگجویان ممکن است مطرح سازند. وضعیت موجود، پیچیده، پویا، جهانی و چندبعدی است. اگرچه پیشرفت‌هایی صورت گرفته است، هنوز اموری وجود دارد که دارای ابهام است. به‌علاوه جامعه بین‌المللی واکنش به این تهدیدات فزاینده را سازماندهی کرده است. قطعنامه ۲۱۷۸ در پی آن است که دولت‌ها در چارچوب منابع اقداماتی را اتخاذ نمایند که به‌طور نهادی چالش برانگیز خواهد بود و اجرای آن‌ها بدون

ظرفیت مضاعف دشوار است. همچنین شواهد و قرائن نشان می‌دهند که جلوه‌های مسئله جنگجویان خارجی تروریست در سال‌های آینده افزایش خواهد یافت. در نتیجه، در صورت توجه به امور زیر، سیاست‌ها و راهبردهای مربوط به این مسئله مفید خواهد بود:

- ترویج اخلاق‌گرایی می‌تواند از خطر تروریسم بکاهد. مسلم است که فرد اخلاق‌گرا، صلح‌دوست است و کمتر دست به اعمال خشونت‌آمیز می‌زند. از این‌رو، رشد اخلاق‌گرایی در جامعه عاملی مؤثر در کاهش تعداد جنگجویان خارجی تروریست خواهد بود.
- تدوین منشور ضد تروریسم یکی از مؤثرترین راهکارهای مبارزه با تروریسم به‌ویژه جنگجویان خارجی تروریست است. امروزه بیش از هر زمان دیگری این ضرورت احساس می‌شود که جامعه جهانی نیازمند تدوین منشور واحدی است که مورد قبول دولت‌ها قرار گرفته باشد و در ضمن آن جوانب مبارزه با تروریسم تبیین شده باشد و سلیقه دولت‌ها را در اعمال قوانین ضد تروریستی و تشخیص جرایم تروریستی در حدود قانون واحدی محدود نماید. به نظر می‌رسد مرحله گسترش تروریسم که از نیمه قرن بیستم آغاز شده و به روش‌ها و ابزارهای نوین مجهز شده، نیازمند مقابله جدی است که جز با تدوین منشور واحد میسر نخواهد بود.
- باید تحلیل و تحقیق مبتنی بر شواهد باشد.
- باید درک بهتری از محرک‌ها و انگیزه‌های مختلف جنگجویان خارجی از جمله روابط متقابل سیاست، مذهب، فرهنگ، انگیزه‌های روانی و جنبه‌های امنیتی جامعه در سطوح داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی وجود داشته باشد.
- لازم است همکاری بیشتری بین حکومت‌ها و بازیگران جامعه مدنی که باعث اعتماد هرچه بیشتر طرفین به یکدیگر می‌گردد، وجود داشته باشد.
- باید ترتیبات نهادی مؤثر که کنترل مرزها را میسر می‌سازد در دستور کار قرار گیرد.

به‌هرحال از نظر جامعه بین‌المللی مهم است که تمام حکومت‌های ملی، سازمان‌های درون حکومتی و بازیگران جامعه مدنی علیه معضل افراط‌گرایی خشونت‌آمیز در همه شکل‌های آن اقدام کنند. در پایان باید گفت مشکل جنگجویان خارجی تروریست نیازمند

یک رویکرد بلندمدت، مستمر و اصولی است. ابزار ما در واکنش به این تهدید فزاینده باید متناسب باشد. همچنین واکنش ما باید دقیق، شایسته و با توجه به هر حوزه متناسب باشد تا به صورت موفق چالش ایجادشده از سوی جنگجویان خارجی برای جامعه بین‌المللی برطرف گردد.

نتیجه

مسئله جنگجویان خارجی شرکت‌کننده در مخاصمات مسلحانه که مسئله‌ای قدیمی است، در حال حاضر دارای یک جنبه جدید یعنی پیوستن اکثریت جنگجویان خارجی به گروه‌های تروریستی از جمله داعش و جبهه النصره شده است. افزون بر این، عدم شفافیت در مواضع شورای امنیت در خصوص تروریسم که جنگجویان خارجی تروریست نیز عنصری از عناصر آن می‌باشند، بر چالش‌ها و مشکلات مربوط به جلوگیری از مسئله جنگجویان تأثیر می‌گذارد و این مسئله را با مشکلات بیشتری مواجه می‌کند. یکی از این مشکلات، عدم شفافیت شورای امنیت در خصوص تعریف مفهوم جنگجوی خارجی تروریست است که به نوبه خود باعث تداخل اعمال قانونی تحت حاکمیت حقوق بین‌الملل بشردوستانه و اعمال تروریستی است. بر این مشکل باید مواضع غیرشفاف شورای امنیت در قطعنامه‌های قبلی خود در خصوص تروریسم را نیز اضافه کرد، از جمله این مشکلات می‌توان به نبود مرجعی در خصوص بازنگری درباره تروریست بودن یا نبودن یک فرد یا نهاد، عدم نظارت کافی بر اجرای قطعنامه‌های شورا و نبود سازوکار کافی در این خصوص و فقدان تعریفی جامع و مانع از تروریسم اشاره کرد. نظر به این مشکلات، مبارزه با مسئله جنگجویان خارجی تروریست با چالش‌هایی جدی روبرو است که از طرفی باعث تمایز و بی‌عدالتی در مورد مسئولیت کیفری افراد و مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها می‌شود و از طرف دیگر، دولت‌ها را در انجام تعهدات خود سردرگم می‌سازد، زیرا تعهدات مبهمی را بر آن‌ها تحمیل می‌نماید. طبیعتاً تحمیل تعهدات مبهم، راه را برای سوءاستفاده دولت‌ها و دور زدن تعهدات بین‌المللی هموار می‌کند. این امر سبب می‌شود مبارزه دولت‌های دارای حسن نیت با تروریسم به‌ویژه جنگجویان تروریست بی‌اثر گردد و در نتیجه دولت‌های یادشده دلسرد شوند. با توجه به مشکلات پیش‌گفته شورای امنیت باید بکوشد اولاً سازوکار نظارت بر قطعنامه‌های خود را - اگرچه با

ایجاد دفتر بازرسی به موجب قطعنامه ۱۹۰۴ تا حدی بهبود یافته است- با اعطای اختیارات گسترده‌تر به این نهاد به صورت مضاعف تقویت نماید. ثانیاً در جریان مبارزه با تروریسم در مناطق و کشورهای مختلف جهان با سازمان‌های منطقه‌ای و کشورهای موردنظر مشورت کند و از این راه می‌تواند از مشاوره سازمان‌ها و کشورهای موردنظر برخوردار شده، از امکانات آن‌ها استفاده نماید. به علاوه، این اقدام موجب تلاش هرچه بیشتر نهادها و دولت‌ها خواهد شد، زیرا خود را در تصمیم‌گیری شورا سهیم خواهند دانست و اعتبار خود را در گرو به‌ثمر رسیدن تصمیمات شورای امنیت تصور خواهند کرد. علاوه بر موارد پیش گفته، باید به نقش جامعه مدنی به‌ویژه خانواده‌ها که نقش مهمی در تربیت و پرورش فرزندان دارند، توجه ویژه‌ای داشته باشد. درنهایت شورا باید تلاش نماید تا مسئله تروریسم به‌خصوص جنگجویان خارجی تروریست را با برنامه‌ای جامع، کامل و مستمر مورد توجه قرار دهد. این برنامه باید به تمام جنبه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی این مسئله توجه داشته باشد تا تروریسم به صورت کامل ریشه‌کن گردد. در غیر این صورت، تروریسم مانند یک آتش زیر خاکستر بی‌آنکه به صورت کامل محو شود، ممکن است از محلی به محل دیگر نقل مکان کرده، با تجربیات بیشتر و کشنده‌تر تهدیدات خطرناک‌تر و جدی‌تری را علیه صلح و امنیت بین‌المللی مطرح سازد.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

- کتابها

۱. فلک، دیتر (۱۳۸۷)، *حقوق بشردوستانه در مختصات مسلحانه*، مترجمان: سید قاسم زمانی و نادر ساعد، چاپ دوم، تهران: انتشارات شهر دانش.
۲. کارگری، نوروز و حیدری فرد، علی اکبر (۱۳۹۳)، *تروریسم‌شناسی*، چاپ اول، تهران: انتشارات خرسندی.
۳. کمیته ملی حقوق بشردوستانه ایران (۱۳۸۹)، *حقوق بین‌الملل بشردوستانه ناظر بر حمایت از افراد در درگیری‌های مسلحانه (مجموعه اسناد ژنو)*، مترجمان: هاجر سیاه‌رستمی، کتابیون حسین نژاد و محسن افچنگی، چاپ اول، تهران: مؤسسه آموزش عالی علمی-کاربردی هلال ایران.

- مقالات

۴. خلف رضایی، حسین (پاییز و زمستان ۱۳۹۸)، «گروه‌های مسلح فراملی و اجرای حقوق بشردوستانه بین‌المللی»، *مجله حقوقی بین‌المللی*، دوره سی و ششم، شماره ۶۱.
۵. داعی، علی (بهار و تابستان ۱۳۸۷)، «مسئولیت بین‌المللی نقض حقوق اسیران جنگی ایرانی در عراق»، *مجله حقوقی*، نشریه مرکز امور حقوقی بین‌المللی معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری، دوره بیست و پنجم، شماره ۳۸.
۶. زرنشان، شهرام (بهار و تابستان ۱۳۸۶)، «شورای امنیت و تعهدات دولتها برای مقابله با تروریسم»، *مجله حقوقی*، نشریه مرکز امور حقوقی بین‌المللی معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری، دوره بیست و چهارم، شماره ۳۶.
۷. گوهری مقدم، ابوذر (بهار و تابستان ۱۳۹۰)، «جهانی شدن و تروریسم جدید: ارائه مدلی مفهومی»، *دوفصلنامه دانش سیاسی*، دوره هفتم، شماره اول.

ب) خارجی

- Books

8. Henckaerts, Jean-Marie, Doswald-Beck, Louise (2005), *Customary international humanitarian law*, Volume 1, UK, Cambridge University Press.

9. Malet, David (2013), *Foreign Fighters: Transnational Identity in Civil Conflicts*, First edition, Oxford University Press (OUP), UK.

-Articles

10. Sommari, Emanuele (2016), "**The Status of Foreign Fighters under International Humanitarian Law**", Andrea, De Guttry, Francesca, Capone and Christophe, Paulussen, *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, The Netherlands, t.m.c. asser press.
11. Bakker, Edwin & Singleton, Mark (2016), "*Foreign Fighters in the Syria and Iraq Conflict: Statistics and Characteristics of a Rapidly Growing Phenomenon*", Andrea, De Guttry, Francesca, Capone and Christophe, Paulussen, *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, The Netherlands, t.m.c. asser press.
12. Colgan, Jeffrey, Hegghammer, Thomas (2011), "*Islamic foreign fighters: concept and data*", Paper presented at the International Studies Association Annual Convention, Montreal.
13. Hegghammer, Thomas (2013), "*Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists' Choice between Domestic and Foreign Fighting*", *American Political Science Review*, vol. 107, No 1.
14. Saul, Ben (2014), "*Terrorism and International Humanitarian Law*", Sydney Law School Research Paper, No. 14/16, Edward Elgar.

- Reports and Documents

15. *Addressing the Foreign Terrorist Fighters Phenomenon from a European Union Perspective*, Global Center on Cooperative Security, Human Security Collective and International Centre for Counter-Terrorism – The Hague, 2014.
16. Bakowski, Piotr and Puccio, Laura, *Foreign Fighters: national and EU responses in an international context*, European Parliamentary Research Service [EPRS], 2015.
17. Briggs Obe, Rachel and Silverman, Tanya, *Western Foreign Fighters Innovations in Responding to the Threat*, Institute for Strategic Dialogue, 2014.
18. *High Level Review of UN Sanctions*, Watson Institute for International Studies, Brown University, Enrico, Carisch, Sue

- Eckert, Martin, Rickard- Loraine, 2014. At: www.comcapint.com/pdfs/20140706_HLR_Background.pdf.
19. Davis, Sean, *Responding to Foreign Terrorist Fighters*, Global Center on Cooperative Security, Human Security Collective and International Centre for Counter- Terrorism – The Hague, 2014.
 20. Foreign Fighters under International Law, Academy Briefing No. 7, Geneva Academy, 2014.
 21. Hennessy, Orla, *The Phenomenon of Foreign Fighters in Europe*, International Centre for Counter- Terrorism – The Hague, 2012.
 22. ICRC (2011), *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, ICRC, Switzerland.
 23. Keatinge, Tome, *Identifying Foreign Terrorist Fighters: The Role of Public- Private Partnership, Information Sharing and Financial Intelligence*, International center for Counter- Terrorism_ The Hague (ICCT), 2015.
 24. *A Comment on Security Council Resolution 2178 (Foreign Terrorist Fighters) as a “Form” of Global Governance*, Just Security, Martin, Scheinin, 2014. At: <http://justsecurity.org/15989/comment-security-council-res-2178-foreign-fighters-form-global-governance.2018/04/04>.
 25. *Back to post- 9/ 11 panic? Security Council resolution on foreign terrorist fighters*, Just Security, Martin, Scheinin, 2014. At: <http://justsecurity.org/15407/post-911-panic-security-council-resolution-foreign-terrorist-fighters-scheinin/>.
 26. Sinkkonen, Teemu, “*War on two fronts: the EU perspective on the foreign terrorism fighters of ISIL*”, The Finnish Institute of International Affairs, 2015.
 27. Security Council Resolutions **1373** (2001).
 28. UN Security Council Resolutions **2170** (2014).
 29. UN Security Council Resolutions **2178** (2014).
 30. UN Security Council Resolution **2253** (2015).
 31. U. N. Security Council plans to suppress foreign extremist fighters’, Reuters, 9 September 2014.

ج) سایتها

32. <http://justsecurity.org/15989/comment-security-council-res-2178-foreign-fighters-form-global-governance>.