

حقوق بین‌المللی و مسئله تروریسم

* کابک خبیری

** مارال دربندی

چکیده

شورای امنیت سازمان ملل متحد، به عنوان تنها مرجعی است که حق استفاده قانونی از زور در تعاملات بین‌المللی را داراست، در حالی اختیارات و وظایف خود در مبارزه با تروریسم را گسترش می‌دهد، که هنوز هیچگونه تلاشی نه از سوی کشورهای که داعیه دارا بودن مسئولیت جهانی در مبارزه علیه تروریسم بین‌المللی را دارند، و نه از سوی هیچیک از نهادهای این سازمان، برای ارایه تعریفی مشخص، جامع‌الاطراف، و فراگیر که با اجماع بین‌المللی همراه باشد، صورت نگرفته است.

کنوانسیون ممانعت و مجازات تروریسم ۱۹۴۷ (کنوانسیون ژنو ۱۹۴۷) را می‌توان اولین کنوانسیون بین‌المللی در خصوص تروریسم دانست. از آن زمان تا کنون نه تنها مفهوم تروریسم دستخوش تغییرات فراوان قرار گرفته، بلکه مکانیسم‌های بین‌المللی نیز به همین ترتیب بنیان‌های مستقل و در عین حال فراگیرتری از حوزه‌ها و موضوعات را در بر گرفته است. اما علیرغم این موارد، به نظر می‌رسد روند تحولی ایجاد مکانیسم‌ها و ساز و کارهای لازم برای تعریف، تبیین، تعیین حدود و مقابله با تروریسم بین‌المللی در حقوق بین‌الملل حرکت نسبتاً کندی را نسبت به سایر حوزه‌ها دنبال کرده است.

واژه‌گان کلیدی: حقوق بین‌المللی، تروریسم، کمیته ضدتروریسم، سازمان ملل متحد، دفاع مشروع

* استادیار و عضو هیئت علمی دانشکده علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، گروه علوم

سیاسی، تهران، ایران

** دانشجوی دکتری علوم سیاسی دانشکده علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران

مقدمه

رشد پدیده تروریسم در سال‌های اخیر و مطرح شدن آن به عنوان یک تهدید بین‌المللی، حوزه‌های گوناگون و ساز و کارهای مختلف بین‌المللی را درگیر خود ساخته است. از جمله این موارد، می‌توان به حقوق بین‌المللی اشاره نمود.

برای اغلب نظریه‌پردازان حقوق بین‌المللی این سؤال مطرح است که آیا حقوق بین‌المللی می‌توان نقشی فعال و عملی را در جهان بشدت امنیتی شده ایفا کند یا خیر؟ (Hovell, 2004, 398) ضمن آنکه روند تحولی ایجاد مکانیسم‌ها و ساز و کارهای لازم برای تعریف، تبیین، تعیین حدود و مقابله با تروریسم بین‌المللی در حقوق بین‌الملل حرکت نسبتاً کندی را نسبت به سایر حوزه‌ها دنبال کرده است. شاید یکی از دلایل این امر، ممنوعیت استفاده از زور بر اساس بند چهار ماده ۲ منشور ملل متحد باشد که در آن هرگونه استفاده از زور در روابط بین‌الملل را ممنوع، مگر بر اساس ترتیبات مشخص شده در فصل هفتم منشور می‌داند (Ibid, 400). این در حالی است که برخورد با تروریسم به دلیل ماهیت این پدیده، به ویژه غیر دولتی بودن آن، نیازمند افزایش اختیارات امنیتی دولت‌ها، و ایجاد ساز و کارهای دفاعی - امنیتی فراتر از آن چیزی است که ماده ۵۱ در اختیار آنان قرار می‌دهد.^۱ در حقیقت اصل ممنوعیت کاربرد

۱- وجود تروریسم به عنوان تهدیدی علیه امنیت و منافع ملی، باعث شده است تا دولت‌ها مقررات بین‌المللی را مورد تفاسیر موسع قرار دهند. از جمله این موارد، می‌توان به تفسیر موسع از ماده ۵۱

زور در روابط بین‌الملل به عنوان اصلی که بسیاری از اندیشمندان روابط بین‌المللی از آن به عنوان «هنجار و قاعده اصلی حقوق بین‌الملل در قرن بیست و یکم» یاد می‌کنند، دستخوش تردید شود. (Henkin, 1991, 37)

حقوق بین‌المللی و تروریسم

کنوانسیون ممانعت و مجازات تروریسم ۱۹۳۷ (کنوانسیون ژنو ۱۹۳۷) را می‌توان اولین کنوانسیون بین‌المللی در خصوص تروریسم دانست (UN, 1972, 1-9).^۱ از آن زمان تا کنون نه تنها مفهوم تروریسم دستخوش تغییرات فراوان قرار گرفته، بلکه مکانیسم‌های بین‌المللی نیز به همین ترتیب بنیان‌های مستقل و در عین حال فراگیرتری از حوزه‌ها و موضوعات را در بر گرفته است. اگر در سال ۱۹۳۷ تروریسم بیشتر یک پدیده درونی محسوب می‌شد، امروز کمتر می‌توان تروریسم را بدون پسوند «بین‌المللی» آن بکار برد. به همین شکل معاهدات و مکانیسم‌های مربوط به این پدیده نیز بیشتر جنبه‌های چندجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی به خود گرفته است. از جمله می‌توان به کنوانسیون اروپایی مقابله با تروریسم ۱۹۷۷ و پروتکل الحاقی آن در ۱۵ می ۲۰۰۳ اشاره نمود. البته برخی مکانیسم‌های دوجانبه نظیر موافقتنامه ۱۹۷۳ میان آمریکا و کوبا برای مقابله با کلیه اعمال تروریستی همچنان از کارآمدی برخوردار هستند. اما به هر شکل در نظام بین‌المللی معاصر مشخصه اصلی مکانیسم‌های مقابله با تروریسم، «بین‌المللی بودن» و «فراگیر بودن» آنان است. فراگیر بودن به این معنا است که اصل در پذیرش و تعهد نسبت به این مکانیسم‌ها، رضایت نیست، بلکه عرف

نشور ملل متحد اشاره کرد که در سند استراتژی امنیت ملی آمریکا در سال ۲۰۰۲ به عنوان مبنای استراتژی اقدام پیشدستانه و حمله پیشگیرانه قرار گرفت.

۱- این کنوانسیون توسط ۲۴ دولت به امضا رسید، اما تنها دولت هند آن را تصویب نمود.

بین‌المللی باعث می‌گردد تا دوری و نزدیکی کشورها به این مکانیسم‌ها به عنوان امری مشروعیت‌ساز و یا پرستیژآور محسوب شده و در تعیین جایگاه بین‌المللی کشورها مؤثر باشد.

اگرچه کنوانسیون ژنو ۱۹۳۷ هیچگاه اجرایی نشد، اما نمی‌توان اهمیت آن را به عنوان اولین کنوانسیون چندجانبه ضد تروریستی نادیده گرفت. علاوه بر این، کنوانسیون مذکور همراه بود با معاهده بین‌المللی دیگری که اولین دادگاه کیفری بین‌المللی را برای مجازات تروریست‌ها پیش‌بینی کرده بود. کنوانسیون ۱۹۳۷ ژنو برای اولین بار مفهوم اقدامات تروریستی را به این شکل بیان کرده بود: «اقدامات کیفری علیه یک دولت با هدف ایجاد وحشت در اشخاص و گروه‌های خاص و یا در سطح جامعه». (ماده اول، پاراگراف اول، UN، ۱۹۷۲)

یک نکته مهم که همواره در کنوانسیون‌ها و مکانیسم‌های بین‌المللی^۱ مبارزه با تروریسم ابهام آفرین بوده است، جنبه‌های امنیت فردی و امنیت دولتی است. به این معنا که اقدام تروریستی هم سلامت و جان افراد را هدف قرار می‌دهد و هم امنیت و منافع حیاتی نظام سیاسی را. بنابراین مشخص نیست آیا تروریسم یک اقدام داخلی است یا بین‌المللی. اما به هر جهت امروزه با وجود گذشت ۷۰ سال از کنوانسیون ژنو، تروریسم همچنان به عنوان یک محور عمده در دستور کار سازمان ملل متحد و دیگر نهادهای بین‌المللی تأثیرگذار در تدوین حقوق و رویه‌های بین‌المللی قرار دارد.

کنوانسیون‌ها و معاهدات بین‌المللی در خصوص تروریسم بر اساس ماهیت یا موضوع متفاوت هستند. به همین جهت می‌توان آن‌ها را به دو گروه کنوانسیون‌های

۱- در پیش نویس کنوانسیون جامع تروریسم بین‌المللی که در سال ۲۰۰۰ توسط هند به سازمان ملل متحد ارائه گردید، تعریف از تروریسم همان ابعادی را در بر می‌گیرد که در کنوانسیون ۱۹۳۷ ژنو ذکر گردید. در پاراگراف ۱ ماده ۲ ذکر می‌گردد: «قصد انجام اقدامی با هدف وادار کردن گروهی از مردم یا دولت یا سازمان بین‌المللی برای انجام یا عدم انجام اقدامی»

جامع^۱ و یا بخشی^۲ از یک سو، و کنوانسیون‌های منطقه‌ای و جهانی از سوی دیگر تقسیم کرد. البته در برخی موارد می‌توان ترکیبی از دو گروه فوق را مشاهده نمود. به عنوان مثال از کنوانسیون ۱۹۳۷ ژنو می‌توان به عنوان کنوانسیون نام برد که جامع و جهانی است (UN, 1972)، و یا کنوانسیون جامعی نظیر کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مقابله با تروریسم ۲۰۰۲ (UN, 2004, 239-250) که در عین حال یک کنوانسیون منطقه‌ای است. از سوی دیگر برخی کنوانسیون‌ها بخشی هستند، به این معنا که تنها به برخی از جنبه‌های تروریسم می‌پردازند. این کنوانسیون‌ها نیز بعضاً از جنبه‌های جهانی برخوردار هستند. (نظیر کنوانسیون مجازات هرگونه اشغال غیر قانونی هواپیما، ۱۹۷۰)^۳ برخی نیز جنبه‌های منطقه‌ای دارند، نظیر کنوانسیون سازمان دولت‌های آمریکایی برای ممانعت و مجازات اقدامات تروریستی با هدف جنایت علیه افراد و موارد مشابه که از اهمیت بین‌المللی برخوردارند، ۱۹۷۱.^۴

لازم به ذکر است در میان کنوانسیون‌های جهانی مقابله با تروریسم، برتری با کنوانسیون‌هایی است که ماهیتاً بخشی هستند، و در کنوانسیون‌های منطقه‌ای برتری با مواردی است که جامع هستند. (Galicki, 2005, 2).

از آنجائیکه امروزه چیزی در حدود ۲۰ کنوانسیون منطقه‌ای و جهانی در رابطه با مبارزه با تروریسم بین‌المللی داریم، می‌توان این مفهوم را از ابعاد گوناگونی مورد بررسی قرار داد. به عنوان مثال تعاریف آنان از جرم، دامنه جرم، استثنائات، تحفظات، ابزارهای استفاده شده توسط دولت‌های عضو، تعهدات، رویه‌های قضایی داخلی،

1- Comprehensive conventions

2- Sectoral conventions

3 - The Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft of 1970

4 - The Organization of American States Convention to Prevent and Punish the Acts of Terrorism Taking the Form of Crimes Against Persons and Related Extortion That Are of International Significance of 1971

تعهدات و وظایف دولت‌های عضو در همکاری، حقوق مجرم، استرداد مجرمین^۱، و استثنائات وارده بر استرداد و همکاری قضایی. بررسی این موارد می‌تواند مشخص کند که کدام سازوکار در مبارزه با تروریسم بین‌المللی از دیگران مؤثرتر است. مسئله مهم دیگر در این خصوص، ارتباط دوطرفه میان کنوانسیون‌های جامع و بخشی و حالت موازی آنان است.

تعاریف تروریسم بین‌المللی

همانگونه که اشاره شد، اولین تلاش‌ها برای ارائه تعریف از اقدامات تروریستی به کنوانسیون ۱۹۳۷ ژنو باز می‌گردد (UN, 1972). از آن زمان تا کنون، رایج تعریف جامعه و فراگیر از تروریسم بین‌المللی همواره با دشواری همراه بوده است. ابهام در تعریف، ایجاد سازوکارهای حقوقی بین‌المللی را نیز با دشواری همراه ساخته است. تجربه سال‌های پس از کنوانسیون ۱۹۳۷ ژنو نشان می‌دهد که کنوانسیون‌های بخشی، کار ساده‌تری را در تعریف تروریسم بین‌المللی داشته‌اند، چرا که به جنبه‌های خاص‌تری از اقدامات و یا مصادیق تروریستی پرداخته‌اند. کنوانسیون ممانعت از تصرف غیرقانونی هواپیما (۱۹۷۰) را می‌توان نمونه‌ای از این دست دانست که در ماده ۱ آن، هرگونه اقدام به اشغال غیرقانونی هواپیما را مصداق بارز یک اقدام تروریستی می‌داند.^۲ در ماده ۲ همین کنوانسیون، تمامی دولت‌های عضو موظفند چنین فرد یا افرادی را مشمول شدیدترین مجازات‌ها قرار دهند. چنین تعریفی بعدها مبنای تعریف جرم در ساز و کارهای بخشی بین‌المللی قرار

1 - Extortion

۲- ماده یک شامل: «هر فردی که الف) به طور غیرقانونی، با تهدید و ارباب، و یا با زور وارد هواپیما شده، کنترل هواپیما را بدست گیرد و یا اقداماتی نظیر آن انجام دهد یا ب) همدست کسی باشد که چنین اقداماتی را انجام داده باشد» می‌گردد.

گرفت. در نتیجه اگر کنوانسیون‌های بخشی را کنار هم قرار دهیم، می‌توانیم به موارد زیر دست پیدا کنیم:

اقدامات غیرقانونی علیه امنیت هوای غیرنظامی (۱۹۷۱)، جرایم علیه افرادی که مشمول مصونیت‌های بین‌المللی هستند، نظیر دیپلمات‌ها و نماینده‌های سیاسی (۱۹۷۳)، گروه‌گنجگیری (۱۹۷۹)، سرقت، دزدی و یا هرگونه در اختیار گرفتن غیرقانونی مواد هسته‌ای و یا تهدیداتی نظیر آن (۱۹۷۹)، خشونت‌های غیرقانونی در فرودگاه‌ها (۱۹۸۸)، اقدامات غیرقانونی علیه سکوها‌های نفتی مستقر در فلات قاره (۱۹۸۸)، بمب‌گذاری‌های تروریستی (۱۹۹۷)، و تأمین مالی تروریست‌ها (۱۹۹۹).

البته لازم به ذکر است در ضمیمه کنوانسیون بین‌المللی ممانعت از تأمین مالی تروریست‌ها فهرستی از ۹ کنوانسیون بخشی جهانی وجود دارد که با کنوانسیون جلوگیری از تصرف غیرقانونی هواپیما (۱۹۷۰) آغاز و با کنوانسیون ممانعت از بمب‌گذاری‌های تروریستی (۱۹۹۷) خاتمه می‌یابد. پاراگراف اول ماده یک این کنوانسیون نیز به تعاریفی اشاره می‌کند که در این کنوانسیون‌ها و در ضمیمه آورده شده است. در ماده ۲۳ نیز این نکته ذکر شده که در آینده به فهرست موجود در ضمیمه موارد جدیدی اضافه خواهد شد.

بهره‌گیری از مصادیق مورد اشاره در کنوانسیون‌های بخشی جهانی عملاً دستیابی به تعریف جامع از تروریسم بین‌المللی را با چالش همراه می‌سازد. البته برخی کنوانسیون‌های بخشی منطقه‌ای سعی در ارایه تعریف از تروریسم بین‌المللی نموده‌اند. از آن جمله می‌توان به کنوانسیون سازمان دولت‌های آمریکایی در سال ۱۹۷۱ اشاره کرد که اقدام تروریستی را «اقدامی مجرمانه علیه افراد، یا جرایم مشابه که از اهمیت بین‌المللی برخوردار است (ماده ۲) می‌داند. تمامی کنوانسیون‌های بخشی از دولت‌های عضو می‌خواهند که موارد مشخص و تعریف شده توسط این کنوانسیون‌ها را مصداق بارز جرم و قانون‌شکنی بدانند و آنان را متناسب با جرم مجازات کنند.

همانگونه که گفته شد، اولین تعریف جامع بین‌المللی از اقدام تروریستی به

کنوانسیون ۱۹۳۷ ژنو برمی‌گردد. این کنوانسیون اقدام تروریستی را «اقدامات کیفی علیه یک دولت با هدف ایجاد وحشت در اشخاص و گروه‌های خاص و یا در سطح جامعه» تعریف می‌کند (ماده اول، پاراگراف اول، UN، ۱۹۷۲). کنوانسیون در موارد مختلف، جزئیات بیشتری ارائه می‌کند، مثلاً در ماده ۲ پاراگراف‌های ۱ الف، ۱ ب و ۱ ج به اقداماتی که باعث مرگ یا صدمات جانی و یا سلب آزادی می‌شود اشاره می‌کند، و یا در پاراگراف ۳ ماده ۲ از اقدامات خودسرانه که باعث به خطر افتادن جان مردم می‌شود سخن می‌گوید. در پاراگراف ۲ ماده ۲ به اقدامات خودسرانه‌ای اشاره می‌کند که به تخریب اموال عمومی منجر می‌گردد. در ماده ۲ پاراگراف ۵ بحث تولید، و در اختیار گرفتن سلاح، مهمات و یا مواد انفجاری و تخریبی مطرح است. توطئه، تحریک به انجام عمل مجرمانه، تحریک مردم به انجام کاری، حتی اگر موفقیت‌آمیز نباشد، و یا مشارکت ارادی و همکاری در اقدامات مجرمانه از جمله مواردی است که در این کنوانسیون به آنها اشاره شده است. دوگارد معتقد است وسعت تعریف کنوانسیون ژنو از تروریسم بین‌المللی و گستردگی حوزه‌ها عملاً باعث شد تا دولت‌های کمی این کنوانسیون را تصویب کنند. (Dugard, 1973, 94) این روند از آن زمان تا کنون ادامه داشته و دولت‌ها نتوانسته‌اند به تعریف جامعی از تروریسم بین‌المللی دست پیدا کنند.

در سال ۱۹۷۲ کمیته تخصصی تروریسم در سازمان ملل متحد آغاز به کار نمود، و دولت‌های عضو تلاش زیادی برای ارائه تعاریف مناسب از تروریسم بین‌المللی نمودند، اما به دلیل وجود اختلافات شدید سیاسی عملاً دستیابی به تعریف مناسب از تروریسم بین‌المللی و کنوانسیون‌های جامع در این خصوص غیر ممکن شده بود. (Franck & Lockwood, 1974, 105). احیا مجدد کمیته تروریسم در پایان دهه ۱۹۹۰ تا حدود زیادی توانست به این تلاش‌ها شکل جدیدی دهد.

در کنار دو مکانیسم موفق منطقه‌ای (کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از بمب‌گذاری‌های تروریستی (۱۹۹۷) و کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از تامین مالی تروریسم (۱۹۹۹))،

کمیته تروریسم کار تدوین کنوانسیون جامع مبارزه با تروریسم بین‌المللی را بر اساس پیش‌نویس ارائه شده توسط هند بر عهده گرفت. اغلب اعضای کمیته بر این باور هستند که متن ماده ۲ ارائه شده در جلسه ششم کمیته در سال ۲۰۰۲، می‌توان مبنای خوبی برای تعریف باشد. اما همچنان مباحثی نظیر شروط، تحفظات و استثنائات از سوی دولت‌های عضو باعث عدم دستیابی به اجماع عمومی و درک همه‌جانبه نسبت به موضوع می‌گردد. در حقیقت برای مبارزه با تروریسم بین‌المللی، یک استراتژی هماهنگ لازم است تا بتواند تمامی تلاش‌ها علیه تروریسم را هماهنگ و متحد سازد. اقداماتی که توسط دولت‌ها و جامعه بین‌المللی برای برخورد با تهدید تروریسم انجام می‌پذیرد باید تابع یک اصل اساسی باشد و آن تقدم و اولویت دادن حق و انصاف است.

در این بین دو موضوع اصلی وجود دارد که بیش از بقیه مورد مناقشه است. موضوع اول تفاوت میان اقدامات تروریستی و نهضت‌های آزادیبخش است که برای خودمختاری می‌جنگند. برخی ساز و کارهای جامع منطقه‌ای به این موضوع پرداخته‌اند. مثلاً پاراگراف الف ماده ۲ کنوانسیون عربی مبارزه با تروریسم (۲۰۰۴) و یا پاراگراف الف ماده ۲ کنوانسیون مبارزه با تروریسم بین‌المللی سازمان کنفرانس اسلامی (۱۹۹۹). موضوع دوم بحث تروریسم دولتی است. این امر به ویژه پس از اقدامات رژیم صهیونیستی در رسمیت بخشیدن به ترور رهبران سیاسی جنبش‌های آزادیبخش فلسطینی، و گسترش دامنه آن به ترور رهبران سیاسی مخالف این رژیم در کشورهای مختلف از اهمیت بیشتری برخوردار شد.

فقدان تعریف مشخص و جامع از تروریسم بین‌المللی همچنان مسئله‌ساز است. برخی کنوانسیون‌ها نظیر ماده ۱ کنوانسیون اروپایی مبارزه با تروریسم (۱۹۷۷) و پروتکل الحاقی آن در ۱۵ می ۲۰۰۳، و یا ماده ۲ کنوانسیون کشورهای آمریکایی علیه تروریسم (۲۰۰۲) و برخی موارد دیگر، در متن خود فهرستی از کنوانسیون‌های بخشی جهانی یا برخی جرائم را آورده‌اند. (UN, 2002a, 175-225) این کنوانسیون‌ها

سعی کرده‌اند تا جنبه‌های عینی و ذهنی اقدامات مجرمانه را مشخص کنند. در کنار این موارد، برخی کنوانسیون‌های منطقه‌ای سعی کرده‌اند با کنار هم قرار دادن تعاریف گوناگون، دو موضوع ذکر شده در بالا را در کنار هم داشته باشند.

سازمان ملل متحد و مبارزه با تروریسم

الف - استراتژی پیشنهادی دبیرکل سازمان ملل متحد برای مبارزه با تروریسم

در این خصوص می‌توان به دو سند عمده اشاره کرد. سند اول گزارش «به سوی جهانی امن‌تر» و سند دوم، سخنرانی کوفی عنان در ۱۰ مارس ۲۰۰۵ در مادرید اسپانیا است که به عبارتی توضیح و تشریح موارد عنوان شده در گزارش است. او در این سخنرانی، تروریسم را اصلی‌ترین عامل تهدید کننده نسبت به ارزش‌های محوری سازمان ملل متحد، نظیر حقوق بشر، حاکمیت قانون، حفاظت از غیرنظامیان، احترام متقابل ادیان و فرهنگ‌ها، و حل و فصل مسالمت‌آمیز منازعات عنوان می‌کند. بنابراین سازمان ملل باید تمامی تلاش خود را به مبارزه با این پدیده بین‌المللی که به اعتقاد عنان، اصلی‌ترین تهدید قرن است، معطوف سازد. در گزارش اول، دبیرکل سازمان ملل مسئول تهیه و پیشبرد استراتژی سازمان در مقابل تروریسم شده است. عمده محورهای این استراتژی عبارتند از:

۱- تلاش برای انصراف^۱ از اقداماتی که زمینه‌های تروریسم را فراهم یا تسهیل می‌کند. به عنوان مثال تلاش برای بالا بردن حقوق اجتماعی و سیاسی، برقراری حاکمیت قانون و اصلاحات دموکراتیک، مقابله با جنایات سازمان‌یافته، پایین آوردن نرخ فقر و بیکاری، ممانعت از سرکوب‌های سیاسی، جلوگیری از اقداماتی که می‌تواند

1 - Dissuasion

- ۱- به بی‌ثباتی در سیستم سیاسی کمک کند، نظیر سقوط دولت.^۱
 - ۲- سازماندهی اقداماتی در راستای مقابله با افراطی‌گری و عدم تساهل. این اقدامات عمدتاً جنبه‌های آموزشی را در بر می‌گیرد.
 - ۳- ایجاد ابزارهای مناسب برای مبارزه جهانی با تروریسم، که همگی دارای چارچوبه قانونی بوده و به آزادی‌های مدنی و حقوق بشر احترام می‌گذارد.
 - ۴- بالا بردن توانایی دولت‌ها برای مقابله با حملات و اقدامات تروریستی.
 - ۵- کنترل مواد و تجهیزات خطرناک و سلامت دفاعی جامعه.
- کوفی عنان ۵ محور بالا را به اختصار D5^۲ نامیده است.^۳
- در این گزارش از کشورهای عضو خواسته شده تا ۱۲ کنوانسیون اصلی بر علیه تروریسم را امضا و به ۸ توصیه ویژه سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه ملل متحد عمل کنند.^۴ ۱۲ کنوانسیون که قبلاً نیز به آنان اشاره شده بود عبارتند از:

۱- سازمان ملل و دولت‌های عضو و جامعه مدنی باید تمامی تلاش‌های خود را برای مصرف کردن گروه‌های ناراضی از توسل به تروریسم یا حمایت از آن انجام دهند. بسیاری از گروه‌های تروریستی به دلیل از دست دادن حمایت مردمی، دست از فعالیت‌هایشان برداشته‌اند. بنابراین باید با انرژی بیشتری اعلام کرد که تروریسم غیر قابل توجیه و غیر قابل قبول است.

2 - Dissuading, Denying, Deterring, Development, Defending

۳- در سند نهایی نشست عمومی سال ۲۰۰۵ (قطعنامه ۶۰/۱ مجمع عمومی) دولت‌های عضو از پنج اصلی که دبیرکل سازمان ملل برای چنین استراتژی پیشنهاد داده بود، استقبال کرده و پذیرفتند که کار تحقیقی بیشتر بر روی این اصول انجام شده و توسعه بیشتری یابد. آنها از دبیر کل درخواست کردند پیشنهاد خود را به مجمع عمومی ارائه دهد. در پاسخ به این درخواست‌ها، دبیرکل سازمان ملل با کمک گروه ویژه مبارزه با تروریسم، که در سال ۲۰۰۵ برای شناسایی بازیگران اصلی در صحنه مبارزه با تروریسم به وجود آمد و دیگر سازمان‌های وابسته به سازمان ملل متحد و همچنین سازمان‌های همکار گزارشی را تنظیم کرد که شامل یک استراتژی جهانی برای مبارزه با تروریسم می‌باشد.

۴- «از کشورهای عضو خواسته می‌شود از ۱۳ ابزار بین‌المللی مربوط به جلوگیری و سرکوب تروریسم بین‌المللی استفاده کنند. از همه دولت‌های عضو خواسته می‌شود هرچه سریع‌تر کنوانسیون جهانی در مورد تروریسم بین‌المللی را تدوین کنند. این کنوانسیون باید به روشنی نشانگر اتحاد جامعه بین‌الملل و اقتدار معنوی سازمان ملل باشد. تمامی کشورهای عضو باید قطعنامه‌های مصوب شورای امنیت بر ضد تروریسم بخصوص قطعنامه ۱۲۶۷ (۱۹۹۹)، قطعنامه ۱۳۷۳ (۲۰۰۱) و ۱۵۴۰ (۲۰۰۴) را به کار گیرند.»

- ۱- معاهده جرائم و اقدامات مشخص دیگر در داخل هواپیما (۱۹۶۳)
 - ۲- کنوانسیون ممانعت از تصرف غیرقانونی هواپیما (۱۹۷۰)
 - ۳- کنوانسیون ممانعت از اعمال غیرقانونی علیه امنیت هواپیمای غیرنظامی (۱۹۷۱)
 - ۴- کنوانسیون ممانعت و مجازات جرائم علیه افراد مصون بین‌المللی، از جمله نماینده‌های سیاسی (۱۹۷۳)
 - ۵- معاهده بین‌المللی علیه گروگان‌گیری (۱۹۷۹)
 - ۶- معاهده محافظت فیزیکی از مواد هسته‌ای (۱۹۸۰)
 - ۷- پروتکل جلوگیری از اعمال خشونت آمیز غیرقانونی در فرودگاه‌های مخصوص هواپیماهای غیرنظامی، متمم معاهده برای جلوگیری از اعمال غیرقانونی علیه امنیت هواپیمایی غیرنظامی (۱۹۸۸)
 - ۸- کنوانسیون ممانعت اعمال غیرقانونی علیه امنیت ناوبری دریایی (۱۹۸۸)
 - ۹- پروتکل جلوگیری از اعمال غیرقانونی علیه امنیت سکوها ثابت مستقر در فلات قاره‌ای (۱۹۸۸)
 - ۱۰- معاهده علامت‌گذاری مواد منفجره پلاستیکی برای مقاصد ردیابی (۱۹۹۱)
 - ۱۱- معاهده بین‌المللی جلوگیری از بمب‌گذاری‌های تروریستی (۱۹۹۷)
 - ۱۲- کنوانسیون بین‌المللی ممانعت از تامین سرمایه برای تروریسم (۱۹۹۹)
- ب- کمیته ضد تروریسم سازمان ملل متحد

شورای امنیت سازمان ملل متحد در ۲۱ دسامبر ۲۰۰۵ طی بیانیه‌ای، کمیته ضد تروریسم این شورا را موظف کرد تا همکاری خود را با کشورهای عضو در روند مبارزه با تروریسم افزایش دهد. این امر شامل کمک‌های فنی و یافتن راه‌هایی برای افزایش همکاری با سازمان‌های بین‌المللی، منطقه‌ای و زیر منطقه‌ای است. این بیانیه کمیته ضد تروریسم را موظف به ایجاد اداره اجرایی جدیدی می‌کند تا اهداف مورد

نظر شورای امنیت سازمان ملل در مبارزه با تروریسم را محقق سازد.

مبنای وجودی کمیته ضد تروریسم قطعنامه ۱۳۷۳ (۲۰۰۱) شورای امنیت بوده و اعضای آن شامل ۱۵ عضو شورای امنیت سازمان ملل متحد می‌شود. در مجموع، قطعنامه ۱۳۷۳ به عنوان یکی از مهمترین اسناد بین‌المللی در خصوص مبارزه با تروریسم محسوب شده، و شرایطی را فراهم می‌آورد که با برخی مفاهیم سنتی سیاست بین‌الملل نظیر حاکمیت و استقلال کشورها در تعارض است.

نکات مهم این قطعنامه عبارت است از:

○ درخواست از دولتهای عضو مبنی بر جلوگیری از تأمین مالی اعمال تروریستی یا مقابله با آن.

○ قلمداد کردن هرگونه تأمین مالی اعمال تروریستی در خاک خود به عنوان یک جرم.

○ مسدود نمودن منابع اقتصادی یا اندوخته‌های مالی مرتکبین اعمال تروریستی یا کسانی که برای ارتکاب اعمال تروریستی تلاش می‌کنند یا کسانی که در ارتکاب این اعمال مشارکت می‌کنند یا ارتکاب آن را تسهیل می‌کنند.

○ درخواست از دولتهای عضو مبنی بر همکاری در زمینه تحقیقات جنایی و قضایی در خصوص جرایم مرتبط با تأمین مالی اقدامات تروریستی.

○ درخواست از دولتهای عضو مبنی بر خودداری از حمایت از افراد یا مجموعه‌هایی که در اعمال تروریستی دخالت دارند خواه به شکل فعالانه و خواه افعالی.

○ از دولتها خواسته شده قبل از اعطای پناهندگی به پناه جویان، اطمینان حاصل کنند که این افراد در ارتکاب اعمال تروریستی دخالت نداشته‌اند و بعد از اعطای پناهندگی نیز باید مراقبت نمایند که از وضعیت پناهندگی برای سازماندهی، طراحی و تدارک اقدامات تروریستی سوء استفاده نشود.

○ درخواست از دولتهای عضو مبنی بر هماهنگ نمودن تلاش‌های خود برای مقابله با پدیده تروریسم با توجه به ارتباط نزدیک تروریسم بین‌الملل با جنایات

سازمان یافته فراملی از جمله قاچاق مواد مخدر، تطهیر پول، قاچاق غیرقانونی سلاح و نقل و انتقال غیر قانونی مواد اتمی، شیمیایی و بیولوژیک و سایر مواد بالقوه خطرناک.

○ تأسیس کمیته ای برای نظارت بر حسن اجرای این قطعنامه توسط شورا و اعلام این مسئله که هرگونه اقدام ضروری را برای تضمین اجرای کامل این قطعنامه مطابق منشور ملل متحد انجام خواهد داد.

ج- مبانی سیاسی و حقوقی تشکیل کمیته ضد تروریسم شورای امنیت

شورای امنیت طبق ماده ۲۸ آیین‌نامه داخلی خود می‌تواند به تشکیل یک کمیسیون یا یک کمیته درباره یک موضوع مشخص اقدام نماید. و یا اینکه برای رسیدگی به آن موضوع به تعیین یک گزارشگر بپردازد. طبق ماده ۲۹ منشور ملل متحد، شورا می‌تواند در صورت لزوم ارکان فرعی برای انجام وظایف خود تأسیس نماید. از آنجا که «سازمان‌های بین‌المللی از جمله موضوعات حقوق بین‌الملل محسوب می‌شوند به همین لحاظ آنها موظف به رعایت تعهدات ناشی از قواعد عام حقوق بین‌الملل، اساسنامه خود و معاهده‌ای خواهند بود^۱ که ممکن است عضو آن باشند» با این اوصاف، شورای امنیت از صلاحیت لازم برای عملی ساختن مفاد منشور و آیین‌نامه داخلی خود بهره‌مند می‌باشد. به عبارت دیگر، کمیته ضد تروریسم محصول یک معاهده عام بین‌المللی و قطعنامه ۱۳۷۳ است. این کمیته از یک عمل حقوقی ناشی شده، زیرا قطعنامه ۱۳۷۳ طبق فصل هفتم منشور صادر گردید و از این رو برای تمامی دولت‌های عضو ملل متحد جنبه الزام آور دارد.^۲

از نقطه نظر سیاسی، برای اینکه بتوان عملکرد کشورهای عضو را در ایجاد ظرفیت جهانی برای مبارزه علیه تروریسم مورد بررسی قرار داد، قطعنامه ۱۳۷۳ به تأسیس

1Avis consultatic du 23 1956, CIJ.

2- Provisional Rules of Procedure of the Security council, United Nations New York, 1983, <http://www.un.org/Docs/Sc/Scrules.html>.

کمیته ضد تروریسم مرکب از ۱۵ عضو شورای امنیت اقدام کرد. متأسفانه، ایالات متحده از این تحول استقبال نکرده است و عدم حمایت و اشتگتن از کمیته مزبور تا حد زیادی فعالیت‌های آن را با مشکل مواجه می‌سازد.^۱ استراتژی امنیت ملی آمریکا علیه تروریسم در قالب دکترین جنگ پیشدستانه طراحی و اجرا شده است. این استراتژی درباره نحوه یا چگونگی ایجاد همکاری‌های چند جانبه بین‌المللی در مبارزه با تروریسم چندان سخنی به میان نمی‌آورد. ایالات متحده نقش اندکی برای سازمان ملل به ویژه شورای امنیت در مبارزه جهانی علیه تروریسم قائل شده است. همکاری چند جانبه بین‌المللی بعضاً از حول محور برنامه‌های کمیته به استراتژی امنیت ملی گرایش پیدا می‌کند.^۲

د- اداره اجرایی کمیته ضد تروریسم

شورای امنیت در ۱۵ دسامبر ۲۰۰۵ و در نامه‌ای که توسط نماینده انگلستان در شورای امنیت به عنوان رییس دوره‌ای امضا گردیده^۳، از پانزده عضو شورا خواسته شده است تا فعالیت‌های ضد تروریستی در سطح جهان توسط اداره اجرایی جدید کمیته ضد تروریسم^۴ مورد بررسی قرار گیرد. در عین حال این بیانیه به موارد زیر اشاره دارد:

۱- تروریسم یکی از اصلی‌ترین تهدیدات نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی به شمار می‌رود. این اقدام از جنبه کیفی برخوردار بوده و به هیچ وجه و تحت هیچ شرایطی قابل توجیه نیست.

۲- اداره اجرایی کمیته ضد تروریسم که به واسطه قطعنامه ۱۵۳۴ (۲۰۰۵) این

1- Kofi Annan, The counter – Terrorism committee, United Nations, Department of Public Information, 2002.

2- Chantal de Jonge, Combating to Terrorism, The Washington Quarterly, autumn 2003.

3 - S/2005/800

4- Counter-Terrorism Committee Executive Directorate

شورا ایجاد شده است، به طور رسمی موظف است تا تحت سیاست‌های کمیته، توانایی‌های این کمیته را برای نظارت بر اجرای قطعنامه ۱۳۷۳ (۲۰۰۱) ارتقا بخشیده و اقداماتی در جهت تقویت اقدامات ضد تروریستی انجام دهد. این اداره از تاریخ ۱۵ دسامبر ۲۰۰۵ فعال گردیده است.

۳- کمیته ضد تروریسم موظف به ارایه چارچوب و دستور کار اداره اجرایی در جهت ارتقا کارآمدی و توانایی کمیته جهت انجام وظایف‌اش است. در حقیقت، هدف از تشکیل کمیته ضد تروریسم اجرای قطعنامه ۱۳۷۳ بود که دولت‌های عضو را به عدم حمایت و مبارزه با تروریسم، عدم حمایت مالی، و عدم حمایت از افرادی که دست به اقدامات تروریستی می‌زدند، فرامی‌خواند. گزارش‌های کمیته باید در چارچوب دستورالعمل‌های مندرج در قطعنامه ۱۵۳۵ (۲۰۰۴) باشد. علاوه بر این دو قطعنامه، کمیته باید موارد مندرج در قطعنامه ۱۶۳۴ را نیز دنبال نماید. این قطعنامه در ۱۴ سپتامبر ۲۰۰۵ به تصویب رسید و بر تقویت گام‌های مبارزه با تروریسم، اتخاذ سیاست‌ها و تدابیر لازم توسط دولت‌ها برای ایجاد قوانینی که اقدامات تروریستی را ممنوع می‌سازد، و یا ممانعت از ایجاد هر گونه فضای امن برای کسانی که متهم به انجام اقدامات تروریستی بوده و یا قصد آن را دارند، تأکید می‌کند.

۴- در عین حال، کمیته موظف به ارایه همکاری به دولت‌های عضو و به ویژه اطلاع‌رسانی به آنان در خصوص حوزه‌های مرتبط است.

در مجموع اداره اجرایی کمیته ضد تروریسم شورای امنیت، وظایف زیر را بر عهده دارد:

۱- عملیاتی ساختن اهداف کمیته ضد تروریسم، تنظیم شیوه‌های اجرایی دستورالعمل‌های کمیته.

۲- شدت بخشیدن به پیشبرد و نظارت بر اجرای همه جانبه قطعنامه ۱۳۷۳، بالا بردن تعاملات، گفتگو در این راستا با دولت‌ها به صورت انفرادی و یا در قالب

مکانیسم‌های منطقه‌ای.

۳- نظارت بر عملکرد دولت‌ها و انجام تعهدات آن‌ها بر مبنای حقوق بین‌الملل، نظارت بر اجرای مصوبات و قطعنامه‌ها توسط دولت‌ها، جمع‌آوری و گزارش عملکرد دولت‌ها به کمیته و شورای امنیت.

۴- بالا بردن و تقویت کمک‌های فنی به دولت‌ها به عنوان یکی از اولویت‌های اصلی کمیته. این اقدام باید بر مبنای طرح اجرایی همراه با جزئیات دقیق که به کمیته نیز گزارش می‌شود، صورت گیرد.

۵- تقویت ارتباط و همکاری با دیگر نهادهای سازمان ملل. از جمله این نهادها می‌توان به اداره جرایم و مواد مخدر ملل متحد، و برنامه توسعه ملل متحد اشاره کرد. همچنین ارتباط و همکاری با کمیته‌ها و گروه‌های زیر مجموعه شورای امنیت که به اقدامات ضد تروریسم مبادرت دارند، در دستور کار اداره اجرایی قرار دارد.

۶- بالابردن همکاری و هماهنگی میان سازمان‌های محلی، منطقه‌ای و بین‌المللی برای مبارزه با تروریسم.

۷- ارتقا توانایی جمع‌وری اطلاعات برای نظارت بر فعالیت‌های دولت‌های عضو در مبارزه با تروریسم و ارایه کمک‌های فنی لازم و بازرسی از دولت‌های عضو با رضایت آنان.

۸- ارتقا توانایی‌های کمیته در راستای ارایه راهکارها و توصیه‌های مناسب به شورای امنیت در تمامی زمینه‌ها، برای اجرای قطعنامه ۱۳۷۳.

۹- سرعت بخشیدن به امور و روندها.

۱۰- اتخاذ یک استراتژی در راستای ارتباطات مؤثر، از طریق ارائه تصویری مشخص از فعالیت‌های کمیته و اداره اجرایی آن.

۱۱- حفظ و ارتقا سطح بالایی از تخصص در تمامی حوزه‌های قطعنامه ۱۳۷۳، از طریق بهبود شرایط کار متخصصان کمیته ضد تروریسم.

ه- چشم انداز کمیته ضد تروریسم

ساختار، وظایف و برنامه های کمیته مبارزه با تروریسم به نحوی تنظیم و در حال پیگیری است که فلسفه وجودی و فعالیتهای آن محدود به مورد خاص یا دوره زمانی مشخص نگردد. این در حالی است که عدم اجماع جهانی پیرامون تعریف تروریسم بین‌المللی عملاً کارکرد کمیته را با دشواری همراه می‌سازد.

در قطعنامه ۱۳۷۳ تصمیم خاصی بر ضد فرد، گروه یا کشور مشخصی اتخاذ نشده است ولی در آینده چنانچه شورای امنیت تشخیص دهد کشور یا گروهی برخلاف مفاد قطعنامه مزبور عمل می‌کند می‌تواند از اختیارات خود وفق ماده ۴۱ یا ۴۲ منشور برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی بهره گیرد.

از جمله نکات مهم این قطعنامه، تأکید مجدد بر «حق ذاتی دفاع مشروع فردی و جمعی» است که ابتکاری تازه و قابل تأمل و در راستای تأیید توسل به زور بر ضد عاملان اقدامات تروریستی یا حامیان آنها به عنوان نوعی «دفاع مشروع» می‌باشد. این امر به راحتی زمینه را برای کشورهایی که اقدام پیشگیرانه را به عنوان یک استراتژی در دستور کار خود قرار داده و مبنای این استراتژی را نیز بر اساس تفسیر موسع از ماده ۵۱ منشور و اصل دفاع مشروع قرار می‌دهند، فراهم می‌سازد. به عنوان مثال، آمریکاییان با خطاب کردن آنچه در ۱۱ سپتامبر رخ داده است تحت عنوان **عمل جنگی**، عملاً تفاسیر موسعی از دفاع مشروع می‌کنند. استفاده از این اصل در تاریخ مداخله‌گری و اقدامات یکجانبه نظامی آمریکا سابقه دارد. نظیر این امر در حمله نیروهای آمریکا به نیکاراگوا در سال ۱۹۸۵ که به «فضیه نیکاراگوا» در حقوق بین‌الملل معروف است و رأی ۷۰ صفحه‌ای آن از جمله اسناد حقوق بین‌الملل در زمینه تعریف تجاوز و ممنوعیت اقدام پیشگیرانه به عنوان عملی در راستای ماده ۵۱ منشور، و در حمله موشکی به سودان در سال ۱۹۹۷ صورت گرفت و در تمامی موارد آمریکا هدف از حمله را دفاع مشروع ذکر کرد. مجلس نمایندگان و سنای آمریکا نیز با تصویب قانونی در ۱۵ سپتامبر ۲۰۰۱، اجازه

استفاده از زور و نیروهای مسلح آمریکا بر علیه مسببین حادثه ۱۱ سپتامبر را به رئیس جمهور داده، و در توجیه این امر، استناد به اصل دفاع مشروع^۱ شده است (پاراگراف سوم قانون). دو مجلس آمریکا اقدام صورت گرفته را تهدید علیه امنیت ملی و سیاست خارجی آمریکا فرض کرده و آن را مستمر دانسته‌اند. بنابراین رئیس جمهور را بر طبق قانون اساسی موظف به حفاظت از ایالات متحده آمریکا در برابر تروریسم نموده‌اند. در این حالت قانون پا را از اتفاق صورت گرفته در ۱۱ سپتامبر فراتر گذارده و به رئیس جمهور اجازه می‌دهد تا نیروی لازم را علیه طراحان و مجریان واقعه، اعم از گروه، سازمان، و یا دولت بکار بندد، و علاوه بر آن با گروه، سازمان، و یا دولتی را که ممکن است در آینده اقدام تروریستی علیه آمریکا انجام دهد، مقابله نماید. این امر محدودیت زمانی و مکانی قانون و اختیارات رئیس جمهور را از بین برده و به رئیس جمهور اجازه می‌دهد در هر زمانی که لازم دید، دست به استفاده از زور علیه آنچه تروریسم می‌خواند بزند. از آنجایی که آمریکا حوزه منافع خود را در سطح جهانی تعریف می‌کند و اعتقاد به ایجاد امنیت در لایه‌هایی دورتر از خاک خود می‌داند، شرایط استفاده از زور برای آمریکا در وضعیتهای گوناگون کاملاً فراهم است. رئیس جمهور نیز با استناد به اختیاراتی که توسط کنگره به او داده شده، در سند استراتژی امنیت ملی آمریکا (۱۷ سپتامبر ۲۰۰۲)، اقدام پیشگیرانه را به عنوان یک اصل محوری مطرح کرده و به آن رسمیت بخشیده است.

این‌گونه تعریف از دفاع مشروع و تروریسم، کاملاً با قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل در خصوص تروریسم همخوانی دارد. ضمن آن که در کنار قطعنامه ۱۳۷۳، قطعنامه ۱۳۹۰ ضمن آن که بر اقدامات عملی جهت شکل‌گیری کمیته ضد تروریسم تأکید می‌کند، مفهوم جدیدی از مداخلات را نیز مطرح می‌سازد که عملاً می‌تواند زمینه‌ساز

1. Self-defense

نقض حاکمیت کشورها توسط اعضای شورای امنیت گردد. این قطعنامه کشورها را موظف می‌سازد تا تصمیمات گرفته شده در شورای امنیت بر اساس گزارشات کمیته را به صورت قانون داخلی درآورده مرتباً اقدامات خود در مبارزه با تروریسم را به اطلاع کمیته برسانند.

بر طبق این قطعنامه، کمیته مزبور سعی دارد تا با نظارت بر کشورها، آنان را از همکاری یا پناه دادن به تروریست‌ها منع نماید. قطعنامه ۱۳۹۰ ضمن تأکید مجدد بر مبارزه با تروریسم به عنوان تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی، هشدار صریحی به کشورهایی می‌دهد که افراد القاعده یا افراد و نهادهای مرتبط با آنان، و یا تروریست‌ها را در خاک خود جای داده‌اند و یا آنان را مورد حمایت مالی خود قرار می‌دهند. این امر شامل ارائه سلاح و تجهیزات نظامی و کمک‌های مالی و فنی نیز می‌گردد.

به هر جهت این قطعنامه ابزار فشار مضاعفی است بر کشورهایی که آمریکا قصد دارد رفتار آنان را مطابق با نظم جدید شکل دهد. عدم تعریف مشخص و صریح از تروریسم که دارای اجماع بین‌المللی باشد، دست کشورهایی نظیر آمریکا را برای مبادرت به اقدام پیشگیرانه علیه هر عضوی از نظام بین‌المللی باز می‌گذارد. نظیر این اقدام را در حمله هوایی آمریکا به روستایی در شمال پاکستان شاهد بودیم که اگرچه نقض صریح حاکمیت ملی یک کشور به شمار می‌رفت، اما قابل توجیه بر مبنای قطعنامه‌های مذکور و استراتژی بود که دبیر کل سازمان ملل برای مبارزه با تروریسم پیشنهاد داده است.

بنابراین قطعنامه مذکور را می‌توان در زمره رژیم‌های بین‌المللی دانست که هنجارهای خود را بر بازیگران حاشیه‌ای نظام بین‌الملل حاکم کرده و آنان را به پیروی از نظم مورد نظر رژیم وادار می‌کنند. درجه شدت و اجماع حاکم بر این رژیم‌ها بسیار بالاست و سیستم نظارتی که حاکم می‌کنند با تحدید حاکمیت دولت‌ها همراه است.

توسعه هنجارهای بین‌المللی

اگرچه کنوانسیون‌های چندجانبه موجود بیانگر دیدگاه‌ها و جهت‌گیری‌های متفاوتی نسبت به مقوله تروریسم بین‌المللی و راه‌های مقابله با آن هستند، اما همگی این موارد نشان دهنده تلاش جامعه جهانی برای مقابله با این پدیده و استفاده از روش‌ها و ابزارهای گوناگون برای این منظور می‌باشند.

اگر کنوانسیون مقابله با تصرف غیرقانونی هواپیما (۱۹۷۰) و گزارش متحد شدن علیه تروریسم؛ توصیه‌ای برای بکارگیری استراتژی جهانی بر ضد تروریسم ۲۰۰۶ دبیر کل سازمان ملل متحد را با هم مقایسه کنیم، به توسعه مفهومی، ابزاری، هنجاری، موضوعی و ادراکی نسبت به تروریسم بین‌المللی و ضرورت مقابله با آن می‌رسیم. گسترش دامنه فعالیت کمیته ضد تروریسم نیز باعث گردید تا این تحول، تعهدات دولت‌ها را نیز در بر گرفته و بر قوانین داخلی آنان نیز تأثیر گذارد.

در سال ۲۰۰۱، شورای اروپا برای کارآمدسازی کنوانسیون اروپایی مقابله با تروریسم ۱۹۷۷، گروه فراگیر اقدام بین‌المللی علیه تروریسم را ایجاد نمود (UN, 2001, 139-143). این نهاد در نهایت پروتکل الحاقی کنوانسیون را آماده و در ۱۵ می ۲۰۰۳ در استراسبورگ برای امضا اعضا باز نمود. شاید بتوان از همگرایی موجود میان اعضا اتحادیه اروپا و یا دولت‌هایی که هنوز به عضویت اتحادیه درنیامده، اما در ترتیبات این اتحادیه مشارکت می‌کنند، برای دستیابی به سطح بالاتری از همگرایی بین‌المللی استفاده کرد. اما به هر جهت آنچه در نهایت می‌تواند شکل‌گیری و توسعه هنجارهای بین‌المللی مبارزه با تروریسم را مشخص نماید، اراده سیاسی دولت‌ها و مقولاتی است که تأمین‌کننده منافع و امنیت ملی آنان است.

نتیجه‌گیری

مطالعه تروریسم کار بسیار دشواری است. برخی اوقات نمی‌توان برای این واژه،

معادل مفهومی مناسبی پیدا کرد. شورای امنیت سازمان ملل متحد، به عنوان تنها مرجعی که حق استفاده قانونی از زور در تعاملات بین‌المللی را داراست، در حالی اختیارات و وظایف خود در مبارزه با تروریسم را گسترش می‌دهد، که هنوز هیچگونه تلاشی نه از سوی کشورهای که داعیه دارا بودن مسئولیت جهانی در مبارزه علیه تروریسم بین‌المللی را دارند، و نه از سوی هیچیک از نهادهای این سازمان، برای ارایه تعریفی مشخص، جامع‌الاطراف، و فراگیر که با اجماع بین‌المللی همراه باشد، صورت نگرفته است.

عدم تعریف تروریسم عملاً باعث شده است تا طیف وسیعی از پدیده‌های بین‌المللی در چارچوب تروریسم تعریف شده و مشمول قطعنامه‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۹۰ قرار گیرند. ضمن آن که مشکل تفکیک و تمایز میان نهضت‌های آزادیبخش و تروریسم همچنان باقی است و دست کشورها را در بکارگیری مکانیسم‌های بعضاً سرکوب‌گرایانه در برابر اقدامات و حتی شورش‌ها و اعتراضات داخلی باز می‌گذارد. این رویه زمانی مشکل‌ساز خواهد شد که قطعنامه ضد تروریسم در شورای امنیت با قید ممنوعیت اقدام به استفاده از زور علیه غیرنظامیان توسط دولت‌ها تصویب شده و آن را در زمره اقدامات تروریستی جای دهد. در این حالت با توجه به این که طبق گفته دبیرکل سازمان ملل، اقداماتی که باعث نقض حقوق بشر می‌شوند، از مصادیق تروریسم محسوب می‌گردند، شورای امنیت می‌تواند توسل به زور یا مداخلات بشر دوستانه علیه این کشورها را در دستور کار خود قرار دهد.

در عین حال تفسیر موسع از قطعنامه‌های شورای امنیت در این خصوص، عملاً می‌تواند حاکمیت دولت‌ها را با چالش همراه سازد. به عنوان مثال، قطعنامه ۱۳۹۰ دولت‌های عضو سازمان ملل را ملزم به طراحی یک سیستم نظارتی داخلی و تبدیل فعالیت‌های ضد تروریستی به یک قانون داخلی، و همچنین ایجاد یک کمیته نظارتی برای نظارت بر فعالیت دولت‌ها و سازمان‌ها می‌کند، که به نظر می‌رسد تا حدود زیادی از حاکمیت دولت‌ها در اداره امور داخلی آنان کاسته و فعالیت آنان را تحت نظارت

نهادی قرار می‌دهد. با استفاده از این قطعنامه و کمیته پیشنهادی آن که اکنون دارای اداره اجرایی نیز شده است، می‌توان برای نظارت فراساختاری بهره فراوان برد. در عین حال مخالفت دولت‌ها با این سیستم و یا عدم همکاری مناسب با آن می‌تواند دولت مورد نظر را متهم به حمایت از تروریسم نماید. سیستم نظارتی مزبور می‌تواند تا حدود زیادی خارج از کنترل دولت به نظارت بر اوضاع داخلی کشورها پرداخته و در صورت عدم همکاری این کشورها، آنان را در زمره کشورهای حامی تروریسم قرار داده و مجازات‌هایی را برای آنان فرض نماید.

قطعنامه‌هایی که از سال ۱۹۹۸ تا سال ۲۰۰۱ مسئله افغانستان را در می‌گرفتند، عمدتاً سعی داشتند تا مسئله تروریسم و طالبان را در چارچوب افغانستان مطرح کرده و آنان را از همکاری با بن‌لادن منع نمایند. اما نکته مهم پیشنهاد تشکیل کمیته‌ای در پاراگراف ۶ قطعنامه ۱۲۶۷ (۱۹۹۹) است که بیان می‌دارد براساس ماده ۲۸ اختیارات ویژه، کمیته‌ای زیر نظر شورای امنیت سازمان ملل تشکیل گردد که اعضای آن شامل تمامی اعضا شورا بوده و وظیفه آن در ۷ بند تشریح شده است. عمده این وظایف عبارتند از تلاش در جهت جلب همکاری دولت‌های عضو برای جمع‌آوری اطلاعات و انجام اقدامات مناسب برای مقابله با تروریسم و گزارش‌های مرتب به شورا در جهت اقدامات انجام گرفته است.

اگرچه این کمیته در قطعنامه مذکور جنبه پیشنهادی دارد، اما قطعنامه ۱۳۹۰ آن را لازم‌الاجرا دانسته و به عنوان یک نهاد نظارتی بر کار دولت‌ها قرار می‌دهد. این نهاد جنبه‌های لازم‌الاجرا داشته و تمامی دولت‌ها موظفند تا ارتباط تنگاتنگی را با این کمیته برقرار سازند. قطعنامه جدید شورا از تمامی دولت‌ها می‌خواهد تا سریعاً جنبه‌های عملی شدن مفاد قطعنامه را پیدا کرده و گزارش‌های دوره‌ای ۹۰ روزه را به کمیته ارائه دهند. این جنبه‌های عملی باید به صورت قانون داخلی درآمده ابزارهای اعمال قدرت خود در داخل و همچنین نتایج تحقیقات را به اطلاع کمیته ضد تروریسم برسانند.

کمیته ضد تروریسم سعی دارد تا با نظارت بر کشورها، آنان را از همکاری یا پناه دادن به تروریست‌ها منع نماید. قطعنامه ۱۳۹۰ ضمن تأکید مجدد بر مبارزه با تروریسم به عنوان تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی، هشدار صریحی است به کشورهایی که افراد القاعده یا افراد و نهادهای مرتبط با آنان را در خاک خود جای داده‌اند و یا آنان را مورد حمایت مالی خود قرار می‌دهند. این امر شامل ارائه سلاح و تجهیزات نظامی و کمک‌های مالی و فنی نیز می‌گردد.

به هر جهت این قطعنامه ابزار فشار مضاعفی است بر کشورهایی که آمریکا قصد دارد رفتار آنان را مطابق با نظم جدید شکل دهد. در عین حال این امر وسیله‌ای است در دست آمریکا و متحدانش برای اعمال قدرت بر کشورهایی که به نوعی در لیست سیاه آنان قرار دارند.

قطعنامه مذکور را می‌توان در زمره رژیم‌های بین‌المللی دانست که هنجارهای خود را بر بازیگران حاشیه‌ای نظام بین‌الملل حاکم کرده و آنان را به پیروی از نظم مورد نظر رژیم وادار می‌کنند. درجه شدت و اجماع حاکم بر این رژیم‌ها بسیار بالاست و سیستم نظارتی که حاکم می‌کنند، با تحدید حاکمیت دولت‌ها همراه است. به عنوان مثال، بند ۳ قطعنامه ۱۵۶۶ (۲۰۰۴)، کاملاً دست دولت‌ها و نهادهای مرتبط با موضوع را در ارابه تفسیر موسع باز می‌گذارد. در این بند هم به دولت‌ها اجازه مقابله و سرکوب اقداماتی که در داخل به ناامنی محیط داخلی منجر می‌شود را می‌دهد، هم به نوعی می‌توان آن را علیه دولت‌هایی که دست به سرکوب شورش‌های داخلی و یا گروه‌های مخالف دولت می‌زنند به کار برده و اقدام آنان را محکوم و تحت مجازات قرار داد.

فراگیر بودن قطعنامه‌های ضد تروریسم سازمان ملل نیز از جمله مواردی است که عملاً با اصل حاکمیت و استقلال دولت‌ها در تعارض قرار دارد. با وجود آن که این قطعنامه‌ها فاقد یک مبنای اجماعی است که تمامی دولت‌های عضو بر سر آن اتفاق نظر داشته باشند، اما در تمامی این قطعنامه‌ها از تمامی دولت‌های عضو می‌خواهد که به

تعهدات خود در این قالب عمل کنند. ضمن آن‌که این قطعنامه‌ها برای مبارزه با تروریسم، تعهدات دولت‌ها را از محدوده سرزمینی فراتر برده و حتی در شرایطی، مداخله را به عنوان مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها قلمداد می‌کند. به عنوان مثال، حمله آمریکا به یکی از روستاهای شمال پاکستان با هدف از بین بردن بخشی از نیروهای القاعده، اگرچه نقض حاکمیت یک کشور و اقدام به استفاده از زور علیه یکی از اعضا نظام بین‌المللی محسوب شده و بر مبنای قطعنامه تعریف تجاوز مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سال ۱۹۷۵ و با استناد به رأی دیوان داوری در خصوص قضیه نیکاراگوا در سال ۱۹۸۷ مصداق بارز عمل تجاوز محسوب می‌گردد، اما عملاً با هیچ واکنش منفی مواجه نشده و در قالب مبارزه با تروریسم نیز جای گرفته است. در صورت تکرار این روند و تبدیل آن به یک رویه پذیرفته شده بین‌المللی (که مصادیق آن بتدریج در حال افزایش است) باید انتظار گسترش نوعی جنگ کم شدت در میان کشورهای که بعضاً بر روی خطوط قومی یا نژادی و مذهبی قرار دارند، بود.

یکی دیگر از معضلات عدم تعریف تروریسم و مشخص کردن مکانیسم‌های لازم برای مقابله با آن، بکارگیری شیوه‌های بعضاً استراتژیک برای سرکوب تروریست‌ها و یا گروه‌ها یا کشورهای است که توسط دیگران و بدون وجود معیار مشخص، مصداق تروریسم قرار می‌گیرند. در این حالت بسیاری از کشورها نظیر روسیه، آمریکا و اخیراً فرانسه، استفاده از سلاح‌های هسته‌ای را به عنوان وسیله‌ای برای مقابله با این تهدید عنوان کرده‌اند. روسیه حتی پا را از تعاریف سنتی دشمن خارجی فراتر گذارده، و در سند امنیت ملی سال ۲۰۰۰ خود که در اوج جنگ چچن منتشر گردید، در جملاتی بسیار مبهم به استفاده از این سلاح حتی برای مقابله با تهدیدات و تروریسم داخلی اشاره می‌کند که در نوع خود منحصر بفرد است. بنابراین سلاح هسته‌ای مجدداً در حال ورود به ادبیات استراتژیک است، اما این بار به گونه‌ای بسیار خطرناک و چالش برانگیز. این بار سلاح هسته‌ای ابزار بازدارندگی نیست، بلکه ابزار اقدام پیشگیرانه است که در آن عنصر تهدید به مجازات از بازدارندگی گرفته شده و مجازات قبل از اقدام مد نظر می‌باشد.

دوگانگی در برخورد با تروریسم نیز یکی از معضلات بزرگی است که دست کشورها را در انجام اقدامات ضد انسانی، به ویژه نسل‌کشی، باز می‌گذارد. درحالی‌که شورای امنیت سازمان ملل نیز در این مورد قطعنامه ۱۶۲۴ (۲۰۰۵) را صادر کرده است که هدف از آن درخواست از کشورهای عضو برای مخالفت و توقف با تبلیغات مخرب و محرک تروریسم و به ویژه اقداماتی نظیر نسل‌کشی و فشار همراه با ظلم نسبت به غیرنظامیان است، اما رفتار این شورا با رژیم صهیونیستی همراه منعطف بودن. این روند در جریان جنگ ۳۳ روزه و یا اقدامات ضدانسانی صورت گرفته در غزه کاملاً واضح و مشخص بود..

بحث هماهنگ‌سازی سیاست‌های امنیتی کشورها در بعد امنیت داخلی، به ویژه یکسان‌سازی سیستم‌های اطلاعاتی، کمک به کنترل مرزها و انجام اصلاحات هماهنگ در نیروی پلیس که در گزارش «به سوی جهانی امن» به آنان اشاره شده، عملاً دولت‌ها را با اصلاحاتی شالوده‌شکنانه در ساختارهای رسمی خود مواجه می‌سازد که با اصل حاکمیت و صلاحیت نهایی دولت در محیط داخلی مغایر است.

تمامی این موارد شرایط تقسیم جهان را فراهم کرد کرده است. بکار بردن عناوینی نظیر **جنگ جهان متمدن علیه جهان بربریت**، نامیدن کشورهایی که در ائتلاف ضد تروریستی شرکت نمی‌کنند به نام **رژیمهای متخاصم**، و پیاده کردن **عدالت بر آنان**، همگی حکایت از شرایط جدید دارد که نظم بین‌المللی جدیدی در حال شکل‌گیری است. نظم جدید راهکارهای جدیدی را برای حفظ حاکمیت نیاز دارد و در این شرایط تنها باید از سیاست عقلانی بهره برد. دولتی می‌تواند در این شرایط به ایفای نقش فعال خود در جهان ادامه دهد که با درک شرایط موجود، استراتژی‌های مناسبی را برای عمل ارائه دهد. در غیر اینصورت، موجودیت کشورها در نتیجه بحران‌های داخلی و خارجی در خطر خواهد افتاد.

منابع:

- ۱- کابک خیبری. (۱۳۷۶) "متحد شدن علیه تروریسم؛ توصیه‌هایی برای بکارگیری یک استراتژی جهانی بر ضد تروریسم". پژوهشنامه امنیت بین‌المللی و تروریسم، شماره ۳. مرکز تحقیقات استراتژیک.
- 2- Cherif Bassiouni, M. (2001). *International terrorism—Multilateral conventions 1937-2001*. Ardsley, NY: Transnational Publishers.
- 3- Convention Against Transnational Organized Crime of 2000 (and two protocols supplementing it), adopted by the UN General Assembly on November 15, 2000, Doc. A/RES/55/25, Annex I.
- 4- Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation of 1971, Montreal, Canada, on September 23, 1971, U.N.T.S. Vol. 974, No. 14118.
- 5- Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft of 1970, signed in The Hague, the Netherlands, on December 16, 1970, U.N.T.S. Vol. 860, No. 12325.
- 6- Dugard, J. (1973). Toward the definition of international terrorism. *Proceedings of the American Society of International Law, American Journal of International Law*, 67(5), 94-100.
- 7- Elagaba, O. (1997). *International law documents relating to terrorism*. London-Sydney: Cavendish.
- 8- European Convention on Extradition of 1957, signed in Paris on December 13, 1957, C.E.T.S. No 024.
- 9- Franck, T. M., & Lockwood, B. B. (1974). Preliminary thoughts towards an international convention on terrorism. *American Journal of International Law*, 68, 69-90.
- 10- International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism of 1999, adopted by the UN General Assembly on December 9, 1999, Doc. A/RES/54/109, Annex.
- 11- International Convention for the Suppression of

Terrorist Bombings of 1997, adopted by the UN General Assembly on December 15, 1997, Doc. A/RES/52/164, Annex.

12- Protocol Amending the European Convention on the Suppression of Terrorism of 2003, Strasbourg, France, C.E.T.S. No. 190.

13- Protocol on Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation of 1988

14- United Nations. (1972). *Measures to prevent international terrorism*.

15- United Nations. (1996, December 17). General Assembly Resolution 51/210 (establishing the UN Ad Hoc Committee on terrorism).

16- United Nations. (2000). *Report of the Working Group of the 6th Committee of the UN General Assembly*, Doc. A/C.6/55/L.2 of October 19, 2000, Annex II.

17- United Nations. (2001). *International instruments related to the prevention and suppression of international terrorism*. New York: Author.

18- United Nations. (2002). *Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly Resolution 51/210 of December 17, 1996, 6th session (January 28 to February 1, 2002)*, Doc. A/57/37, Annex I.

19- United Nations. (2004a). *International instruments related to the prevention and suppression of international terrorism (2nd ed.)*. New York: Author.

20- United Nations. (2004b). *Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly Resolution 51/210 of December 17, 1996, 8th session (June 28 to July 2, 2004)*, Doc. A/57/37, Annex III.