



دوره ۴۹، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۳۹۸
صفحات ۴۹۱ تا ۵۱۲

اقدامات پیش‌دستانه؛ پارادایمی جدید در مبارزه با تروریسم

لیلا نعمتی *

دانش‌آموخته دکترای حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه خوارزمی

راحله سیدمرتضی حسینی

استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه خوارزمی

اعظم مهدوی پور

استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه خوارزمی

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۶/۶ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۸/۱۲/۵)

چکیده

امروزه رسالت نظام‌های حقوقی و کنشگری دولت‌ها در احیای نظم گسیخته‌شده توسط اقدامات تروریستی، در تصویب قوانین مجازات‌محور و وضع پاسخ‌های کیفری، آن هم پس از وقوع جرائم تروریستی خلاصه نمی‌شود؛ بلکه جهت کنترل تروریسم، راهبرد نوینی در ادبیات حقوقی ارائه گشته و نظام‌های تقنینی به سازوکارهای قانونمندی، تحت عنوان راهبردهای پیش‌دستانه قبل از وقوع جرائم تروریستی مجهز گشته‌اند. بر این اساس سؤال اصلی که در مقاله درصدد پاسخ‌گویی به آن هستیم به این شرح است که با توجه به ناکارآمدی راهبردهای مجازات‌محور پس از وقوع حملات تروریستی، منظور از اقدام‌های پیش‌دستانه در رویارویی با تروریسم چیست و این تدابیر دارای چه ماهیت، مؤلفه‌ها و مبانی توجیهی می‌باشند؟ در پاسخ به پرسش بالا، این نوشتار از روش تحقیق توصیفی‌اسنادی بهره جسته است. بر اساس نتیجه حاصل از این پژوهش رویکردهای پیش‌دستانه در مهار تروریسم دارای ماهیت پیشگیرانه، تنبیهی، جبرانی، محدودکننده و قهرآمیز بوده و از مؤلفه‌های جایگاه قانونی، مداخله اولیه در خطرهای قریب‌الوقوع، عدم ورود در فرایند رسیدگی کیفری و استثنایی بودن برخوردار است که نسبت به مضمونین جرائم تروریستی اتخاذ می‌گردد. اقدام‌های پیش‌دستانه دارای مبانی توجیهی، از قبیل مبنای احتیاطی، مدیریت خطر، دشواری پیگرد قانونی مرتکبین، تحول مفهوم مسئولیت‌پذیری و کاهش خسارات است.

واژگان کلیدی

اقدام پیش‌دستانه، نظارت، پیش‌جرم، مداخله اولیه، مدیریت تروریسم

مقدمه

تروریسم به‌عنوان نافض امنیت بشری و معضلی جدی در نیل جامعه جهانی به صلحی پایدار، یک جرم بین‌المللی قلمداد می‌گردد که به‌مثابه نمود خشونت، دارای یک مفهوم حقوقی و استعاره‌ای سیاسی است. امروزه «با شکل‌گیری شبکه‌های گسترده و پراکنده تروریستی، تروریسم فراملی تبدیل به یک نگرانی امنیتی حیاتی در سراسر جهان شده است.» (Bandyopadhyay & Sandler, 2009: 1-2) از این رو در راستای مبارزه با تروریسم و رویارویی مناسب با آن، رویکردهای نوینی در سیستم‌های حقوقی مطمح نظر قرار گرفته و «مدیریت خطر تروریسم به دغدغه اصلی بسیاری از دولت‌ها مبدل گشته است.» (Stern & Wiener, 2006: 393-394) در استراتژی‌های نوین مبارزه با تروریسم، صرف اتکا به وضع مجازات پس از ارتکاب جرائم تروریستی و ارائه واکنش کیفری به آن تقریباً منسوخ شده است و در کنار این تدابیر سزامحور که معطوف به دوره زمانی پس از ارتکاب حملات تروریستی است، اتخاذ پارادایم نوین جهت مواجهه کارآمد، آن هم در مرحله پیش از ارتکاب جرائم تروریستی اجتناب‌ناپذیر گشته است. آنچه در این راهبرد جدید بازتاب‌های فراوانی یافته است، چگونگی کنترل پدیده مجرمانه تروریسم و کاهش ضریب رخ‌دادن اقدام‌های تروریستی است که تحت عنوان «اقدام‌های پیش‌دستانه» (Preemptive measures) و «تدابیر پیش‌جرم» (Pre-crime) به‌عنوان شکل جدیدی از استراتژی‌های مواجهه با تروریسم وارد حوزه ادبیات مقابله با این معضل گردیده است. از این رو دیگر صرفاً از مفهوم مقابله با تروریسم استقبال نمی‌شود؛ بلکه رویکرد جدید با عناوینی چون کنترل تروریسم و نظارت بر تروریسم، بیش از گذشته حائز اهمیت تلقی می‌شود. در این رهیافت آنچه بیش از همه درخور توجه است، پارادایم مدیریت مظنونین به ارتکاب جرائم تروریستی، از طریق تصویب قوانین سخت‌گیرانه و سازوکارهای لازم در حوزه مدیریت کنشگری دولت در عرصه مقابله با جرائم تروریستی است.

با وجود چنین تحولاتی در راهبردهای مواجهه با تروریسم، بررسی رویکردهای جدید کنترل تروریسم در ساحت مطالعات حقوقی کشور به شدت مغفول مانده و به جز برخی مطالب پراکنده در تعداد معدودی از مطالعات، بررسی جامع و دقیقی از این پارادایم جدید و ارائه چهارچوبی واحد از مفهوم و ماهیت اقدام‌های پیش‌دستانه و تدابیر پیش‌جرم تروریسم صورت نپذیرفته است. بنابراین این پژوهش مترصد آن است که به بررسی و تبیین ماهیت رویکرد جدید مهار تروریسم بپردازد تا بتواند ضمن بررسی مفاهیم نوینی چون پیش‌جرم، منطق احتیاطی و تدابیر پیش‌بینی‌کننده، به شناسایی مؤلفه‌ها و ویژگی‌های سازوکارهای جدید در حیطه کنشگری در مرحله قبل از ارتکاب جرائم تروریستی مبادرت ورزیده و نیز خاستگاه تاریخی این رهیافت را مورد بررسی قرار دهد. همچنین پژوهش حاضر در تلاش است ضمن این بررسی مبانی توجیهی اقدام‌های پیش‌دستانه را

مورد تحلیل قرار دهد. بی‌تردید با توجه به خلأ مطالعاتی در حوزه اقدام‌های پیش‌دستانه، این نگاه‌ها می‌تواند علاوه بر تبیین صحیح مبانی رویکردهای نوین مواجهه با تروریسم، حساسیت مطالعاتی در این عرصه را در اندیشه محققان ایجاد کرده و ضمن معطوف‌کردن رویکرد سنتی موجود به راهبردهای جدید، می‌تواند در حیطة سیاست‌های کاربردی برای سیاست‌گذاران قضایی تقنینی نیز مؤثر باشد.

۱. جرم‌انگاری اقدامات تروریستی در حقوق بین‌الملل

نخستین تلاش‌ها برای ارائه تعریفی جامع از اقدامات تروریستی به کنوانسیون ۱۹۳۷ ژنو باز می‌گردد. از آن زمان تاکنون ارائه تعریف فراگیر از تروریسم و ایجاد سازوکارهای حقوقی بین‌المللی با نارسایی‌هایی مواجه بوده است. بسیاری از کنوانسیون‌ها به جنبه‌های خاص و مصادیق تروریستی، مانند تصرف غیرقانونی هواپیما و گروگان‌گیری اشاره کرده‌اند. بهره‌گیری از مصادیق موردی در کنوانسیون‌های بخشی، عملاً دستیابی به تعریف جامع از تروریسم و مبارزه با آن را با دشواری همراه ساخته است (خبیری و دربندی، ۱۳۹۰: ۱۵۷-۱۵۶). در فرایند مبارزه با تروریسم، صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی از مباحث مهم شمرده می‌شود. در این زمینه دو رهیافت اصلی مطرح شده است: «آموزه توسعه صلاحیت دیوان» به دنبال تبیین و توجیه لزوم تعقیب جرائم تروریستی به تبع یکی از جنایات موجود در صلاحیت کنونی دیوان می‌باشد؛ در مقابل آموزه «عدم توسعه صلاحیت» با بیان موانعی چون عدم اتفاق نظر در تعریف تروریسم، مسئله جنبش‌های آزادی‌خواه و کثرت کار دیوان، الحاق تروریسم را به اساسنامه دیوان به مصلحت نمی‌داند (صابر و صادقی، ۱۳۹۲: ۱۶۵). در سال ۱۹۹۴، کمیسیون حقوق بین‌الملل در خصوص پیش‌نویس دیوان کیفری بین‌المللی، پیشنهادی مبنی بر درج یک طبقه دیگر از جرائم در چهارچوب صلاحیت قضایی دیوان، از جمله «جرائم معاهداتی» شامل تروریسم، قاچاق مواد، آپارتاید و تخلف فاحش و شدید از کنوانسیون‌های چهارگانه ۱۹۴۹ ژنو را ارائه کرد که عدم توافق نظر در این رابطه، موجب گردید تروریسم در چهارچوب صلاحیت قضایی دیوان قرار نگیرد. با وجود این، برخی محققان استدلال می‌کنند که اقدامات تروریستی می‌توانند در چهارچوب تعریف جرائم ضدبشری که پیش‌تر در صلاحیت قضایی دیوان قرار گرفته است، رسیدگی شوند (نمایان، ۱۳۹۰: ۵۹). با وجود اینکه ایده اعمال صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی بر جنایت تروریسم می‌تواند مطلوب باشد، حتی در صورت اصلاح اساسنامه، موانع ساختاری و قانونی متعددی در رسیدگی به همه جنایات‌های مطرح شده نزد آن وجود خواهد داشت؛ از این رو ایجاد دادگاه‌های مختلط، مانند شعبه ویژه لبنان به‌عنوان محاکم موقتی برای بررسی وضعیت‌های خاص تروریستی مفید فایده خواهد بود. بنابراین

محاکم مختلط و دیوان باید در آینده در زمینه مبارزه با بی‌کیفری در حوزه تروریسم مکمل هم باشند (سلیمی، ۱۳۹۷: ۲۰۶).

۲. تبیین جایگاه و مفهوم اقدامات پیش‌دستانه در مواجهه با تروریسم

پس از حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ مباحث راجع به «دفاع مشروع پیش‌دستانه» (Pre-emptive self-defense) با سرعت بیش‌تری ارائه شد. از این‌رو این پرسش مطرح شد که آیا کشورها می‌توانند حملات نظامی پیش‌دستانه علیه پایگاه‌های تروریستی، تأسیسات آموزشی یا اردوگاه‌هایی که در حال آماده‌سازی حمله مسلحانه علیه یک کشور یا منافع آن هستند را تدارک ببینند. به همین منظور راهبرد ۲۰۰۲ امنیت ملی ایالات متحده آمریکا دکترینی تحت عنوان «پیش‌دستی» مطرح کرد که از اعمال زور پیش‌دستانه بر ضد تهدیدهای تروریستی، جانبداری می‌نمود (طالقانی و نمایان، ۱۳۹۲: ۶۶). اگرچه جنگ پیش‌دستانه از سوی منشور سازمان ملل در سال ۱۹۴۵ ممنوع شده است، در طول قرن بیستم و بیست‌ویکم، دفاع پیش‌دستانه دچار تحول گردید. در نتیجه، جنگ پیش‌دستانه کلید امنیت ایالات متحده و گزینه‌ای قانونی برای کاهش تروریسم جهانی به شمار آمد (Glennon, 2005: 36). در واقع ادعای دفاع پیش‌دستانه، ادعایی مبنی بر حق استفاده یک جانبه از سطوح بالای خشونت و زور، بدون مجوز بین‌المللی قبلی، برای پیشگیری از خطرانی است که هنوز عملیاتی یا مستقیماً تهدید نشده است (Reisman & Armstrong, 2006: 526). پرواضح است که استفاده غیرمنطقی از دفاع پیش‌دستانه و استفاده پیشگیرانه از زور فاقد وجاهت است، تا جایی که به‌زعم برخی محققان، معقول‌بودن و تناسب دفاع پیش‌دستانه، مفاهیمی هستند که عملیاتی‌کردن آن دشوار به نظر می‌رسد (Bothe, 2003: 239). با وجود این، حوادث ۱۱ سپتامبر باعث کاهش درخور توجهی از محدودیت‌های قانونی دفاع پیشگیرانه شده و به‌نوبه خود منجر به تغییراتی در نظام حقوق بین‌المللی گردید (Byers, 2002: 414). بدین ترتیب حوادث مزبور ضمن گسترش مفهوم دفاع پیش‌دستانه، تأثیر بسزایی در تغییر رویکردهای مواجهه با تروریسم در نظام‌های حقوقی داشته و رویکرد پیش‌دستانه کیفری را با شتاب بیش‌تری به سیاست‌های تقنینی و اجرایی کشورها ارائه نمود.

از سویی دیگر، تدابیر پیش‌دستانه در مواجهه با تروریسم رابطه تنگاتنگی با پارادایم جدید «پیش‌جرم» و ادغام مفاهیم عدالت کیفری (Criminal Justice) و امنیت ملی (National Security) دارد. اصطلاح پیش‌جرم به‌صورت بارزی با مفهوم پیشگیری از جرائم و پیش‌دستی بر تهدیدات مرتبط است. مفهوم «پیش‌بینی تهدید و خطرات» (Risk and threat anticipation) به‌عنوان یک «اصل رانندگی» (driving principle) در عدالت کیفری شناسایی شده بود و در قوانین و چهارچوب مقابله

با تروریسم پس از حملات ۱۱ سپتامبر گسترش یافت. (McCulloch & Pickering, 2009: 629) در واقع اقدامات پیش از جرم، تدابیر پیش‌بینی‌کننده و متکی بر گردآوری اطلاعات درباره تهدیدات امنیتی آینده هستند که از طریق روش‌های نظارتی و سیاست‌های پیش‌جرم جمع‌آوری می‌شوند (Tulich, 2012: 53). اقدامات مزبور به‌طور قابل توجهی بدون نیاز به متهم‌بودن، تحت پیگرد قانونی قرارگرفتن یا محکومیت، اقدام قهری پلیس و نیز دولت را به مفهوم «سوءظن» (Suspicion) مرتبط می‌سازد. بنابراین اقدامات مزبور شامل اختیارات پلیسی و اقتدارهای قانونی اعطاشده به آنها می‌باشد که مجوز قانون کیفری را گسترش می‌دهد و هرگونه تلاش برای انجام فعالیت‌هایی را که تصور می‌شود، مقدم بر جرم حقیقی باشد، مورد هدف قرار داده و از آنها پیشگیری می‌کند. حرکت به پیش از ارتکاب جرم نه‌تنها نشان‌دهنده یک روند در جهت ادغام مفهوم امنیت به عدالت کیفری است بلکه مفهوم عدالت کیفری را به امنیت ملی نیز ملحق می‌کند. تغییر از مفهوم «بعد» (post) به «پیش» از جرم تحت چهارچوب مقابله با تروریسم، نه‌تنها شامل تغییرات زمانی است، یعنی انتقال توجه و تمرکز از مرحله «پس از ارتکاب جرم» به «پیش‌جرم» است، بلکه شامل تغییراتی مکانی است که شامل کمرنگ‌نمودن مرزهای بین ظرفیت و اختیارات داخلی و خارجی دولت‌ها نیز می‌باشد (McCulloch & Pickering, 2009: 629-630).

استراتژی‌های با هدف جلوگیری از اقدامات مضر و پیش‌دستی بر تهدید تروریسم شامل تدابیری است از طریق محدودکردن و ناتوان‌سازی، بازجویی اجباری، بازداشت بدون اتهام، قرارهای کنترل یا نظارت (Control orders)، جرم‌انگاری عضویت در سازمان‌ها و همکاری با گروه‌هایی که به نظر می‌رسد تروریستی باشد، مسدودکردن دارایی‌ها و نیز جنایتکارانه قلمدادکردن گستره وسیعی از رفتار که به نظر می‌رسد مربوط به تروریسم باشد. برخی از اقدامات اجباری و تدابیر قهری می‌تواند حتی علیه غیرمظنونین نیز مورد استفاده قرار گیرد؛ یعنی افرادی که مظنون به ارتکاب هیچ‌گونه جرم مرتبط با تروریسم نیستند.^۱ همه این قوانین شامل منطق پیش‌جرم مقابله و رویارویی با تهدیدات پیش از ظهور آنها هستند. به این معنا که این اقدامات قهری بدون اینکه به ادله متقن، اتهام و محکومیت نیاز داشته باشند، نسبت به مظنونین اتخاذ می‌گردند. بدین ترتیب چهارچوب مهار تروریسم از رهگذر تدابیر پیش‌جرم، دامنه وسیع‌تری از اقدامات را در مقایسه با چهارچوب‌های قضایی کیفری پس از جرم هدف قرار داده است (Ibid: 633-634).

در مداخلات پیش از ارتکاب جرم و اقدام‌های پیش‌دستانه، عنصر محدودیت و الزام‌های قانونی مستتر است که در واقع به‌دنبال نظارت و کنترل مظنونین بالقوه جرائم تروریستی است. این

۱. مانند قرارهای کنترل در استرالیا، بازجویی اجباری و بازداشت به دست آژانس اطلاعات امنیتی استرالیا

امر ابتدا در قانون پیشگیری از تروریسم^۱ انگلستان مصوب ۲۰۰۵ تحت عنوان قرارهای کنترل متجلی گردید. «قرار نظارت یا دستورات کنترل، به الزامات و تعهداتی اطلاق می‌شد که برای اهداف مرتبط با تأمین امنیت و حفاظت از اعضای جامعه اتخاذ می‌گردید.» (PTA Act, 2005: 1) بنابراین دستورهای نظارتی به‌لحاظ ماهیتی اقدامات پیشگیرانه‌ای به شمار می‌آید که به‌منظور محافظت از اعضای جامعه از خطر تروریسم با تحمیل قیود و محدودیت به کسانی که مظنون به مشارکت در فعالیت‌های مربوط به تروریسم بودند، طراحی گشته بود. این قرارهای نظارتی اکنون با تدابیر (TPIM) مصرحه در قانون اقدامات پیشگیری و تحقیق تروریسم^۲ جایگزین شده‌اند (Anderson, 2012: 4). به عبارت خلاصه، اقدامات پیش‌دستانه در مواجهه با تروریسم معطوف به اتخاذ تدابیر فهرآمیز در زمان قبل از ارتکاب جرائم تروریستی است. بنابراین محدودکردن آزادی مظنونین، به‌منظور حفاظت از اعضای جامعه از خطر تروریسم و زیان‌های ناشی از آن و تشخیص و بررسی تهدیدها در مرحله پیش‌جرم، نقطه ثقل این دستاوردها تلقی می‌گردد تا از طریق منع فعالیت‌های تروریستی پیش از آنکه مردم را به خطر بیاندازد، بتواند رسالت محافظت از آحاد جامعه را به انجام رساند.

۳. ماهیت اقدامات پیش‌دستانه

اقدامات پیش‌دستانه به دلیل ماهیت خود، پارادایمی جدید در پیشگیری از تروریسم محسوب می‌شود. در این مبحث ماهیت این اقدامات را به تفکیک مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۳-۱. ماهیت پیشگیرانه

با حملات ۱۱ سپتامبر، هم در ایالات متحده و هم در نقاط دیگر، تقاضا برای پیشگیری از حملات تروریستی شدت گرفت. پس از حملات مزبور، دادستان کل «جان اشکرافت»^۳ اعلام کرد ایالات متحده به پارادایم پیشگیری وارد شده است. در ایالات متحده، پارادایم پیشگیری پیامدهای فراوانی داشته است. این مسئله کنگره را تشویق کرد تا جنایات تروریستی را به‌طور موسعی تعریف کند تا آن را برای محاکمه و محکوم کردن افراد، قبل از اینکه موفق به انجام عملیات تروریستی شوند، آسان‌تر سازد. این امر موجب شد که مقامات انتظامی و اجرایی، هزاران نفر از مظنونین را به‌طور نامحدود با جرائم پیش‌زمینه (pretextual offenses) در هر دو بعد جنایی و مبتنی بر مهاجرت تعریف کرده تا با انجام این کار از جرائم تروریستی کشف‌نشده پیشگیری شود (Cole, 2014: 2-3).

1. Prevention of Terrorism Act 2005: PTA Act

2. Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011: TPIM Act

3. John Ashcroft

در عرصه جرائم تروریستی راهبردهای پیشگیری از دو دیدگاه سرچشمه می‌گیرد: جلوگیری از تبدیل شدن مردم به تروریست و پیشگیری از حملات تروریستی از طریق جمع‌آوری اطلاعات (ANZCTC, 2017: 14).

بنابراین برای پیشگیری از تروریسم، ضروری است اقداماتی از جمله جلوگیری از دسترسی تروریست‌ها به ابزارهایی که برای رسیدن به اهداف خود در انجام حملات استفاده می‌کنند، خودداری از سازماندهی، تحریک، همکاری، تأمین مالی یا تشویق فعالیت‌های تروریستی و اتخاذ اقدامات عملی مناسب برای عدم آموزش گروه‌های تروریستی مورد استفاده قرار گیرد (بصری و آقامحمدی، ۱۳۹۶: ۱۱۰). اقدامات مزبور مواردی هستند که در قوانین جدید و به‌ویژه در قرارها و دستورهای کنترل مورد توجه قرار گرفته‌اند. «در هسته اصلی دستورهای کنترل، مفهوم پیشگیری به‌عنوان هدف اصلی مستتر است. تدابیر مزبور بر اساس چهارچوب قانونی بر پایه مفهوم دخالت در فعالیت‌های مرتبط با تروریسم است و نه بر مبنای بزهکاری.» (Walker, 2013:150) از این رو قوانین مزبور برای ایجاد تهدید علیه افراد مرتبط با تروریسم و محدودکردن دخالت بیش‌تر آنها در چنین مواردی و همچنین محافظت از اعضای جامعه از خطر تروریسم تنسیق یافته است (PTA Act, 2005: 1). بدین ترتیب «پیشگیری، جلوگیری یا محدودکردن دخالت فرد در فعالیت‌های مرتبط با تروریسم» کلیدواژه اقدام‌های جدید و به‌ویژه تدابیر پیش‌دستانه در مواجهه با تروریسم به شمار می‌آید.

۲-۳. ماهیت تنبیهی و جبرانی

اقدام‌های پیش‌دستانه جهت مهار تروریسم به دلیل آنکه هنوز جرم و حمله تروریستی واقع نشده است، به‌عنوان کیفر و مجازات تلقی نمی‌گردند؛ اما چنین راهبردهایی از چهره تنبیهی (punitive) و جبرانی (retributive) برخوردارند. «اگر چه مفهوم پیش‌جرم بر اساس پیشگیری از جرائم توجیه شده است، در حوزه تروریسم، پیش‌جرم، پیشگیری از جرم مرسوم در جرم‌شناسی نیست؛ زیرا پیشگیری به‌طور گسترده در حوزه جرم‌شناسی به‌عنوان اقدامات غیرتنبیهی هستند که فرصت‌های ارتکاب جرم را کاهش می‌دهد. ولی تدابیر پیش‌جرم در مسیر مقابله با تروریسم، ضرر و آسیب‌های جدی را مدنظر قرار می‌دهد و کسانی را مجرم می‌داند که اعتقاد دارد در آینده مرتکب چنین صدماتی خواهد شد. به‌طور خلاصه پیش‌جرم به جای آنکه علل و عوامل ریشه‌ای در نظر گرفته شود، بر ریشه‌کن کردن تروریست‌های آینده تمرکز دارد (McCulloch & Pickering, 2009: 629). بنابراین در اینجا ماهیت اقدامات پیش‌دستانه دارای جنبه‌ای تنبیهی و جبرانی است. باید اذعان داشت در مورد ماهیت قرارهای نظارتی و دستورهای کنترل تروریسم که بارزترین اقدامات

پیش‌دستانه تلقی می‌شود، دو دیدگاه مطرح گشته است: «برخی به دنبال توصیف قرارهای کنترل به‌عنوان شکلی از پیش‌مجازات (prepunishment) هستند و در واقع آن‌ها این دستورات و قرارهای نظارت را به‌عنوان نوعی مجازات در نظر می‌گیرند؛ برخی دیگر چنین اختیاراتی را فقط در صورتی در نظر می‌گیرند که هدف اولیه، تشویق و تسهیل جمع‌آوری شواهد برای فرایند دادرسی بوده است. در این نظریه، دستورهای کنترل از چهره‌ای تنبیهی و سزاگرایانه برخوردار نیستند و صرفاً جهت تکمیل ادله برای رسیدگی کیفری قلمداد می‌شوند. باید گفت که قرارهای نظارت، صرفاً گردآوری شواهدی که می‌تواند در محاکمه‌های جنایی آینده پذیرفتنی باشد، تلقی نمی‌گردند؛ بلکه هدف واقعی از این دستورها برای حمایت از اعضای جامعه در مقابل خطر تروریسم از طریق پیشگیری یا محدودکردن دخالت فرد تحت کنترل در فعالیت‌های مرتبط با تروریسم می‌باشد.» (Anderson, 2012:15) لذا این تدابیر از چهره‌ای تنبیهی برخوردارند.

۳-۳. ماهیت تحدیدی و قهرآمیز

اقدامات پیش‌دستانه در مقابله با تروریسم از ماهیت سختگیرانه و محدودکننده‌ای برخوردار می‌باشد. در واقع این تدابیر پیش‌دستانه با هدف محدودساختن برخی آزادی‌های مدنی و اعمال تنگناها و تضيیقاتی بر مکاتبات، رفت‌وآمد، مالکیت و... در راستای کنترل جرائم تروریستی و پیشگیری از ارتکاب آن بر افراد مظنون تحمیل می‌شود. با نگاهی به نظام‌های حقوقی و قوانینی که رویکرد پیش‌دستانه را در پیش گرفته‌اند، می‌توان نتیجه گرفت تمامی الزام‌های مصرحه در قوانین مزبور از چهره محدودکننده، مقید و آمرانه برخوردار هستند. بنابراین، از جمله ویژگی‌های اقدامات پیش‌دستانه در مبارزه با تروریسم این است که چنین راهبردهایی از ماهیت قهرآمیز، الزام‌آور و تحدیدی برخوردار بوده که در لوای اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها برخی محدودیت‌ها و الزامات را بر افراد مورد هدف اعمال نموده و بر حسب نوع قرار اتخاذی بخشی از آزادی‌های مدنی افراد مظنون به جرائم تروریستی را سلب یا محدود می‌کند. همچنین این اقدامات اجباری و قهرآمیز به‌منظور پیشگیری از وقوع حملات تروریستی، هرگز از ماهیت مجازات برخوردار نیستند؛ اما اقدامی محدودکننده به شمار می‌آیند. به‌عنوان نمونه اقدامات پیش‌دستانه‌ای از قبیل «الف) محدودیت فرد در رابطه با محل اقامتش، مانند الزام به اقامت در یک اقامتگاه مشخص، یا عدم سکونت افراد دیگر بدون مجوز در محل اقامت وی؛ ب) الزام به ترک یک منطقه مشخص؛ ج) الزام به عدم ارتباط و عدم مکاتبه با دیگران بدون مجوز و الزام به مطلع‌ساختن وزارت کشور قبل از برقراری ارتباط و مکاتبه با دیگران» (TPIM Act, 2011, 26) همگی از ماهیت محدودکننده تدابیر پیش‌دستانه خبر می‌دهد.

همچنین الزامات مصرح در قانون پیشگیری از تروریسم ۲۰۰۵ نیز بر این نکته صحنه می‌گذارد. الزاماتی از قبیل «الف) ممنوعیت یا محدودیت استفاده از کالا یا مواد مشخص؛ ب) ممنوعیت یا محدودیت در استفاده از خدمات یا امکانات مشخص یا انجام فعالیت‌های مشخص و محدودیت در رابطه با شغل فرد؛ ج) محدودیت در رابطه با مکانی که فرد در آن ساکن است یا افرادی که اجازه دسترسی و ورود به آن مکان را دارند، ممنوعیت حضور او در مکان‌های مشخص، ممنوعیت یا محدودیت رفت‌وآمد فرد در کشور یا منطقه مشخص؛ د) الزام به تسلیم گذرنامه خود برای یک دوره مشخص؛ ه) الزام برای اجازه‌دادن به مقامات برای جست‌وجو و تفتیش اقامتگاه یا متعلقات آن به منظور اطمینان از اینکه تعهدات در حال اجرا است یا الزام به جابه‌جایی، انتقال، بررسی و آزمایش و ضبط موارد مشکوفا؛ خ) الزام به عکسبرداری؛ و) الزام به همکاری با ترتیباتی که امکان مانیتورینگ و نظارت حرکات، ارتباطات و فعالیت‌های وی را با ابزارهای الکترونیکی یا وسایل دیگر فراهم می‌سازد، الزام به ارائه اطلاعات به شخص معین یا دادن گزارش به یک فرد مشخص در زمان‌های معین.» (PTA Act, 2005: 1) همگی از ماهیتی محدودکننده و قهرآمیز برخوردارند.

در این راستا رویکرد سازمان ملل متحد نسبت به این محدودیت‌ها حاکی از اباحه چنین اقداماتی مشروط به رعایت موازین و استانداردهای لازم است. دفتر کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل متحد توصیه می‌کند: «بر اساس اسناد بین‌المللی، همه افراد در مقابل دخالت غیرقانونی یا خودسرانه دیگران در آزادی مصون بوده و حمایت می‌شوند. به‌عنوان بخشی از تلاش‌ها برای مقابله با تروریسم، یک کشور ممکن است افراد مظنون به فعالیت‌های تروریستی را بازداشت قانونی کند. با این حال، انطباق محکم با قوانین حقوق بشر بین‌المللی و منطقه‌ای مربوط به آزادی و امنیت افراد و حق رسیدگی به پرونده، ضروری است. در عمل، دولت‌ها در راستای تلاش‌های خود برای مقابله با تروریسم دست به اقداماتی می‌زنند که باعث می‌شود آزادی افراد خدشه ببیند. از جمله این اقدامات می‌توان به تدابیر پیش از محاکمه (pretrial procedures) جرائم تروریستی از جمله قواعد مربوط به وجه‌الضمان (bail) و بازداشت اداری (administrative detention) (بازداشت به‌منظور پیشگیری از ارتکاب یا مشارکت در ارتکاب یک جرم تروریستی)، اعمال دستورات کنترل‌کننده و بازجویی اجباری از یک مظنون یا غیرمظنون به یک حمله تروریستی به‌منظور جمع‌آوری اطلاعات پیرامون فعالیت‌های تروریستی اشاره کرد که در تمامی این موارد باید بین آزادی‌های مدنی و امنیت فردی با امنیت ملی توازن برقرار کرد.» (OHCHR, 2008: 36) سازمان امنیت و همکاری اروپا نیز تأکید می‌کند: «این محدودیت باید مبنای قانونی در قانون ملی داشته باشد و این مبنا باید به قدر کافی واضح باشد که افراد پیامدهای اقدامات خود را درک کنند. سازوکارهای مذکور باید یک هدف قانونی به‌عنوان مثال حفاظت از امنیت عمومی، حمایت از

حقوق و آزادی‌های دیگران یا تحفظ امنیت ملی را در یک جامعه دموکراتیک دنبال کند (OSCE, 2014: 50). تحقق این امر نیازمند این است که تدابیر حفاظتی و ضمانت‌اجرایی، مانند نظارت قضایی (judicial-oversight) و تجدیدنظر و مکانیزم‌های مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی (accountability mechanisms) در مقابل سوءاستفاده احتمالی در نظر گرفته شود (OSCE, 2011: 50).

همچنین کمیته حقوق بشر یک اظهارنظر کلی درباره قانونی بودن بازداشت پیشگیرانه در سال ۱۹۸۲ را صادر کرد: «اگر به اصطلاح بازداشت پیشگیرانه، به دلایل امنیت عمومی مورد استفاده قرار گیرد، باید با مقررات ملی کنترل شود؛ یعنی نباید خودسرانه بوده و باید بر اساس معیارها و رویه‌هایی باشد که توسط قانون تعیین شده است. علاوه بر این بازداشت پیشگیرانه باید اطلاعات مربوط به دلایل را ارائه داده و کنترل دادگاه بر بازداشت باید در دسترس باشد و همچنین در صورت نقض، جبران خسارت باید صورت پذیرد. بازداشت‌های خودسرانه هرگز توجیه‌پذیر نیست. کمیسیون به‌نوبه خود معتقد است که هیچ‌گونه توجیهی نمی‌تواند در هر شرایطی، مانند جنگ یا وضعیت استثنایی کشور، برای لغو حق اعتراض به بازداشت غیرقانونی مورد استفاده قرار بگیرد.» (United Nations Publication, 2009: 104) طبق رهنمودهای دفتر کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل متحد، اتخاذ اقدامات خاص ضد تروریستی و ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های هدفمند علیه افراد مظنون به مشارکت در فعالیت‌های تروریستی، از قبیل مسدودسازی دارایی‌های مالی آنان یا تحمیل محدودیت‌های مسافرتی بر آنها، می‌تواند ابزار مؤثری برای ردیابی و حتی جلوگیری از فعالیت‌های تروریستی باشد. با این حال، این رژیم تحدیدی و تمنیعی، شماری از مشکلات جدی از قبیل عدم شفافیت و فقدان رویه‌های عادلانه در اضافه کردن نام افراد و گروه‌ها به فهرست گروه‌های تروریستی یا خارج کردن نام آنها از این فهرست را به وجود آورده است. اقدام‌های هدفمند که منجر به انسداد دارایی‌ها، تحمیل ممنوعیت‌های مسافرتی و محدودیت‌های دیگر می‌شوند، همچنین ممکن است پیامدهای جدی بر توانایی افراد متأثر و خانواده‌هایشان در بهره‌مندی از حقوق اقتصادی و اجتماعی داشته باشند؛ چراکه ممکن است دسترسی آنها به تحصیل و اشتغال به شدت محدود شود. استفاده مؤثر از استثناها و معافیت‌های بشردوستانه می‌تواند یکی از ابزارها و راه‌های مهم برای محدود کردن تأثیر منفی ضمانت‌اجراهای هدفمند در برخورداری از حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی باشد. به‌طور مشابه، اقدامات امنیتی سرکوب‌کننده، مانند قرارهای کنترل و ساخت موانع فیزیکی برای محدود کردن حرکت افراد و گروه‌ها، با دیدگاه مبارزه با تروریسم تصویب و اتخاذ شده‌اند که به شدت توانایی افراد و جمعیت‌های خاص را برای کار و حقوق آنها را برای آموزش، خدمات بهداشتی و زندگی

خانوادگی محدود کرده است. تحلیل حقوق بشر در مورد تأثیر این اقدامات ضد تروریستی در پرتو پیامدهای جدی که ممکن است برای فرد و هم برای خانواده و جامعه او داشته باشد، اهمیت ویژه‌ای دارد (OHCHR, 2008: 47-48). بنابراین سازوکارهای قهرآمیز و محدودکننده که معطوف به زمان پیش از وقوع جرائم می‌باشند، باید با توجه به ساختارهای اجتماعی و فرهنگی جوامع اتخاذ شود و ضرورت یک خطر فوری یا آسیب قریب‌الوقوع و استحصال مدارک ثابت و معتبر از لوازم این محدودیت‌ها محسوب می‌شود.

۴. شرایط و ویژگی‌های اقدامات پیش‌دستانه

مطالعه و بررسی فرایندهای قانونی که رویکرد پیش‌دستانه را در مواجهه با تروریسم اتخاذ کرده است، ویژگی‌های مشترک و مؤلفه‌های عمومی این اقدامات را روشن می‌سازد که به شرح ذیل است:

۴-۱. جایگاه قانونی

نخستین و بارزترین مؤلفه سازوکارهای پیش‌دستانه، رسمی‌بودن این فرایند حقوقی است. بدین ترتیب که تدابیر مزبور در بستر نظام‌های حقوقی شکل یافته و از جنبه آمریت و الزام‌آور بودن برخوردار است؛ یعنی چنین رویکردی دارای جنبه ارشادی و غیررسمی نیست؛ بلکه همانند ضمانت‌اجراهای کیفری و فرایندهای مدون جزایی از وجهه‌ای رسمی و قانونی برخوردار است. «نخستین قانونی که در زمینه اقدامات پیش‌دستی در انگلستان تصویب شد، قانون امنیت و مبارزه با تروریسم^۱ بود که قدرت پلیس و سرویس‌های امنیتی را برای دستیابی به سوابق الکترونیکی و دسترسی به اطلاعات مربوط به امور مالی تروریست‌ها افزایش داد» (Sabir, 2014: 106). پس از حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، دولت استرالیا نیز یک سیاست مبارزه با تروریسم را در نظر گرفت که پیشگیری از تروریسم را در اولویت قرار می‌داد. سپس دادستان کل «فیلیپ روداک»^۲ از پیشگیری به‌عنوان سنگ‌بنای سیاست مبارزه با تروریسم استرالیا دفاع کرد که در آن دولت به دنبال پیشگیری بود، نه واکنش نسبت به جرائم تروریستی. بسیاری از این قوانین برای ردیابی و تشخیص و مداخله زودهنگام جهت خنثی‌سازی یک تهدید تروریستی و پیشگیری از آن طراحی شده‌اند. امروزه پیشگیری در پاسخ‌های تقنینی و واکنش قانونی استرالیا به تروریسم به سمت و سوی اقدامات پیش از جرم هدایت می‌شود که به دولت اجازه مداخله و مهار یک فرد بر اساس پیش‌بینی

1. the Anti-Terrorism Crime and Security Act 2001 (ATCSA)

2. Attorney General Phillip Ruddock

آسیب‌های آینده و ضررهای احتمالی را می‌دهد. پیشگیری از طریق محدود کردن آزادی فردی، یکی از ویژگی‌های بسیاری از ابتکارات مبارزه با تروریسم و به‌طور خاص قراردادهای کنترل است. این تدابیر از جهت‌گیری گذشته‌نگر سنتی و پس از جرم سیستم عدالت کیفری عدول می‌کند که در آن دولت با پیگرد قانونی و تدابیر کیفری که بر اساس شواهد مربوط به حوادث گذشته جمع‌آوری شده‌اند، به آسیب‌ها واکنش نشان می‌دهد (Tulich, 2012: 52)؛ ولی در سازوکارهای پیش‌دستانه، جلوگیری از آسیب‌ها و پیش‌دستی کردن بر تهدیدهای آتی به صورت فرایندی رسمی و قانونی متبلور گشته است که نگاهی آینده‌نگر دارد.

۲-۴. استثنایی بودن

مؤلفه دیگر تدابیر پیش‌دستانه، استثنایی بودن این تدابیر است. «ایده استفاده از اقدامات استثنایی، دستورالعمل‌های پیش‌دستانه و تدابیر پیشگیرانه و تلاش برای نفوذ بر جمعیت غیردرگیر که ممکن است برای ارتکاب تروریسم اقدام کنند، یک راه پیشگیری از منازعه است که در تفکر نظامی و دکترین ضدشورش واقع شده است (Sabir, 2014: 195-196). نکته شایان توجه آن است که استفاده از قانون در هدایت فعالیت‌های استثنایی (exceptional activity) نیز حائز اهمیت است؛ زیرا مشروعیت دولت را فراهم می‌کند (Ibid: 204). پس از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ تمام قوانین مبارزه با تروریسم در انگلستان «استثنایی» بوده‌اند. این شامل قانون امنیت و مبارزه با تروریسم ۲۰۰۱ است که توقیف پیش‌دستانه را ارائه کرد که بعدها به دستورهای کنترل (۲۰۰۵) و سپس قانون TPIM (۲۰۱۱) تبدیل شد. در هر سه قانون استفاده از بازداشت پیشگیرانه برای ناتوان‌سازی پیش‌دستانه افرادی هستند که ادعا می‌شود در طراحی، تسهیل یا ترویج تروریسم، در داخل یا خارج از کشور دخیل بوده‌اند. این مثال نشان می‌دهد که چگونه اصول مبارزه با شورش برای پیشگیری کردن و اقدامات پیش‌دستانه علیه افراد برای جرمی که مرتکب نشده‌اند، به روش‌های مقابله با تروریسم هدایت شده است (Ibid: 299). بنابراین با نگاهی به این خاستگاه تاریخی مشخص می‌شود که تدابیر پیش‌دستانه در مبارزه با تروریسم به لحاظ ماهیت قهرآمیز بودن و معطوف‌گشتن به زمان پیش از ارتکاب حملات تروریستی از جنبه استثنایی برخوردار است. این مسئله خود بر تفسیر مضیق این قانون و عدم تجویز موسعانه تلقی نمودن مفاهیم مطرح در این قوانین صحنه می‌گذارد.

۳-۴. پیش‌بینی و اقدام در خطرهای قریب‌الوقوع

پیش‌دستی و پیشگیری از دو عنصر پیش‌بینی و مداخله تشکیل شده‌اند. پیش‌بینی شامل آگاهی از وضعیت و رصد شرایط بوده و به‌کارگیری استراتژی‌های پیش‌دستانه و زود هنگام به‌عنوان مداخله

در نظر گرفته می‌شود. پیش‌دستی بر این فرض استوار است که در هر حال آینده به‌طور غیرقطعی قابل محاسبه است. مداخله زمانی رخ می‌دهد که خطر و تهدید آسیب آشکار شده اما قطعی و مشخص نیست. مداخله نه‌تنها قبل از آسیب رخ می‌دهد یا پیش از انجام یک اقدام بزهکارانه، بلکه قبل از شکل‌گیری یک قصد جنایی شفاف برای ارتکاب به آسیبی که باید از آن اجتناب شود نیز صورت می‌پذیرد؛ یعنی مداخله پیش از وقوع خطر و آسیب اتخاذ می‌شود. لذا پیش‌دستی در موارد تردید و شرایط مشکوک، به کار گرفته می‌شود. در اینجا تردید و عدم قطعیت به دلیل آن است که هنوز مخاطرات تهدید به وجود نیامده است؛ ولی جهت پیشگیری از وقوع تهدید دست به اتخاذ تدابیری زده می‌شود (Tulich, 2012 : 58-59). بنابراین برای اتخاذ اقدام‌های پیش‌دستانه به‌منظور جلوگیری از وقوع جرائم تروریستی باید درک درست و صحیحی از وضعیت و شرایط اجتماعی داشت و تهدیدها و آسیب‌های احتمالی و حتی غیرقطعی را شناسایی کرده و طبق موارد مصرح‌ه قانونی، استراتژی‌های پیش‌دستانه را به کار گرفت. بدین ترتیب پیش‌بینی محوری و مداخله در تهدیدها و خطرهای غیرقطعی از ارکان اقدام‌های پیش‌دستانه در مواجهه با تروریسم است. پرواضح است که جهت تضمین امنیت فردی و آزادی‌های شخصی در چنین مواردی باید التزام مستمر و پایدار به اصول اولیه حقوق جزا، مانند اصل قانونی‌بودن جرائم و مجازات‌ها داشت تا اتخاذ اقدام‌های پیش‌دستانه در مبارزه با تروریسم، محملی برای سلب آزادی‌های فردی نباشد و سوءاستفاده نگردد.

۴-۴. عدم ورود در فرایند رسیدگی کیفری

نظارت و کنترل یا اقدام‌های پیشگیرانه در مواجهه با تروریسم، گامی از رسیدگی کیفری به شمار نمی‌رود؛ زیرا چرخ‌های دستگاه دادگری کیفری از زمان ارتکاب جرم به حرکت در می‌آیند؛ ولی اقدام‌های پیشگیرانه از آن رو که می‌توانند قرینه یا مدرکی برای اثبات جرم و انتساب آن به اشخاص ویژه‌ای، در صورت رخ‌دادن اقدام تروریستی، به حساب آیند و همین‌طور چون این چنین اقدام‌ها در صورت اجازه‌دادن قانون باید با مجوز قضایی باشد، در فرایند کیفری بی‌تأثیر نیستند. افزون بر این، نظارت و کنترل، پیش‌تر نقطه آغاز واردساختن اتهام و پیاده‌کردن سخت‌گیری‌ها از سوی ضابطان دادگاه و مأموران امنیتی بر ضد شهروندان است که بررسی آن‌ها باید در زیر مقرره‌های شکلی انجام گیرد (عالی‌پور، ۱۳۸۸: ۱۱-۱۰). باید افزود مقابله با تروریسم یک پروژه خاص برای پیشبرد چهارچوب‌های قبل از جرم است؛ چراکه برچسب «تروریست» به‌طور ذاتی پیش‌دستانه است. کلمه جنایتکار به ما می‌گوید که یک نفر در گذشته مرتکب جرم شده است. به‌طور رسمی فقط یک دادگاه می‌تواند تعیین کند که چه کسی مجرم است. با این حال

برچسب تروریست چیزی نیست که توسط دادگاه به کسی زده شود. در چهارچوب‌های قانونی، مقابله با تروریسم، ضمانت‌اجراها و تحریم‌های جدی را می‌توان قبل از اتهام یا بدون اتهام یا بدون محاکمه اعمال کرد. سیاست و سیاست‌مداران اساساً تعیین می‌کنند که چه کسی تروریست است یا تروریست نیست و چه چیزی یک عمل تروریستی را بدون نیاز به شواهد و بدون نیاز به تعریفی که مورد توافق قرار گرفته است، تشکیل می‌دهد. به‌عنوان مثال فرایند در نظر گرفتن یک سازمان به‌عنوان یک سازمان تروریستی، یک فرایند سیاسی است نه یک فرایند قضایی. همان‌طور که «ادوارد هرمان»^۱ بیان می‌کند: «برچسب‌زنی یک دشمن به‌عنوان تروریست، گامی مهم در مبارزه با آن دشمن است. این همانند پیروزی در دادگاهی است که رقیب شما را به‌عنوان مجرم شناسایی می‌کند.» برچسب تروریسم مستقل از فرایند دادرسی کیفری مبتنی بر شواهد است (McCulloch & Pickering, 2009: 630). از این‌رو قرارهای کنترل و محدودیت‌های اعمال‌شده بر افراد مظنون می‌تواند بر اشخاصی تحمیل شود که نه به تروریسم متهم شده و نه با ارتکاب آن مجرم شناخته شده‌اند (Anderson, 2012: 9). بنابراین اتخاذ اقدام‌های پیش‌دستانه برای مهار تروریسم داخل در فرایند رسیدگی کیفری نیستند.

۴-۵. مداخله زودهنگام

از دیگر ویژگی‌ها و مؤلفه‌های اقدام‌های پیش‌دستانه، مداخله زودهنگام، یعنی قبل از ارتکاب جرائم تروریستی با هدف فرسایش نیروی تروریست‌های بالقوه است. «برخی محققان معتقدند اقدام پیش‌دستانه به شدت قابلیت‌ها و توانایی‌های تروریست‌ها را برای انجام مأموریت‌های آینده به خطر می‌اندازد.» (Bandyopadhyay & Sandler, 2015: 12-13) در واقع اقدامات پیش‌دستانه علیه تروریست‌های بالقوه و حامیان بالقوه آن‌ها صورت می‌پذیرد؛ زیرا هدف، ناتوان کردن این افراد است؛ به این دلیل که آن‌ها عامل اصلی و علت ریشه‌ای تروریسم می‌باشند (Sabir 2014: 228). به تعبیر دیگر، ابزار قانون بیش از اینکه جهت تعقیب و محاکمه استفاده شود، در راستای محدودسازی و فرسایش نیروی مخالف به کار گرفته می‌شود (مهدوی‌پور و شهرانی‌کرانی، ۱۳۹۳: ۱۷۳). لذا چهارچوب مقابله پیشگیرانه با تروریسم اهمیت کم‌تری به جمع‌آوری شواهد، پیگرد قانونی، محکومیت و مجازات قائل است و در مقابل اهمیت بیش‌تری به هدف‌قراردادن و مدیریت از طریق اخلال، محدودکردن و ناتوان‌سازی افراد و گروه‌هایی که به‌عنوان یک خطر محسوب می‌شوند، قائل است. این تغییرات به‌طور گسترده با تعابیر «محاسبه، عدم اطمینان، نظارت، دوراندیشی، ایمنی، خطر اخلاقی و پیشگیری» که همگی به‌دنبال تأمین امنیت هستند، توصیف می‌شود.

1. Edward Herman

(McCulloch & Pickering, 2009: 631) از این رو قرارهای کنترل مظنونین تروریستی تنها باید در جایی صورت گیرد که فرد نمی‌تواند به طور واقع‌بینانه برای یک جرم مرتبط با تروریسم تحت پیگرد قانونی قرار گیرد. پرواضح است محدودیت‌های اعمال‌شده توسط یک دستور کنترلی یا اختطاریه‌های TPIM و محدودیت‌هایی که در مورد آزادی اعمال می‌شود؛ باید بر پایه دلیل و مدرک باشد و نمی‌توان به سوءظن صرف یا احساس گناه اکتفا کرد. اگر امکان‌پذیر باشد همه گام‌های منطقی باید اتخاذ شود تا تضمین شود که پیگرد قانونی می‌تواند درست باشد. (Anderson, 2012, P. 31)

۵. مبانی توجیهی اقدامات پیش‌دستانه

اقدامات پیش‌دستانه به دلیل ماهیت محدودکننده و نیز به علت مداخله در مرحله پیش از ارتکاب جرائم تروریستی، باید دارای مبانی توجیهی مناسبی باشد تا ضرورت به‌کارگیری چنین تدابیری در بستر نظام حقوقی و اجتماعی احساس گردد. موارد ذیل به‌عنوان اصلی‌ترین مبانی توجیهی به‌کارگیری اقدامات پیش‌دستانه در مهار تروریسم قابل بررسی است:

۱-۵. مبنای احتیاطی و پیشگیرانه

تروریسم، خطری جدی برای سلامتی، ایمنی و محیط زیست ایجاد می‌کند. تروریسم می‌تواند باعث کشته‌شدن هزاران تن از انسان‌ها، ترس گسترده از سلاح و گسترش آلودگی زیست‌محیطی گردد. استفاده از سلاح‌های کشتار جمعی توسط تروریسم می‌تواند صدمات و آسیب‌های بیش‌تر و ویرانی جبران‌ناپذیری بر محیط زیست تحمیل کند. بدین سبب مدیریت خطر تروریسم به دغدغه اصلی و نگرانی عمده بسیاری از دولت‌ها مبدل گشته است (Stern & Wiener, 2006: 393-394). بسیاری از مفسران منطق احتیاطی جدیدی را در اندیشه و عمل افراد و دولت‌ها در قرن بیست‌ویکم مشاهده کرده‌اند. احتیاط، محصول دغدغه فزاینده و نگرانی از خطرهای پیش‌روست. «آرادو و ون مونستر»^۱ معتقدند که آنچه تازگی دارد، ظهور یک جامعه خطرناک که ساختارهای جدیدی از خطر را به وجود آورده و پیدایش یک «عنصر احتیاطی» (precautionary element) در مقابل آن است. این مسئله مستلزم این است که از چشم‌انداز نامطلوب آینده به هر قیمتی اجتناب و پیشگیری شود. امروزه اصل احتیاطی که در ابتدا از مقررات زیست‌محیطی درباره آسیب‌های بالقوه فاجعه‌بار و تأثیرهای غیرقابل‌برگشت آن ناشی می‌شد، به‌طور فزاینده‌ای به‌عنوان یک ابزار نظارتی در قوانین بین‌المللی، مقررات ریسک و مطالعات امنیتی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. یک

1. Aradau and van Munster

رویکرد احتیاطی اقدام‌هایی را از سوی تنظیم‌کننده‌های خود ترویج می‌دهد که از صدمات بالقوه محافظت کند. به عبارتی، راهبردهایی را به منظور محافظت در برابر آسیب‌های بالقوه ترویج می‌کند؛ حتی اگر زنجیره‌های علت نامشخص باشند و عدم اطمینان وجود داشته باشد که آیا آسیب به بار خواهد آمد یا نه (Tulich, 2012: 57-58). بنابراین بسیاری از اقدامات مواجهه با تروریسم کاملاً با منطق اصل احتیاط هم‌سویی دارد؛ چراکه اغلب با پیش‌بینی و پیش‌دستی احتمالی و بر اساس شواهد ناقص شکل می‌گیرد (Stern & Wiener, 2006: 397-398). به این ترتیب، ضرورت پیشگیری از تروریسم و منطق احتیاطی یکی از نخستین و بارزترین مبانی توجیهی در لزوم کاربری اقدام‌های پیش‌دستانه و پیش‌دستی‌کردن در کنترل تروریسم به شمار می‌آید.

۲-۵. دشواری پیگرد قانونی مرتکبین

باید اذعان داشت صرف اتکاء به فرایندهای قضایی و اصول عدالت کیفری سستی که مبتنی بر شواهد، ادله و مستندات دقیق جهت طرح یک دادرسی کیفری و تعقیب و پیگرد مرتکبان جرم است، در رابطه با جرائم تروریستی نمی‌تواند کارایی لازمه را داشته باشد. پرواضح است که به دلایل بی‌شماری «تروریست‌های مظنون همیشه نمی‌توانند تحت پیگرد قانونی قرار گیرند. در این صورت ممکن است مناسب باشد که دولت برخی محدودیت‌ها را برای آن افراد بکار بگیرد.» (Walker, 2013: 150) واقعیت این است که پیگرد و تعقیب قانونی نمی‌تواند به‌عنوان یگانه پادزهر برای خطر تروریسم کافی باشد و نمی‌تواند یک راه‌حل مناسب از نظر اجتماعی تلقی شود (همان: ۱۸۴). از این رو در ادبیات حقوقی نوین «پارادایم کنترل اجتماعی دولتی» (paradigm of governmental social control) (Ashworth & Zedner, 2014: 10) به‌عنوان مفهوم جدید کیفرشناسی مطرح شده است. به همین منظور «نظام کنترل و قرارهای نظارت همیشه باید گزینه مرجح برای مقابله با مظنونین تروریست باشد؛ چراکه سیستم عدالت کیفری همواره برای حفظ امنیت عمومی کافی نیست.» (Anderson, 2012: 31) «دانیل ریسنر»^۱ اظهار می‌دارد که تحقیقات، بازداشت و تعقیب از ابزار اصلی نظام اجرای قانون هستند. آن‌ها برای برخورد با مجرمان عادی کافی هستند؛ ولی برای مواجهه با تهدیدات تروریسم بین‌المللی ناکافی به نظر می‌رسند؛ چراکه در برخورد با این پدیده، مسئله عمده پیشگیری از حمله قبل از وقوع آن است نه اینکه هدف اصلی مجازات عاملان آن پس از واقع شدن باشد (شریفی طرازکوهی و شبستانی، ۱۳۹۰: ۱۹). از سویی دیگر در مواجهه با یک فرد خطرناک، مراقبت و نظارت قطعاً بخشی از پاسخ‌دهی و واکنش است. دستورهای کنترل به‌صورت عملی به‌دنبال جلوگیری یا مختل کردن فعالیت تروریستی افراد از طریق محدود کردن فرد در محل سکونتش و نیز

1. Daniel Rissner

محدودیت وی در برقراری ارتباط و مکاتبه با دیگران در بخش‌های عمده‌ای از روز است. این امر با شرایط فرایندهای جنایی که بر مبنای ادله قابل اثبات متکی هستند، قابل تحقق نیست. همچنین هزینه‌های فرایند حقوقی در مقایسه با اقدام‌های پیش‌دستانه، پرهزینه‌تر است و قابلیت تدابیر پیش‌دستانه در پیشگیری از فعالیت تروریستی، به‌طور قابل ملاحظه‌ای ارزان‌تر است (Anderson, 2012: 18). لذا مداخله زودهنگام و پیش‌دستی کردن در کنترل تروریسم با ابتنای بر اصول و موازین قانونی می‌تواند ضمن پیشگیری از حملات تروریستی، خلأهای عدم امکان پیگرد قانونی تروریست‌ها را مرتفع کند. از این رو، به این دلیل مهم نیز تدابیر پیش‌دستانه در مواجهه با تروریسم دارای مبنای توجیهی بوده و موافقان زیادی را در پی داشته است.

۳-۵. تحول مفهوم مسئولیت‌پذیری

در رویکرد نوین مبارزه با تروریسم مفاهیم مسئولیت‌پذیری و بار اثبات ادله کیفری دچار تحول گردیده است. امروزه مفهوم مسئولیت کیفری (criminal liability) صرفاً ناشی از ارتکاب اعمال مجرمانه نیست؛ بلکه «مسئولیت کیفری شامل مسئولیت اعمال و اقدام‌های مجرمانه قبل از انجام آن‌ها نیز بوده و به آسیب‌های آینده نیز تسری می‌یابد.» (Tulich, 2012: 56) بنابراین مسئولیت‌پذیری فردی و تغییر در بار اثبات یکی دیگر از مبنای توجیهی کاربست رویکرد پیش‌دستانه و مداخله اولیه در مهار جرائم تروریستی است. برخی محققان معتقدند پیشگیری در شکل کنونی آن بر پاسخ‌گویی و مسئولیت کیفری فردی متکی است (Lacey, 2015: 1)؛ لذا «راهبردهای اصل احتیاط و پیشگیری معتقدند که بار اثبات بایستی به نحوی تغییر یابد که به‌جای فشار بر روی دولت که قبل از اتخاذ هر سیاستی می‌بایست نشان دهد که فعالیت مورد هدف به اندازه کافی خطرناک است؛ بار اثبات بر دوش کسانی که در معرض سیاست هستند باید باشد تا آن‌ها نشان دهند که فعالیت‌های مزبور به اندازه کافی خطرناک نیستند.» (Wiener & Stern, 2006: 397) به عبارتی در این پارادایم، اصل برائت و فرض بی‌گناهی افراد نیز دچار تحول و دگردیسی شده و بر عکس جرائم عمومی که افراد جامعه از پشتوانه فرض بی‌گناهی برخوردارند و احراز خلاف آن نیازمند اثبات توسط ادله دقیق و متقن است، در جرائم تروریستی فرض بی‌گناهی کمرنگ شده و ظن خطرناک بودن و تهدیدزایی به افراد مظنون تحمیل می‌شود. این مسئله مسئولیت اجتماعی شهروندان را در حیطه تهدیدهای امنیتی، سنگین‌تر نموده و به تحفظ هر چه بیش‌تر امنیت و اجتناب از فراهم‌سازی آسیب و صدمه ملزم می‌کند. از طرف دیگر، اکثر اندیشمندان^۱ استدلال می‌کنند که یک ملت حق دارد از آسیب‌دیدن در جایی که خود را در معرض تهدید می‌بیند، پیشگیری کند (Smith, 2006: 19).

1. Emmerich De Vattel

توجیهات قابل استفاده و مؤثر برای قوانین خاص به تازگی توسط دیوان اروپایی حقوق بشر منتشر شده است: «به دلیل خطر مرگ و میر و رنج انسان‌ها، پلیس موظف است که در پیگیری تمامی اطلاعات از جمله اطلاعات از منابع مخفی با نهایت فوریت عمل کند. افزون بر آن پلیس ممکن است به کرات یک تروریست مظنون را بر پایه اطلاعاتی که قابل اعتماد است، دستگیر کند.» (Anderson Q.C., 2016: 88) تا بدین سبب با پیش‌دستی بر حملات تروریستی به کاهش صدمات و تلفات جبران‌ناپذیر آن نائل آید؛ چراکه «هدف اساسی تمام اقدامات پیش‌دستانه، حفاظت از مردم از طریق کنترل گروه‌ها یا افرادی است که تهدیدی برای مردم محسوب می‌شوند. برای اقدامات تروریستی، این کار با هدف جلوگیری از یک حمله تروریستی انجام می‌شود. اقدامات پیش‌دستانه علیه افرادی استفاده می‌شود که شواهد کافی برای پیگرد قانونی وجود ندارد، این اقدامات متکی بر اطلاعاتی است که به طور سنتی در دادگاه پذیرفته نمی‌شود.» (Donkin, 2011: 196) بنابراین تغییر در بار اثبات و جمع‌آوری شواهد و تحول در مفهوم مسئولیت‌پذیری و تسری آن به زمان پیش از ارتکاب جرم و نسبت به تهدیدهای آینده، ضرورت به کارگیری راهبردهای پیش‌دستانه در کنترل تروریسم را موجه و مجاز می‌سازد. «در سال ۲۰۰۵ وزارت کشور انگلستان، طرح‌هایی برای اصلاح قانون‌گذاری ضد تروریسم ارائه داده و درخواست کرد که معیار بار اثبات دعوی، از «فراتر از هرگونه ظن معقول» (Beyond Reasonable doubt) به «توازن احتمالات» (Balance of probabilities) تغییر پیدا کند. همچنین وزارت کشور فدرال آلمان، اخیراً خواستار تصویب قانونی شده است که بر اساس آن بتوان افراد خطرناک را توقیف کرد؛ اگرچه اتهامات آن‌ها هنوز ثابت نشده باشد (مهدوی‌پور و شهرانی‌کرانی، ۱۳۹۶: ۸۴). با وجود آنکه فرایند اجرایی اقدام‌های پیش‌دستانه، همانند فرایند رسیدگی و آیین دادرسی مطروحه در سیستم عدالت کیفری که مبتنی بر مدارک، ادله و مستندات دقیق و قابل اطمینان است، نمی‌باشد. ولی صدور تدابیر پیش‌دستانه نیازمند رعایت معیارهایی است تا هم از سوءاستفاده قضایی کاسته شود و هم مانعی در نیل به اهداف تحفظ امنیت و حفظ نظم عمومی نگردد؛ لذا با وجود آنکه جهت اتخاذ اقدام‌های پیش‌دستانه، معیارهای نسبتاً آسان‌تری در مقایسه با ادله سیستم عدالت کیفری نیازمند است، به کارگیری این نوع تدابیر بی‌نیاز از اصول و قواعد نیست. بنابراین در نظام‌های حقوقی معیارهایی از قبیل معیار سوءظن منطقی (Reasonable suspicion)، معیار ضرورت (Necessity test) و ملاحظات مربوط به تناسب برای اتخاذ تمهیدات پیش‌دستانه ارائه شده است. همچنین سازوکارهای پیش‌دستانه محدود به طیف زمانی مشخصی از قبیل «دوره‌های زمانی ۱۲ ماهه در نظام حقوقی استرالیا (White, 2008: 1) و دوره زمانی ۲ ساله در کشور انگلستان (TPIM Act, 2011: 4) است.

۴-۵. مدیریت خطر و کاهش خسارات

یکی دیگر از مبانی توجیهی کاربست رویکرد پیش‌دستی در کنترل تروریسم، مدیریت خطر ناشی از تروریسم است. «کمیساریای پلیس فدرال استرالیا (The Australian Federal Police Commissioner) گزارش کرد: از معضلات بسیار بزرگی که ما با آن مواجه هستیم، نیاز شدید به مدیریت خطر است. در نتیجه ما باید بین نیاز به پیشگیری از وقوع یک حادثه در مقایسه با نیاز به گردآوری مدارک برای تضمین پیگرد قانونی موفقیت‌آمیز تعادل ایجاد کنیم. در نتیجه ما در یک مسئله تروریستی زودتر از آنچه معمولاً در تحقیقات جنایی دیگر انجام می‌دادیم، مداخله می‌کنیم. این امر گاهی به این معنی است که تعقیب قضایی بعدی می‌تواند دشوار و طولانی باشد؛ زیرا ما با عناصری که اغلب بر شواهد ضمنی و نه مدارک عینی و حقیقی متکی است، سر و کار داریم.» بنابراین پیشگیری از تروریسم و پیگیری امنیت، به پیش‌بینی و مدیریت خطر به‌طور کامل منجر شده است. اصطلاح حالت خطرناک و خطر آینده اشاره ضمنی می‌کند به یک برچسب سیاسی برای کنترل‌شدن، تنظیم و مجازات افراد و گروه‌هایی که تهدیدی برای امنیت موجود محسوب می‌شوند (McCulloch & Pickering, 2009: 634-636). بنابراین مدیریت خطر و صدمات تروریسم ضرورت اتخاذ راهبردهای پیش‌دستانه در مواجهه با تروریسم را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد.

نتیجه‌گیری

امروزه تروریسم به‌عنوان یکی از اشکال دیرینه خشونت و هراس‌افکنی به یکی از معضلات بحث‌انگیز بین‌المللی تبدیل شده است. با توجه به گسترش ارتباطات و تزايد فناوری‌های جدید، اقدام‌های تروریستی، دیگر از شکل سنتی خود فاصله گرفته و هرروزه بر شمار قربانیان خود می‌افزاید. بنابراین دیگر صرف اتخاذ مجازات پس از ارتکاب جرائم تروریستی پاسخ‌گوی شرایط مخاطره‌آمیز کنونی نبوده و نیازمند راهکارهای نوین جهت رویارویی با تروریسم، آن هم در مرحله پیش از ارتکاب حملات تروریستی می‌باشیم. در راستای مواجهه با تروریسم، رویکرد جدید صرفاً اتخاذ رهیافت‌های تنبیهی و پاسخ‌های کیفری آن هم پس از ارتکاب جرائم تروریستی نیست؛ بلکه در برهه کنونی نیاز به اتخاذ تدابیری در مرحله پیش از ارتکاب جرم تروریستی به‌شدت محسوس است. از این‌رو مفهوم راهبردهای پیش‌دستانه در رویارویی با تروریسم و اتخاذ تدابیر قهرآمیز در مرحله قبل از ارتکاب جرم، به‌عنوان شکل جدیدی از استراتژی‌های مواجهه با تروریسم متجلی شده است. تدابیر پیش‌دستانه دارای ماهیت پیشگیرانه، تنبیهی، جبرانی، محدوده‌کننده، اجباری و قهرآمیز است. جایگاه قانونی، مداخله اولیه در خطرهای قریب‌الوقوع، عدم ورود در فرایند رسیدگی کیفری و استثنایی بودن از ویژگی‌های سازوکارهای پیش‌دستانه است که نسبت به مظنونین

جرائم تروریستی اتخاذ می‌گردد. دلایل متعددی برای توجیه دولت در به‌کارگیری این تدابیر برای حفاظت از مردم از آسیب‌های جرائم تروریستی وجود دارد. در این زمینه می‌توان به مواردی از قبیل مبنای احتیاطی، مدیریت خطر تروریسم، دشواری پیگرد قانونی مرتکبین، تحول مفهوم مسئولیت‌پذیری و کاهش خسارات به‌عنوان مبانی توجیه‌کننده اقدام‌های پیش‌دستانه در مواجهه با تروریسم اشاره کرد.

با عنایت به آنکه کشور ما از جمله مناطقی است که به کرات آماج انواع حملات تروریستی و هجمه‌های زیان‌بار آن بوده است، انجام مطالعات دقیق و ارائه چهارچوبی واحد از مفهوم و ماهیت اقدام‌های پیش‌دستانه دارای اهمیت بسزایی است؛ چراکه با توجه به اینکه رهیافت جدید مواجهه با تروریسم و مفهوم نظارت بر آن از اقدام‌های تازه‌آغاز شده تلقی می‌گردد، پژوهش در این حوزه در حیطه ادبیات حقوقی کشور به شدت مغفول مانده است. از این‌رو ایجاد حساسیت علمی در فضای آکادمیک و دانشگاهی و تحول نگرش سنتی سیستم تقنینی نسبت به رویکردهای نوین پیشنهاد می‌شود. با بررسی رویکرد نظام حقوقی کشور در ارتباط با کنترل تروریسم مشخص می‌گردد که قوانین کنونی دارای رهیافتی مجازات‌محور و پسانگر است و تمهیدات پیش‌دستانه و پیش‌نگرانه‌ای که در دیگر نظام‌های حقوقی استقبال شده است، جایگاه چندانی در نظام حقوقی کشور ما ندارد. لذا انطباق با راهبردهای نوین توصیه می‌شود؛ چراکه اتخاذ رویکرد نوین در این زمینه می‌تواند با منافع ملی نیز سنخیت داشته باشد. به‌عنوان نمونه تصویب قانون لزوم بازرسی و انگشت‌نگاری از اتباع آمریکایی در مبادی ورودی کشور مصوب ۱۳۸۵ از جمله اقدام‌های متقابلی است که متناسب با رفتار آمریکا با اتباع ایرانی صورت پذیرفت. همچنین به‌منظور خشتی‌کردن حملات تروریستی و جلوگیری از آثار زیان‌بار آن، قانونگذار برخی محدودیت‌ها را در سطح جامعه اعمال کرده است. به‌عنوان نمونه طبق تبصره ۲ «قانون مقابله با نقض حقوق بشر و اقدامات ماجراجویانه و تروریستی آمریکا در منطقه» هرگونه همکاری با دولت و نیروی نظامی و اطلاعاتی آمریکا در جرائم تروریستی، مستوجب محکومیت به مجازات مقرر در ماده (۵۰۸) قانون مجازات اسلامی می‌باشد. بنابراین چنین رویکرد تمیعی و محدودکننده‌ای به‌منظور پیش‌دستی بر تهدیدهای تروریستی در نظام تقنینی کشور تدوین یافته است. بنابراین اتخاذ رویکردی جامع در انطباق با راهبردهای جدید و بهره‌مندی از رهیافت‌های اجرایی به‌منظور مهار تروریسم می‌تواند رویکرد مبتنی بر رسیدگی کیفری کنونی را در مواجهه با تروریسم تکمیل سازد. پرواضح است با توجه به ماهیت تحدیدی و قهرآمیز تدابیر پیش‌دستانه، اقدامات مزبور باید با احتیاط و با اتکاء به اصل قانونمندی بودن جرائم و مجازات‌ها اتخاذ گردد. جایگاه قانونی داشتن و تصریح دقیق این تدابیر در متون قانونی کشور می‌تواند به‌عنوان نخستین گام در شناسایی رویکردهای نوین کنترل تروریسم و

تحفظ آزادی‌های فردی متمرکز واقع شود. همچنین اقدام‌های مزبور باید به‌عنوان تدابیر استثنایی و مضیق و در موارد ضروری و محدود اتخاذ گردد. بی‌تردید توجه به پارادایم‌های نوین در عرصهٔ مقابله با تروریسم می‌تواند در خنثی‌سازی جرائم تروریستی و اقدام‌های خرابکارانه و نیز صیانت از اموال و انفاس مردم به ثبات امنیت و تحقق صلح منتج گردد.

منابع

الف) فارسی

۱. بصیری، محمدعلی؛ آقامحمدی، زهرا (۱۳۹۶)، «آینده‌پژوهی خاورمیانه طی سه دهه آینده؛ تحلیل روندهای مقابله با تروریسم در سطح بین‌الملل»، فصلنامه تحقیقات سیاسی بین‌المللی دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرضا، ش ۳۱، صص ۸۶-۱۱۶.
۲. خبیری، کابک؛ دربندی، مارال (۱۳۹۰)، «حقوق بین‌المللی و مسئله تروریسم»، فصلنامه علوم سیاسی و روابط بین‌الملل، ش ۱۷، صص ۱۷۸-۱۵۱.
۳. سلیمی، حجت (۱۳۹۷)، «تروریسم و نظام عدالت کیفری: دیوان کیفری بین‌المللی یا دادگاه مختلط»، پژوهشنامه حقوق کیفری، ش ۱۸، صص ۲۰۹-۱۸۳.
۴. شریفی‌طرازکوهی، حسین؛ شبستانی، علی (۱۳۹۰)، «مقابله با تروریسم در پرتو سیاست‌های اتخاذی جمهوری اسلامی ایران»، مجله سیاست دفاعی، سال ۱۹، ش ۷۶، صص ۵۴-۹.
۵. صابر، محمود؛ صادقی، ولی‌الله (۱۳۹۲)، «آموزه‌شناسی مسئله صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی در رسیدگی به تروریسم، تعالی حقوق»، ش ۴، صص ۱۶۷-۱۴۷.
۶. طالقانی، حسین؛ نمایان، پیمان (۱۳۹۲)، «اعمال دفاع پیش‌دستانه در مبارزه با تروریسم؛ نفی یا اثبات مشروعیت، مطالعات بین‌المللی پلیس»، ش ۱۶، صص ۱۱۲-۹۵.
۷. عالی‌پور، حسن (۱۳۸۸)، «امنیت ملی و حقوق متهم؛ مطالعه تطبیقی آئین دادرسی در قبال اقدامات تروریستی»، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال دوازدهم، ش ۱، صص ۴۴-۵.
۸. مهدوی‌پور، اعظم؛ شهرانی‌کرانی، نجمه (۱۳۹۳)، «امنیتی شدن جرم‌شناسی: راهبردها و آثار آن برحقوق کیفری»، پژوهشنامه حقوق کیفری، سال ۵، ش ۹، صص ۱۸۸-۱۵۹.
۹. نمایان، پیمان (۱۳۹۰)، «صلاحیت قضایی دیوان کیفری بین‌المللی در رسیدگی به تروریسم»، مطالعات راهبردی، ش ۵۱، صص ۵۹-۸۴.

ب) غیر فارسی

10. Anderson Q.C., David (2016), **The Terrorism Acts In 2015: Report of The Independent Reviewer on The Operation of The Terrorism Act 2000 And Part 1 Of the Terrorism Act 2006**. Decemember 2016, London: The Stationery Office.
11. Anderson, David (2012), **Control Orders In 2011; Final Report of Independent Reviewer on The Prevention of Terrorism Act 2005**, London: The Stationery Office.
12. ANZCTC: Australia New Zealand Counter- Terrorism Committee (2017), **National Counter-Terrorism Plan**, 4The Edittion, Australia: Melbourne.
13. Ashworth, Andrew; Zedner, Lucia (2014), **Preventive Justice, First Edition, Impression 1**, Oxford University Press.

14. Bandyopadhyay, Subhayu; Sandler, Todd (2009), "The Interplay between Preemptive and Defensive Counterterrorism Measures: A Two-Stage Game", Research Division Federal Reserve Bank of St. Louis Working Paper Series, 1-32.
15. Bothe, Michael (2003), "Terrorism and the Legality of Pre-emptive Force", EJIL Vol. 14, No. 2, pp 227-240.
16. Byers, Michael (2002), "Shorter Articles, Comments and Notes :Terrorism, The Use of Force and International Law After 11 September", ICLQ vol 51, pp 401-414.
17. Cole, David (2014), **The Difference Prevention Makes: Regulating Preventive Justice, Crim Law and Philos, Georgetown University Law Center**, Washington, Dc: USA, DOI 10.1007/s11572-013-9289-7. PP 1-20.
18. Donkin, Susan (2011), **The Evolution of Pre-emption in Anti-Terrorism Law: A Cross Jurisdictional Examination**. PhD diss, ARC Centre of Excellence in Policing and Security, School of Criminology and Criminal Justice Arts, Education and Law Griffith University.
19. Glennon, Michael J (2005), Preemptive War Reduces Terrorism. Are efforts to reduce terrorism successful? United States of America: Gale and Greenhaven Press, www.gale.com, pp 36-43.
20. Lacey, Nicola (2015), "Book review: preventive justice", British Journal of Criminology, Available in LSE Research Online: April 2015, DOI: 10.1093/bjc/azv 015, pp 1-3.
21. McCulloch, Jude; Pickering, Sharon (2009), "Pre-Crime and Counter- Terrorism: Imagining Future Crime in the War on Terror", BRIT. J. CRIMINOL, 49, PP 628-645.
22. OHCHR: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2008), Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism (Fact Sheet No. 32), United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights Geneva.
23. OSCE: Organization for Security and Co-operation in Europe (2014), Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach. Vienna.
24. OSCE: Organization for Security and Co-operation in Europe (2011), Preventing and Combating Terrorism: The Human Dimension, Annual Security Review Conference, Vienna.
25. Prevention of Terrorism Act 2005. Parliament of the United Kingdom, www.legislation.gov.uk.
26. Reisman, W. Michael; Armstrong, Andrea (2006), "The Past and Future of the Claim of Preemptive Self-Defense", Faculty Scholarship Series. Paper 957. Vol. 100, pp 550- 524.
27. Sabir, Rizwaan (2014), **Understanding Counter-Terrorism Policy and Practice in the UK since 9/11**, A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy, University of Bath Department of Social and Policy Sciences.
28. Smith, Imran. O (2006), "Terrorism, pre-emptive self defence and state interests: what challenges for contemporary international legal order?" Amicus Curiae, Issue 67, pp 14-24.
29. Stern, Jessica; Wiener, Jonathan B. (2006), "Precaution against Terrorism, Journal of Risk Research", Vol. 9, No. 4, 393-447.
30. Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011. Parliament of the United Kingdom, www.legislation.gov.uk.
31. Tulich, Tamara (2012), "Prevention and Pre - emption in Australia's Domestic Anti - terrorism Legislation, International journal for crime, justice and social democracy", IJCI, 1(1), pp 52-64.
32. United Nations Publication (2009), **Handbook on Criminal Justice Responses to Terrorism**, CRIMINAL JUSTICE HANDBOOK SERIES, New York.
33. Walker, Clive (2013), "The Reshaping of Control Orders in The Uited Kingdom: Time for A Fairer Go", Australia, Melbourne University Law Review, Vol 37, pp143-188.
34. White, Lisa (2008), "Australia: Terrorism Laws: Control Orders". The Law Library of Congress, www. law.gov.pp 1-5.