

تروریسم بین المللی و شورای امنیت

□ از: محمدحسن ضیائی فر - دبیر کمیسیون حقوق بشر اسلامی

طرح مسأله:

شاید کمتر کسی را بتوان یافت که طی چند دهه گذشته مکرراً با کاربرد واژه تروریسم بنحوی که مفهوم آن ابهام برانگیز و حتی متضاد باشد روبرو نگردیده باشد. چه بسا انسانهایی که با تصویری عامیانه یا از سرانگیزه‌های خاص آن را لقلقه زبان خویش ساخته‌اند بی‌آنکه بدانند حدود مفهومی آن یا به تعبیر اصولیون «ماوضع له» آن چیست؟ تأسف‌انگیزتر، چه بسیار دولت‌ها که از این عدم تعین در کاربرد دقیق یک لفظ و مفهوم آن نهایت سوءاستفاده را کرده و آن را وسیله و ابزار پیشبرد اهداف خاص سیاسی خود قرار داده و می‌دهند. البته چنانکه در جای دیگری گفته‌ایم، این ابهام و نقص را در بسیاری از دیگر مفاهیم مورد استفاده در صحنه بین‌المللی (خصوصاً مفاهیم در قلمرو حقوق بشر) نیز می‌توان یافت^۱ لیکن نمونه‌ها و مصادیق دردآلود و تأسف‌آور در مورد کاربرد تروریسم به جهت طبع ویرانگر و غیرانسانی آن و هم چنین ادراک توأم با تنفر از «هرآنچه تروریسم خوانده شود» برجسته‌تر و توجه‌برانگیزتر جلوه می‌کند.

به جهت همین جلوه خاص و عواقب خطرناک وضعیت موجود بوده که بسیاری از صاحب‌نظران و محققان طی چند سال اخیر کوشش فراوانی در جهت تبیین مباحث نظری موضوع تروریسم مبذول داشته‌اند^۲ و هر یک به فراخور بضاعت علمی خود سعی کرده‌اند خلأتی را پر نمایند که البته به جهت کارکردها و اهداف متفاوت و بعضاً متضاد دولتها در صحنه بین‌المللی، علی‌رغم شعارهای بسیار، هنوز توافقی همگانی در

این خصوص حاصل نگشته و طبیعتاً به دلیل عدم توافق بین دولتها هیچ مقررات لازم‌الاجرای جامعی نیز در این زمینه وجود ندارد. مجامع بین‌المللی هم با توجه به کارکردهای خود و میزان تأثیرپذیری از کشورهای خاص، واکنش‌های متفاوتی از خود بروز داده و می‌دهند. سئوالات مهم و متفاوتی حول موضوع تروریسم بدون پاسخ مانده یا جدیداً مطرح می‌شود؛ از جمله:

- مرز بین تروریسم و دفاع مشروع یا اقدامات در راستای تعیین سرنوشت چیست؟ مضافاً به اینکه اشکال و نمودهای تحقق تروریسم چگونه است؟
- به چه میزان پدیده تروریسم بر روند تحول حاکمیت کشورها تأثیر گذاشته و می‌گذارد؟

- نقش استراتژیها و سازوکارهای چندجانبه برای پیشگیری از اقدامات تروریستی خصوصاً حدود صلاحیت نهادهای بین‌المللی و توافق‌نامه‌های چندجانبه و بالتبع میزان تعهدات کشورها در قبال آنها چگونه است؟
و سرانجام از گذر پاسخ به پرسش‌های فوق و توافق در مورد آنها خواهد بود که احتمالاً دست یافتن به تعریف جامعی از تروریسم و به دنبال آن عزم سیاسی لازم برای مقابله و پیشگیری ممکن خواهد شد.

در نوشتار حاضر سعی شده است پس از طرح اجمالی پاره‌ای از تفاسیر موجود مربوط به مفهوم تروریسم بین‌المللی و مروری فشرده بر روند تلاش‌های بین‌المللی برای تبیین تروریسم، نقش یکی از مهمترین نهادهای بین‌المللی (شورای امنیت سازمان ملل) - که هم ترکیب آن سیاسی است و هم قدرت اجرایی فراوانی بدان محول شده - در خصوص مقوله مزبور

مورد بررسی قرار گیرد. طبیعی است پس از درک نقش شورادر این زمینه، ارزیابی روند احتمالی آتی و هم چنین برآورد تهدیداتی که از این حیث متوجه امنیت ملی کشورها می‌باشد میسر خواهد بود؛ که البته این مهم نیز در حد مجال فعلی مورد بررسی قرار گرفته است.

لازم به ذکر است که تجویزات و مفاهیم و اصول مورد بحث در این نوشته، خصوصاً از زاویه امنیت ملی، منحصر به جمهوری اسلامی ایران نیست و همانگونه که در خود متن یادآوری شده نسبت به همه کشورها و ملل مستقل جهان تعمیم دارد.

تنوع تفسیرهای موجود مربوط به تروریسم بین‌المللی

در مورد اینکه بطور کلی تروریسم خشونت است یا اشکال خاصی از خشونت را دربرمی‌گیرد، آیا باید بر خصیصه سیاسی آن تأکید کرد و بر روش جنگی آن یا بر نوع استراتژی و روش نظام‌مند* آن یا بر غیر قابل پیش‌بینی بودن و جنبه‌های نمادین آن و... توافق وجود ندارد.^۳

«والتر» تروریسم بین‌المللی را پاره‌ای از معضلات متنوع جهان امروزی می‌داند، که تحت هدایت دولت یا دولتهایی بر ضد کشورهای دیگر با همکاری گروه‌های مختلف بوقوع می‌پیوندد و غالباً به حملات به اتباع خارجی یا اموال آنان در سرزمین کشور خود یا جای دیگر نیز اشاره دارد.^۴ دیگری، تروریسم را خشونت غیر منتظره و غیر معمول می‌داند که بیشتر برای تحت فشار قرار دادن یا ارعاب به کار می‌رود؛ همچنین به معنای نفوذ در رفتار سیاسی مخالفان از طریق حمله و تهدید اهدافی است که بیش از اهمیت مادی جنبه نمادین دارد، به همین جهت قربانیانش غالباً شهروندان هستند اگرچه تروریست‌ها ضرورتاً نیازمند ایجاد ضرب و جرح نیستند.^۵ نویسنده‌ای دیگر با تأکید بر اینکه اصولاً تروریسم بین‌المللی یک پدیده متفرق زائیده رکود اجتماعی نیست بلکه ریشه در ثبات و اهداف سیاسی کشورهای توسعه‌طلب و گروه‌هایی که از آن بهره می‌برند دارد، کشتن عامدانه و نظام‌مند بیگناهان با اهداف سیاسی را تروریسم دانسته و در تمایز تروریست از مبارز راه آزادی سه معیار ذکر می‌کند: ۱- روش جنگی‌شان متفاوت است؛ ۲- مبارز راه آزادی با حاکمیت ظالمانه می‌ستیزد؛ ۳- تروریست‌ها با رژیم‌های مستبد هم پیمانند.^۶

وی همچنین مدعی شده که تروریسم فعلی ریشه در دو مکتب اقتدارگرایی کمونیسم و بنیادگرایی اسلامی (!) دارد^۷ که البته با توجه به نان‌خور بودن وی نزد دستگاه صهیونیستی چنین ادعائی غیرمنتظره نیست.

مؤلف کتاب راهنمای تروریسم بین‌المللی تلاش کرده از طریق طبقه‌بندی تروریسم ماهیت آن را تبیین کند. وی مدعی وجود سه طبقه تروریستی است: ۱- تروریسم انقلابی برای براندازی حکومت؛ ۲- تروریسم ظالمانه برای حفظ و دفاع از حکومت؛ ۳- تروریسم فروانقلابی (Sub - Revolutionary) که ترور را در جهت حصول اهدافی همانند وادار ساختن حکومت به تغییر سیاست یا درواکنش به سیاست حکومت به کار می‌گیرد. نویسنده معتقد است که دسته‌های اول و سوم، خود به چهار گروه عمده قابل تقسیم است:

الف- ناسیونالیست‌ها و گروه‌های جدائی طلب مثل افراطیون سیک یا

ارتش جمهوریخواه ایرلند (IRA)؛

ب- گروه‌های چپ‌گرای انقلابی همانند گروه‌های متعدد آمریکای لاتین در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰؛

ج- گروه‌های راست‌گرا که بعنوان تروریست‌های سیاه شناخته می‌شوند، چون سازمان گرگ‌های خاکستری ترکیه؛

د- تروریست‌های منفرد که با توجه به توسعه دو تکنولوژی (ارتباطات هوائی و مسافرتی و مطبوعاتی و رسانه‌ای) زمینه اقدام برایشان بیشتر فراهم گردیده است.^۸

مؤلفی دیگر با اشاره به اینکه تاکنون قریب صد تعریف از تروریسم ارائه شده ولی هنوز توافقی در مورد یک تعریف مشخص وجود ندارد، سعی کرده عناصر مشترک در میان همه تعاریف را بیان دارد که به اعتقاد وی عبارتند از: نخست، تروریسم مشتمل بر کاربرد خشونت یا تهدید به خشونت است؛ دوم، خشونت تروریسم غیر قابل پیش‌بینی است؛ سوم، قربانیان تروریسم غالباً ارزش نمادین دارند؛ چهارم، تروریسم در پی تبلیغات، جنگ روانی و نشر ایده‌ای خاص است؛ پنجم، تروریست‌ها دارای اهداف سیاسی که غالباً متنوع می‌تواند باشد هستند؛ ششم تروریسم مسئله‌ای بسیار پیچیده است.^۹

نویسنده کتاب تروریسم و دولت، ۱۲ ویژگی برای تشخیص تروریسم دولتی بر شمرده که عبارتند از:

۱- اقدامات سیاسی دولتی نسبت به مردمش برای اعمال تسلط از راه ایجاد ترس که می‌تواند با کنترل اخبار مطبوعات، لغو گردهمانی‌های گروه‌ها، ضرب و شتم، شکنجه، توقیف‌های وسیع، محاکمات ناعادلانه، اعدام‌های سریع تحقق پیدا کند؛

۲- حمله مسلحانه قوای نظامی یک دولت به اهدافی از دولت دیگر که در آن شهروندان ساکن بوده و خطر متوجه آنهاست؛^{۱۰}

۳- تلاش در جهت از بین بردن مأموران دولت‌های دیگر، خواه این کار از طریق نیروی نظامی صورت پذیرد یا با استفاده از واحدهای مسلح ویژه و عملیات پنهان نیروهای امنیتی یا عاملان آنها از کشور ثالث؛

۴- اشغال نظامی یک کشور، خواه به صورت کنترل مستقیم باشد یا ایجاد پایگاه عملیاتی؛

۵- عملیات پنهان بوسیله تشکیلات امنیتی یا سایر نیروهای یک دولت که در پی بی‌ثبات کردن یا ساقط ساختن دولت دیگر است؛

۶- تبلیغات مبتنی بر مطالب نادرست توسط یک دولت، خواه با هدف بی‌ثبات ساختن دولت دیگر باشد یا ایجاد حمایت عمومی از نیروهای نظامی یا سیاسی یا اقتصادی هدایت شده در کشور دیگر؛

۷- عملیات نظامی، مانورها یا بازیهای انجام شده توسط یک دولت خارج از سرزمین یا ابهای سرزمینی آن؛^{۱۱}

۸- بکارگیری و حمایت از مزدوران نظامی توسط یک دولت به منظور ساقط ساختن حکومت کشور دیگر؛

۹- حمایت از دولتهائی که حق تعیین سرنوشت مردم را نفی می‌کنند (به هروسيله که باشد)؛

۱۰- فروش تسلیحات در حمایت از استمرار جنگ‌های منطقه‌ای، علیرغم تلاشهایی که در جهت یافتن راه حل سیاسی صورت می‌پذیرد؛

۱۱- انتقال سلاح‌های هسته‌ای توسط یک دولت به سرزمین یا ابهای سرزمینی یا فضای هوائی دولتهای دیگر یا در ابها و فضای بین‌المللی؛

۱۲- توسعه، آزمایش و بکارگیری سیستم‌های تسلیحاتی فضائی و

تروریسم بعنوان يك نوع جرم بین المللی کوششها درجهت تدقیق انواع مختلف جرائم و اقداماتی که زیر این چتر عام می تواند صورت پذیرد، به عمل آید. کاربرد وسیع عبارتی چون تروریسم نظامی، اقتصادی، سیاسی و... توسط کشورها و گروههای مختلف که در ذات آن ادعای وقوع بی عدالتی (چه درست یا نادرست) نهفته است مؤید عینی دیدگاه فوق است. اما مشکل درعمل همچنان باقی است، چرا که عدالت را هر يك به نحوی تفسیر می کنند. مضافاً به اینکه قاضی تطبیق مورد با عدالت مفروض نیز خود مدعی یا مدعیان هستند. درحال حاضر هیچ مرجع بیطرفی برای قضاوت درخصوص مسئله فوق وجود ندارد. نهادهای بین المللی موجود تنها در صورتی می توانند نسبت به يك کار تروریستی واکنش نشان دهند که منطبق با اختیارات و وظائفشان باشد و البته درعمل همان گونه که تاکنون اتفاق افتاده، ممکن است برخلاف عدالت اقدام نمایند چرا که خود در شناخت عدالت و تحقق آن در محیط داخلی خود مشکل دارند و تا زمانی که جامعه بین المللی نتواند این نقیصه را مرتفع سازد دولت های مستقل نمی توانند برای حفظ امنیت ملی خویش به واکنش بین المللی دل ببندند.

روند تلاشهای بین المللی برای مقابله با تروریسم

قدیمی ترین اصل بین المللی برای برخورد با تروریسم، «استرداد یا محاکمه»^{۲۰} است که توسط هوگو گروسویوس در کتاب جنگ و صلح (۱۶۳۱) تشریح گردیده و متعاقباً بطور نسبی در هر معاهده یا قرارداد بین المللی مربوط به برخورد با تروریسم بین کشورها درج شده است.^{۲۱} جامعه بین المللی پس از سالها مشاهده اقدامات خشنی که تروریستی خوانده می شد بالاخره در ۱۶ نوامبر ۱۹۲۷ در این خصوص معاهده ای تهیه کرد که البته هیچگاه لازم الاجرا نشد.^{۲۲} در خلال دهه ۱۹۳۰، شش کنفرانس در اروپا توسط دفتر تدوین حقوق کیفری (BUCL) برگزار شد که سه کنفرانس تمرکز بر تروریسم داشت. در اجلاسهای مزبور تروریسم بعنوان تهدیدی نسبت به امنیت دستجمعی تلقی گردید.^{۲۳} در دهم دسامبر ۱۹۳۴، شورای جامعه ملل به اتفاق آراء قطعنامه ای گذراند که در آن آمده بود: «وظیفه هر کشور است که نه تشویق کند و نه اجازه دهد در سرزمینش هرگونه فعالیت تروریستی با هدف سیاسی انجام پذیرد.» همچنین تأکید شده بود که همه کشورها می بایست تمام توان خویش را درجهت جلوگیری و منع اقدامات دارای این ماهیت به کار گیرند و در این خصوص به سایر کشورها مساعدت نمایند.

پس از ترور الکساندر پادشاه یوگسلاوی، جامعه ملل کمیته ای برای تحقیق در زمینه تروریسم ایجاد کرد و نتیجه کار کمیته مزبور به صورت کنوانسیون تحت عنوان «معاهده منع و مجازات تروریسم»^{۲۴} (شانزدهم نوامبر ۱۹۳۷) درآمد. گرچه این معاهده نیز هرگز لازم الاجرا نگردید، لیکن دوسابقه مهم از نگرش جمعی نسبت به تروریسم ایجاد کرد:

۱- معاهده این نکته را تأیید کرد که براساس حقوق بین الملل و میثاق جامعه ملل کشورها متعهدند از اقدامات تروریستی نسبت به کشورهای دیگر که نشأت گرفته از سرزمین آنهاست جلوگیری و مرتکبین را مجازات کنند؛

هسته ای و سایر تسلیحات دارای قدرت تخریبی وسیع که در همه شرائط احتمالی کشتار دستجمعی یا تخریب محیط زیست را افزایش می دهد؛^{۲۵} وزارت دفاع آمریکا «کاربرد یا تهدید به کاربرد غیرقانونی زور یا خشونت توسط يك سازمان انقلابی برضد اشخاص یا اموال به قصد مجبور ساختن یا ارباب حکومت ها یا جوامع، که غالباً با اهداف سیاسی و ایدئولوژیک همراه می باشد» را تروریسم دانسته است.^{۲۶}

وزارت خارجه آمریکا، خشونت با انگیزه های سیاسی را که بطور غیرمنتظره علیه اهداف غیرمبارز (Non Combatant)^{۲۷} توسط گروههای فرملی یا عوامل دست نشانده دولتی به کار رود، تروریسم خوانده است.^{۲۸} معاهده ۱۹۲۷ درخصوص برخورد با تروریسم که هرگز لازم الاجرا نشد، تروریسم را چنین تعریف کرده بود:

«تلاشها با هدف ایجاد تحولاتی درحکومت، اخلال در ارائه خدمات عمومی، مسموم ساختن روابط بین الملل، قتل رؤسای دول یا نمایندگان حکومت ها، تخریب ابنیه، تسهیلات و ارتباطات عمومی، ایجاد آلودگی غذا یا آب و تحریک بیماریهای واگیر».^{۲۹}

کمیسیون حقوق بین الملل در ماده ۲۴ مقررات مربوط به جرائم بین المللی که چندسال پیش مطرح شد، «روادانستن اقدامات دارای يك ماهیت برای ایجاد حالت وحشت در اذهان عامه و گروههای انسانی» را در تعریف تروریسم بیان نموده است.^{۳۰}

معاهده اروپائی منع تروریسم (۱۰ نوامبر ۱۹۷۶) نیز فهرستی از اقداماتی که جرم تروریسم را تشکیل می دهد برشمرده است. همین روند را در بسیاری از دیگر کتب و اسناد تنظیم شده در کنفرانس های بین المللی که ذکر آنها خارج از حوصله نوشتار فعلی است می توان یافت.

آنچه پس از مرور اجمالی برپاره ای از تفاسیر مربوط به قلمرو مفهومی تروریسم می توان گفت آن است که اولاً، تعریف مشخصی از تروریسم بین الملل که جامع و مانع باشد درحال حاضر نه میسر است^{۳۱} و نه تلاش علمی بدون در نظر گرفتن علل و زمینه های ایجاد تروریسم و اراده سیاسی دولتها در این راستا، مشکلی را حل می کند؛ بلکه ضروری است از طریق علل چاره ای برای معلولها یافت بعلاوه بر عناصر مشترک همه تعاریف بسنده نمود و در پی حل حدود اختلاف برانگیز مثل تمیز تروریسم از مبارزه در راه آزادی و تعیین سرنوشت و... برآمد تا آنگاه درصد امکان حصول تعریف جامعی از تروریسم بین الملل و ترغیب کشورها به رعایت قواعد مربوط بیشتر شود. چندی قبل در اجلاس سران عدم تعهد (مهرماه ۱۳۷۴) در کلمپیا نیز این واقعیت مورد تأکید قرار گرفت.^{۳۲}

ثانیاً، با عنایت به مشکل مذکور دربند قبلی، آنچه امروزه در صحنه عملی مشاهده می شود به این نحو است که کشورها و گروههای مختلف همه مدعی رعایت قواعد بین المللی هستند و خود را ذی حق می دانند و از سوی دیگر حسب دیدگاه سیاسی شان مصداقی را تروریستی به شمار می آورند، حتی درباره ای مواقع اقدام به مواجهه نظامی می نمایند که البته براساس حقوق بین الملل اقدام اخیر غیرقابل توجیه است مگر تحت شرائط خاص و استثنائی که آن هم محل بحث است.^{۳۳} در يك تحلیل ذهنی (Subjective) از رفتار کشورها و گروههای سیاسی مختلف شاید عجالتاً بتوان مدعی شد که «تروریسم در صحنه بین المللی به هر امر خلاف عدالت مبتنی بر اهداف خاص سیاسی اطلاق می شود اعم از اینکه خشونت بار باشد یا از طریق اعمال قدرت نامشروع در شکلی دیگر جلوه کند.» به همین جهت چندان بی ثمر نخواهد بود که به جای تلاش برای تبیین

۲- معاهده، یک دیوان کیفری بین‌المللی ایجاد کرد و صلاحیت استماع دعاوی مربوط به تروریسم را به نحوی که در معاهده تعریف شده بود، به آن داد.

جنگ جهانی دوم همه تلاشهای گذشته را بی اثر کرد تا اینکه پس از تأسیس سازمان ملل، بحث‌ها زیر نظر کمیسیون حقوق بین‌الملل از سر گرفته شد. کمیسیون بیانیه‌ای در خصوص حقوق و وظائف دولتها تهیه دید و در ماده ۴ آن وظیفه‌ای برای کشورها در قبال این نوع اقدامات مقرر داشت. متعاقباً نیز در پیش‌نویس مجموعه مقرراتی تحت عنوان جرائم علیه صلح و امنیت بشریت بدین موضوع پرداخت. کار کمیسیون حقوق بین‌الملل طی سالهای ۱۹۴۷ تا ۱۹۵۵ در مجمع عمومی با تصویب قطعنامه (۱۲) ۱۱۸۶ که مربوط به تجاوز و تروریسم می‌شد ثمر داد. مجمع عمومی مخالفت خود را با تروریسم مجدداً در سال ۱۹۷۰ در قطعنامه ۲۶۲۵ ابراز داشت.^{۲۵} متعاقب ترور در بازیه‌های المپیک مونیخ ۱۹۷۲، نمایندگی آمریکا در سازمان ملل متن معاهده‌ای را در مورد مجازات اقدامات تروریستی بین‌المللی پیشنهاد کرد و از همین جا توافق آشکار حاصل شده طی چند سال قبل در مورد مسأله تروریسم بین‌الملل شروع به از هم پاشیدن نمود.^{۲۶} قطعنامه ۳۰۳۴ مورخ دوم نوامبر ۱۹۷۲ تحقیق و بررسی پیرامون تروریسم را ضروری دانست. به همین جهت در پی تصویب آن سه کمیته ایجاد شد:

۱- کمیته تعریف تروریسم؛

۲- کمیته بررسی موجبات تروریسم؛

۳- کمیته طرح تدابیری برای جلوگیری از تروریسم؛

متأسفانه کار کمیته‌ها به علت اختلاف نظر کشورها تاکنون به نتیجه مورد نظر نرسیده است،^{۲۷} جز آنکه طی این سالها قطعنامه‌هایی تکراری صادر شده و همچنان بر ضرورت رفع پیچیدگی‌های موضوع تأکید گردیده است. از جمله آخرین اقدامات در این زمینه، می‌توان از مصوبه کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل در اجلاس پنجاه و یکم (زمستان ۱۳۷۳) تحت عنوان حقوق بشر و تروریسم (۱۹۹۵/۲۳) یاد کرد که ضمن تأکید بر آخرین مصوبات مجمع عمومی سازمان ملل در این خصوص (قطعنامه‌های ۴۸/۱۲۲ بیستم دسامبر ۱۹۹۳، ۴۹/۶۰ نهم دسامبر ۱۹۹۴، ۴۹/۱۸۵ بیست و سوم دسامبر ۱۹۹۴) از کشورها خواسته است به تقاضای دبیرکل سازمان ملل به موجب پاراگراف ۴ قطعنامه ۴۹/۱۸۵ مجمع عمومی راجع به ایجاد یک صندوق داوطلبانه برای قربانیان تروریسم پاسخ مثبت دهند. همچنین از دبیرکل خواسته است که به جمع‌آوری اطلاعات در این زمینه بپردازد. لازم به ذکر است که دبیرکل در اجلاس پنجاهم مجمع عمومی سازمان ملل (پائیز ۱۳۷۴) طی گزارشی پاسخ کشورهای انبوی، فرانسه، یونان، عراق، سوئد، سوریه را در مورد موضوع فوق منعکس نمود (A/۵۰/۵۸۵).

صرفنظر از مصوبات کاغذی فوق‌الاشعار، اگر بنا باشد معاهدات برجسته‌ای را که طی فعالیت سازمان ملل و مؤسسات تخصصی آن تدوین شده و به هر حال بیانگر تلاش جامعه بین‌المللی برای قاعده‌مند ساختن برخورد با پدیده تروریسم می‌باشد نام ببریم، موارد ذیل قابل ذکر است:

معاهده مربوط به جرائم و اقدامات خاص ارتكابی در هواپیماها (امضاء شده در ۱۴ سپتامبر ۱۹۶۳ توکیو)، معاهده منع تصرف غیر قانونی هواپیماها (امضاء شده در لاهه ۱۶ دسامبر ۱۹۷۰)، معاهده منع اقدامات

غیرقانونی علیه امنیت هواپیمائی کشوری (امضاء شده در مونترال ۲۳ سپتامبر ۱۹۷۱)، معاهده منع و مجازات جرائم علیه اشخاص تحت حمایت منجمله نمایندگان دیپلماتیک (مصوب مجمع عمومی سازمان ملل ۱۴ دسامبر ۱۹۷۳)، معاهده بین‌المللی راجع به گروگانگیری (مصوب مجمع عمومی ۱۷ دسامبر ۱۹۷۹)، معاهده بین‌المللی راجع به حمایت فیزیکی از مواد هسته‌ای (سوم مارس ۱۹۸۰ در وین)، پروتکل مربوط به منع اقدامات خشونت‌بار غیر قانونی علیه امنیت هواپیمائی کشوری (مونترال ۲۴ فوریه ۱۹۸۸)، معاهده منع اقدامات غیرقانونی علیه امنیت دریانوردی (رم ۱۰ مارس ۱۹۸۸)، پروتکل منع اقدامات غیرقانونی علیه امنیت سکوهاى قرارداد شده در فلات قاره (رم ۱۰ مارس ۱۹۸۸)، کنوانسیون مربوط به علامت‌گذاری مواد محترقه پلاستیکی به منظور کشف و تشخیص آنها^{۲۸} (یکم مارس ۱۹۹۱ مونترال).

سواى تلاشهای انجام شده در چارچوب سازمان ملل در مناطق مختلف دنیا، کشورها نیز ترتیبات مختلفی در خصوص تروریسم اتخاذ نموده‌اند که به عنوان مثال می‌توان از کنوانسیون اروپائی منع تروریسم، تنظیم شده در دهم نوامبر ۱۹۷۶ (استراسبورگ) که در ۴ اوت ۱۹۷۸ لازم‌الاجرا گردید یا معاهداتی که در ۱۹۷۱ و ۱۹۸۱ بین اعضاء سازمان کشورهای آمریکائی (OAS) تدوین شد، نام برد. در روابط دوجانبه نیز کشورها غالباً در این خصوص قراردادهائی تنظیم نموده و می‌نمایند^{۲۹} که البته بررسی حدود و محتوای آنها خارج از مجال فعلی است. آنچه متناسب با بحث فعلی می‌توان گفت آنست که تلاشهای انجام شده در قالب نهادهای چندجانبه و قواعد مدون حقوق بین‌الملل متأسفانه تاکنون غیر مؤثر بوده است. دلایل این عدم موفقیت متعدد است و خود می‌تواند موضوع یک پژوهش مفصل باشد، لیکن به عنوان ارائه طریق به ذکر دیدگاه یکی از نویسندگان در زمینه تروریسم بین‌الملل که تا حدودی روشنگر است می‌پردازیم. به نظر وی عدم موفقیت مذکور به دلایل زیر بوده است:

۱) سازمان ملل نگرشی سیاسی نسبت به تجاوز و تروریسم دارد. شکست جامعه ملل بسیاری را متقاعد ساخته نگرش حقوقی به این مسائل کارائی ندارد. سیستم‌های حقوقی می‌بایست ارزشهای مشترک داشته باشند و این امر در حد مناسب برای حمایت از روشهای حقوقی مقابله با تروریسم در سازمان ملل وجود ندارد.

۲) اعضاء سازمان ملل نشان داده‌اند که به استقلال و حاکمیتشان بیش از امنیت در برابر تروریسم ارزش قائلند و به همین جهت بعنوان مثال پناهندگی می‌دهند، حال آنکه نیاز به استرداد و محاکمه تروریست‌هاست. ۳) سازمان ملل در زمینه همکاری بین‌المللی در مورد تروریسم مواجه با موانع دیگری نیز می‌باشد. تعارضات ایدئولوژیک، کشورها را واداشته اقدامات متفاوتی را تروریستی تلقی کنند؛ هم‌چنین وجود علائق میان بعضی از کشورها آنها را از اتخاذ موضعی قوی در مورد تروریسم باز می‌دارد.

۴) سازمان ملل در تلاش برای مؤثر ساختن راه‌حلهای نظامی در قبال تروریسم، توانائی لازم را ندارد.

۵) حقوق بین‌الملل فاقد مکانیزم اجرائی نیرومند برای پیشگیری یا مجازات تروریسم بین‌المللی است.

۶) توافق‌نامه‌های چندجانبه و نیز سازمان ملل نمی‌توانند موافقت همه اعضاء جامعه بین‌الملل را به دست آورند و همین امر اقدام اجرائی

شورا و روند تحولاتی که طی پنجاه سال حیات شورا در ابعاد مختلف به وقوع پیوسته خارج از حیطه نوشتار فعلی است.^{۳۷} لیکن تا آنجا که به بحث حاضر مربوط می‌شود باید گفت از حیث نظری کسانی که درصدد توجیه ورود شورای امنیت در مقوله تروریسم هستند، موضوع را به دو طریق تحلیل می‌کنند؛ یا صراحتاً می‌گویند هرواقع تروریسمی می‌تواند به تشخیص شورای امنیت تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی باشد و طبیعی است که شورا می‌تواند نسبت به آن اقدام نماید.^{۳۸} یا آنکه با بهره‌گیری از اسناد مصوب سازمان ملل که به نوعی مقوله تروریسم را در کنار حقوق بشر مورد توجه قرار داده است، مسأله مقابله با تروریسم را از مقولات مربوط به حقوق بشر دانسته و حقوق بشر بدین صورت را از جمله مصادیق بارز نقض صلح و تهدید صلح و امنیت بین‌المللی می‌شناسند و شورای امنیت را مرجع ذیصلاح برای مداخله به حساب می‌آورند. سیدنی بیلی (Sydney D. Bailey) از جمله افراد گروه اخیر است. وی می‌گوید:

«دورکن از ارکان سازمان ملل به موجب منشور بطور صریح متقبل مسئولیت‌های مربوط به حقوق بشر گردیده‌اند (شورای اقتصادی و اجتماعی به استناد ماده ۶۲ بند ۲ و شورای قیمومت به استناد مواد ۶۷ قسمت C و ۸۷ قسمت B). سه رکن بطور ضمنی در این خصوص مسئولیت‌هایی را متقبل شده‌اند (مجمع عمومی، دیوان بین‌المللی دادگستری و دبیرخانه). تنها رکن سازمان ملل که هیچ مسئولیتی برای آن ذکر نشده شورای امنیت است، غیر از کارکردهایی که درخصوص سرزمینهای تحت قیمومت که به عنوان مناطق استراتژیک شناخته شوند (ماده ۸۳) بیان گردیده؛ که اینهم فقط در مورد جزائر پاسیفیک تحت اداره آمریکا صادق است...^{۳۹} تروریسم بدون شک تهدیدی برای حقوق بشر است، چرا که منظور اصلی آن معمولاً تهدید یا صدمه رساندن به بیگناهان... می‌باشد»^{۴۰}

همان‌گونه که کلام بیلی صراحت دارد، علیرغم تأیید این مطلب از سوی وی که منشور نه تنها در مورد تروریسم و مقابله با آن بلکه در مورد حقوق بشر صلاحیتی به شورا نداده، به جهت تلقی اش از مفهوم صلح بین‌المللی و اینکه بالتبع نقض حقوق بشر می‌تواند موجبات تهدید صلح را فراهم آورد، پای شورای امنیت را به میان آورده است. نامبرده در ادامه نوشتار خود قضایائی عینی را که شورا بدان پرداخته، در تأیید مبنای نظری خود آورده که البته تروریسمی بودن پاره‌ای از آنها محل تردید است. آنچه پس از مرور دیدگاه‌های مطروحه در زمینه ورود شورای امنیت در مقوله تروریسم بین الملل می‌توان گفت آن است که مبانی نظری برای ورود شورای امنیت چندان مستحکم نبوده و مخدوش است بدین معنا که نه فقط قانونی بودن اقدام شورا را به درستی توجیه نمی‌کند^{۴۱} بلکه امکان سوءاستفاده از آن هم وجود دارد. ولی این امر مانع آن نشده که شورا وارد این حوزه نشود.

بررسی رویه عملی شورا در این زمینه

بررسی موارد عینی که شورای امنیت در قبال تروریسم بین‌الملل واکنش نشان داده باشد، به علت ابهاماتی که در مفهوم تروریسم بین‌الملل و هم‌چنین صلاحیت شورا وجود دارد، به آسانی میسر نیست؛ بدین معنا

دستجمعی را منتفی می‌سازد. کشورها غالباً منافع متضاد و متفاوتی دارند و همین امر ممکن است موجب امتناع آنها از تصویب کنوانسیونها شود. (۷) در بیشتر سازمانها، مجادله میان آنهاست که در موجبات تروریسم و آنهاست که در مجازات تروریست‌ها ذینفعند ادامه دارد. مجادله مزبور به صورت پرگوئی و مشکلات سازمانها و کشورها در قاعده‌مند ساختن پاسخی به تروریسم بین‌الملل نمود یافته است.^{۴۰}

تبیین اختیارات شورای امنیت برای ورود در مقوله تروریسم بین‌الملل

اصولاً وظائف و اختیارات ویژه شورای امنیت سازمان ملل به موجب ماده ۲۴ منشور ملل متحد در فصول ۸، ۷، ۶ و ۱۲ سند مذکور که مبنای حقوقی ساختار و چارچوب صلاحیت همه ارکان سازمان ملل می‌باشد، مقرر گردیده است. مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی براساس منشور برعهده شورای امنیت نهاده شده^{۴۱} و بنابراین همه اختیارات می‌بایست در خدمت اجرای این مسئولیت بزرگ باشد. مضافاً به اینکه به موجب منشور^{۴۲} ضرورت دارد همه اختیارات منطبق با اصول و اهداف منشور که در مواد یک و دو بیان گردیده به کار گرفته شود. اختیارات و وظائف شورا در راستای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بدوگونه است: (۱) شناسائی به خطر افتادن احتمالی (تهدید بالقوه) صلح و امنیت بین‌المللی و ارائه طریق در جهت حل مسأله به موجب فصل ششم منشور که البته جنبه توصیه دارد.

(۲) الف - شناسائی وجود تهدید نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی، نقض صلح و وقوع عمل تجاوز.

ب) اتخاذ تدابیر و اقدامات مندرج در مواد ۴۱ و ۴۲ منشور (اعمال تحریم و سرانجام استفاده از قوه قهریه).

علیرغم محول شدن وظائف و اختیارات فوق به شورا، بدان جهت که تعریفی از «به خطر افتادن احتمالی صلح»، «وجود تهدید علیه صلح»، «نقض صلح»^{۴۳} در منشور ارائه نشده، همواره دست شورا باز بوده که در بعضی موارد با وجود قرائن و شواهد عینی بنابر ملاحظات سیاسی از شناسائی تهدید نسبت به صلح یا یک عمل تجاوزکارانه امتناع ورزد^{۴۴} یا بالعکس در مواردی دیگر باوجود عدم صراحت تهدید، در قضیه‌ای خود را ذیصلاح دانسته و اقدام نماید.^{۴۵}

رویه مزبور گرچه مربوط به دوره قبل از جنگ سرد است، لیکن بعد از جنگ سرد ابعاد جدیدتری یافته است. تحول عمده‌ای که طی چند سال اخیر در عملکرد شورا به وقوع پیوسته، تفسیر موسع شورا از مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی است. سرآغاز چنین تحولی اعلامیه صادره از سوی اجلاس سران شورای امنیت در تاریخ ۳۱ ژانویه ۱۹۹۲ است، زیرا در اعلامیه مزبور تصریح گردیده که «نبود جنگ و درگیری بین دولت‌ها به خودی خود تضمین‌کننده صلح و امنیت بین‌المللی نیست» منابع غیرنظامی عدم ثبات در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، انسانی و زیست محیطی اکنون تهدیدی نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی به شمار می‌آید.^{۴۶} و همین تفکر هر سال چه در گزارشهای دبیرکل و چه در عملکرد سازمان نمود عینی یافته است. بررسی نکات فنی هر یک از اختیارات

موارد سابق الذکر و همچنین مواردی که طی یکی دو سال اخیر مطرح گردیده، تحلیل و بررسی شود.

با مروری بر روند طرح هر یک از موارد شانزده گانه نزد شورای امنیت و عملکرد شورا، نتایج ذیل حاصل می‌گردد:

اولاً: معمولاً پس از وقوع حادثه، یک یا چند کشور ذینفع در قضیه خواستار نشست فوری شورای امنیت برای رسیدگی به موضوع شده‌اند. ثانیاً: شورا پس از تشکیل، حسب اینکه مدعی یا مدعیان و متهم یا متهمان چه کشور یا کشورهایی بوده‌اند واکنش متفاوتی از خود نشان داده است. فی‌المثل در مورد قضیه هواپیماربانی در Iod تا سه هفته پس از وقوع حادثه جلسه رسمی نداشت و پس از آن بیانیه‌ای صادر نمود، یا در مورد اقدام اسرائیل در انتبه (۱۹۷۶) ابتدا دو متن مطرح شد، یکی توسط سه کشور آفریقائی عضو غیر دائم شورا و دیگری توسط انگلیس و آمریکا که سرانجام متن دو کشور اخیر که درصدد توجیه اقدام اسرائیل بودند مورد توافق دیگر اعضای دائم شورا و ژاپن قرار گرفت لیکن ۹ عضو غیردائم یا رأی ممتنع دادند یا در جلسه رأی‌گیری شرکت نکردند و بدین ترتیب قطعنامه‌ای تصویب نشد.^{۴۳}

ثالثاً: در هر مورد که متهم به نحوی با یکی از اعضای دائم شورا روابط خاص داشته، توانسته است از وتوی آن عضو بهره‌مند گردد. تنها استثناء در میان ۱۶ مورد سابق الذکر، قضیه اشغال سفارت آمریکا در تهران است که شوروی به دلیل رقابت‌های خاص نظام دوقطبی در آن زمان، برای اینکه دست رقبش را ببندد، پیشنهاد اعمال ماده ۴۱ منشور علیه جمهوری اسلامی ایران (تحریم اقتصادی) را با این استدلال که قضیه اصولاً اختلافی بین دو کشور ایران و آمریکا بوده و خارج از شمول ماده ۴۱ است و نیز اینکه خود این اقدام می‌تواند صلح و امنیت را به خطر اندازد، وتو نمود. اما در قضیه اقدامات نظامی آمریکا علیه لیبی در ۱۹۸۶، پس از برگزار شدن ۹ جلسه در شورا، قطعنامه‌ای مبنی بر محکومیت اقدام آمریکا و همه فعالیت‌های تروریستی مطرح شد که توسط آمریکا، انگلیس و فرانسه وتو گردید، یا در قضیه هواپیماربانی نیروهای اسرائیلی در فوریه ۱۹۸۶، پس از برگزاری سه جلسه قطعنامه‌ای مبنی بر محکومیت اسرائیل مطرح گردید که توسط آمریکا وتو شد.

رابعاً: در مواردی، واکنش شورا تنها به صورت قرائت بیانیه‌ای از سوی رئیس وقت شورا بوده است. فی‌المثل در موارد هفتم و نهم از مصادیق شانزده گانه سابق الذکر، چنین بوده است.

خامساً: از لحاظ ماهوی، جز در دو مورد، یعنی قضیه سفارت آمریکا در تهران و قضیه لاکربی (۱۹۹۲)، عموم مصوبات شورا جنبه تکراری داشته است: محکومیت اقدام، تأکید بر همکاری کشورها در جلوگیری از وقوع مجدد، و محکومیت همه اشکال تروریسم. لیکن در ۲ مورد فوق شورا روند متفاوتی را طی نموده است بدین صورت که در اولی تا آستانه تحریم اقتصادی ایران رفت که با وتوی شوروی روبرو شد ولی دومی به نتیجه مورد نظر مدعیان منتهی گشت و از این حیث یک امر بی سابقه در فعالیت شورای امنیت تلقی می‌شود.

شرح اجمالی قضیه به این ترتیب است که به دنبال انفجار هواپیمای پان امریکن بر فراز منطقه لاکربی (اسکاتلند) در تاریخ ۲۱ دسامبر ۱۹۸۸ و هواپیمای UTA فرانسوی بر فراز نیجر در نوزدهم سپتامبر ۱۹۸۹، دولت فرانسه از لیبی خواست که با مقامات قضائی فرانسه در پیگیری موضوع همکاری نماید. از سوی دیگر دولت‌های انگلستان و آمریکا مدعی شدند

که نمی‌توان هر قضیه‌ای را که شکلی از خشونت در آن نهفته باشد و نزد شورا مطرح شده باشد تروریستی دانست. بنابراین در تحلیل عملکرد شورا در این خصوص ممکن است مفسری یک عمل آزادخواهانه را که نزد شورا مطرح شده و بهر حال عکس‌العملی نیز از سوی نهاد مزبور داشته از جمله موارد عینی طرح تروریسم بین الملل نزد شورا تلقی کند، و دیگری ممکن است حسب تفسیر مجزائی از تروریسم، مصادیق عینی آنرا نزد شورا ردیف کند. سیدنی بیلی که در خصوص این امر تحقیقاتی داشته معتقد است پاره‌ای از تصمیمات شورا طی مدت فعالیت آن مرتبط با موارد قطعی تروریسم بوده و پاره‌ای مرتبط با جنبه‌های کلی. وی اظهار می‌دارد که توانسته ۸ مورد قطعی را که شورا درباره آن تصمیماتی گرفته و یک مورد قطعی که وتو شده و ۳ مورد راجع به خصیصه کلی تروریسم و ۳ مورد از این دست که با وتو روبرو شده یا به دلیل غیبت یا عدم مشارکت اعضا در رأی‌گیری به نتیجه نرسیده است، مشخص سازد. بدین ترتیب ۱ و ۱۶ مورد زیر را ردیف کرده است:

۱- هواپیماربانی در سپتامبر ۱۹۷۰ توسط جبهه خلق برای آزادی فلسطین؛

۲) هواپیماربانی در مه ۱۹۷۲ در Lod توسط سه ژاپنی؛

۳- هواپیماربانی در ۱۰ اوت ۱۹۷۳ توسط نیروهای اسرائیلی؛

۴- اقدام اسرائیل در انتبه در سال ۱۹۷۶؛

۵- قضیه اشغال سفارت آمریکا در تهران در ۴ نوامبر ۱۹۷۹ توسط

دانشجویان؛

۶- حمله در جزیره سیشل به سال ۱۹۸۱ در راستای تلاش برای کودتا علیه رئیس‌جمهور؛

۷- ربودن کشتی ایتالیائی آشیل لورو (Achille Lauro) در اکتبر ۱۹۸۵ توسط جبهه خلق برای آزادی فلسطین؛

۸- هواپیماربانی در مسیر آن - قاهره چهار هفته پس از قضیه فوق توسط چهار عرب؛

۹- حمله به فرودگاههای لئوناردو داوینچی در رم و شیوکات در وین به تاریخ ۲۷ دسامبر ۱۹۸۵؛

۱۰- هواپیماربانی نیروهای اسرائیلی در ۴ فوریه ۱۹۸۶ (هواپیمای لیبیائی در حال حرکت از تریپولی به دمشق)؛

۱۱- اقدامات نظامی آمریکا علیه لیبی در ۱۹۸۶؛

۱۲- بیانیه شورای امنیت در ۲۸ ژانویه ۱۹۸۶ به دنبال گسترش اقدامات تروریستی؛

۱۳- ربودن ویلیام هیگینز آمریکائی مأمور سازمان ملل توسط حزب ا... لبنان در ۱۷ فوریه ۱۹۸۸؛

۱۴- قطعنامه شورای امنیت در ۱۴ ژوئن ۱۹۸۹ در پی سقوط هواپیمای پان امریکن؛

۱۵- به دنبال خروج عراق از کویت، در یک پاراگراف از قطعنامه آتش‌بس از تروریسم بین الملل سخن رفته و اینکه عراق متعهد است اقداماتی از این نوع مرتکب نشود؛

۱۶- اقدام شورا درقبال قضیه لاکربی علیه لیبی در ژانویه و مارس ۱۹۹۲.^{۴۴}

گرچه در خصوص چند مورد از قضایائی که بیلی بعنوان مصادیق تروریسم بین الملل نزد شورا ردیف کرده قطعاً موافقت وجود ندارد، ولی ضروری است به فراخور مجال فعلی، عملکرد شورا در رابطه با هر یک از

همکاری داده است.^{۵۲} بی سابقه ترین شکل تروریسم بین المللی، اقدام اخیر قانونگذاران آمریکائی است که تصویب بودجه پیشنهادی سازمان جاسوسی آمریکا (CIA) از سوی دولت را منوط به تخصیص بودجه ۲۰ میلیون دلاری برای خرابکاری علیه جمهوری اسلامی ایران دانستند. ولی متأسفانه شورای امنیت همانند صدها مورد بارز تروریستی دیگر، به دلالت سیاسی هیچ عکس العملی از خود نشان نداد. بعنوان آخرین تحول، قطعنامه اخیر شورا علیه سودان (فوریه ۱۹۹۶) نیز در راستای رویه این نهاد قابل ارزیابی است.

پس از ملاحظه روند عینی عملکرد شورا طی یکی دو سال اخیر، می توان گفت که فی الواقع همان روندی که تا سال ۱۹۹۲ وجود داشته، در تحولات جدید نیز تجربه شده و در مجموع باز هم قضیه لاکربی و اقدام شورا در این زمینه از بقیه موارد متمایز است.

نتیجه گیری

تحولات جامعه بین المللی پس از جنگ سرد و نمود عینی تر شاخص های غیرنظامی در امنیت ملی کشورهای مختلف، از سونی تلاشهای چندجانبه در نهادهای منطقه ای یا جهانی در راستای صلح و امنیت را به سمت درک ابعاد جدید امنیت سوق داده و از سوی دیگر، زمینه را برای قدرت های بزرگ فراهم ساخته است که به جای مساعدت و همکاری در جهت حل معضلات جدید الظهور، دست به تلاش نایمونی زنند تا اهرمهای تازه ای برای استمرار منافع نا عادلانه خود به دست آورند. مقطع برجسته قانونمند شدن حرکت مزبور اجلاس سران شورای امنیت در ژانویه ۱۹۹۲ بوده است.

متعاقب آن، علیرغم کوشش های بسیاری که در سطوح مختلف صورت پذیرفته تا جلوی روند نا عادلانه قبلی که اینک شکل جدیدی می یابد گرفته شود و نظام به سمت اجرای عدالت هدایت گردد، هنوز نتیجه قابل ملاحظه ای به دست نیامده و سازوکارها و مکانیسم های محوری اعمال قدرت در بد قدرتهای برمدعاست. از جمله سازوکارهای مورد نظر، شورای امنیت سازمان ملل است که براساس منشور، اختیاراتی وسیع، ترکیبی و کاملاً کهنه و نا عادلانه دارد. نهاد مزبور سالهاست که وارد مقولات مختلف از جمله تروریسم بین الملل شده و واکنش های متفاوتی از خود نشان داده است. گرچه عده ای تلاش کرده اند از حیث نظری مبنای ورود شورا به مبحث مزبور را طبیعی جلوه دهند^{۵۳}، ولی واقعیت اینست که صرف رویه ای که کاملاً در تضاد با اصول حقوقی و اراده واقعی اکثریت اعضاء جامعه بین المللی و تنها بر پایه منافع کشورهای خاص مثل آمریکا یا اسرائیل شکل گرفته و استمرار یافته است، نمی تواند توجیه گر ورود شورا در این مقوله باشد. اما به هر حال، این يك روی سکه است؛ روی دیگر، آن است که علیرغم مشکلاتی که در مورد تعریف تروریسم بین الملل باقی است و عدم توافقی که هنوز وجود دارد، شورای امنیت براساس روندی که حدوداً بیش از دو دهه با جدیت پیگیری شده عملاً وارد این مقوله شده و توانسته است کاملاً براساس خواسته صاحبان حق و توتو ذینفع در قضیه، کشوری را مورد تحریم اقتصادی قرار دهد. شواهد مختلف حاکیست که بهره مندی از روند مزبور با فراهم سازی زمینه متناسب با آن، یکی از محورهای است که برای اعمال فشار بر کشورهای مستقل از

که دلالتی مبنی بر دست داشتن دو نفر از اتباع لیبی در انفجار هواپیمای بان امریکن وجود دارد.^{۴۴} هم چنین دادگاه کلمبیا (ایالات متحده) در ۱۴ نوامبر ۱۹۹۱ مبادرت به صدور رأی در مورد دو نفر یاد شده کرد. در مقابل، دولت لیبی هرگونه مداخله این دو نفر را رسماً در نامه ای به شورای امنیت رد کرد.^{۴۵} به دنبال این اقدام، شورای امنیت طی قطعنامه ۶۳۱ در ۲۱ ژانویه ۱۹۹۲ از اینکه دولت لیبی پاسخ مؤثری به سه دولت غربی نداده است اظهار تأسف کرد و از دبیرکل سازمان ملل خواست که همکاری دولت لیبی را در ارائه پاسخ کامل و مؤثر جلب نماید.^{۴۶} چنانچه از متن قطعنامه ۶۳۱ برمی آید، شورای امنیت سعی کرده طی چند پاراگراف کوتاه چند مصداق را که در مفهوم تروریسم بین الملل سریعاً به ذهن هرکس متبادر می شود نام ببرد و ضمن محکوم کردن مصادیق مزبور، زمینه را برای مخاطب قرار دادن دولت لیبی فراهم سازد.^{۴۷} در پی قطعنامه ۶۳۱، دبیرکل دو گزارش به شورای امنیت تقدیم کرد دال بر اینکه تحول خاصی در موضع مقامات لیبیائی به وجود آمده، لیکن قطعنامه شورا هنوز بطور کامل رعایت نشده است. شورای امنیت، درحالی که لیبی قضیه را نزد دیوان بین المللی دادگستری مطرح ساخته بود، متعاقب گزارشهای دبیرکل، در ۳۱ مارس ۱۹۹۲ با ۱۰ رأی موافق در مقابل ۵ ممتنع قطعنامه ۷۴۸ را براساس فصل هفتم منشور تصویب کرد که بموجب آن مقرر گردید اگر لیبی تا ۱۵ آوریل ۱۹۹۲ مفاد قطعنامه قبلی شورای امنیت را اجرا ننماید تحریمها اعمال خواهد شد.^{۴۸}

پس از قضیه لاکربی نیز مواردی را می توان یافت که شورای امنیت نسبت به آنها واکنش خاصی داشته است، از جمله قطعنامه محکومیت کشتار فلسطینیان در الخلیل که در ۱۸ مارس ۱۹۹۴ صادر گردید و به موجب آن از دولت اشغالگر اسرائیل خواسته شد تدابیر مقتضی به منظور جلوگیری از اقدامات خشونت بار نسبت به فلسطینیان اتخاذ کند. در این قطعنامه هم چنین با عبارات مختلف از روند صلح خاورمیانه (!) حمایت شد.^{۴۹} یا، بیانیه ریاست شورا در محکومیت اقدامات تروریستی در آرژانتین و انگلستان که در تاریخ ۲۹ ژوئیه ۱۹۹۴ صادر گردید و به موجب آن شورا ضمن تأکید بر بیانیه اجلاس سران شورای امنیت در ۳۱ ژانویه ۱۹۹۲ (S / ۲۳۵۰۰) نیاز جامعه بین المللی به مقابله مؤثر با اقدامات تروریستی را مورد تأکید قرار داد.

در پاراگرافهای بعدی بیانیه ۲۹ ژوئیه، اقدامات تروریستی در ۲۶ و ۲۷ ژوئیه ۱۹۹۴ در لندن قویاً محکوم گردید، با مردم و حکومت انگلیس اظهار همدردی شد، و در پایان، همکاری بین المللی در جهت اتخاذ روشهای مؤثر برای جلوگیری و رفع همه اشکال تروریسم و مبارزه با آن که آثارش متوجه کل جامعه بین المللی می باشد، درخواست گردید.^{۵۰} در سال ۱۹۹۵ نیز شاهد اقدامات عجولانه و سیاسی شورا در این زمینه بوده ایم. فی المثل پس از حمله شهادت طلبانه يك مبارز فلسطینی در بیت المقدس و هلاکت تعدادی از صهیونیست ها، شورای امنیت در کوتاه ترین زمان ممکن و با صراحت کامل آنرا بعنوان يك اقدام تروریستی محکوم کرد.^{۵۱} در مورد روبرو شدن يك فروند هواپیمای مسافر بر جمهوری اسلامی ایران که در فرودگاه نظامی اسرائیل فرود آمد و پس از تلاش مقامات ایرانی پس از مدت کوتاهی به وطن بازگشت، شورای امنیت واکنش خاصی نشان نداد جز آنکه در جراند از قول دبیرکل سازمان ملل گزارش شد که وی طی تماس تلفنی با نماینده رژیم صهیونیستی در سازمان ملل خواستار استرداد سریع هواپیما، خدمه و مسافران شده و نماینده رژیم صهیونیستی نیز قول

□□ پانوشته‌ها:

۱. «بازنگری حقوق بین‌المللی بشر در آستانه قرن بیست و یکم»، فصلنامه راهبرد، مرکز تحقیقات استراتژیک، شماره ۶ (بهار ۱۳۷۴). البته متأسفانه نوشتار فوق با اغلاط تایپی متعددی طبع گردیده، لیکن در نسخه منتشره در روزنامه اطلاعات، (۱۱ و ۱۳ مرداد ۱۳۷۴) موارد اصلاح شده است.
۲. در کشور عزیز ما متأسفانه در این خصوص کارچندانی صورت نپذیرفته و در قیاس با کشورهای دیگر در حد هیچ است. رک به:
 - حبیب شالچی، تروریسم و دیوان جزای بین‌المللی، پایان‌نامه، دانشگاه تهران ۱۳۲۵.
 - عبدالرحمن دیلک، تروریسم، ترجمه توسط واحد تدوین و ترجمه معاونت فرهنگی سازمان تبلیغات، چاپ اول (پائیز ۱۳۶۸).
 - حسین صالحی، تروریسم و خرابکاری در حقوق کیفری ایران، پایان‌نامه، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۲.
 - علی ابوالحسنی شهرضا، بررسی مسئله تروریسم از دیدگاه سازمان ملل، (رساله ارتقاء مقام در وزارت خارجه، ۱۳۷۱).
 - سیدعلی موسوی، سازمان ملل و تروریسم بین‌المللی، پایان‌نامه دوره لیسانس در دانشکده روابط بین‌الملل وزارت امور خارجه، ۱۳۷۲.
- در خارج از کشور کارهای بسیار متعدد و متنوعی خصوصاً از سوی کشورهای غربی که به دلالت خاص علاقه زیادی به این موضوع نشان می‌دهند صورت پذیرفته است. پاره‌ای از منابع موجود در کتابخانه‌های تهران عبارت است از:
 - Francis M. Watson, «Political Terrorism» (Washington and New York, Robert B. Luce Co. Inc., 1976)
 - Neil C. Livingston, «The War against Terrorism» (Toronto, Lexington Books, 1982)
 - Christopher Dobson and Roz Ronald Payne, «The Terrorists» «Facts on File Inc., 1982)
 - Alex P. Schmid, «Political Terrorism», (Amsterdam, 1983)
 - Uri Raanan et.al., «Hydra of Carnage The International Linkage of Terrorism and other Low - intensity Operations» (Lexington Books, 1986)
 - Ely Tavin and Yonah Alexander (ed.) «Terrorists or Freedom Fighters» (Virginia: Hero Books, 1986)
 - Benjamin Netanyahu, «Terrorism: How the West can win», 1986
- بنجامین نتانیاهو سفیر اسبق اسرائیل در آمریکا و رهبر فعلی حزب لیکود است.
 - Abraham Sofaer, «Terrorism and the Law», (Foreign Affairs, 64 «1986»)
 - Michael Dewar, «Weapons and Equipment of Counter - Terrorism» (Arms and Armour Press, 1987).
 - Beau Grosscup, «The explosion of Terrorism» (New Jersey: New Horisen Press 1987)
- در کتاب فوق فصلی به سیاست خارجی آمریکا و تروریسم اختصاص یافته است.
 - Christopher Dobson and Ronald Payne, «The never - ending war, Terrorism in the 80s» (Facts on File Pub. 1987)
 - Walter Laqueur, «The age of Terrorism», 1987
 - Crenshaw Martha, «How Terrorism ends», 1987
 - George Rosie, «The Directory of International Terrorism» (New York: Paragon House 1987)
 - Dona M. Schlaghech, «International Terrorism, An Introduction to the Concepts and Actors», 1987
 - Louis Rene Beres, «The Meaning of Terrorism for the Military Commanders», (Comparative Strategy, «1995», Vol 14, pp. 287- 299)
- مقاله فوق که جدید است توسط همین قلم ترجمه شده و انشاءالله طبع خواهد شد.
 3. Alex p. Schmid, Ibid., p. 142.
 4. Walter Laqueur, op. cit, p. 266.
 5. Crenshaw Martha, op. cit, p. 4.
 6. Benjamin Netanyahu, op. cit, pp. 11 and 29.
- ظاهراً تعریف وی در کنفرانس مؤسسه Jonathen در سال ۱۹۷۹ راجع به تروریسم نیز اتخاذ شده است.
 7. Ibid, p. 12.
 8. George Rosie, op. cit., p. 22.
 9. Dona M. Schlaghech, op. cit., pp. 1-9.

سوی قدرت‌های نامشروع جامعه بین‌المللی در دستور کار قرار دارد و بدان جهت که شورا در عمل تفسیر کاملاً موردی و محدود از مفهوم تروریسم بین‌المللی داشته، بطور طبیعی اعمال قدرت نامشروع در شکل غیرنظامی را مصداق بارز تروریسم تلقی نمی‌کند (البته در همان شکل نظامی نیز عملکردش رسواکننده است) و دست کشورهای سلطه‌گر از این حیث برای فشار باز است.

از آنجا که اصولاً طبیعت و ساختار نظام حاکم بر جامعه بین‌المللی امروز بر پایه عدالت (حداقل به مفهوم حاکمیت قانون بین‌المللی) استوار نیست، لذا با تروریسم عجین گردیده است. به عبارت دیگر، این نظام خود نوعی نظام تروریستی است و عملکردش شورا نیز این درد قدیمی و فعلاً لاعلاج را شدت می‌بخشد.

دول مستقل باید واقعیات فوق را به درستی درک کنند و در مقابل سوءاستفاده صاحبان و تو و دیگر زباده‌خواهان، دست به تلاش در ابعاد گسترده بزنند تا اولاً، تعریفی موسع و منطبق بر ذات تروریسم بین‌المللی تدوین شود؛ ثانیاً، یک نهاد کیفری دائمی بین‌المللی که مستقل و بیطرف و صلاحیت آن رسیدگی به همه اشکال تروریسم بین‌المللی باشد و فارغ از نفوذ شورای امنیت عمل کند تأسیس گردد؛ ثالثاً، هر یک از اقداماتی را که در جهت تحکیم رویه شورا چه در داخل سازمان ملل و چه در خارج از آن به عمل می‌آید تا زمینه تحریک بیشتر شورا را فراهم سازد، با حساسیت دنبال کنند و در برابر آن واکنش مقتضی که حسب مورد می‌تواند به صورت پیشگیرانه یا مقابله‌ای و دفاعی باشد، از خود بروز دهند.

چرا کشورهای جنوب نباید استراتژی مدونی در جهت اصلاح ساختار بین‌المللی - که به تروریسم بین‌المللی دامن می‌زند - داشته باشند؟ چرا باید شاهد پیشنهاد تصویب بودجه‌ای برای خرابکاری در کشور دیگر باشند ولی در مقابل آن موجی به راه نیندازند تا محرکی در جهت وفاق عام در این زمینه، حداقل بین خودشان باشد. فرصت ایجاد شده ناشی از دوران گذار در جامعه بین‌المللی را باید مغتنم شمرد و پیش از آنکه کشورهای چون آمریکا که خود را متولی جهان می‌دانند کشورهای دیگری را از مجرای مقوله حاضر هدف قرار دهند، ضروری است که بعنوان اقدامی مقدماتی، طی همایش‌ها، اجلاسها و کنفرانسهای مختلف علمی و بین‌المللی جوانب موضوع مورد بررسی قرار گیرد، تاکتیک‌های لازم و مرتبط با سایر موضوعات مندرج در دستور کار کشورهای جنوب با هدف نهائی اجرای عدالت در نظام بین‌المللی تدوین گردد و با جدیت پیگیری شود. آیا قابل تأمل نیست که بیشترین متون مربوط به تروریسم توسط صهیونیست‌ها تقریر یافته و هم‌اکنون نیز از طریق انتشار دهها مجله و فصلنامه و... روند مزبور ادامه دارد؟ آیا همه این دردها کافی نیست تا کشورهای جنوب موضوع را جدی بگیرند، نقاط اختلاف را کنار نهند و اشتراکات را تقویت نمایند تا موضعی متحد در این خصوص وجود داشته باشد؟

پیشنهاد رئیس سرویس جاسوسی فرانسه در این زمینه به اندازه کافی گویا و برای کشورهای جنوب هشدار دهنده است. وی برای مقابله با جنوب و آنچه جنگ جهانی چهارم نامیده، ضرورت تشکیل «باشگاه شایستگان» را گوشزد کرده است:

«باشگاه باید ژاندارم دنیا باشد.... اعضای باشگاه را باید قدرتهای واقعی دنیای شمال - ایالات متحده، اروپا و ژاپن - و همچنین دوستانمان که از کشورهای شایسته در دنیای جنوب هستند تشکیل دهند.... تأسیس یک دادگاه بین‌المللی برای تعقیب تروریستها و حامیان آنها متشکل از اعضای باشگاه ضرورت دارد.... نوع جنگ نیروهای باشگاه با هر جنگی که در گذشته داشته‌ایم متفاوت خواهد بود.... امروز آنچه در درجه اول اهمیت قرار دارد نظم جهان به شیوه‌ای است که «ما» می‌شناسیم.»^{۵۲}

صورت مدون درآمد که البته به جهت ماهیت غیر الزامی مصوبات مجمع، شورای امنیت در عمل خود را با آن منطبق ننموده است.

۳۴. نمونه برجسته این امر در مورد تجاوز عراق به ایران قابل ملاحظه است که شورا از شناسایی متجاوز اجتناب کرد و به موجب بند ۶ قطعنامه ۵۹۸ انجام این امر را برعهده دبیرکل گذاشت و دبیرکل سند S/۲۳۲۷۳ نهم دسامبر ۱۹۹۱ عراق را آغازگر جنگ معرفی نمود.

۳۵. موارد زیادی را از این حیث می‌توان برشمرد که البته از جمله بارزترین آنها قطعنامه‌های ۷۳۱ و ۷۴۸ شورا در مورد لیبی است.

۳۶. S/PV 3046, 143, 31 Jan. 1992.

۳۷. در مورد شورای امنیت و مسائل مربوط بدان تاکنون کتب و مقالات متعددی به رشته تحریر درآمده رک به:

- Fredric L. Kirgis, Jr. «The Security First fifty years, A.J.I.L. (July 1995), Vol. 89-No. 3

- Mohammed Benjaue, «The New World Order and the Security Council», (Martins Pub. 1995)

38. See U.N. Doc. S/PV. 3033 at 47 (Canada), 79-80 (The U.S.), 82 (France), 87 (Russia), 91 (Hungary), 92 (Austria), 94 (India).

۳۹. لازم به ذکر است که جزایر مزبور در اجلاس چهل و نهم مجمع عمومی (پانزدهم ۷۳) بعنوان کشور جدید پالاتو به رسمیت شناخته شد و بنابراین، یک مورد مذکور نیز منتفی شده است.

40. Sydney D. Bailey, «The U.N Security Council and Terrorism», International Relation Journal. Vol 11. No. 6 (Dec. 1993) p. 533.

وی هم چنین کتابی تحت عنوان شورای امنیت و حقوق بشر منتشر ساخته که فصلی از آن اختصاص به بررسی تروریسم بین الملل دارد و به هرحال خواندنی است:

- The U.N Security Council and Human Rights, (London: Macmillan and St Martin, s press, 1994)

۴۱. طبیعتاً وقتی در قانونی بودن اقدام شورا بحث باشد، مشروعیت آن بطریق اولی منتفی است.

42. Sydney. Bailey, op. cit, pp. 533-553.

43. Ibid, p. 540.

44. Ibid, p. 550.

45. S/23221, 16 Nov. 1991- S/ 23226- A/ 46/660 20Nov. 1991.

46. S/pv. 3033, 21Jan. 1992, SC. res 731 (S/ 23422) 21Jan. 1992.

47. Sydney D. Bailey, op cit, p. 551.

۴۸. در مورد روال اقدام شورای امنیت در قضیه لاکربی نوشتارهای زیادی طبع گردیده که هر یک به نوعی آنرا به باد نقد و انتقاد گرفته‌اند. رک به:

- Bernhard Graefrath, «Leave to the Court what belongs to the Court: The Libyan Case, 4 EJIL (1993) pp. 184-205

هم چنین سهیلا صفانی - سید صادق احمدی، «قضیه لاکربی، دیوان بین المللی دادگستری یا شورای امنیت؟» فصلنامه راهبرد، شماره ۵ (زمستان ۱۳۷۳) صص ۲۷ الی ۵۹.

البته بوده‌اند نویسندگانی که به دلایل خاص از اقدام شورا دفاع کرده و از مدتها قبل برای نتیجه حاصله در سال ۱۹۹۲ زمینه سازی نموده‌اند رک به:

- Biolos Jeffrey P., «The Libyan Sanctions: A Rational Response to State - sponsored Terrorism?» (Virginia Journal of International Law, Vol. 26 No. 4 «Summer 1986»), pp. 799- 855

49. S/Res/904, 18 March 1994.

در بند دوم قطعنامه، واژه قدرت اشغالگر (The Occupying Power) برای اسرائیل به کار رفته که البته منظور اشغال اراضی بعد از ۱۹۶۷ است. ضمناً هیچ اقدام تبییی در مورد اسرائیل مطرح نشده است.

50. S/PRST / 1994/40, 26 July 1994

۵۱. تفسیر کوتاهی در مورد قطعنامه مزبور در روزنامه سلام مورخه ۷۴/۶/۲ ارائه شده است.

۵۲. روزنامه اطلاعات، ۲۹ شهریور ۱۳۷۴.

۵۳. سعید میرزائی ینگجه، «تحول مفهوم حاکمیت در سازمان ملل» (تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی، ۱۳۷۳)، صفحات ۵۳ و ۵۴.

۵۴. کنت دومارانش، جنگ جهانی چهارم، ترجمه سهیلا کیانتاز (انتشارات اطلاعات، ۱۳۷۳) صص ۳۷۷ الی ۳۸۸.

۱۰. در صحنه بین المللی موارد متعددی را می‌توان برشمرد که تروریسم مترادف با تجاوز مسلحانه یک دولت به کار رفته، فی المثل به دنبال حمله آفریقای جنوبی به لسوتو در ۱۹۸۲، پادشاه لسوتو به شورای امنیت شکایت کرد که آفریقای جنوبی استراتژی تروریسم عربان را در پیش گرفته است. رک به

Scor, 2406th Mtg. (14 Dec. 1982) para 37

۱۱. دولت لیبی بعد از نقض حریم آبهای سرزمینی و هوایی اش توسط آمریکا در ۱۹۸۳ طی نامه‌ای به شورای امنیت اظهار داشت که آمریکا سیاست تروریستی در پیش گرفته است و البته موارد دیگری را نیز می‌توان یافت که تروریسم را به معنای فوق به کار برده‌اند. در مورد نامه لیبی رک به

Scor 2415th (22 Feb. 1983) para 46

12. William D. Perdue, «Terrorism and the State», (New York: Praeger, 1989), pp. 42-43.

13. Quoted in Louis Rene Beres, op. cit, p. 288.

۱۴. بکار بردن واژه non-combatant به معنی آنست که حتی علیه اهداف نظامی غیر درگیر در تخاصص اگر خشونت صورت پذیرد در تعریف تروریسم می‌گنجد.

15. Louis Rene Beres, op. cit., p. 288.

16. Dona M. Schlagheck, op. cit, p. 120.

17. U.N. GAOR / 46th Sess. Sup. no. 10 at 238-250 un. Doc. A/46/10«1991».

18. Walter Laqueur, «Terrorism» (Abacus, 1978) p. 17.

پروفسور انتف رئیس انجمن بین المللی حقوق جزا در سخنرانی‌ای که در سال تحصیلی ۷۲-۱۳۷۱ در دانشگاه شهید بهشتی داشت به صراحت ابراز کرد که پس از قریب بیست سال مطالعه در مورد تروریسم از بیان تعریف جامعی در این خصوص عاجز است. این نکته در مقاله مفصلی که در تابستان ۱۳۷۲ متعاقب حمله موشکی آمریکا به عراق تحت عنوان «حمله موشکی آمریکا به عراق و حقوق بین الملل» توسط همین قلم تقریر شده (و متأسفانه تاکنون به علت توقف انتشار مجله حقوقی دفتر خدمات حقوق بین الملل طبع نگردیده) نیز مورد اشاره قرار گرفته است.

۱۹. بیانیه نهائی یازدهمین اجلاس سران جنبش عدم تعهد، کارتاخنا (اکتبر ۱۹۹۵)، پاراگراف‌های ۱۱۸ و ۱۱۳.

۲۰. تحلیل حقوقی این مسأله در نوشتار مذکور در پانویس هجدهم توسط همین قلم انجام پذیرفته است.

21. Dona M. Schlagheck, op. cit p. 120.

۲۲. البته ذکر واژه تروریسم به تنهایی را قبل از تاریخ مذکور نیز می‌توان در اسناد بین المللی یافت. فی المثل در کنفرانس صلح ۱۹۱۹ بعنوان یکی از جرائم جنگی از آن یاد شده است. رک به حبیب شالچی، همان، ص ۲.

23. Dona M. Schlagheck, op. cit p. 120.

24. Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism.

25. Dona M. Schlagheck, op cit, p. 121.

26. Ibid, p. 122.

27. Ibid, p. 123.

28. Marking of Plastic Explosive for the purpose of Detection Convention.

در آبان ۱۳۷۳ نیز از سوی سازمان ملل کنفرانس جهانی در جهت طراحی یک استراتژی جهانی برای مقابله با جرائم سازمان یافته و اتخاذ روشهای مؤثر برای همکاری بین المللی در این خصوص در ناپل ایتالیا برگزار شد که البته درجای خود قابل توجه است.

هم چنین اجلاسهای سازمان پلیس بین المللی (اینترپول) که اخیراً شصت و چهارمین اجلاس عمومی آن برگزار شد.

۲۹. بعنوان مثال، در سفر رئیس جمهوری اسلامی ایران به آسیای جنوب شرقی، یکی از توافقاتی ایران با فیلیپین، در زمینه مقابله با تروریسم بین الملل و همکاری‌های دوجانبه در این راستا بود.

30. Dona M. Schlagheck, op. cit, pp. 132-133.

لازم به ذکر است که دویند از موارد احصاء شده توسط نویسندۀ فوق را بدان جهت که کلاً مورد قبول مانید به همراه مثالی که ذیل بند سوم آورده بود حذف کردیم.

۳۱. ماده ۲۴ (۱) منشور مقرر می‌دارد که «به منظور اقدام سریع و مؤثر از سوی ملل متحد اعضا آن مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین المللی را به شورای امنیت واگذار می‌نمایند و موافقت می‌کنند که شورای امنیت در اجرای وظائفی که به موجب این مسئولیت برعهده دارد از طرف آنها اقدام نماید.»

۳۲. ماده ۲۴ بند ۲ منشور.

۳۳. مفهوم تجاوز پس از سالها تلاش در سال ۱۹۷۴ توسط مجمع عمومی به