



## حاکمیت قانون، مبارزه سازمان ملل متحد با تروریسم

هانس کوچلر\*  
برگردان: طیبه اسدی\*\*

اشاره

منشور ملل متحد، نتیجه و حاصل سازش میان التزام به حاکمیت جهانشمولی قانون از یک سو و ضروریات واقعیت های سیاسی پس از جنگ از سوی دیگر است. عملکرد سازمان ملل متحد بعد از تأسیس آن همواره این بوده که اجرای اصول کلی حقوق بین الملل مندرج در منشور، تنها هنگامی و تا حدی ممکن است که منافع اعضای دایم شورای امنیت، اتخاذ چنین تردیدی را اجازه دادند.

اصول اساسی منشور ملل متحد (نظیر اصل عدم توسل به زور در روابط بین المللی، برابری حاکمیت کلیه دولتها، احترام به تمامیت ارضی و غیره) اغلب به صورت گزینشی یعنی با رویکرد تبعیض آمیز اجرا می شود. در نظم جهانی کنونی "حاکمیت بین المللی قانون معمولاً در اعلامیه های صادره توسط بازیگران عمده جهانی مورد تأیید و بیشترین توجه، اما به گونه ای کمابیش گمراه کننده، قرار گرفته است به طوری که منافع استراتژیک ابرقدرتها را تأمین نماید. دکترین مداخله بشردوستانه اکنون حتی پس از عصر امپریالیسم یعنی عصر سلطه و کنترل کنسرت قدرتهای اروپایی قرن نوزدهم به نحو بی سابقه ای در حال احیا شدن است. جنگ های جدید به نام "بشریت" صورت می گیرند. برخوردها و منازعات مسلحانه در قالب و چارچوب مبارزه "خوبی در برابر بدی گذاشته می شوند. خود محوری و دادگستری خصوصی، جانشین رسیدگی قضایی می شود و مفاهیم نرماتیو بنیادین که در هر توجیه مربوط به مداخله بشردوستانه به آنها اشاره و استناد می شود، توسط قدرت همزمن که قواعد بازی را تعیین و برتری سازمان ملل متحد در عرصه اقدامات اجرایی را به چالش می کشد، تعریف می شود. این امر در منازعه اخیر در افغانستان به روشنی هر چه تمام تر تبلور یافته است و وقتی سازمان های چند جانبه نظیر سازمان ملل متحد در پی تعریف مفاهیم بشردوستانه و تصمیم گیری در مورد قلمرو دقیق اعمال آنها هستند، اقتدار و صلاحیتشان به نحوی مقبول و مطلوب قدرتمندترین عضو دایم شورای امنیت عمل می کند. اگر منافع استراتژیک این دولتها اقتضا کند، این اقدامات حتی خارج از چارچوب ملل متحد و با اغماض نسبت به محتوای اصول بنیادین منشور، انجام می شوند.

\* Hans Koechler, "United Nations, The International Rule of Law and Terrorism", (Manila, Fourteenth Centennial Lecture, Supreme Court of the Philippines & Philippine Judicial Academy, 12 March 2002), pp. 1-26; International

نامبرده به عنوان مشاور حقوقی دبیر کل ملل متحد، مقاله مذکور را تدوین نموده است.

\*\* کارشناس ارشد حقوق بین الملل در دانشگاه مفید.

با این حال، احیای شورای امنیت با عیب یا ضرری اصلی همراه است: به دلیل اعطای امتیاز و تو به اعضای دائم، شورای امنیت تنها در صورتی و تا حدی عمل خواهد کرد و قادر به اجرای اصل فصل هفتم خواهد بود که منافع استراتژیک تنها ابرقدرت عضو آن یعنی ایالات متحده چنین اقدامی را اجازه دهد.

در سیاست های قدرت، اعضا به دلیل اصلی ناتوانی مستمر شورای امنیت از اقدام در مواردی نظیر بحران فلسطین بازمانده اند. یعنی همین وضعیت نیز به عامل تبیین کننده استمرار تحریم های جامع اقتصادی علیه عراق تبدیل شده است که ابتدا در سال ۱۹۹۰ ایجاد شدند: به دلیل قاعده و تو شورای امنیت است که اگر منافع ایالات متحده و متحدانش اقتضا نماید به رغم دگراندیشی شمار قابل توجهی از دولتهای عضو شورای امنیت و حتی دولتهای عضو مجمع عمومی، مدت زمان تحریم ها بصورت نامعین و طولانی ادامه خواهد یافت. نمونه دیگر این وضعیت نامتعادل و نامتوازن ناسازگاری اقدامات شورا و پیش بینی اعمال اصول کلی حقوقی منشور، تأسیس محاکم کیفری ویژه به صورت انتخابی و گزینشی از طرف شورای امنیت است. آنگونه که از گزینش کشورها بر می آید، معیار تأسیس این محاکم، بواسطه منافع استراتژیک قدرت هژمونیک در شورای امنیت تعیین می شود. هرچند که در این خصوص، آنچه ظاهر است و به صراحت اعلام می شود حفظ صلح و امنیت بین المللی یا اقدام برای بشریت باشد.

### بند اول - موانع اجرای حاکمیت بین المللی قانون در ساختار تک قطبی قدرت

در مطلبی که در بالا به آن اشاره شد، مسایل و مشکلاتی جدی در خصوص اجرای جهانشمولی حاکمیت بین المللی قانون مطرح می شوند که ذیلاً به آن اشاره می گردد.

#### ۱- اجرای گزینشی اصول بنیادین منشور

اصول اساسی منشور ملل متحد نظیر: اصل عدم توسل به زور در روابط بین المللی، برابری حاکمیت کلیه دولتها، احترام به تمامیت ارضی و غیره، اغلب به صورت گزینشی یعنی با رویکردی نابرابر و تبعیض آمیز اجرا می شوند. این گزینش بودن در اجرا و اعمال هنجارهای بین المللی در واقع، اساس و ریشه سیاست استانداردهای دوگانه است که معمولاً استناد به آنها برای احیای شورای امنیت محکوم شده است.

#### ۲- تفسیر موسع و غیر عادی صلاحیت شورای امنیت

شورای امنیت رویه ای موسع در مورد صلاحیت های خود ایجاد کرده است که این سطح گسترده از صلاحیت را، نمی توان از مفاد منشور استخراج کرد و اغلب اعمال صلاحیت شورا بدین طریق، با بی توجهی نسبت به هنجارهای آمره همراه بوده است. به عنوان مثال، شورا با ایجاد محاکم جنایات جنگی بر اساس فصل ۷، به اعمال صلاحیت های قضایی موقت پرداخته است در حالی که شورا با تحمیل رژیم تحریم های جامع بر کل ملتها و نظایر آن، هنجارهای بنیادین و اساسی حقوق بشر را مورد بی توجهی قرار می دهد.

#### ۳- فقدان اراده سیاسی مشارکتی در تصمیم گیریهای شورای امنیت

بسیاری از تصمیمات شورای امنیت تنها به دلیل قدرت فراگیر یک کشور و ترس سایر کشورها از مضار ناشی از مخالفت واقعی شان تصویب شده اند. اعضای دائم برای حمایت از منافع خود، اغلب مواقع جرأت نمی کنند از تو استفاده نمایند و جای شگفتی نیست که تنها تعداد انگشت شماری از اعضای غیر دائم همواره در این وضعیت ها نظر مخالف داده اند.

وقایع توصیف کننده ماهیت مشکل زای آرایی که در مخالفت اعضا بویژه در خصوص تصمیم گیری شورای امنیت در طول بحران خلیج فارس در سالهای ۱۹۹۱-۱۹۹۰ ابراز شده است، به خوبی تدوین و مکتوب شده و نمودی از این معضل را به نمایش گذاشته است. ارسکین شیلدرز در نوشتار و تجزیه و تحلیل خود پیرامون این وضعیت اجتناب ناپذیر امور، از واژگونی آشکار

این یک واقعیت تاریخی است که سازمان ملل متحد در پایان جنگ جهانی دوم تأسیس شده و نمی توان فراموش کرد که این سازمان جهانی به لحاظ ساختاری، تعامل قدرت ناشی از جنگ جهانی دوم را منعکس می سازد و قاعده [حق] و تو در منشور را به ویژه می توان با این واقعیت توضیح داد که در واقع قدرت های پیروز این جنگ بودند که منشور را تدوین کردند و به ساخت و پرداخت چارچوب سازمان ملل متحد پس از جنگ ۱۹۴۷ پرداختند.

در پرتو توزیع قدرت غالب در آن موقعیت خاص تاریخی، منشور ملل متحد نتیجه و حاصل سازش بین التزام به حاکمیت جهانشمولی قانون از یک سو و ضروریات واقعیت های سیاسی پس از جنگ از سوی دیگر است. منافع قدرت های بزرگ سال ۱۹۴۵ که به عنوان دولتهای پیروز و پشتیبان تأسیس سازمان ملل متحد وضعیت عضویت خود را در شورای امنیت به عنوان اعضای دائمی آن تعیین کردند و امتیازات خود را در ماده ۲۷ پیش بینی نمودند- سرنوشت و مقصد این سازمان را تعیین کرده و مشخص نموده اند. نباید فراموش کرد که ساخت و پرداخت سرنوشت جامعه ملتها پس از خاتمه جنگ جهانی دوم، در فقدان اثر بخشی آرای اکثریت ملل جهان که هنوز وضعیت ملل حاکم و عضویت در این سازمان جهانی را کسب نکرده بودند، صورت گرفت. پیش بینی سازمان ملل متحد بعد از تأسیس آن همواره این بود که اجرای اصول کلی حقوق بین الملل به نحو مندرج در منشور، تنها زمانی و تا حدی

با این حال، احیای شورای امنیت با عیب یا ضرری اصلی همراه است: به دلیل اعطای امتیاز و تو به اعضای دائم، شورای امنیت تنها در صورتی و تا حدی عمل خواهد کرد و قادر به اجرای اصل فصل هفتم خواهد بود که منافع استراتژیک تنها ابرقدرت عضو آن یعنی ایالات متحده چنین اقدامی را اجازه دهد.

ممکن بوده است که منافع اعضای دائم شورای امنیت، اتخاذ چنین تردیدی را اجازه دادند. بدیهی است این امر دلیل اصلی فلج شدن موقت (دوفاکتو) شورای امنیت در طول جنگ سرد بود که ساختار تک قطبی قدرت ناشی از تقابل میان ایالات متحده و اتحاد جماهیر شوروی، وصف و ویژگی آن را تشکیل می داد. پس از خاتمه جنگ سرد و به عبارت دقیق تر، بعد از حوادث سال ۱۹۸۵، تنها یک کشور توانسته است وضعیت ابر قدرت جهانی را حفظ نماید و بدلیل این انحصار قدرت در اختیار یک کشور است که در حال حاضر در خصوص برتری قدرت آن در شورای امنیت، چالشی وجود ندارد.

همین ساختار تکبافت و تک قطبی قدرت، تصویب قطعنامه های ۱۹-۱۹۹۱ شورای امنیت جنگ خلیج فارس بر اساس فصل هفتم منشور را میسر ساخت و قطعنامه تجویز توسل به زور (ناتو و متحدانش) در جنگ کوزوو در سال ۱۹۹۹ را تسهیل نمود. باید متذکر شد که مورد اخیر در مقابل عمل انجام شده، تصویب شد و عطف بماسبق شونده به اجرا درآمد. که همین موضوع، اتکوبین و طرح [مساله ای جدی در مورد مشروعیت توسل به زور علیه جمهوری یوگسلاوی را موجب شد.

ساختار تک قطبی قدرت که احیای شورای امنیت به عنوان بازیگری در عرصه جهانی پس از سال ۱۹۸۹، نمونه، شاهد و مؤید آنست تا جایی که به حاکمیت بین المللی قانون مربوط می شود، هم فواید و هم معایب و مضاری را در برداشته است:

فایده اساسی آن، شکل گیری عرصه عملکرد جدید و وسیع تری برای سازمان ملل متحد در جهت حفظ صلح و امنیت بین المللی است. به علت فقدان عملی اعتراض دولتها به رهبری قدرت در شورای امنیت، رکن اجرائی اصلی سازمان ملل متحد توانسته است تهدیدهای علیه امنیت بین المللی در مناطق مختلف جهان را به صورت موثر تر مورد توجه و بررسی قرار دهد.

حاکمیت و برابری دولتهای عضو در حقوق بین الملل ملل متحد، یاد کرد و قطعنامه های تصویب شده در فشار، - یا خاتمه یافته - در نتیجه استفاده از زور از نظر حقوقی نه تنها مشکل زا هستند بلکه به عبارت دقیق تر، جز در صورتی که ملتزم به قواعد آمره حقوق بین الملل عام باشد، الزام آور نیز نیستند.

#### ۴- وجود آرای ممتنع در تصویب قطعنامه های شورای امنیت

معمولاً تصمیمات شورای امنیت بر آرای ممتنع یک یا چند عضو اتخاذ می شوند و در جدی ترین موارد توسط به زور پس از سال ۱۹۹۱ یعنی زمانی که تدابیر اجرایی مربوط به فصل هفتم منشور توسط شورای امنیت تصویب شده اند - دولت چین از رای ممتنع استفاده کرده است

رای ممتنع در این حوزه، معادل بارد اتخاذ یک موضع به دلیل ملاحظات تاکتیکی از بازی قدرت جهانی نشأت گرفته از یک بازیگر قاطع و تعیین کننده است.

در شرایط کاملاً حقوقی، این تصمیمات باید به دلیل آرای مخالف اعضای دایم (بند ۳ ماده ۲۷) مبنی بر تصویب قطعنامه های شورای امنیت که ماهیت شکلی ندارند، بی اعتبار تلقی شوند و بدیهی است که رای ممتنع را حتی با اغماض هم نمی توان به عنوان تجلی رضایت محسوب کرد. با این حال، شورای امنیت پس از پایان جنگ سرد بر آن شده که رای ممتنع به عنوان چیزی معادل با رضایت و رای موافق تفسیر می شود.

این موضوع به معنی اصلاح یا تعدیل دوافکتو منشور بوده است. اما بر اساس نص منشور، چنین اصلاحی تنها با تصمیم دو سوم دولتهای عضو ملل متحد در مجمع عمومی و آرای موافق اعضای شورای امنیت قابل حصول خواهد بود (ماده ۱۰۸).

به همین دلیل، هاله ای از تردید بر بسیاری از تصمیمات و قطعنامه های الزام آور در شورای امنیت در خصوص تجویز توسط به زور بر اساس فصل هفت منشور بویژه در مواردی که این قطعنامه ها این سازمان جهانی را وارد عرصه جنگ نموده، سایه افکنده است. مسلماً تیرگی وضعیت حقوقی قطعنامه های شورا از نظر اعتبار یا مشروعیت، حیات خود شورا را هم تحت تأثیر قرار خواهد داد.

#### ۵- عدم نظارت شورا بر اعمال مجوزهای توسل به زور

در خصوص اجرای عملی قطعنامه های شورای امنیت در مورد تجویز توسل به زور یعنی جدی ترین عرصه مسئولیت شورا که دارای عمیق ترین و گسترده ترین آثار بر صلح جهانی و بر حقوق اساسی میلیونها انسان در مناطق بحران زده و نیازمند به اقدامات صلح سازی شورای امنیت است، کنترل و تعادلی وجود ندارد و انجام مبارزه و اقدامات نظامی علیه عراق در سال ۱۹۹۱ (بوسیله ائتلافی از نیروهای گردهم آمده با محوریت ایالات متحده آمریکا) و علیه یوگسلاوی در سال ۱۹۹۹ (بوسیله ناتو بر اساس "مجوز" بعدی و عطف به ماسبق شونده شورای امنیت) به روشنی فقدان شفافیت در اقدام نظامی و فقدان مسوولیت و پاسخگویی در برابر جامعه دولتها را نشان می دهند.

تجاوز اعضای ائتلاف دولتها در مقام اقدام بر اساس مجوز شورای امنیت از قوانین جنگی یعنی هنجارهای عمومی شناخته شده حقوق بین الملل بشردوستانه، به صورت مؤثر مورد تحقیق و پی گیری قرار نخواهد گرفت تا سازگاری آنها با تعهدات دولتها بر اساس حقوق بین الملل مورد سنجش قرار گیرند. علت این امر آن است که قدرت هدایت کننده (قدرت حاکم) یا ائتلاف قدرتهای گردهم آمده حول محور برتری جهانی با تکیه بر حق و تو، اجازه نخواهند داد که دادگاههای ویژه به تجاوزات و تخلفات آنان رسیدگی قضایی نمایند.

در مواردی که این دادگاهها ایجاد و تأسیس شده اند، قدرتهای مذکور از نفوذ سیاسی خود بر دیوان نظیر قضیه دیوان جنایات جنگی یوگسلاوی مستقر در شهر لاهه استفاده کرده اند به گونه ای که نخواهد گذاشت علیه ماموران و اعضای نیروهای مسلح آنها یا رهبران سیاسی دولتهای ائتلافی، اتهامی مطرح شود و اتهامات کیفری در خصوص ارتکاب جنایات جنگی اعضای ناتو در کوزوو - اگر چه به خوبی شناخته شده و تأیید شده - هرگز توسط دادستان دیوان

مذکور مطرح نشده است. وضعیت فوق، ماهیت به وجود آورنده مشکلات حقوقی این دادگاههای ویژه را که مستقیماً بوسیله شورای امنیت تأسیس شده اند، برجسته می سازد.

این امر ممکن است کسانی را که پس از پایان جنگ سرد در پرتو نگرشی آرمانی انتظار داشتند، یک دسته اصول کلی و مشترک حقوقی تکوین یابد تا در شرایط منحصر بفرد نظم نوین جهانی اعلام شده توسط رئیس جمهور آمریکا در سال ۱۹۹۱ به صورتی جهانشمول اجرا شوند را ناامید خواهد کرد.

به دلیل کنترل انحصاری اعمال شده توسط قدرتمندترین عضو دایم شورای امنیت بر رکن اصلی اجرایی سازمان ملل متحد، سیاست استانداردهای مضاعف و دوگانه نه تنها در تصمیمات دولتها بلکه در عرصه دیوان بین المللی کیفری نیز تبلور یافته است. به عبارت خلاصه، تنها مقامات دولتهای که متحد قوی ترین عضو دایم شورای امنیت نیستند، کیفر خواهند شد ولی کسانی که زیر چتر هژمون جهانی اقدام می کنند، از مصونیت کامل در برابر اقداماتشان بهره مند خواهند گردید.

#### ۶- دوگانگی و تبعیض در اعمال صلاحیت شورا

در چنین حوزه ای از سیاست های قدرت و اولویت بخش منافع استراتژیک، حقوق کیفری در پرتو هدایت و جهتگیری مؤثر اگرچه تا حدودی غیر مستقیم، شورای امنیت بر مبنای اساسی گزینشی به اجرا در خواهد آمد. به این معنی که ملاحظات سیاست های قدرت بیشتری در خصوص اینکه چه کسانی در معرض عدالت قرار گیرند یا خیر، نقش تعیین کننده خواهند داشت.

### شورای امنیت رویه ای موسع در مورد صلاحیت های خود ایجاد کرده است که این سطح گسترده از صلاحیت را، نمی توان از مفاد منشور استخراج کرد و اغلب اعمال صلاحیت شورا بدین طریق، با بی توجهی نسبت به هنجارهای آمره همراه بوده است.

موارد مرتبط با آن بی شمارند: دادگاه اسکاتلند در هلند (موسوم به محاکمات لاکربی) که در آن دو لیبیایی بر اساس قطعنامه های شورای امنیت و طبق مقررات حقوق اسکاتلند در خصوص تأسیس یک دادگاه ویژه، به پای میز محاکمه و عدالت کشانده شدند. دیوان جنایات جنگی یوگسلاوی سابق مستقر در شهر لاهه با تأکید ویژه بر رهبر سابق دولت جمهوری فدرال یوگسلاوی، عدم محاکمه نخست وزیر فعلی اسرائیل در رابطه با کشتار جمعی صبرا و شیتلا در لبنان (به رغم اقامه دعوی کیفری در بلژیک)، عدم محاکمه عاملین حمله به پناهگاه خطوط هوایی غیر نظامی الامیریه در بغداد در سال ۱۹۹۹ و نظایر آن. اقدام قضایی در اعمال حقوق بین الملل کیفری تنها هنگامی قابل انجام خواهد بود که منافع حیاتی اعضای قدرتمند شورای امنیت خلاف آن اقتضا ننماید.

علاوه بر این، رای مورخ فوریه ۲۰۰۲ دیوان بین المللی دادگستری در خصوص تعقیب کیفری یک مقام جمهوری دموکراتیک کنگو نزد یکی از دادگاههای کشور بلژیک، هرگونه اقدام قضایی توسط محاکم ملی در دعاوی راجع به عدالت و دادگستری بین المللی کیفری را هنگامی که این دعاوی راجع به مقامات دولتهای بیگانه هستند، ممنوع نمود. دیوان به نوعی به تعهد رعایت مصونیت از صلاحیت کیفری و قابل تعرض بودن آن دسته از مقامات دولتها که بر اساس حقوق بین الملل از آن بهره مند هستند، اشاره کرد. این امر به نظریه صلاحیت جهانی در رابطه با تخلفات جدی و فاحش از حقوق بشر که اخیراً در حقوق و جامعه بین المللی به خوبی توسعه یافته است، خاتمه می بخشد و به صورت مؤثر دری را به روی تمامی تلاشهای هدفمند مربوط به تأسیس دیوان بین المللی کیفری در خارج از محاکم ویژه شورای امنیت مفتوح می نماید. با این حال، در برخی موارد استثنایی می توان به مقررات کنوانسیون جلوگیری و مجازات جنایت نسل کشی استناد نمود.

## گستره عمل سازمان ملل متحد در برابر پیشینه نظم جهانی تک قطبی (که در آن اجرای حاکمیت قانون، نمودی از اعمال منافع استراتژیک قدرت هژمون است)

در نظم جهانی کنونی حاکمیت بین المللی قانون معمولاً در اعلامیه های صادره توسط بازیگران عمده جهانی مورد تأیید و بیشترین توجه اما به گونه ای کمابیش گمراه کننده، قرار گرفته است به گونه ای که منافع استراتژیک ابر قدرتها را تأمین نماید.

در سند نرماتیوی که توسط مؤثرترین و با نفوذترین عضو شورای امنیت تدوین شده است، حاکمیت قانون بصورتی آمره تعریف شده است. اصول حقوقی از جمله اصول بنیادین منشور ملل متحد و هنجارهای عمومی حقوق بشر بر اساس آنچه می توان آنرا "مداخله گری امپریال" نامید، به اجرا در آمده اند. در گستره حاکمیت جهانی بدون رقیب، دکترین "مداخله بشر دوستانه (حتی جنگ بشر دوستانه" که در طول بحران کوزوو به آن اشاره شده است) یک رقیب تماشایی در حال تحقق یافتن است.

دکترین فوق اکنون به گونه ای که پس از عصر امپریالیسم یعنی دوران سلطه و کنترل کسرتل قدرتهای اروپایی قرن نوزدهم هم سابقه نداشته است، در حال احیا شدن است. جنگ های جدید به نام "بشریت" صورت می گیرند برخوردارها و منازعات مسلحانه در چارچوب مبارزه "خوبی در برابر بدی" گذاشته می شوند. خود محوری جانشین رسیدگی قضایی می شود و مفاهیم نرماتیو بنیادین که در هر توجیه مربوط به مداخله بشر دوستانه بدانها اشاره می

## تجاوز اعضای ائتلاف دولتها در مقام اقدام براساس مجوز شورای امنیت از قوانین جنگی یعنی هنجارهای عمومی شناخته شده حقوق بین الملل بشردوستانه، به صورت مؤثر مورد تحقیق و پی گیری قرار نخواهد گرفت تا سازگاری آنها با تعهدات دولتها بر اساس حقوق بین الملل مورد سنجش قرار گیرند.

شود، توسط قدرت هژمون که قواعد بازی را تعیین و برتری سازمان ملل متحد در عرصه اقدامات اجرایی را به چالش می کشد، تعریف می شود. این امر در منازعه اخیر در افغانستان به روشنی هر چه تمام تر تبلور یافته است و وقتی سازمان های چند جانبه نظیر سازمان ملل متحد در پی تعریف مفاهیم بشردوستانه و تصمیم گیری در مورد قلمرو روشن اعمال آنها هستند، اقتدارشان به گونه ای مقبول قدرتمندترین عضو دائم عمل می کند. اگر منافع استراتژیک این دولتها اقتضا کند، این اقدامات حتی خارج از چارچوب ملل متحد انجام می شوند.

این امر نهایتاً ممکن است به نوعی امپراتوری آمریکایی از نظر ساختاری مشابه با امپراتوری روم در هزاره پیش بیانجامد. یک سیستم اعمال حاکمیت جهانی سلطه گرانه از طرف "جامعه بین المللی" (و اگر لازم باشد، خارج از چارچوب چند جانبه ملل متحد) در این حوزه قدرت رهبری جهانی اولاً قواعدی که باید اعمال شوند را تعریف می کند، ثانیاً در مورد گستره اعمال آنها تصمیم می گیرد و ثالثاً روشها و طرق خاص اعمال و اجرای آنها را تعیین می نماید.

بدیهی است که سازمانهای بین الدولی خواه منطقی ای نظیر ناتو و یا جهانی نظیر ملل متحد باشند، تنها می توانند مسئولیت خود را در چارچوب ملاحظات استراتژیک قدرت رهبری انجام دهند. بویژه در خصوص اورآسیا، زیگنو برژینسکی این طرح ژئواستراتژیک را به گونه ای کمابیش صریح اما صادقانه در کتاب خویش که در پرتو تحولات اخیر در آسیای مرکزی اهمیت خاصی یافته، مطرح کرده است.

اگرچه موجودیت نهادهای چند جانبه از ساختار حقوقی شان نشأت می گیرد اما تنها به گونه ای تکمیلی می توانند در برابر استراتژی یا منافع استراتژیک قدرت راهبر عمل نمایند. این واقعیت از سیاست های قدرت جهانی در جنگ

یوگسلاوی (۱۹۹۹) به خوبی تبلور یافت و هم اکنون نیز در منازعه افغانستان که هنوز خاتمه نیافته، صدق می کند. در هر دو مورد فوق، شورای امنیت سازمان ملل متحد قطعنامه هایی را تصویب کرد تا به قدرتهای ذیعنف برای مشروعیت بخشیدن به موارد توسل به زورشان کمک کند. در حالی که خود شورا - بر خلاف روح منشور در مورد اقدامات اجرای جمعی - نمی تواند هیچ گونه کنترلی را بر این منازعات، اعمال نماید. تا جایی که به ناتو مربوط می شود این سازمان به عنوان بازوی نظامی اجرایی در جنگ سال ۱۹۹۹ عمل کرد (اگرچه این جایگاه صراحتاً در پیمان آتلانتیک شمالی پیش بینی نشده بود). اما همین نقش ناتو در جنگ افغانستان به "پیشنهاد کمک بر اساس ماده ۵ این معاهده بدون درگیر شدن در تصمیمات راجع به انجام درگیری" محدود شد.

آنچه در حوزه نئو امپریالیسم - که اغلب به فرایند جهانی شدن مربوط می شود - مشاهده می کنیم نوعی حضور تدریجی یک یکجانبه گرایی جدید در پوشش های چند جانبه گرایی بعد از سال ۱۹۸۹ است: اقدامات استراتژیک ابر قدرت هدایتگر، از جمله تدابیر اجرایی مسلحانه، همواره به عبارت "هدف جهانی حفظ عدالت و صلح" یعنی ایجاد یک نظم عادلانه بین المللی مستند می شود و ترمینولوژی بکار رفته در این حوزه، حقوقی نیست بلکه اخلاقی و اغلب شبه مذهبی است که به روشنی به عنوان تجلی جنگ "خوبی در برابر بدی" یا خیر در مقابل شر" یا بخاطر نجات بشریت یا برای دموکراسی و نظایر آن تلقی می شوند.

## بند دوم: پیامدهای نظم تک قطبی جهانی بر توانایی سازمان ملل متحد در اقدام جهانی برای حاکمیت قانون و به ویژه مبارزه علیه تروریسم در حوزه تک محوری اخیر روابط بین المللی مبارزه با تروریسم

در حوزه تک محوری اخیر روابط بین المللی مبارزه با تروریسم به یکی از مؤلفه های اساسی تبدیل شده است. چرا که تلاش می کند کاربرد زور علیه برخی دولت ها و علیه گروههایی که به صورت بین المللی فعالیت می کنند را توجیه نموده و مشروعیت بخشد. فهرست هایی از دولت های "حامی تروریسم" و سازمان های تروریستی، بر اساس معیارهایی که همواره برای عموم شناخته شده نیستند ولی به روشنی از منافع استراتژیک نشأت می گیرند، تهیه شده است. مشکل اساسی مشترک در تمامی این اقدامات نظامی یا تهدید توسل به زور نظیر مورد اخیر ایالات متحده علیه عراق در فقدان تعریفی پذیرفته شده از تروریسم نهفته است.

در خصوص دسته بندی حقوقی اقدامات خشونت آمیز دولت ها، گروه های مسلح نظیر جنبش های آزادیبخش یا افراد، خلط مبحث قابل توجهی وجود دارد.

بن بست فوق را می توان این گونه خلاصه کرد که "یک کشور تروریستی نافی آزادی کشور دیگر است". این واقعیت تاریخی که رهبران جنبش های آزادیبخش ملی نظیر نلسون ماندلا در آفریقای جنوبی، حبیب بورگوینیا در تونس یا احمد بن بلا در الجزیره توسط کسانی که در آن زمان بر کشور کنترل داشته اند ولی بعد ها به سیاستمداران پذیرفته شده بین المللی تبدیل شده اند، به عنوان تروریست یاد می شوند، می تواند تعارض آشکار یا فقدان همگونی در استفاده از واژه تروریسم را به خوبی نشان دهد.

بنابراین، معیار تعریف اقدامات تروریستی عناصر متمایز اقدامات مذکور از اقدامات مشروع مقاومت ملی یا دفاع از خود چیست؟

بعد از جنگ سرد، سازمان ملل متحد در تلاش بوده است تا در مورد مسأله اساسی تعریف تروریسم یک وفاق عام ایجاد نماید. سازمان تلاش های اخیر خود را تسریع نموده است اما نتوانسته بین فاصله موجود میان افرادی که تروریسم را با اقدام خشونت آمیز گروههای غیردولتی غیرنظامیان، مقامات دولتی، زیرساخت ها یا تأسیسات نظامی مرتبط می کنند و کسانی که برای کاربرد زور در مقام مقاومت علیه اشغال بیگانه یا سرکوب سیستماتیک گروه های نژادی و یا مذهبی در داخل یک دولت، مشروعیت قائل هستند، پلی برقرار کند.

مصداق دشواری که جامعه بین المللی با آن روبه رو شده را می توان با

اشاره به دسته بندی های متعارض سازمان ها و جنبش ها نظیر سازمان آزادیبخش فلسطین که از نظر اسرائیل، یک گروه تروریستی ولی از دید اعراب و مسلمانان نهضت آزادیبخش تلقی می شود، گروه های مقاومت کشمیری که از نظر دولت هند، تروریست ولی از دید پاکستان، رزمندگان رهایی بخش هستند، نیروهای شبه نظامی در نیکاراگوئه از دید ایالات متحده مبارزان آزادی و از نظر سوسیالیست ها، تروریست محسوب می شوند یا مجاهدین افغانی (که نهایتاً به جنبش طالبان تبدیل شد) به خوبی نشان داد. این بن بست عبارتست از این که در طول دوره جنگ سرد آنها از نظر غرب به ویژه ایالات متحده، مبارز آزادی ولی از دید اتحاد جماهیر شوروی، گروه تروریستی محسوب می شدند. می توان در این خصوص پیش تر رفت و مصادیق دسته بندی های متعارض را که به هیچ وجه نمی توان سازش داد، احصا نمود.

بنابراین، چگونه می توان تعاریف کاملاً متعارض و مفاهیم و ارزیابی های مخالف از یک گروه و اقدامات آن ها را توضیح داد؟

از نظر ما، دلیل اصلی ناسازگاری های جدی، در منافع متفاوت دولتها نهفته است. بسته به این که یک دولت در موضع قدرتی اشغالگر یا حامی یا دشمن قدرت اشغالگر در کشور مورد نظر باشد، تعریف تروریسم "تغییر" خواهد کرد. یک دولت می تواند خود را حامی حقوق یک گروه نژادی معین در خارج از قلمرو خود احساس کند و بنابراین، وقتی اقدامات خشونت آمیزی از سوی این گروه صورت می گیرد، آن ها را قیام رهایی بخش "بنامد" و نه "تروریسم" و بالعکس.

سازمان ملل متحد نتوانسته است در مورد تعریف دقیق تروریسم به نتیجه برسد. زیرا منافع متعارض دولت ها است که در هر مورد و مرحله، تعیین خواهد کرد که یک جنبش مسلح خاص (یعنی یک بازیگر غیردولتی) کدام بخش از گزینه دو بخشی تروریست، مبارز راه آزادی عنوان شوند. گفتنی است، سیاست معیارهای دوگانه و مضاعف بر این موضوع حیاتی امور بین الملل اثری غیرقابل اجتناب داشته است.

"معضل تعریف" در یک سازمان متشکل از دولت های حاکم و نه ملت ها به رغم تأکید مقدمه منشور حتی در توزیع کنونی قدرت جهانی، جدی تر بوده است: تنها یک ابرقدرت، تنش قاطع و تعیین کننده در شورای امنیت را ایفا می کند. قدرت های بزرگ پیش از عصر جنگ سرد و همچنین قدرت های میانه به صورت فزاینده در حال به حاشیه رانده شدن هستند و این معضل حتی پس از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ در ایالات متحده حادث شده است.

### بند سوم: تاریخ تلاش ها و تدابیر تدوینی سازمان ملل متحد علیه تروریسم

نخستین تلاش برای تعریف مفهوم تروریسم، قبل از جنگ جهانی دوم و توسط جامعه ملل به عمل آمد. با این حال، پیش نویس کنوانسیون بین المللی جلوگیری و مجازات تروریسم سال ۱۹۳۷ هرگز به تصویب نرسید. تعریف پیشنهادی سند مذکور، تروریسم را به عنوان کلیه اعمال جنایی انجام شده علیه یک دولت با هدف ایجاد وحشت در اذهان افراد خاص یا گروهی از افراد یا عموم مردم یا منتهی به چنین امری تعریف می کرد.

مجمع عمومی سازمان ملل متحد پس از اقدام تروریستی در بازیه های المپیک مونیخ در سال ۱۹۷۲، به ابتکار کورت والد هایم دبیرکل (وقت) ملل متحد، تروریسم را در دستور کار خود قرار داد. عنوان موضوع این دستور کار عبارت بود از تدابیر پیشگیری از تروریسم و امحای اشکال خشونت که حیات افراد را در معرض خطر قرار می دهند یا سلب می نمایند یا آزادی های اساسی را به خطر می اندازند و اقدامات خشونت آمیز نهفته در پوشش فقر، ظلم و یأس که برخی از افراد را در راستای ایجاد تغییرات اساسی به سلب زندگی انسان از جمله زندگی خود و می دارد.

طولانی بودن فرمول بندی و ساختار جمله مذکور به خوبی نشان می دهد که جامعه بین المللی در آن زمان که نه تنها آثار بلکه علل تروریسم را نیز در نظر قرار داده بود، چه رویکرد احتیاطی اتخاذ نمود. با این حال، این رویکرد جامع متعلق به عصر منازعه شرق و غرب (با در نظر گرفتن نگرانی های کشورهای تازه استقلال یافته جهان سوم)، در شرایط نظم جهانی تک محور

کنونی، قابل حصول نخواهد بود.

پس از سال ۱۹۶۳، سازمان ملل دوازده معاهده بین المللی را در خصوص تروریسم تصویب کرده است. تأکید اصلی این سازمان بر ایمنی و امنیت هواپیمایی کشوری (نظیر کنوانسیون ۱۹۶۳ توکیو، کنوانسیون ۱۹۷۰ دهه، کنوانسیون مونترال ۱۹۷۱) و اعمال خشونت علیه رهبران، مقامات دولتی و کارکنان دیپلماتیک (نظیر کنوانسیون جلوگیری و مجازات جنایات علیه افراد مورد حمایت بین المللی از جمله نمایندگان دیپلماتیک مورخ ۱۴ دسامبر ۱۹۷۳) بوده است.

قلمرو کنوانسیون های ملل متحد در خصوص تدابیر مجازات گروگان گیری (۱۹۷۹)، بمب گذاری تروریستی در کلیب آن (۱۹۹۷) و تأمین تروریسم (۱۹۹۹) گسترش یافته است.

علاوه بر این کنوانسیون های الزام آور حقوقی، برخی از قطعنامه ها نیز توسط مجمع عمومی و شورای امنیت پیرامون استراتژی های مبارزه با تروریسم بین المللی و تدابیر اعمال آن، تصویب شده است. در این میان، تصویب قطعنامه های سال ۱۹۹۹ توسط مجمع عمومی در زمینه تأمین "دایره جلوگیری از تروریسم" برای الحاق به دفتر کنترل مواد مخدر و پیشگیری از جرایم سازمان ملل متحد و قطعنامه مصوب مجمع عمومی در خصوص گزارش کمیته ششم پیرامون تدابیر امحای تروریسم بین المللی (قطعنامه ۵۴، ۱۱ مورخ ۲ فوریه ۲۰۰۰) و قطعنامه مصوب شورای امنیت در مورخ ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱ که براساس فصل هفتم کمیته های موسوم به کمیته ضد تروریسم را تأسیس نمود، از جمله آخرین تدابیر مذکور می باشند.

## اگرچه موجودیت نهادهای چند جانبه از ساختار حقوقی شان نشأت می گیرد اما تنها به گونه ای تکمیلی می توانند در برابر استراتژی یا منافع استراتژیک قدرت راهبرعمل نمایند. این واقعیت از سیاست های قدرت جهانی در جنگ یوگسلاوی (۱۹۹۹) به خوبی تبلور یافت و هم اکنون نیز در منازعه افغانستان که هنوز خاتمه نیافته، صدق می کند.

### بن بست اقدامات ضد تروریسم: فقدان تعریفی صریح از تروریسم

ضعف مشترک در تمامی این کنوانسیون ها و قطعنامه ها که اجرای آنها برای استقرار یک سیاست پایدار ضد تروریسم در جامعه بین المللی ضروری و فوری تلقی می شود، در این واقعیت نهفته است که تعریف دقیق تروریسم را نمی توان در هیچ جایی از اسناد ملل متحد یافت. به دلیل فقدان وفاق عام میان دولت های عضو در مورد معیارهای اساسی تعریف اقدامات تروریستی و اوصاف تغییر دهنده آنها از اقدامات آزادیبخش ملی (ضمن اشاره کنوانسیون های ضد تروریستی به استثنائات خاصی برای برخی جنبش ها) چیزی بیش از تعریفی تلویحی یا غیر عملیاتی وجود ندارد. این بن بست حل نشده تا کنون را می توان در فرمول تروریسم در برابر اقدامات رهایی بخش ملی به بهترین وجه خلاصه نمود.

با این حال، مصادیق تعاریف عملیاتی "بیشمارند. در ماده ۵ کنوانسیون بین المللی سرکوب بمب گذاری های تروریستی (سال ۱۹۹۷) از اقدامات تروریستی به عنوان اعمال جنایی ... که به ویژه با هدف یا نتیجه ایجاد حالت رعب در عموم مردم یا گروهی از افراد یا افراد خاصی ... یاد شده است. این کنوانسیون در همان ماده اضافه کرده است که این اقدامات در هیچ شرایطی به وسیله ملاحظات سیاسی، فلسفی، ایدئولوژیک، نژادی، مذهبی یا سایر موارد مشابه، قابل توجیه نخواهند بود.

در تلاش دیگر برای تعریف عملیاتی واژه تروریسم، قطعنامه ۵۴۰، ۱۱ مورخ ۲ فوریه ۲۰۰۰ مجمع عمومی در بند ۲ نهایی خود، تروریسم را به عنوان اعمال جزایی با هدف یا نتیجه ایجاد حالت وحشت در عموم یا گروهی از افراد خاص به دلیل سیاسی توصیف و تعریف می کند. این توصیف از برخی جهات اساسی، شبیه عبارت پردازی پیش نویس کنوانسیون ۱۹۳۷ جامعه ملل می باشد.

علاوه بر این، کالیبوی کوفرا در گزارش مقدماتی خود به کمیسیون حقوق بشر ملل متحد در مورد تروریسم و حقوق بشر به عبارتی یادآور شده که اساسنامه رم در مورد دیوان بین المللی کیفری (سال ۱۹۹۸) حاوی مقررات اساسی در خصوص جنایات جنگی، جنایات علیه بشریت و غیره است که ارتکاب برخی از اقداماتی را که در اصل اجزای یک مبارزه تروریستی را تشکیل می دهند، منع می کند. ۱۱۵]

به رغم تعاریف عملیاتی بی شمار یا تعاریف ناشی از رویه های ایجاد شده در میان ملل، رفع خلاء موجود میان سیستم هنجارهای حاکم بر اقدامات مشروع مقاومت علیه اشغال خارجی یا اقدامات رهایی بخش ملی از یک سو و هنجارهای تجویز ارائه تعاریف فردی از اقدامات خشونت آمیز علیه دولت، مقامات دولتی یا غیرنظامیان به عنوان اعمال جنایی تروریستی، ناممکن شده است.

مجمع عمومی با تقویت قطعنامه ۲۱۰۵۱ مورخ ۱۷ دسامبر ۱۹۹۶ (بند ۹ نهایی)، کمیته ویژه ای را تأسیس کرد تا یک کنوانسیون بین المللی برای سرکوب بمب گذاری های تروریستی را تدوین نماید.

این کمیته پس از تأسیس در مورد معاهده بین المللی جامع ضد تروریسم، کار کرده است. با این حال، روان پرا (از سری لانکا) که رئیس این کمیته می باشد، در بیانات اخیر خود خطاب به رسانه های گروهی اعلام داشت که در ارتباط با ماده ۲ پیش نویس کنوانسیون در مورد تعاریف تروریسم و ماده ۱۸ در مورد اقدامات نیروهای مسلح یا طرف های یک مناصمه و اشغال آن به اشغال خارجی که تحت بررسی کمیته می باشد، توافقی حاصل نشد.

### به دلیل کنترل انحصاری اعمال شده توسط قدرتمندترین عضو دایم شورای امنیت بر رکن اصلی اجرایی سازمان ملل متحد، سیستم استانداردهای مضاعف و دوگانه نه تنها در تصمیمات دولتها بلکه در عرصه دیوان بین المللی کیفری نیز تبلور یافته است.

علاوه بر این، به گفته رئیس این کمیته، در مورد ماده مربوط به افراد مستثنی از شمول معاهده نیز وفاق عام حاصل نشده است. مسأله مهم استثناء کردن جنبش های آزادی بخش ملی (از شمول این کنوانسیون) هنوز در کمیته مفتوح است. نگرانی های دولت های عضو سازمان کنفرانس اسلامی به ویژه در مورد وضعیت جنبش هایی نظیر سازمان آزادی بخش فلسطین با دیدگاه گروه کشورهای غربی به وضوح قابل سازش نیستند. هر گونه تلاش برای اتخاذ رویکردی واحد و یکسان، بستگی به نوع گردش این استدلال دارد: تعاریف خاص این مفهوم، استثنائات را روشن می کند. موارد استثنای واقعی ادعا شده توسط برخی کشورها برای مبارزین آزادیبخش "خویش" متقابلاً می تواند قلمرو تعاریف، معیارهای اساسی آن و غیره را مشخص سازد.

به رغم حوادث غم انگیز ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، به نظر می رسد تصویب کنوانسیون جامعی که به تنهایی رویکرد نرماتیو کنوانسیون های دوازده گانه ضد تروریسم موجود ملل متحد را وحدت بخشیده و تکمیل نماید، فراتر از نتیجه و دستاورد کمیته ویژه و کمیته ششم مجمع عمومی (امور حقوقی) باشد. منافع سیاسی متفاوت و مفاهیم نرماتیو متعارض را نمی توان با اشاره صرف به اصول جهانشمول حقوق بشر به عنوان بخشی از قواعد آمره حقوق بین الملل عام، سازش داد. مشکل اجرای حقوق بین الملل در اثر فقدان وفاق عام در مورد مفهوم تروریسم را نمی توان با اقدامات عملیاتی در چارچوب سیستم ملل متحد نظیر تأسیس دایره پیشگیری از تروریسم توسط مجمع عمومی در سال ۱۹۹۹ و ایجاد کمیته ضد تروریسم براساس قطعنامه الزام آور شورای امنیت، رفع و حل نمود.

در سخنان دبیر کل سازمان ملل متحد در ۱ اکتبر ۲۰۰۱ خطاب به مجمع عمومی و ۱۳ نوامبر ۲۰۰۱ خطاب به شورای امنیت نیز این بن بست و معضل به صورت برجسته منعکس شده است. کوفی عنان به تعاریف تروریسم به عنوان

یکی از دشوارترین مسائل در این سازمان جهانی اذعان کرد و یادآور شد که وی ضرورت تعاریف دقیق حقوقی را درک می کند و می پذیرد. با این حال، دبیر کل ملل متحد به مجموعه کنونی هنجارهای حقوق بین الملل بشردوستانه اشاره کرد که براساس آن حتی در وضعیت های درگیری مسلحانه، هدف قرار دادن غیرنظامیان بی گناه، نامشروع می باشد.

اشاره دبیرکل ملل متحد به هنجارهای الزام آور در حقوق بین الملل بشردوستانه می تواند در مورد چگونگی رفع خلاء و فاصله بین مکاتب و اندیشه های متعارض در مورد تعاریف تروریسم به عنوان یک جنایت، راهنمای مفیدی باشد.

### بند چهارم: خروج از بن بست: تعاریف جامع تروریسم به وسیله درج آن در اسناد کنونی حقوق بین الملل بشردوستانه

حاکمیت بین المللی قانون همانند کلیه شرایط مربوط به تدابیر الزام آور از جمله توسل به زور، مستلزم تعاریف دقیق حقوقی ویژه تروریسم است. چنین تعریفی باید تفکیکی روشن بین اعمال جنایی تروریستی و اقدامات مقاومت در برابر اشغال خارجی و یا اقدامات رهایی بخش ملی قائل شود و یا این امر را مورد توجه قرار دهد.

در کل، اصل یا فرض وحدت آگاهی نرماتیو، آن گونه که در نظریه حقوق بین الملل هانس کلسن مطرح شده است، باید به ویژه در خصوص در مورد اقدامات تروریستی در یک چارچوب نرماتیو عموماً پذیرفته شده، مورد توجه قرار گیرد. سیستمی از هنجارهای حقوق بین الملل بشردوستانه اولاً و از همه مهم تر، هنجارهای مندرج در کنوانسیون های ژنو و سیستمی از هنجارهای تعاریف، تبیین و تنظیم اقدامات بین المللی علیه جرایم تروریستی باید با همدیگر هماهنگ و متجانس شوند. به نحوی که از سیاست معیارها و استانداردهای دوگانه در عرصه اجرای حقوق بین الملل احتراز گردد.

در یک سیستم جهانشمول و در عین حال متحد وجه به گسترش اسناد حقوقی موجود تحقق آن یک آرمان می باشد باید یک سلسله قواعد متقارن وجود داشته باشند که اولاً حمله های عمومی به غیرنظامیان و زیرساخت های غیرنظامی در طول جنگ را (آن گونه که در کنوانسیون های ژنو پیش بینی شده است)، مجازات کنند، ثانیاً حمله های عمومی به غیرنظامیان در زمان صلح را (که در کنوانسیون های متعدد ضد تروریستی فوق العاده پیش بینی شده اند) کیفر نمایند.

چنین هماهنگی و تجانس قواعد اساسی حقوقی ت آمیز علیه غیرنظامیان با انگیزه های سیاسی سبب خواهد شد که درج ویژه تروریسم دولتی در تعاریف کلی تروریسم نیز به یک ضرورت حقوقی تبدیل شود.

این هماهنگی به شکلی خواهد بود که مقررات ماده ۳ مشترک کنوانسیون های چهارگانه ۱۲ اوت ۱۹۴۹ ژنو و به ویژه کنوانسیون چهارم در مورد حمایت از افراد غیرنظامی در طول جنگ می توانند هم زمان و به صورت برابر در خصوص اقدامات خشونت آمیز با انگیزه های سیاسی در وضعیت غیرجنگ (چه دارای ابعاد بین المللی یا ملی باشد) نیز اعمال شود. در چارچوب این رویکرد جامع، اصول پروتکل دوم الحاق به کنوانسیون های ژنو در مورد حمایت از قربانیان درگیری های مسلحانه غیربین المللی (۱۹۷۷) نیز بایستی اعمال شوند. به ویژه بند ۲ ماده که مقرر می دارد:

**جمعیت غیرنظامی و همچنین افراد غیرنظامی نباید هدف حمله قرار گیرند. اقدام یا تهدید به خشونت که هدف اصلی آن گسترش وحشت میان جمعیت غیرنظامی است، ممنوع می باشد.**

این رویکرد در همان اوایل سال ۱۹۸۷ در اعلامیه ژنو در خصوص تروریسم، تلاش کرد تعریفی جامع شامل اقدامات دولت ها، گروه ها و افراد در سطوح بین المللی و ملی ارائه کند، مورد حمایت قرار گرفت.

از نظر ما، رویکرد جامع فوق با نگرانی هایی که ملل متحد در خصوص اصل تعیین سرنوشت مطابق آنچه در منشور آمده است و حق غیر قابل انتقال تعیین سرنوشت و استقلال کلیه ملل ... از اشغال خارجی ناشی از آن و با مهر

تأیید مشروعیت ... قیام نهضت های رهایی بخش ملی (قطعه نامه ۵۱.۴۴ مورخ ۹ دسامبر ۱۹۹۱) مطابقت داشته و حتی مکمل آن است.

از منظر و دیدگاه متحدالشکل پیشنهادی فوق که با روح قطعه نامه های ذریع مجمع عمومی مطابقت دارد، اقدامات مقاومت ملی های اشغالگر تمایل دارند (فی نفسه قابل مجازات تروریسم دانست بلکه براساس قواعد مشابه حاکم بر اقدامات جنگی منظم یک ارتش ملی بایستی آن اقدامات را مورد قضاوت قرار داد. به این صورت هم دولت ها و هم بازیگران غیردولتی تابع معیارهایی مشابه حقوق بین الملل بشردوستانه خواهند بود.

در این چارچوب به عنوان نمونه، ایجاد ارتباط میان مفاهیم و اعتقادات نرماتیو گروه کشورهای اسلامی از یک سو و دولت های غربی از سوی دیگر یعنی همان دیدگاه های متعارض و متضادی که اخیراً دوباره از حصول وفاق در مورد مسأله تعریف تروریسم (پیشنهاد استرالیا در کمیته ویژه مجمع عمومی در سال ۲۰۰۱) جلوگیری کرده است، امکان پذیر خواهد بود.

فلسفه نهفته در این رویکرد متحدالشکل به صورتی شمید در گزارش سال ۱۹۹۲ وی به دفتر پیشگیری از جرایم ملل متحد منعکس و توصیف شده است. وی در این گزارش پیشنهاد کرد: عمل تروریستی به عنوان "معادل جنایت جنگی در زمان صلح تلقی شود.

با یک دیدگاه آرمانی، تعریف تروریسم و تنظیم سیستم نرماتیو کنوانسیون های ژنو باشد. کما این که این امر در اعلامیه مورخ ۲۱ مارس ۱۹۸۷ هم پیشنهاد شده بود. در عمل، این امر در قالب انعقاد یک پروتکل الحاقی از طریق فرایند مذاکراتی شبیه آن چه به انعقاد پروتکل های الحاقی ۱۹۷۷ انجامید، قابل حصول و تحقق خواهد بود.

در چارچوب کلی یک سیستم متحدالشکل حقوق بین الملل بشردوستانه، اقدامات تروریستی باید بدون توجه به مقاومت سیاسی خاص نهفته در آن ها و بدون توجه به این که اقدامات مذکور توسط نهضت های رهایی بخش یا ارتشهای منظم، ارتکاب یافته اند، قابل مجازات باشند. یک کنوانسیون جهانشمول باید بر این اساس تصویب شود که در فصل مقدماتی آن به اصول کنوانسیون چهارم ژنو و پروتکل دوم الحاقی اشاره نماید.

به این ترتیب مشکلات متعدد استثنائات تروریسم کنوانسیون جامع ضد تروریسم - که یکی از بن بست های فراروی کمیته ویژه مجمع عمومی پس از تأسیس آن بوده است - را می توان براساس رویکرد جامع پیشنهادی فوق حل و فصل نمود. در این حوزه، دیگر مسأله مستثنی شدن برخی از گروه های مبارز علیه اشغال خارجی، از اعمال کنوانسیون پیشنهادی ضد تروریسم، مطرح نخواهد شد بلکه گروه های مذکور تابع همان قواعدی خواهند بود که در کنوانسیون های ۱۹۴۵ ژنو در خصوص رفتار دولت ها پیش بینی شده اند. بنابراین، گروه های نظامی و غیرنظامی، بازیگران دولتی و غیردولتی (که در وضعیتی فاقد جنگ رسماً اعلام شده فعالیت می کنند)، تابع معیارها و ضوابط مشابهی خواهند بود.

پس از حوادث غم انگیز ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ کمیته ویژه تأسیس شده بر مبنای قطعه نامه ۲۱۰.۵۱ مورخ ۱۹۹۶ مجمع عمومی، دیگر هیچ تلاشی در خصوص تصویب یک معاهده جامع انجام نداده است. در عین حال شورای امنیت با تأسیس کمیته موسوم به کمیته ضد تروریسم از طریق قطعه نامه ۱۳۷۳ (۲۰۰۱) مصوب ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱ مسئولیت خود در خصوص مبارزه علیه تروریسم را مورد تأیید قرار داده است.

با این حال، این کمیته که براساس سازو کارهای دقیق اجرایی فصل هفتم منشور تأسیس شده و از اقتدار گسترده ای در برابر دولت های عضو برخوردار است، در این واقعیت نهفته است که باید در خصوص مسأله تروریسم به شیوه ای قاطع و تعیین کننده اما در فقدان تعریف واژه مذکور اقدام نماید.

حتی به رغم تراژدی سال گذشته در ایالات متحده: جامعه بین المللی هنوز با جدال و چالش قدرت میان دولت های عضو ملل متحد در خصوص مسأله تعریف این واژه و استثنائات اعمال آن دست و پنجه نرم می کند. در سیستم تک محور و تک قطبی کنونی، حل و فصل تعارض های اساسی منافع میان دولت های عضو حتی دشوارتر شده است. مسأله اصلی و هنوز حل نشده این است که چه کسی از صلاحیت تعریف (تروریسم) برخوردار است؟

مادامی که پاسخی به این پرسش داده نشود و مادامی که پیشنهادهای مبتنی بر نظریه حقوقی نتواند با منافع متعارض دولتهای عضو سازش یابد، سازمان ملل متحد قادر به اتخاذ یک رویکرد چند جانبه مؤثر در امر مبارزه با تروریسم نخواهد بود.

### بند پنجم: شرایط مربوط به سیاست دایمی ضد تروریسمی سازمان ملل متحد

سازمان ملل متحد تنها وقتی می تواند یک استراتژی به هم پیوسته تروریستی را براساس حاکمیت قانون و مقررات منشور ایجاد نماید که:

- معیارهای حقوقی و کنوانسیون های موجود، در یک سیستم جهانشمول و در معیارهایی که به عنوان "نام گذاری مشترک" برای زیر سیستم ها عمل می کند، ادغام شوند و همگرایی یابند یا به عکس یک کنوانسیون جامع در مورد تروریسم که نهایتاً باید توسط مجمع عمومی تصویب شود، در سلسله هنجارهای کنونی حقوق بین الملل بشردوستانه ادغام شود.

- منافع ویژه و خاص دولت های عضو از جمله قدرتمندترین آنها در فرایند مذاکرات منتهی به تصویب یک کنوانسیون بین المللی به نحو مؤثری مورد توجه قرار گیرند.

- یک نهاد "داور بین المللی" در خصوص تحریم ها و مجازات هایی که باید براساس این کنوانسیون تحمیل شوند،

### دلیل اصلی ناسازگاری های جدی، در منافع متفاوت دولتها نهفته است. بسته به این که یک دولت در موضع قدرتی اشغالگر یا حامی یا دشمن قدرت اشغالگر در کشور مورد نظر باشد، تعریف تروریسم تغییر خواهد کرد.

تأسیس گردد. به گونه ای که بتواند به صورت مستقل و عینی (مانند دیوان بین المللی دادگستری) عمل کند.

- امتیاز و تو اعضای دایم شورای امنیت لغو شود به گونه ای که به داور بین المللی اجازه دهد به صورت کامل، مستقل و بدون مداخله از سوی "رکن اجرایی" ملل متحد، عمل نماید. تاکنون امتیاز و تو به بسیاری متخلفین از حقوق بین الملل بشردوستانه - حتی به مرتکبین تروریسم دولتی - مصونیت عملی (و اگر چه غیر رسمی) اعطا کرده است. چرا که براساس یک قاعده شکلی مؤثر، اگر مرتکب تخلف، عضو دایمی شورای امنیت یا متحد آن ها باشد، هرگز نمی توان اقدامی اجرایی (براساس فصل هفتم منشور علیه وی) به عمل آورد.

جای شگفتی نیست که چنین وضعی از امور، قدرت و انسجام جامعه بین المللی را در خصوص ضرورت اجرای قانون به صورت جهانشمول، خواه در برابر و علیه دولت ها یا افراد تضعیف خواهد کرد.

در یک نگرش ایده آل، هنگامی که دیوان بین المللی کیفری تشکیل شود و به فعالیت درآید، در قضایای مرتبط با تروریسم (خواه توسط دولت ها یا بازیگران غیردولتی) دارای صلاحیت باشد تا بتواند از اعمال استانداردهای دوگانه جلوگیری کند و مسایل خارج از حوزه تأثیر و نفوذ شورای امنیت را تحت پوشش قرار دهد. (ماهیت بحث انگیز مداخله شورای امنیت در مسایل قضایی مکرراً در رویه به عنوان جنایات جنگی یوگسلاوی سابق مستقر در لایه مطرح شده است).

جنایت تروریسم - هنگامی که در یک کنوانسیون بین المللی جامع تعریف شود - را می توان در بند ۱ ماده ۵ اساسنامه دیوان بین المللی کیفری (علاوه بر انواع چهارگانه جنایات فهرست شده قبلی یعنی جنایت نسل کشی،

جنایات علیه بشریت، جنایات جنگی و جنایات تجاوز) قرار داد.

نقش زینبار سیاست های قدرت در تلاش برای تعیین هنجارهای ناظر بر تروریسم، در مخالفت مصرانه ایالات متحده در برابر ایجاد و لازم الاجرا شدن اساسنامه دیوان بین المللی کیفری برجسته شده است (که براساس موضع مذکور، دولت ایالات متحده حتی تهدید کرده است که علیه دولت هایی که اساسنامه رم را تصویب کرده اند، تحریم هایی را اعمال خواهد کرد).

با این حال، اگر ما به درستی به نقش سازمان ملل متحد به عنوان ضامن جهانی حاکمیت قانون در قرن بیست و یکم نیز منعقد باشیم، جایگزینی برای تلاش جهت تدوین یک سند جامع، متحدالشکل و جهانشمول فوق العاده و قبول یک نهاد قضایی بین المللی قادر به اقدام مشابه با داوری در قضایای تروریسم بین المللی و تعقیب مرتکبین این جنایات بدون توجه به موضع یا تابعیت آن ها به شیوه های برابر و غیر تبعیض آمیز، وجود ندارد.

### دموکراتیک کردن سازمان ملل به عنوان شرط اساسی

اگر ایجاد ابزارهای قانونی یکسان برای اجرای قانون ضد تروریسم در مرکز خود قادر به اصلاح اساسی سازمان ملل متحد به همراه رهنمون های دموکراتیک فراملی نباشد، توسعه مناسب و برجسته مجموعه حقوق بین المللی و حقوق بین المللی کیفری به عنوان جزء لاینفک آن - آن گونه که توسط مبلغین نظم نوین جهانی حمایت می شود - به صورت یک توهم باقی خواهد ماند و هرگز از مرزهای آرمان شهر فراتر نخواهد رفت.

چنین اصلاحی، تعریف مجدد نقش شورای امنیت و به خصوص جایگاه اعضای دائم با هدف لغو حق وتو مندرج در ماده ۲۷ منشور ملل - یا حداقل اعمال شرط رأی ممتنع نه تنها نسبت به تصمیمات اتخاذ شده بر اساس فصل هفتم منشور بلکه نسبت به فصل هشتم را هم در بر خواهد گرفت تا این که اعضای دائم نتوانند تنها خود در مورد مسایل صلح و امنیت بین المللی اقدام نمایند.

این اصلاح می بایست به سمت اصل تفکیک قوا که برای حاکمیت قانون خواه در سطح ملی یا بین المللی آن غیر قابل اجتناب است، جهت گیری شود. و باید تصمیماتی را در بر گیرد که بتوان صلاحیت و اختیارات شورای امنیت را تعریف کرد. به دلیل فعالیت اخیر شورای امنیت در عبور از مرزهای قوای مجریه و قضائیه، صلاحیت این شورا باید طوری تدوین شود که نتواند برای مثال، به تأسیس محاکم ویژه جنایات جنگی بپردازد یا بایستی ابتکارات اخیر ضد تروریستی شورا بویژه قطعنامه (۱۳۷۳، ۲۰۰۱) را با ایجاد محاکم ویژه تروریسم بین المللی در همین جهت به کار گرفت.

به دلیل ساختار اخیر تعیین کننده فرایند تصمیم گیری در شورای امنیت، تأسیس محاکم توسط نهاد عالی اجرایی سازمان ملل به معنای اجرای حقوق بین المللی براساس تساهل و تسامح سیاسی می باشد. همان گونه که رویه اخیر این شورا نشان داده است، نهایتاً جنایات صورت گرفته توسط مقامات اعضای دائمی قدرتمند شورای امنیت - خواه مأموران و خواه سیاستمداران - مورد پیگرد قرار نخواهد گرفت. فقط جنایاتی مورد تعقیب قرار می گیرند که توسط مقامات کشورهای فروپاشیده یا ناتوان (اعم از نظامی یا در شرایط توازن معیوب قدرت) صورت گرفته باشد.

علاوه بر این، یک فرم دموکراتیک واقعی در مورد سازمان ملل باید امکان تفسیر و اجرای قطعنامه های شورای امنیت به صورت خود محور و طبق استراتژی های یک جانبه بازیگران قدرتمند را از بین ببرد.

جستجوی پوشش چند جانبه برای پیشرفت استراتژی های بین المللی در نظام سازمان ملل هنگامی ممکن خواهد بود که اصول تفکیک قوا شدیداً اجرا شود و دیوان بین المللی دادگستری و سایر نهادهای قضایی در تمام مسایل حقوقی از جمله تفسیر حقوقی - کاملاً فراتر از حیطه دادن نظر مشورتی صرف - عمل کنند و بر دیدگاههای شورا حداقل در ابعاد و امور حقوقی تفوق داشته باشند.

خودسری سیاست های قدرت هرگز با ضروریات رسیدگی عادلانه سازگار نخواهد بود. اگر سازمان ملل متحد در تلاش های فوق الذکر برای

انجام موارد زیر قصور ورزد، هیچ راهی برای جبران آفت تروریسم که در حال تحقق در سطوح ملی و به ویژه در سطح جهانی است، وجود نخواهد داشت:

- تدوین هنجارهای ناظر بر تروریسم به شیوه ای جهانشمول از جمله هنجارهای ناظر بر اقدامات نهضت های آزادیبخش ملی.

- متحدالشکل کردن و وحدت بخشیدن به هنجارهای فوق در چارچوب کلی حقوق بین الملل بشردوستانه :

- اصلاح منشور سازمان ملل متحد به گونه ای که تقسیم اساسی قوا میان قوه مقننه (متبلور در مجمع عمومی) قوه مجریه (متبلور در شورای امنیت) و قوه قضائیه مسئول اجرای حقوق بین الملل (متبلور در دیوان بین المللی دادگستری، دیوان آتی بین المللی کیفری و غیره)، ایجاد شود.

### ملاحظات پایانی

در ابتدای قرن بیست و یکم مسأله تروریسم جدی ترین چالش برای تفوق سازمان ملل در خصوص اجرای اصول مشترک حقوقی در برابر کلیه ملت ها اعم از بزرگ، کوچک، ضعیف یا قدرتمند می باشد. مجالی که طی آن سازمان ملل این چالش را مورد بررسی قرار می دهد و روش انجام اقدام جمعی علیه تروریسم، آینده سازمان ملل را در سیستم جهانی تعیین خواهد کرد. در واقع، این سازمان جهانی در تلاش برای ایجاد تعادل میان سیاست های قدرت دولت - ملت های حاکم و ضرورت اقدام جمعی مطابق با منشور، باید گامی محکم و اساسی بردارد.

نکته مهم در نظم جهانی جدید در شرایط تک محوری و تک قطبی این است که سازمان ملل متحد چگونه قادر خواهد بود تا حاکمیت قانون را به گونه ای جهانشمول و به هم پیوسته اعمال نماید به نحوی که اصل برابری حاکمیت دولت ها از جمله اصل عدم مداخله مراعات گردد و در همان حال کلیه بازیگران در عرصه بین المللی تابع معیارها و ضوابط مشابه در خصوص مشروعیت اقدامات سیاسی شان در برابر یکدیگر باشند.

تنها وقتی سازمان ملل در این مأموریت موفق خواهد شد که حفظ صلح جهانی و نجات نسل های آینده از آفت جنگ که به صورت مشخص در مقدمه منشور ذکر شده، ممکن و میسر باشد.

اما این چالش را نمی توان با استفاده از اسناد ایجاد شده بر مبنای تعادل قدرت در سال ۱۹۴۵ یعنی به وسیله همان منشور منعکس کننده ضروریات عرصه پیشین، رفع نمود. سازمان ملل متحد تنها و در صورتی می تواند این مأموریت را انجام دهد که از طریق یک اصلاح دموکراتیک اساسی - نه تک قطبی و یا دو محوری بلکه چند محوری، یک سیستم جامع و یکپارچه حقوق بین الملل بشردوستانه که در آن هنجارهای تنظیم کننده تعریف و مجازات جنایت تروریسم جزئی غیر قابل تفکیک باشند، ایجاد کند و نه ساختار تک قطبی نظم جهانی کنونی و نه تهدید تروریسم علیه صلح و ثبات - خواه در سطح ملی یا بین المللی - نباید به عنوان عملی مقبول و مشروع پذیرفته شود.

همانند سال ۱۹۴۵، سازمان ملل متحد در آغاز هزاره سوم باید مجدداً ملل جهان را در پی گیری سیستمی از هنجارهای مشتمل بر رویه دولت ها و پیوند دهنده آن با ضروریات نظم بین المللی مسالمت آمیز هم که در آن هیچ دولت، گروه یا فردی از قواعد اساسی حقوقی مستثنی نخواهد بود، دور هم جمع کند.

در چنین سیستمی هیچ شرط و تحفظی نمی تواند نه برای دولت و نه جنبش اقدام کننده علیه یک دولت، وجود داشته باشد؛ تروریسم دولتی نمی تواند دشمن آزادی دولت دیگر باشد و به عکس. حتی اگر در وضعیت کنونی امور بین المللی، بسیار ایده آلی یا آرمانی به نظر برسد، از دید شهروندان جهان هرگونه مشروعیت این سازمان بین المللی به التزام دائمی و مصرانه به حاکمیت قانون بستگی خواهد داشت.