

مجمع عمومی سازمان ملل متحد و مقابله با تروریسم

نسرین مصفا □

دانشیار گروه روابط بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

ستاره طاهرخانی

دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۸۸۴/۲ - تاریخ تصویب: ۸۸/۱۱/۲۸)

چکیده:

هدف این مقاله بررسی تلاش‌های مجمع عمومی سازمان ملل متحد درباره تروریسم و تاثیر آن بر رفتار دولت‌ها طی سه دهه اخیر است. مجمع تروریسم بین‌المللی را به دو صورت مورد توجه قرار داده است: ایجاد چارچوب هنجاری برای تعریف تروریسم به عنوان موضوعی مشترک برای دولت‌ها و ترغیب آنان به اقدام برای تدوین قواعد حقوقی داخلی و بین‌المللی برای مقابله با تروریسم. این اقدامات از طریق قطعنامه‌های مصوب مجمع قابل ملاحظه است. تلاش‌ها برای ارتقاء هماهنگی و همکاری میان دولت‌ها، نتایج مختلف داشته است. در عین حال به نظر می‌رسد که دولت‌ها هنوز در اتخاذ زمینه‌ها و اشکال قوی همکاری همه‌جانبه در مواجهه با تروریسم، آنگونه که رهیافت مجمع عمومی به آن تاکید دارد، به عنوان جرمی فراملی آمادگی ندارند.

واژگان کلیدی:

مجمع عمومی سازمان ملل متحد، تروریسم دولتی و بین‌المللی، کنوانسیون‌های ضدتروریسم، قطعنامه‌های ضدتروریسم، حقوق بین‌الملل

مقدمه

مجمع عمومی بزرگ ترین رکن شورایی ملل متحد است که از نمایندگان همه کشورهای عضو آن تشکیل شده است و هر کدام از اعضای آن یک رأی دارند. تصمیم در مورد مسائل مهم مانند صلح و امنیت، پذیرش اعضای جدید و مسایل بودجه‌ای در این مجمع مستلزم اکثریتی معادل دو سوم اعضا است که در سایر مسایل با اکثریت ساده هم تصمیم‌گیری انجام می‌شود. در متن منشور ملل متحد استقرار امنیت بین المللی وظیفه اصلی شورای امنیت است و مجمع عمومی در این خصوص دارای صلاحیت صریح و آشکار نیست اما مجمع عمومی در پنجمین اجلاس خود با تصویب قطعنامه شماره ۳۷۷ به تاریخ سوم نوامبر ۱۹۵۰ برای خود صلاحیت و قدرت استقرار امنیت بین المللی ایجاد کرد. در متن منشور ماده ای صریح وجود ندارد که چنین صلاحیتی برای مجمع در نظر گرفته باشد. طبق اصول منشور مجمع عمومی دست به اقداماتی نمی‌زند بلکه می‌تواند چنین اقداماتی را توصیه و یا تصویب کند (خرده، ۱۳۴۸: ۵۶). به هر حال، مجمع عمومی عرصه‌ای برای اعضا فراهم آورده که مسائلی را که مهم تلقی می‌کنند مطرح و با یکدیگر به تبادل دیدگاه‌ها و بحث بر سر چالش‌ها بپردازند. مجمع عمومی تنها رکن میان حکومتی است که با مسائل سیاسی گسترده سروکار دارد و با عنایت به ویژگی تساوی اعضا در آن مجمع می‌تواند ایجاد کننده هنجارها و قواعد جهانی و ترغیب‌کننده همکاری در زمینه علایق و چالش‌های مشترک بشریت باشد (Peterson, 2006:5).

یکی از مهم‌ترین چالش‌های فراروی جامعه جهانی و حقوق بین‌الملل، مسئله تروریسم و ارائه تعریفی مناسب از آن است. تروریسم معمایی مفهومی را هم برای ملل متحد و به میزان کمتر برای دیگر نهادهای بین‌المللی ایجاد کرده است. ملل متحد به منظور جلوگیری از جنگ میان دولت‌ها تأسیس شد؛ نه به منظور حفظ دولت‌ها از گروه‌های نامشخص و سیال که تقریباً خصیصه فراملی دارند و فاقد هرگونه ساختار، مکان یا نشانی هستند. قطعاً با توجه به جایگاه مجمع عمومی مباحثی که در باره تروریسم در آن جریان دارد و قطعنامه‌های مربوط به آن چگونگی و سیر تکاملی دیدگاه‌های دولت‌های عضو را در مورد تروریسم روشن می‌سازد. در این زمینه باید به این موضوع توجه داشت که از طرفی ویژگی‌های ساختاری مجمع عمومی در تلاش‌هایش برای مقابله با تروریسم بین المللی محدودیت ایجاد می‌کند. مجمع عمومی همانند یک هماهنگ‌کننده مستقیم نمی‌تواند عمل کند زیرا فاقد قدرت لازم برای وادار کردن دولت‌ها به اقدام یا عدم اقدام به اعمالی خاص است. هیچگونه ساختار اجرایی ندارد که قادر به اجرای تصمیماتش باشد. از طرف دیگر منابع لازم را برای تشویق رفتار خوب و تنبیه رفتار بد در اختیار ندارد. بنابر گفته آینیس کلود؛ مجمع عمومی نهادی برای مشروع یا عدم مشروع سازی دسته جمعی موضوعات هنجاری است که اعمال دولت‌های عضو را در

مسائل کلی جهت می بخشد. این رکن بیانیه‌ها، سیاست‌ها و رفتار هر یک از دولت‌ها و دیگر بازیگران را در شرایط خاص متأثر می‌سازد. این مشروعیت دسته جمعی اغلب تا حد هنجارهای عموماً پذیرفته شده پیش می‌رود. تأثیر تلاش‌های مربوط به تأثیرگذاری بر رفتار خاص دولت‌ها از طریق قطعنامه‌ها، اغلب بسیار اندک و تدریجی است و به اجماع قوی بر سر هنجارهای مناسب شرایط بستگی دارد (Claude, 1966: 367-79). اجماع هم به منزله پایه موافقت و هم به منزله مخالفت مجمع عمومی در موضوعات مورد توجه جامعه جهانی محسوب می‌شود. اجماع واقعی می‌تواند بر برخی از مسائل مورد توجه مجمع عمومی و فقدان ظرفیت آن در اجرای تصمیمات یا اعمال تحریم‌ها، با جلب تلاش‌های دولت‌های عضو فائق آید. با وجود این، در زمان مخالفت‌های شدید میان دولت‌ها، اجماع تنها از طریق مخفی کردن مخالفت‌ها بدست می‌آید که به اظهاراتی غیرسودمند منجر خواهد شد و دولت‌های عضو می‌توانند تفاسیر مختلف از آنها داشته باشند. حتی زمانی که مخالفت‌ها چندان قوی نباشد، اجماع خاص ممکن است با کوچک‌ترین مخرج مشترک حاصل شود که فهم آن در شناسایی نظریات درباره موضوعی یا وضعیت سودمند است. مجمع عمومی در طول زمان در خصوص شناسایی و مواجهه با مسائل یا برنامه‌های اجرایی دارای موضع بوده است و این موضع‌گیری دیگر نمی‌تواند پشت عبارات تهی و غیرسودمند مخفی شود. این خصیصه‌های ساختاری، مجمع عمومی را به رسیدگی به تروریسم به عنوان مسئله‌ای کلی که با صلح و امنیت بین‌المللی ارتباط تنگاتنگ دارد و نه فقط در واکنش نسبت به حوادثی خاص (مانند حادثه تروریستی در بمبئی ۲۰۰۸) ترغیب کرده است (Stone, 1977).

هدف از این مقاله بررسی تلاش‌های مجمع عمومی در زمینه تروریسم و تأثیر آن بر رفتار حکومت‌ها طی سه دهه اخیر است. مجمع عمومی تروریسم بین‌المللی را به دو صورت مورد توجه قرار می‌دهد؛ اول با ایجاد چارچوبی هنجاری که تروریسم را به عنوان مسئله‌ای مشترک تعریف کند و دوم با ترغیب اقدام حکومت‌ها به منظور ایجاد قواعد حقوقی داخلی و بین‌المللی به خصوص برای مقابله تروریسم. به این منظور ابتدا بحث‌های مجمع عمومی در مورد تروریسم در قالب قطعنامه‌های آن بررسی می‌شود و تکامل در رویه قطعنامه‌های مربوطه در "سه جریان" که شامل "راهکارهای جلوگیری از تروریسم"، "حقوق بشر و تروریسم" و "راهکارهای حذف تروریسم" و محتوای آنها در قسمت بعد مورد مذاقه قرار می‌گیرد. پس از پرداختن به هنجارهای ضد تروریستی مجمع عمومی، تأثیر قطعنامه‌های مجمع عمومی بر رفتار دولت‌ها مورد ملاحظه قرار می‌گیرد و در آخر نتیجه ملاحظات ارائه می‌شود.

مباحث مجمع عمومی درباره تروریسم

علی‌رغم آنکه قطعنامه‌های مجمع عمومی حاصل توجه به وقایع خاص تروریستی در مقاطع تاریخی بوده است؛ دولت‌های عضو از مجمع عمومی به عنوان عرصه‌ای برای هماهنگی بیشتر برای ایفای نقش خود در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بهره نگرفته‌اند. به‌رغم شکایت‌هایی از تمایل پنج عضو دائم به کنار گذاشتن ده عضو دیگر از مباحث کلیدی، اکثریت اعضای مجمع عمومی صلاحیت مستقیم شورای امنیت در این خصوص را مورد احترام قرار داده‌اند. تلاش‌های مجمع عمومی به منظور ایجاد چارچوبی هنجاری در سه جریان از قطعنامه‌های مربوط به تروریسم منعکس می‌باشند. بخشی از این قطعنامه‌ها که ناظر بر وقایعی خاص هستند، چگونگی فهم این ساختار هنجاری و به کارگیری آن را از سوی دولت‌ها بیان می‌کنند. بنابراین به سهمی سیر تکاملی دیدگاه‌های دولت‌ها در مورد تروریسم را روشن می‌سازد. همچنین تلاش‌های مجمع عمومی به منظور ترغیب اقدام هماهنگ بین‌المللی در مقابله با تروریست‌ها سه شکل به خود گرفته است: دو کمیته مخصوص در مورد تروریسم از نمایندگان دولت‌های عضو تشکیل شده است که راهکارهای خاص را بیابد؛ کارگزاری‌های تخصصی ملل متحد دارای صلاحیت در حوزه‌های مرتبط با تروریسم را به منظور تبیین مسئله تشویق کرده است؛ و دولت‌ها را به تکمیل قوانین بین‌المللی و داخلی در مقابله با اعمال تروریستی و همکاری با یکدیگر در جلوگیری از تروریسم تشویق کرده است.

مجمع عمومی ابتدا در سال ۱۹۷۲ تروریسم بین‌المللی را به صورت مسئله‌ای کلی تعریف کرد. در اواسط دهه ۱۹۸۰ نیز گاه‌گاه آن را مطرح ساخت و از زمان تصویب اعلامیه راه‌های حذف تروریسم بین‌المللی با قطعنامه ۴۹/۶۰ در دسامبر ۱۹۹۴ کم و بیش به طور مداوم آن را مورد توجه قرار داده است (U.N, 1994: 1294-5). پیشنهادات خاص که در رابطه با رسیدگی به تروریسم در این قطعنامه‌ها وجود دارند، در طول زمان با تغییر تصور مجمع عمومی از مسئله متحول شده‌اند. از عناوین و مقدمه‌های این قطعنامه‌ها می‌توان طرح‌های مجمع عمومی در مورد بیان مفهوم کلی تروریسم را پیگیری کرد. بندهای مقدماتی، ملاحظات گسترده و راهنمای تصویب قطعنامه‌ای را شناسایی می‌کنند، زمانی که قطعنامه‌ای جدید براساس قطعنامه‌های قبلی تنظیم گردیده ملاحظات قبلی مجمع در مورد موضوع ابتدا مطرح می‌شود، و هنجارهای بین‌المللی کلی‌تر بوسیله مجمع عمومی به دولت‌های عضو یادآوری می‌شود. عناوین و مقدمه‌های این قطعنامه‌ها حاکی از آن است که رهیافت مجمع عمومی نسبت به مسئله تروریسم در اوایل دهه ۱۹۹۰ تغییری چشمگیر می‌کنند. از سال ۱۹۷۲ تا ۱۹۸۹، توجه به تروریسم به عنوان مسئله‌ای کلی تحت موضوعی با عنوان «راهکارهای جلوگیری از تروریسم بین‌المللی»، عمدتاً به کمیته ششم (کمیته حقوقی) واگذار و این عبارت

در عناوین قطعنامه نیز به کار برده شد. به هر حال، مقدمه‌ها بیشتر متوجه ایجاد تمایز میان درگیری نظامی قابل توجیه و تروریسم بود تا تمرکز بر پیشنهادهای برای کاهش وقوع تروریسم. بندهای اجرایی نیز تنها به اختلافات میان دولت‌ها برای ابزار مقابله با تروریسم از طریق همکاری و توجه به دلایل ریشه‌ای توجه داشت. در دهه ۱۹۹۰ این مسئله هنوز به کمیته ششم ارجاع داده می‌شد، اما ویژگی قطعنامه‌های تصویب شده در این دهه کاملاً متفاوت بود. در سال ۱۹۹۱، نخستین قطعنامه در مورد مسئله کلی تروریسم با اجماع به تصویب رسید که عنوان آن به راهکارهای حذف تروریسم بین‌المللی تغییر کرده و بنابراین، قطعنامه‌های بعدی نیز دارای این عنوان بودند. عنوان جدید موافقت بیشتر برای عدم توجیه اعمال تروریستی به دلایل ریشه‌ای را منعکس می‌کرد. همچنین تلاش در جهت حمایت از این نکته بود که درگیری‌های نظامی قابل توجیه که به لحاظ هدف و ابزار متفاوت هستند عنوان تروریسم ندارند. حتی دولت‌های بسیار که به طور مداوم بر حذف دلایل ریشه‌ای تأکید می‌کردند با ضرورت راهکارهای گسترده‌تر همکاری در جهت مقابله با هر کسی که درگیر اقدامات تروریستی است، موافقت کردند. در سال ۱۹۹۳ جریانی از قطعنامه‌ها بوسیله کمیته سوم (کمیته اجتماعی، بشردوستانه و فرهنگی) با عنوان «حقوق بشر و تروریسم» شرایط قربانیان و عاملان واقعه تروریستی مطرح شد که با نگرشی متفاوت، مبتنی بر ادغام موضوعات در قطعنامه ۴۹/۶۰ (۱۹۹۴) خود را نشان داد (Peterson, 2004:176).

به علایق هنجاری مختلف برانگیزنده این جریان‌ها در معاهدات چند جانبه، اعلامیه‌های بین‌المللی و قطعنامه‌های قبلی مجمع عمومی و مقدمات آنها، اشاره شده است. قطعنامه ۳۰۳۴ (۱۹۷۲)، نخستین قطعنامه از جریان «راهکارهای جلوگیری» به اعلامیه ۱۹۷۰ درباره اصول حقوق بین‌الملل در مورد روابط دوستانه و همکاری میان دولت‌ها مطابق با منشور ملل متحد، استناد می‌کند (U.N, 1970: 877-92)؛ دیدگاهی را مبنی بر اینکه دولت‌ها چگونه روابط خود را با یکدیگر هدایت کنند، مطرح کرده و عدم مشروعیت استعمار، قواعد تبعیض نژادی و مداخله خارجی در امور دولت‌ها را مورد تأیید قرار می‌دهد. در قطعنامه ۴۸/۱۲۲ (۱۹۹۳)، نخستین قطعنامه از جریان حقوق بشر و تروریسم، به منشور ملل متحد، اعلامیه جهانی حقوق بشر، دو میثاق بین‌المللی حقوق بشر و اعلامیه وین ۱۹۹۳ و برنامه اقدام کنفرانس جهانی حقوق بشر استناد می‌شود. قطعنامه ۴۹/۶۰ (۱۹۹۴) با استناد به اصول و اهداف منشور ملل متحد، اعلامیه اصول حقوق بین‌الملل در مورد روابط دوستانه و همکاری میان دولت‌ها مطابق با منشور ملل متحد، اعلامیه تقویت امنیت بین‌المللی (U.N, 1970:105-7)، تعریف تجاوز (U.N, 1974:846-8)، اعلامیه افزایش اثرگذاری اصول خودداری از تهدید یا توسل به زور در روابط بین‌المللی (U.N, 1987:1055-7)، اعلامیه وین و برنامه اقدام و دو میثاق حقوق بشر، هر دو جریان را نمایندگی

می‌کند. قطعنامه‌های هر سه جریان را تا سال ۱۹۹۹ نه تنها با عنوان آنها بلکه با قطعنامه‌های قبلی ذکر شده در مقدمه هایشان می‌توان یافت. از آن زمان به بعد، شرح هر یک از قطعنامه‌های مجمع عمومی با ارجاع به «قطعنامه‌های پیشین» که دارای همان عنوان بودند، جایگزین گردید. عناوین معمول که می‌توان از آن توالی قطعنامه‌های مربوط به تروریسم را پیگیری کرد عبارتند از:

• "راهکارهای جلوگیری از تروریسم":

قطعنامه‌های ۳۰۳۴ (xxvii) (۱۹۷۲)، ۳۱/۱۰۲، (۱۹۷۶)، ۳۲/۱۴۷، (۱۹۷۷)، ۳۴/۱۴۵، (۱۹۷۹)، ۳۶/۱۰۹، (۱۹۸۱)، ۳۸/۱۳۰، (۱۹۸۳)، ۴۰/۶۱، (۱۹۸۵)، ۴۲/۱۵۹، (۱۹۸۷)، ۴۴/۲۹، (۱۹۸۹)، ۵۴/۱۰۹، (۱۹۹۹)، ۵۸/۱۳۶، (۲۰۰۳)، ۵۹/۱۵۳، (۲۰۰۴)، ۶۰/۷۳، (۲۰۰۵)، ۶۰/۲۸۸، (۲۰۰۶)، ۶۱/۱۷۲، (۲۰۰۷)، ۶۲/۲۷۲، (۲۰۰۸)، ۶۳/۶۳، (۲۰۰۹)، ۳۸/۶۴، (۲۰۱۰).

• "حقوق بشر و تروریسم"

قطعنامه‌های ۴۸/۱۲۲ (۱۹۹۳)، ۴۹/۱۸۵، (۱۹۹۴)، ۵۰/۱۸۶، (۱۹۹۵)، ۵۲/۱۳۳، (۱۹۹۷)، ۵۴/۱۶۴، (۱۹۹۹)، و ۵۶/۱۶۰، (۲۰۰۱)، ۵۸/۱۷۴، (۲۰۰۳)، ۵۲/۱۹۱، (۲۰۰۴)، ۶۰/۱۵۸، (۲۰۰۵)، ۶۱/۱۷۱، (۲۰۰۶)، ۶۲/۱۵۹، (۲۰۰۷)، ۶۳/۱۸۵، (۲۰۰۸)، ۱۸۵/۶۳، (۲۰۰۹)، ۱۶۸/۶۴، (۲۰۱۰)، ۶۵/۲۲۱، (۲۰۱۰).

• "راهکارهای حذف تروریسم"

قطعنامه‌های ۴۶/۵۱ (۱۹۹۱)، ۴۹/۶۰، (۱۹۹۴)، ۵۰/۵۳، (۱۹۹۵)، ۵۱/۲۱۰، (۱۹۹۶)، ۵۲/۱۶۵، (۱۹۹۷)، ۵۵/۱۵۸، (۲۰۰۰)، ۵۶/۸۸، (۲۰۰۱)، و ۵۷/۲۷، (۲۰۰۲)، ۵۸/۸۷، (۲۰۰۳)، ۵۹/۴۶، (۲۰۰۴)، ۶۰/۴۳، (۲۰۰۵)، ۶۱/۴۰، (۲۰۰۶)، ۶۲/۷۱، (۲۰۰۷)، ۶۳/۱۲۹، (۲۰۰۸)، ۱۲۹/۶۳، (۲۰۰۹)، ۶۵/۳۴، (۲۰۱۰) (U.N.DOC,2010).

این مجموعه متعدد از قطعنامه‌های مجمع عمومی نشانگر توجه ویژه به مسئله تروریسم است که خود باعث هنجار سازی در این موضوع می‌باشد.

انعکاس و تکامل سه جریان

زمانی که مسئله تروریسم در سال ۱۹۷۲ در دستور کار مجمع عمومی قرار گرفت موجب نگرانی زیادی در میان اعضای آن گردید. مجمع عمومی مانند اکثر ارکان شورایی، در ابتدا فقط واکنش نشان داد و تنها زمانی که نسبت قابل توجهی از اعضا آماده بودند که آن را به عنوان یک مسئله در نظر بگیرند، موضوع را برای بحث پذیرفت. بنابراین، یکی از ویژگی‌های مستمر مباحث تروریسم در مجمع عمومی به عنوان یک مسئله کلی، عدم توافق دولت‌های عضو با تعاریف معمول از واژه‌های "تروریسم"، "اعمال تروریستی" و "تروریسم بین‌المللی" بوده

است. حتی اعلامیه راهکارهای حذف تروریسم بین‌المللی قطعنامه ۴۹/۶۰ مجمع عمومی تروریسم را در مقوله اعمال کیفری در سه زمینه زیر قرار می‌دهد:

۱. تاکید مجدد دولت‌های عضو ملل متحد به طور جدی بر محکومیت قطعی تمام اعمال، روش‌ها و رویه‌های تروریستی به عنوان موضوعی کیفری و غیر قابل توجیه، در هر جایی و بوسیله هر کسی که آن را مرتکب می‌شود، شامل کسانی که روابط دوستانه میان دولت‌ها را به خطر می‌اندازند و کسانی که یکپارچگی و امنیت دولت‌ها را تهدید می‌کنند؛

۲. تایید آنکه اعمال، روش‌ها و رویه‌های تروریستی، نقض فاحش اهداف و اصول ملل متحد به شمار می‌روند. آنها ممکن است تهدیدی نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی باشند و روابط دوستانه میان دولت‌ها را به خطر می‌اندازند، همچنین مانع همکاری بین‌المللی شوند و درصدد نقض حقوق بشر، آزادی‌های اساسی و مبانی دموکراتیک جامعه هستند؛

۳. تکرار آنکه اعمال کیفری که در جهت ایجاد وضعیت وحشت در جامعه، بوسیله گروهی از افراد یا اشخاص خاصی به منظور اهداف سیاسی صورت گیرند در هر شرایطی غیر قابل توجیه هستند؛ علی‌رغم هر ملاحظه سیاسی، ایدئولوژیک، نژادی، قومی، مذهبی و غیره که برای توجیه آنها داشته باشند (U.N, 1994:1294).

ناتوانی در موافقت با تعریف، پدیده‌ای جدید نیست. جامعه ملل پیش‌نویس معاهده‌ای را تهیه کرد که تروریسم را هر گونه اقدام جنایی که علیه دولتی به قصد ایجاد حالت وحشت در اذهان افرادی خاص یا گروهی از اشخاص یا کل جامعه صورت گیرد، تعریف می‌کرد. اما، هرگز تصویب‌های لازم را برای اجرا کسب نکرد. "حقوق بین‌الملل پیوسته بر رایحه تعریفی از تروریسم فردی و دولتی تاکید داشته است" (النبا و عبدالقادر، ۱۳۸۶: ۳۶۹). تعاریف ارائه شده در قطعنامه‌های مجمع عمومی عبارات مختلف به کار رفته در سال ۱۹۳۷ - که جامعه ملل کنوانسیون جلوگیری و مجازات تروریسم را با جزییات آن مطرح کرد - را به کار می‌برد، اما آنها فاقد این خصوصیت بودند که اعمال تروریستی باید علیه دولت جهت‌گیری شده باشد (U.N.DOC, 2008). تلاش‌هایی که اکنون معطوف به تعریف واژه تروریسم هستند با همان مانعی که تلاش‌های جامعه ملل مواجه بود، مواجه هستند؛ اینکه چگونه واژه را بدون اینکه مقاومت در برابر رژیم‌های سرکوبگر را جنایتکارانه اعلام کنند، تعریف کنند. به طور مثال، "کشورهای عربی خاورمیانه بویژه سوریه و لبنان و اعضاء نهضت عدم تعهد از ابتدا تلاش زیادی را به کار بردند تا واژه تروریسم به طور دقیق تعریف شود و بر تفاوت آن با مبارزات آزادی بخش صحنه گذاشته شود. در مقابل، تمامی کشورهای غربی قایل به تفاوت میان عملیات تروریستی و مبارزات آزادیبخش خشونت‌آمیز نیستند و معتقدند که رایحه تعریف دقیق تروریسم امکان‌پذیر نیست و مشکلی را در راه مبارزه با آن حل نمی‌کند" (آل حبیب، ۱۳۸۲:

۱۷۷). اما این معما، مانع از بحث تروریسم در مجمع عمومی نشده است، ولی با مجادله دولت‌ها بر سر تشخیص منحصم مسلحانه مشروع از تروریسم و بر سر اینکه چه میزان بر دلایل ریشه‌ای تروریسم تأکید کنند، تحت تأثیر قرار گرفته است. مجمع عمومی نخستین بار تروریسم را به عنوان مسئله‌ای مجزا در سپتامبر سال ۱۹۷۲ به ابتکار کرت والدهایم دبیر کل مطرح ساخت که ملاحظه خود را ناشی از چندین واقعه عمده تروریستی، به خصوص حمله به فرودگاه لود در اسرائیل و دستگیری و کشتن ورزشکاران اسرائیلی در المپیک تابستانی ۱۹۷۲ در مونیخ دانست. او پیشنهاد کرد که مجمع عمومی کمیته‌ای خاص به منظور بررسی راه‌های عملی بهبود تلاش‌های داخلی و بین‌المللی برای شناسایی، توقیف و مجازات فعالان اعمال تروریستی تشکیل دهد. با وجود این، بحث مجمع عمومی به سرعت با ائتلافی از دولت‌های جهان سوم، بلوک شوروی و چین به سمت پذیرش حقوق جنبش‌های آزادیبخش ملی در مقابله با رژیم‌های استعماری یا نژادی (سفید) و سایر اشکال سلطه خارجی، محکوم ساختن چنین رژیم‌هایی به علت سرکوب جنبش‌های آزادی بخش ملی و تأکید بر اینکه مطمئن‌ترین راه برای پایان دادن به تروریسم رفع این اشکال سلطه می باشد، تغییر جهت یافت. این تغییر توجه با تغییر در عنوان دستور کار و قطعنامه مشخص شد. عنوان پیشنهاد والدهایم عبارت بود از "راهکارهای جلوگیری از تروریسم و سایر اشکال خشونت که جان انسان‌ها را بگیرد یا تهدید کند و یا آزادی‌های اساسی را به خطر اندازد." وقتی موضوع برای بحث به کمیته ششم واگذار شد، ترجیحات جهان سوم به بحث گسترده‌تر در عنوان جدید "راه کارهای جلوگیری از تروریسم بین‌المللی" معطوف شد از نظر آنها تروریسم پدیده‌ای است که جان انسان‌های بی‌گناه را بگیرد یا تهدید کند یا آزادی‌های اساسی را به خطر اندازد؛ و مطالعه دلایل اصلی اشکال تروریسم و اعمال تروریستی که در فقر، خشم، ظلم و ناامیدی نهفته است همچنین به این منجر می‌شود که برخی افراد جان خود یا انسان‌های دیگر را در تلاش برای تغییرات رادیکال فدا کنند انعکاس داده می‌شد (Peterson, 2004:179). کمیته مخصوص تروریسم بین‌المللی که بوسیله قطعنامه ۳۰۳۴ تأسیس شد، عهده دار تحقیق در مورد راهکارهای عملی جلوگیری و شناسایی دلایل تروریسم شد. به هر صورت، متن قطعنامه به سوی تأکید بر دلایل فرضی سوق داده شده که با ۷۶ رای موافق به ۳۵ مخالف با ۱۷ رای ممتنع تصویب شد (U.N, 1972: 650). ادامه مخالفت بر سر چگونگی پیشروی بحث در کمیته مخصوص به تأخیر افتادن در توجه به موضوع در سال‌های ۱۹۷۳، ۱۹۷۴ و ۱۹۷۵ منجر شد. نخستین سند بین‌المللی که در آن تعریفی از تروریسم ارائه شد، توافق نامه سال ۱۹۷۳ ژنو در مورد منع و سرکوب تروریسم بین‌المللی بود. در آن توافق نامه دو تعریف از تروریسم ارائه شد که نخستین آن تعریف معیاری و دومین تعریف بر اساس شمردن برخی مظاهر این پدیده

بود (النبأ و عبدالقادر، ۱۳۸۶: ۳۶۹). قطعنامه های ۳۱/۱۰۲ (۱۹۷۶) و ۳۲/۱۴۷ (۱۹۷۷) که اقتدار کمیته مخصوص را تجدید می کنند و قطعنامه ۳۴/۱۶۴ که گزارش های کمیته را مورد پذیرش قرار می دهد، تأکید قوی بر تمایز جنبش های آزادیبخش ملی از تروریست ها را حفظ می کند اما محکومیت صریح اعمال خشونت بار و توجه کافی به اقدام علیه عاملان آنها به منظور جلب حمایت دولت های جهان سوم میانه روتر و آراء ممتنع از سوی دولت های غربی را با هم درمی آمیزند. نخستین قطعنامه با آراء ۱۰۰ موافق به ۹ مخالف با ۲۷ ممتنع دومی با آراء ۹۱ موافق به ۹ مخالف با ۲۸ ممتنع، و سومی با آراء ۱۱۸ موافق بدون مخالف با ۲۲ ممتنع تصویب شد (U.N, 1976: 834; 1977: 971; 1979: 1149).

در حالی که با جنگ سرد مجادلات شرق و غرب بر سر تروریسم دولتی کمرنگ شد؛ در انتقاداتی که از سیاست های ایالات متحده، اسرائیل و آفریقای جنوبی مطرح می شد به طور مداوم به این واژه استناد می شد. قسمتی از این بحث که در مورد حمایت دولت، کمک یا همراهی در عمل تروریستی بود با استفاده از واژه "تروریسم با حمایت دولت" در مباحث اصلی ادغام شد. دولت ها این عبارت را هم برای توصیف شرایط ممکن برای همکاری با تروریست ها و هم برای متهم ساختن دولت هایی که محرک، حامی، مشوق یا پناهگاهی امن برای تروریست ها هستند به کار می برند. عبارت "تروریسم با حمایت دولت" برخلاف واژه "تروریسم دولتی" اتهامی از هر جهت بوده است به این معنا که به طور مثال از سوی ایالات متحده و سایر دولت ها علیه دولت هایی در آفریقا و خاورمیانه مطرح شده است، هم از سوی کوبا، عراق، لیبی و سایرین علیه ایالات متحده و نیز از سوی تعدادی از دولت های جهان سوم علیه همسایگان نزدیک یا منطقه ای شان مطرح شده است. نگرانی دولت ها از استفاده از تروریست ها یا همکاری با آنها کاملاً با چارچوب هنجاری مجمع عمومی سازگار است؛ زیرا جریان "راهکارهای حذف" همیشه از دولت ها خواسته است از کمک، حمایت یا تحمل فعالیت تروریست ها در قلمروشان خودداری کنند (Peterson, 2004: 181-2).

تغییر توجه از "تروریسم دولتی" که فعالیت هایی را شامل می شود که با رجوع به حقوق بین الملل در مورد استفاده از زور در روابط دولت ها می توانند محکوم شوند، به "تروریسم با حمایت دولت"، تغییر در تلاش برای تمیز میان تروریسم و مقاومت مسلحانه قابل توجهی را نیز منعکس می کند. قطعنامه هایی که در دهه ۱۹۷۰ تصویب شدند، این امر را مورد تأیید قرار دادند که افراد و گروه های که در مقابل حاکمیت استعمار، نژادگرایان یا اشغال خارجی مقاومت می کنند نباید تروریست شمرده شوند. قطعنامه ۴۰/۶۱ تصویب شده در سال ۱۹۸۵ نیز «نقض گسترده و آشکار حقوق بشر» را در زمره «دلایل ریشه ای» تروریسم قرار می دهد و بیان

می‌کند که بسیاری از دولت‌ها، افرادی را که علیه رژیم‌های ظالم سرکوبگر دست به درگیری مسلحانه می‌زنند، تروریست قلمداد نمی‌کنند (U.N, 1985:168).

پایان جنگ سرد، شرایطی را برای توجه دوباره به مسئله تروریسم بین‌المللی ایجاد کرد. ابرقدرت‌ها خود را از منازعات جهان سوم و تلاش برای مذاکره در مورد پایان جنگ‌های داخلی طولانی مدت کنار کشیدند. بنابراین در این شرایط جدید، مجمع عمومی می‌توانست برای نخستین بار در مورد مسئله تروریسم به اجماع برسد و قطعنامه ۴۶/۵۱ را در دسامبر ۱۹۹۱ تصویب کرد. نکته قابل توجه ایجاد قاعده جدید برای تشخیص تروریست‌ها از مقاومت‌کنندگان بر حق در مقابل سرکوب بود که تعریف آنها شامل کسانی بود که مبارزه - شان برای پایان بخشیدن به حاکمیت استعماری نژادگرایان یا سلطه خارجی مشروع تلقی می‌شود (U.N, 1991: 823-5). این نکته نشان می‌داد که بیشتر اعضای جنبش عدم تعهد به این دیدگاه تمایل داشتند که حتی افراد و گروه‌هایی که اهدافی به لحاظ اخلاقی قابل توجیه دارند، در انجام مقاومت مسلحانه خود به استفاده از ابزار به لحاظ اخلاقی قابل توجیه و اعمال محدودیت‌های معین احتیاج دارند. امیدهایی بر این اساس که پایان جنگ سرد به معنای کم شدن فعالیت تروریستی خواهد بود، به ناامیدی تبدیل شدند. منازعات جدید و مداوم به خشونت تبدیل شدند و هدف قرار دادن شهروندان عادی شد و مباحث مجمع عمومی با اهمیت یافتن اشخاص درگیر متأثر از تروریسم، سمت و سوی جدید به خود گرفت (Peterson, 2004: 182). نگرانی در مورد کسانی که با اعمال تروریستی آسیب می‌بینند به بهترین شکل در قطعنامه‌های جریان "حقوق بشر و تروریسم" که پیش‌نویس آنها در کمیته سوم تهیه شد و بیان گردیده است. نشست‌های اخیر ملل متحد در مورد جلوگیری از جرم و اصلاح مجرمین، کمیته ملل متحد در مورد جلوگیری از جرم و نظارت بر آن، کمیسیون حقوق بشر ملل متحد و کمیسیون فرعی آن در مورد ارتقاء و حفظ حقوق بشر، منابع اصلی الهام بخش تأملات کمیته سوم بوده‌اند. این جریان از قطعنامه‌های مجمع عمومی آغازی بر اظهار نگرانی در مورد شرایط قربانیان و روند مناسب حقوق اشخاص متهم به دست داشتن در فعالیت تروریستی بود. اکنون این جریان از قطعنامه‌ها، معماهای هنجاری را که با وادار ساختن دولت مبنی بر واکنش سریع و مؤثر نسبت به عاملان اعمال تروریستی بدون زیرپا گذاشتن حقوق بشر بین‌المللی و موازین مربوط به آن مطرح شد، انعکاس می‌دهند. بخصوص پس از سپتامبر ۲۰۰۱، تعادل هنجاری تغییر کرده است، و هواداران حقوق بشر نسبت به سوق دادن تمایلات دولت‌ها به سمت تبعیت از موضوعات حقوق بشر به منظور همکاری در مقابل تروریست‌ها اظهار علاقه کرده‌اند. این موضوع را به خوبی می‌توان در شکست تلاش‌های مری رابینسون، کمیسر عالی حقوق بشر برای وارد ساختن کارشناسان حقوق بشر به کمیته ضد

تروریسم شورای امنیت مشاهده کرد که موضوع تفسیر بسیاری از جرایم نیز بوده است. قطعنامه‌های جریان "راهکارهای حذف تروریسم" بیشتر دولت محور می‌باشند و همانند جریان «راهکارهای جلوگیری از تروریسم» چارچوبی هنجاری ارائه می‌دهند که دولت‌ها را به توجه به تروریسم به عنوان شکلی از اعمال جنایتکارانه و جلوگیری از آن با روش‌های پلیسی و به همکاری با یکدیگر برای جلوگیری از آن ترغیب می‌کنند. علی‌رغم این که استناد به اعلامیه پنجاهمین سالگرد ملل متحد (U.N, 1994: 824) و اعلامیه هزاره ملل متحد (U.N, 2000) در مقدمه‌های بیشتر قطعنامه‌های اخیر در مورد تروریسم، دیدگاه‌هایی را مبنی بر جهانی با ثبات‌تر به لحاظ روابط انسانی، عدالت و برابری در بردارد اما مجمع عمومی نسبت به دلایل اصلی تروریسم توجه کمتری نشان داده است. این جریان از بن‌بست بر سر تعریف واژه "تروریسم" با مشخصه غیرقانونی دادن به اعمال خاص که سعی یا ارتکاب آنها از سوی تروریست‌ها ممکن است و دولت‌ها را به همکاری در قبال کسانی که چنان اعمالی را مرتکب می‌شوند وادار می‌سازد، اجتناب می‌کند. ارجاع به "تروریسم دولتی" بطور مداوم در بحث‌ها شنیده می‌شود؛ اما این واژه در قطعنامه‌های جریان «راهکارهای حذف» به چشم نمی‌خورد. این قطعنامه‌ها نگرانی‌های اصلی که در بحث‌های دهه ۱۹۸۰ در مورد "تروریسم دولتی" بیان شده بودند، عنوان می‌سازند تا بر دو اصل تأکید کنند؛ اول تأیید وظیفه دولت‌ها در خودداری از سازماندهی، تحریک، کمک یا مشارکت در اعمال تروریستی علیه دولت‌های دیگر؛ دوم تأکید بر این امر که اعمال تروریستی نمی‌توانند بهانه‌ای برای تهدید یا بکارگیری زور علیه سایر دولت‌ها باشند. اینجاست که رهیافت مجمع عمومی نسبت به تروریسم آشکارا از رهیافت شورای امنیت دور می‌شود. قطعنامه‌های مجمع عمومی بر توجه به تروریسم به عنوان جرمی فراملی که از طریق نظارت از آن جلوگیری می‌شود تأکید دارند، در حالی که قطعنامه‌های شورای امنیت تروریسم را به عنوان مسئله‌ای امنیتی مورد توجه قرار می‌دهند. می‌توان گفت که جریان "راهکارهای حذف" تأکید بر نیاز به ایجاد قواعد حقوقی داخلی و بین‌المللی کافی به منظور جلوگیری از تروریسم را ادامه می‌دهد. مجمع عمومی با تأسیس یک کمیته مخصوص جدید در مورد تروریسم بین‌المللی در ۱۹۹۶ سعی در ارتقاء تلاش‌هایش کرد. از این کمیته خواسته شده که شناسایی و کمک به رفع شکاف‌های موجود در معاهدات چند جانبه جهانی پردازد که مبین همکاری علیه فعالیت تروریستی هستند، پیشنهادات بلندپروازانه‌تر مبنی بر ایجاد معاهده‌ای منسجم با عدم موافقت به سر تعریف واژه‌های "تروریست" و "تروریسم" مجدداً به شکست انجامیده است. اندیشه برگزاری یک کنفرانس در سطح عالی در مورد دلایل تروریسم نیز ناموفق بوده است. کمیته مخصوص جدید به تهیه پیش‌نویس ۱۹۹۷ معاهده جلوگیری از بمب‌گذاری‌های تروریستی (Convention for the Suppression of Terrorist Bombings) و معاهده جلوگیری از تأمین مالی تروریسم (Convention for the

دولت‌های عضو درخواست می‌کند که اطلاعات مربوط به پذیرش معاهدات چندجانبه در مورد تروریسم و وضعیت حقوق داخلی‌شان را در مورد جلوگیری و مجازات تروریسم به دبیر کل ملل متحد ارائه دهند. این اطلاعات، تلاش‌های کمیته مخصوص را در تشویق اقدام ملی علیه تروریسم هدایت می‌کنند. به طور کلی، این کمیته تحت الشعاع کمیته ضد تروریسم (Counter Terrorism Committee) شورای امنیت قرار دارد (Peterson, 2004: 183).

هنجارهای ضد تروریستی مجمع عمومی

مجمع عمومی تعدادی از هنجارهایی که بطور واضح‌تر تروریست‌ها را از سایر افراد تمیز می‌دهند، مورد تصدیق قرار داده است. هنجار اول بر این تأکید دارد که نباید با اعمال تروریستی همانند «جرائم سیاسی» برخورد کرد. این هنجار از قاعده‌ای فاصله می‌گیرد که در اکثر معاهدات و حقوق داخلی در مورد استرداد یافت می‌شود و به دولت‌ها اجازه می‌دهد از استرداد افرادی که در ضمن درگیری سیاسی سازمان یافته، در مقابل اقتدار دولت خواهان مرتکب جرم شده‌اند، خودداری می‌ورزند. هنجار دوم بر این تأکید می‌کند که به تروریست‌ها نباید پناه داد تا نتوانند از وضعیت پناهندگی استمداد جویند و از مجازات بگریزند. با وجود این، این قطعنامه‌ها، قاعده سنتی عدم برگشت (استرداد) (Non-Refoulement) به دولتی که شخص ممکن است به علت وابستگی سیاسی، نژاد، قومیت، جنسیت یا سایر خصوصیت‌ها را مورد پیگرد قرار گیرد حفظ کرده‌اند (U.N., 1996: 120). در حالی که قطعنامه‌های مجمع عمومی و منابع ملل متحد از قطعی اعلام کردن فهرست هنجارها امتناع می‌ورزند ولی به فهرستی از دوازده معاهده جهانی در همکاری ضد تروریستی جایگاهی مرکزی می‌دهند (U.N., 1991: 824; 1996: 1209). این معاهدات اعمالی را که باید به عنوان جرائمی برای پیگیری به آن توجه شود و نه اعمالی سیاسی و مورد احترام را تعریف می‌کنند. تغییر دیدگاهها در مورد شروط منحصانه مسلحانه مشروع در این معاهدات دیده می‌شوند. معاهدات قبلی موادی را که طیفی از شرایط را تعریف می‌کردند در برمی‌گرفت و همیشه شامل اعمالی بود که در ضمن مقاومت در برابر سلطه خارجی استعمار و نژادپرستان صورت می‌گرفت که آنها را اعمال کیفری نمی‌شمردند. معاهدات منعقد شده بعد از سال ۱۹۸۵، این شروط را محدود و یا حذف می‌کند و در قاعده‌سازی در مورد ادعای صلاحیت دولت‌ها نسبت به اعمال کیفری، کلی‌تر می‌باشند. معاهدات چند جانبه فعلی روی هم رفته، ده عمل زیر را به عنوان جرم تعریف می‌کنند: موافقتنامه‌های چند جانبه فعلی روی هم رفته، ده عمل زیر را به عنوان جرم تعریف می‌کنند:

- هر عملی که درون هواپیمای در حال پرواز بر فراز دریاهای ساحلی، امنیت هواپیما یا نظم درون آن را به خطر اندازد یا این امکان را ایجاد کند (U.N, 1963:704)؛
 - گروگان گرفتن هواپیما بطور مستقیم یا با مجبور ساختن خلبان به تغییر مسیر (U.N, 1971:133)؛
 - مداخله در پرواز امن با خشونت علیه اشخاص؛ اعمالی جهت صدمه رساندن به هواپیما؛ کار گذاشتن مواد منفجره یا مواد دیگر در هواپیما؛ وارد ساختن خرابی یا صدمه به هواپیما روی زمین طوری که پرواز را غیر ممکن کند؛ ایجاد خرابی، صدمه یا دخالت در تسهیلات هوانوردی؛ یا انتقال اطلاعات غلط که امنیت پرواز را به خطر اندازد (U.N, 1971:1151)؛
 - تصرف کنترل، حمله، یا صدمه‌رسانی پر شدت که در اثر آن امنیت سکوه‌های ساحلی به خطر افتد (U.N, 1988: 685)؛
 - تصرف کنترل کشتی در دریاهای ساحلی (U.N, 1988:672)؛
 - قتل، ربودن، یا حمله به سران دولت یا حکومت، وزیران امور خارجه، یا نمایندگان سازمانی دولتی یا میان دولتی دارای مصونیت دیپلماتیک که در زمان حمله به ساختمان‌های اداری، منزل شخصی، یا وسایل نقلیه‌شان که ممکن است به آنها صدمه بزند، خارج از کشور خود هستند (U.N, 1973:775)؛
 - دریافت، تصرف، انتقال یا واگذاری ایزوتوپ‌ها و اورانیوم‌ها و پلوتونیم‌هایی که در ساختن اسلحه مفید هستند (U.N, 1980:419-33)؛
 - توقیف یا گرفتن شخصی به منظور وادار ساختن یک حکومت، سازمان بین‌المللی بین دولتی، شخص حقیقی یا حقوقی، یا گروهی از افراد به انجام یا عدم انجام کاری (U.N, 1979:1144)؛
 - خشونت علیه افراد، تسهیلات، یا هواپیمای در حال خدمت در فرودگاه‌های بین‌المللی هوانوردی کشوری که متجر به مرگ یا آسیب جدی و خرابی یا صدمه جدی به تسهیلات فرودگاه یا هواپیما شود و عملکردهای فرودگاه را مختل سازد (U.N, 1988)؛
 - تخریب یا صدمه‌رسانی عمومی به ساختمان‌های عمومی یا سایر فضا‌های عمومی به قصد مرگ یا صدمه به ساکنان آنها (U.N, 1997:1348)؛
 - تأمین مالی آگاهانه افراد یا گروه‌های درگیر در تروریسم بطور مستقیم یا غیرمستقیم یا کمک کردن به آنها از طریق پولشویی (U.N, 1999:1233).
- همانطور که برخی مفسرین اشاره کرده‌اند اکثر این کنوانسیون‌ها، هنجارهایی را در برابر حمله به شهروندان، گروگانگیری، یا کشتن زندانیان بنا می‌نهند که مطابق حقوق جنگ مدون شده در کنوانسیون ژنو ۱۹۴۹ و پروتکل‌های الحاقی ۱۹۷۷ است. هنجارهای معاهده همچنین

درکی گسترده از اینکه تروریست‌ها از طریق حمله به گروهی ثالث و با فشار آوردن به بازیگر مورد نظرشان به دنبال رسیدن به اهداف و خواسته‌های خود هستند ارائه می‌دهند (Kuttrie, 1993). قابل ذکر است که معاهده بین‌المللی جلوگیری از اعمال تروریسم هسته‌ای (Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism) نیز در ۱۳ آوریل ۲۰۰۵ با اجماع بوسیله مجمع عمومی ملل متحد در مورد مالکیت یا بکارگیری غیرقانونی وسایل یا مواد هسته‌ای بوسیله بازیگران غیردولتی تصویب شد. این کنوانسیون از دولت‌ها می‌خواهد که چارچوب‌های قانونی مرتبط با کفوری اعلام کردن جرائم مربوط به تروریسم هسته‌ای ایجاد نمایند، جرائم گزارش شده را مورد تحقیق قرار دهند و به طریق مقتضی به دستگیری، بازجویی و استرداد مجرمان مبادرت کنند. این معاهده همچنین، همکاری بین‌المللی با تحقیقات و بازجویی‌های تروریسم هسته‌ای، از طریق تقسیم اطلاعات، استرداد و انتقال بازداشت شدگان به منظور کمک به تحقیقات و بازجویی‌های خارجی را درخواست می‌کند. این کنوانسیون با تمرکز بر تحقیق و بازجویی افراد تا حدی نیز رفتار با بازداشت شدگان را مطرح می‌سازد. کنوانسیون تروریسم هسته‌ای نخستین کنوانسیون ضدتروریسم است که بعد از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ تصویب شده است در حالی که پیش‌نویس اولیه آن در سال ۱۹۹۷ بوسیله روسیه پیشنهاد داده شد. این معاهده در ۱۴ سپتامبر ۲۰۰۵ برای امضاء گشوده شد و ۳۰ روز پس از امضاء و تصویب حداقل ۲۲ کشور، لازم الاجراء می‌شود (برای مشاهده متن این معاهده بنگرید به: <http://www.un.int/usa/a-59-766.pdf>).

مواد مربوط به حوزه صلاحیت این معاهدات، قواعدی را برای همکاری در مقابل عاملان تروریسم، با تعریف شرایطی که دولت‌ها می‌توانند در مورد واقعه تروریستی خاصی ادعای صلاحیت کنند، پادمان‌های رویه‌ای خاص برای متهم طرح کنند، و دولت‌هایی که عاملان متهم در آنجا قرار دارند را وادار به محاکمه یا تحویل آنها به دولت دارای صلاحیت برای محاکمه کنند، بنا می‌نهند. قاعده‌سازی‌های این مواد در طی زمان با تمایل دولت‌ها به ایجاد تعهدات روشن‌تر، تغییر کرده است. این کنوانسیون‌ها اغلب بازتابی از قطعنامه‌های حاضر مجمع عمومی می‌باشند، زیرا نمایندگان درگیر در مذاکرات متأثر از تغییراتی هستند که در قاعده‌سازی‌های این قطعنامه‌ها صورت می‌گیرد. این کنوانسیون‌ها ابتدا بر پاسخ‌های پس از حمله در مورد شناسایی محل و محاکمه عاملان متهم تمرکز دارند. مجمع عمومی همچنین دولت‌ها را به اقدامات پیشگیری‌کننده تشویق کرده است و انواع راه‌های کاهش احتمال فعالیت تروریستی را مورد تأیید قرار داده است (Peterson, 2004: 186).

کمیته مخصوص مجمع عمومی در مورد تروریسم از طریق ساز و کار گزارشی که نخستین بار در قطعنامه ۵۱/۲۱۰ در ۱۹۹۶ تأسیس شد، کارکرد یادآوری و تشویق‌کننده نیز دارد؛ از

دولت‌ها می‌خواهد که معاهدات جهانی، منطقه‌ای، و دو جانبه در مورد جلوگیری از فعالیت تروریستی را که در آن عضو هستند تا وقایع تروریستی و پیگردها و محکومیت‌های افراد به علت فعالیت تروریستی را برشمارند، و اطلاعات مربوط به قوانین داخلی و ترتیبات مربوط به جلوگیری از تروریسم را ارائه دهند، فهرست کنند. پاسخ دولت‌ها متفاوت بوده است، اما نظام گزارش این امکان را ایجاد می‌کند که کمیته مخصوص کارکردی همچون یک یادآور در جهت همکاری گسترده‌تر در مقابل تروریسم داشته باشد، با این وجود به نوعی با تأمین نظام گزارش مشابه، کمیته تروریسم بوسیله قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت در ۲۰۰۱، تحت الشعاع قرار گرفت (Bayefasky, 2000). استراتژی جهانی ضد تروریسم ملل متحد که به شکل یک قطعنامه (A/RES/60/288) و یک برنامه اقدام الحاقی در دسامبر ۲۰۰۶ بوسیله دولت‌های عضو پذیرفته شد نیز از اهمیت برخوردار است. چون دولت‌ها برای نخستین بار با یک رهیافت استراتژیک مشترک برای مبارزه با تروریسم موافقت کردند و تصمیم گرفتند که گام‌های عملی چه به طور انفرادی چه جمعی برای جلوگیری و مقابله با تروریسم برداشته شود (U.N, 2006).

تأثیر قطعنامه‌های مجمع عمومی بر رفتار دولت‌ها

ارزیابی میزان تأثیر مجمع عمومی بر رفتار دولت‌ها برای اقدام علیه تروریسم دشوار است زیرا عناصر زیادی وارد بازی می‌شوند. نگاهی دقیق‌تر به رفتار دولت‌ها نشان می‌دهد که وقایع تروریستی عمده بخصوص آنهایی که در نزدیکی دولتی اتفاق می‌افتند، تأثیری به مراتب بیشتر را نسبت به قطعنامه‌های مجمع عمومی بر تمایل آن دولت در توجه به تروریسم دارد؛ این نیز واضح است که توجه دولت‌ها متغیر است و کم و زیاد می‌شود اما ارزیابی اینکه به چه میزان این تغییرات وابسته به وقوع حادثه تروریستی است، سخت می‌باشد. شرایط سیاسی هرچه باشد، قطعنامه‌های مجمع عمومی در مورد تروریسم بطور علنی و کنوانسیون‌های چند جانبه در مورد اعمال غیرقانونی بطور ضمنی دولت‌ها را وادار به خودداری از تهدید یا بکارگیری نیروی مسلح علیه دولتی دیگر در پاسخ به وقایع تروریستی می‌کنند. یکی از نشانه‌های اولیه آمادگی دولت‌ها در سخت‌گیری نسبت به تروریست‌ها، تصویب یا الحاق به کنوانسیون‌های چند جانبه‌ای است که اعمال خشونت‌بار را غیرقانونی اعلام می‌کنند و یا راهکارهای مبتنی بر جلوگیری را مطرح می‌سازند. تصویب کنوانسیون‌های چند جانبه اغلب رویه‌ای طولانی می‌باشد، اما وقوع قابل توجه مسئله‌ای که در کنوانسیون مطرح شده است، این روند را تسریع می‌کند. به هر حال گام تصویب قبل از ۱۱ سپتامبر داشته شده بود و نشان می‌دهد که مسئله تروریسم بین‌المللی از قبل در دستور کار دولت‌ها قرار داشته است (Peterson, 2004: 191). تصویب به منزله قول دادن به عمل کردن به شیوه‌ای خاص است. در بسیاری از کشورها

عمل نیاز به پیش رفتن با قانون اساسی یا احکامی دارد که شروط معاهده را در حقوق داخلی ادغام نماید. قطعنامه‌های مجمع عمومی در مورد حذف تروریسم از دولت‌ها درخواست می‌کنند که تغییرات قانون اساسی داخلی را در مورد عمل تروریستی گزارش دهند، و اکثر دولت‌ها حداقل برخی از جزئیات حقوق داخلی را گزارش می‌دهند. بسیاری از دولت‌ها نیز نیاز به ایجاد ظرفیت اجرایی به منظور اجرای تعهدات جدید خود دارند. ملل متحد این نیاز را از طرق محدودی عنوان ساخته است. در سال ۱۹۹۹، شاخه تروریسم به طور مجزا درون دفتر بین‌المللی کنترل جرم تأسیس گشت که شماری از فعالیت‌ها را شامل سازماندهی کارگاه‌هایی برای کارگزاری‌های اجرای حقوق داخلی به عهده گرفته است (بنگرید به: <http://www.Odccp.Org/terrorism>). به هر حال "کنوانسیون‌های ضد تروریسم از دولت‌های عضو می‌خواهند که در تعقیب و مجازات متهمین با توجه به سازوکار پیش بینی شده در این کنوانسیون‌ها، همکاری لازم را به عمل آورند و به نحوی رفتار کنند که هیچ مکان امنی برای تروریست‌ها وجود نداشته باشد. اما نظام‌های اجرایی که در کنوانسیون‌های ضد تروریسم پیش بینی شده عملاً در مبارزه با تروریسم موفق نبوده‌اند" (کرم زاده، ۱۳۸۲: ۱۵۹).

نتیجه

قطعنامه‌هایی که تروریسم را به عنوان مسئله‌ای کلی عنوان می‌سازند در واقع بیان شکل‌گیری هنجارهای برخوردار از حمایت گسترده میان دولت‌های عضو در زمان تصویب آنها و نشانه‌های مبنی بر گستردگی آن حمایت از طریق آراء و بیانیه‌های مورد بحث، هستند و طبیعی است مجمع عمومی مناسب‌ترین محل برای ارائه آن است. خطوط راهنما که تا به حال در مورد تروریسم بین‌المللی اتخاذ شده نشان دهنده ترجیح به برخورد با عمل تروریستی به عنوان مسئله‌ای مربوط به اجرای حقوق فردی و جمعی و نه بهانه‌ای برای تهدید یا استفاده از نیروی مسلح است. مجمع عمومی واژه تروریسم را تعریف نکرده است و با رهیافتی غیرمستقیم اعمالی خاص را بدون توجه به انگیزه یا شرایط آنها، جنایی تشخیص می‌دهد. مجمع عمومی برخی راهکارهای عملی را نیز پیشنهاد کرده است که اعمال تروریستی را سخت‌تر می‌سازد. قطعنامه‌ها همچنین این امر را آشکار می‌سازند که عنوان تروریست را نمی‌توان برای افراد درگیر در آنچه اکثریت مجمع عمومی آن را اعمال قابل توجیه مقاومت سیاسی تلقی می‌کند، به کار برد و در سایر موارد هم قربانیان و هم عاملان متهم، حقوقی دارند که شایسته رعایت است.

در متن قطعنامه‌های تصویب شده در دهه ۱۹۹۰ اظهار نگرانی در مورد شرایط ترغیب‌کننده تروریسم کمتر به چشم می‌خورد اما در مباحث مجمع عمومی به سه شکل دیده می‌شود. اول

در مباحث کلی مربوط به قطعنامه‌های در ارتباط با تروریسم در کمیته‌های سوم و ششم و تلاش‌های مداوم جهان سوم به منظور برپایی کنفرانس سطح بالا در مورد تروریسم بوسیله مجمع عمومی که دلیلی اصلی را شناسایی و مطرح می‌سازد. دوم «در بیانیه‌هایی در مورد شرایط خاص که شامل دلایلی است که گروهی را به اتخاذ مقاومت مسلحانه واداشته است. سوم در قطعنامه‌هایی که به مسائل دیگر مربوط‌اند. برخی از آنها مانند اعلامیه هزاره، تصوراتی را مبنی بر جهانی بهتر که در آن منازعه خشونت‌بار در تمامی اشکال آن رفع می‌شود، بیان می‌سازند. برخی دیگر، همچون قطعنامه‌های مربوط به خلع سلاح هسته‌ای یا تجارت بین‌المللی این امر را عنوان می‌کنند که ناکامی در پیشرفت خلع سلاح یا خلق نظام اقتصادی بین‌المللی برابر، شرایطی را بوجود آورد که موجب تروریسم است. با وجود این، برخی از دولت‌ها مثل ایالات متحده آمریکا از بحث در مورد دلایل ریشه‌ای کاملاً اکراه دارند و قطعنامه‌های در ارتباط با آن را کمتر می‌پذیرند، و اکثریت مجمع عمومی در برخورد با این اکراه موفقیتی نداشته است. تلاش‌های مجمع عمومی در ارتقاء هماهنگی چه به شکل ساخته پرداخته کردن چارچوب حقوق بین‌المللی برای تقویت همکاری علیه تروریسم یا به شکل وادار ساختن حکومت‌ها به همکاری با یکدیگر، نتایج مختلف داشته است. اینجا نیز ایستارهای دولت‌های عضو، تعریف کننده عمل مجمع عمومی است. آنچه در مورد جریان فعلی "راهکارهای حذف" قابل توجه است، وسعت اجماعی است که در سطح گفتاری در خصوص اتخاذ راه‌های اضافی در مقابله با مرتکبین اعمالی خاص و بستن مفرهای قانونی که به مرتکبین اجازه می‌دهند از پیگرد و مجازات اجتناب کنند، وجود دارد.

در میان حقوقدانان بین‌المللی و سایر اصلاح‌کنندگان، سنت دیرینه‌ای مبنی بر حمل اقتدار گسترده حقوقی و همچنین اخلاقی وجود دارد. آنها اینگونه استدلال می‌کنند که برخی قطعنامه‌ها با ذکر و استمداد از آنها بطور مکرر، وضعیت قواعد حقوقی محدود کننده را یافته‌اند. آنها متذکر می‌شوند که قطعنامه ۳۷۷ "اتحاد برای صلح" برای توجیه نقشی فعال در مدیریت بحران یا حل و فصل مخاصمه بکار رفته است و این امر از طریق برگزاری کنفرانس‌ها یا جلسات خاص در مورد شرایطی بخصوص، همانند جلسه ۱۹۸۰ در مورد افغانستان یا جلسه ۱۹۸۲ در مورد خاورمیانه انجام شده است (Van kriecken, 1999). آنها اینگونه ملاحظه می‌کنند که قدرت مجمع عمومی برای ایجاد ارکان فرعی براساس ماده ۲۳ منشور، می‌تواند در تأمین ارکان شبه قضائی برای برخورد با فعالیت تروریستی مورد استفاده قرار گیرد. آنها همچنین به این امر اشاره می‌کنند که مجمع عمومی با عدم پذیرش استوارنامه نمایندگی، بر دولت‌های خاص اعمال فشار کرده است و بطور مؤثر مانع از مشارکت آنها در اکثر

فعالیت‌های ملل متحد شده است، زیرا سایر سازمان‌های نظام ملل متحد نیز اغلب رهبری مجمع عمومی را در چنین موضوعاتی می‌پذیرند.

تمام این ملاحظات احتمالاتی را مبنی بر فرا رفتن مجمع عمومی از عرصه‌ای برای ترغیب متقابل و شکل‌گیری هنجارها در جهت همکاری واقعی، مطرح می‌سازند. با این وجود این احتمالات بستگی به ایستارها و واکنش‌های دولت‌ها دارد. دولت‌های عضو گاهی اوقات بجای ادامه ارتباط با دولتی خاص به سمت انزوا متمایل می‌شوند، اما مجمع عمومی با انزوا نتوانسته است رفتار دولتی را تغییر دهد. فشارهای یکجانبه از سوی کشورهای قدرتمند، تحریم‌های جمعی شورای امنیت، و جنبش‌های اجتماعی فراملی (به‌خصوص در مورد آفریقای جنوبی تحت رژیم آپارتاید)، در ایجاد تغییرات قابل توجه در سیاستگذاری لازم بوده‌اند. علی‌رغم موافقت اکثر دولت‌های جهان با تأسیس دیوان کیفری بین‌المللی (ICC)، در حال حاضر حوزه صلاحیت آن فعالیت‌های تروریستی را دربر نمی‌گیرد. به علاوه، تأسیس آن بدنبال روند سستی‌تر برگزاری کنفرانس ملل متحد به منظور ایجاد یک مطالعه چند جانبه صورت گرفت، که آن معاهده نسبت به قطعنامه مجمع عمومی برای تأسیس به ICC پایه محکم‌تری در حقوق بین‌الملل می‌بخشد، سیاست اجماع هنوز به شیوه‌های پیچیده‌ای عمل می‌کند؛ گاهی اوقات با عبارات نوشته شده دقیق، مخالفت مداوم را محو می‌سازد و گاهی موافقت واقعی را نشان می‌دهد. با این وجود حوزه موافقت عملی در رابطه با تروریسم به‌خصوص در آخرین دهه گسترش قابل توجهی یافته است. "کوچکترین منجر مشترک" نیز نسبت به دهه ۱۹۹۰ بطور واضح بیشتر مخالف با اعمالی است که سعی در اظهار شکایت از طریق حملات نظامی بر شهروندان عادی و زندگی روزمره دارند، و دولت‌ها در جلوگیری از برخورداری تروریست‌ها از حقوق پناهندگی مصمم‌تر شده‌اند، با این وجود، دولت‌ها هنوز در اتخاذ اشکال قوی همکاری چند جانبه در برخورد با تروریسم به عنوان شکلی از جرم فراملی که مستلزم برخی از پیشنهادات حقوقدانان است، آمادگی ندارند.

منابع و ماخذ:

الف. فارسی:

۱. آل حبیب، اسحاق (۱۳۷۵)، معضل تروریسم و اقدامات سازمان ملل برای مواجهه با آن، فصلنامه مطالعات سازمان ملل متحد، سال اول شماره ۳ و ۴ (پاییز و زمستان ۱۳۷۵).
۲. النبا، سهی و عبدالقادر، غسان (۱۳۸۶)، تلاش‌های سازمان ملل متحد برای مقابله با تروریسم بین‌المللی، مترجم: ابوالفضل تقی پور، تروریسم و حقوق بین‌الملل، تهران: موسسه مطالعات اندیشه سازان نو.
۳. خردمه، علی (۱۳۴۸)، صلاحیت مجمع عمومی سازمان ملل متحد در استقرار امنیت، رساله دکتری دانشگاه تهران، تهران: میهن، تیر.

۴. کرم زاده، سیامک (۱۳۸۲)، نگاهی به اقدامات سازمان ملل متحد در مقابله با تروریسم، مجلس و پژوهش، سال ۱۰ شماره

۳۸

ب. خارجی:

1. Inis Claude, Jr. (1966), "Collective Legitimization as a Political Functions of the United Nations", **International Organization** 20, no. 3.
2. Anne F. Bayefasky, ed. (2000), **The UN Human Right, Treaty System in the 21st Century** (The Hague: Kluwer Law International).
3. **International Legal Materials** (1971),(1974), (1980) , and(1988), 10 Article 1 and 3,10 Article 1 and 3,18 Article 7,27 Article 1 and 3.
4. Convention on Offenses and Certain other Acts Committed on Board Aircraft, (1963), Acticle 1, In **United Natiotion Treaty Series** (NewYork: United Nations.
5. Stone, Julius (1977), **Conflict through Consensus** (Baltimore: John Hopkins University Press).
6. Kuttrie (1993), "Rebels with a Cause", in Alex peter schmid and Ronald D. Crelinsten, eds., **Western Response to Terrorism** (London and Portland, Ore: Frank Cass).
7. Peterson, M. J. (2006), The U.N General Assembly, Great Britain: TJ International I.td, Padstow, cornwall.
8. Peterson, M. J. (2004), Using the General Assembly, in Jane Boulden and Thomas G. Weiss, eds., **Terrorism and the U.N.: Before and Aftear September 11** (Bloomington: Indiana University Press).
9. Nicholas, P. (2000) **Rebels with a Cause** (Boulder: Westview Press).
10. Van Krieken, Peter J.(1999), ed., **Refugee Law in Context – The Exclusion Clause** (The Hague: kluwer law International).
11. Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation Supplementary to the 1971 Convention for the Suppression of Acts against the Safety of Civil Aviation(1988), Articles II and III: [http:// www. Icao. Int / icao / en / leb / via. htm](http://www.icao.int/icao/en/leb/via.htm).
12. United Nations Millennium Declaration, General Assembly Resolution 55/2, September8, 2000: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/51/PDF/N0055951.pdf?OpenElement>
13. Yearbook of the United Nations,(1970), (1972), (1973),(1974),(1976), (1977), (1979), (1984),(1985), (1991), (1996), (1994), (1995), (1997) and(1999), (Lake success, N.Y.: Department of public information, United Nations).

ج. اینترنتی:

- 1.<http://un.org/documents/resga.htm> (2008).
- 2.<http://www.un.int/usa/a-59-766.pdf>(2008).
- 3.[http://www.un.org/terrorism/resolutions.shtml\(2۰۰۸\)](http://www.un.org/terrorism/resolutions.shtml(2۰۰۸)).
- 4.[http://www.un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml\(2010\)](http://www.un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml(2010)).

از این نویسندگان مقالات زیر در همین مجله منتشر شده است:

"گزارشی از دوره مطالعات عالی مرکز دانشگاه اروپایی برای مطالعات صلح"، شماره ۳۷، سال ۸۶؛ "گزارشی از عملکرد مرکز مطالعات عالی بین‌المللی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران"، شماره ۴۰، سال ۷۷؛ "حقوق و توسعه"، شماره ۴۵، سال ۷۸؛ "اقدامات بین‌المللی در حمایت از حقوق افراد دارای معلولیت"، شماره ۵۸، سال ۸۱؛ "جایگاه حقوق بشر در نظریه‌های روابط بین‌الملل"، شماره ۴، زمستان ۸۷؛ "تحکیم صلح ملل متحد؛ چالش‌های پیش‌رو"، شماره ۴، سال ۸۸؛ "بررسی تأثیرات زیان‌بار تولید، تجارت و استفاده غیرقانونی سلاح‌های کوچک، اسلحه‌های سبک"، شماره ۲، تابستان ۸۹؛ "تحول مسئولیت شرکت‌های چند ملیتی"، شماره ۴، زمستان ۸۹.