

مبارزه با تروریسم از رهگذر حقوق بین الملل*

موریس فلوری

برگردان: دکتر سید قاسم زمانی

مقدمه

نمودهای صرفاً داخلی تروریسم را به کنار نهیم. آدم‌ربایی‌های شرورانه و دهشتناک مافیای ایتالیا در حیطه قوانین ایتالیا قرار می‌گیرد و اقدام قانونی علیه آن به عهده مقامات ذیصلاح همان کشور است. عملیات تروریستی برخاسته از انگیزه‌های سیاسی نیز می‌تواند در قلمروی قوانین داخلی جای گیرد؛ برای مثال مسئولیت تعقیب و مجازات عاملان حملات تروریستی جنبش‌های آزادیبخش جزیره کورس و ایالت بریتون، نهایتاً به عهده دولت فرانسه است.

کثرت متون حقوق بین الملل درباره تروریسم به بررسی‌های عالی و برجسته‌ای در این باب راه برده است. در عین حال که این بررسی‌ها همگی تروریسم را یک جرم تلقی می‌نمایند در آنها محدودیت‌های حقوق بین الملل به عنوان سلاخی مؤثر برای مبارزه با تروریسم مورد تأکید قرار گرفته است. تنوع و پیچیدگی فعالیت‌های تروریستی کار بررسی را دشوار می‌سازد، و علی‌رغم طبقه‌بندی‌های موجود هنوز تعریف عموماً پذیرفته شده‌ای از تروریسم که به لحاظ حقوقی جامع و مانع هم باشد وجود ندارد.

این تحقیق به نقش حقوق بین الملل در این حوزه پرداخته است از این رو باید در آغاز

۱. این اثر ترجمه‌ای است از:

Maurice Flory., "International Law: An Instrument to Combat Terrorism". In Rosalyn Higgins Maurice Flory(eds)., **Terrorism & International Law**, (London: Roatledge, 1997), pp. 30-40.

حقوق بین‌الملل هم خود را تنها معطوف به تروریسم فرامرزی می‌نماید آن هم در مواردی که دولت قربانی از پیگیری قانونی مسئله امتناع ننماید.

جرم سازمان یافته و تروریسم سیاسی را نمی‌توان به سادگی از هم متمایز ساخت. در جرم سازمان یافته اغلب از افراد مزدور بهره جسته می‌شود، در حالی که تروریسم بین‌المللی به توجیحات سیاسی تشبث می‌جوید. اغلب هر یک از آنها در روند تحول یک واقعه به دیگری مبدل می‌شود و همین، تمایز میان آنها را کمرنگ تر می‌سازد. به‌رغم دشواری ذاتی تشخیص این دو نوع تروریسم، در اینجا فقط تروریسم سیاسی فرامرزی را به عنوان نوعی که به حقوق بین‌الملل ربط پیدا می‌کند مطمح نظر قرار می‌دهیم. سایر گونه‌های تروریسم اصولاً به حقوق جزای داخلی مربوط می‌شود و گاه - مثلاً در مورد یک پناهنده - ممکن است مستلزم مساعدت موقتی نیروهای امنیتی کشورهای همجوار باشد.

تروریسم سیاسی چیزی بیش از یک عمل مجرمانه مهم و جدی است. این عمل پیامی نیز با خود به همراه دارد. تروریسم سیاسی با توسل به تهدید یا اخاذی، خواهان جلب توجه دیگران است. در این نوع از تروریسم قربانیان مشخص هرگز به طور تصادفی انتخاب نمی‌شود. تروریست‌ها با انجام حملات در اماکن عمومی مانند خیابانی شلوغ، ایستگاه قطار، فرودگاه، یا یک فروشگاه بزرگ در پی آن‌اند که با ایجاد جوگسترده وحشت عمومی، حکومت‌ها را

تحت فشار قرار دهند. در حملات انفرادی نیز اغلب دیپلمات‌ها یا مقامات عمومی به عنوان نمایندگان دولت، شخصیت‌های رسانه‌ای برای تحت تأثیر قراردادن افکار عمومی، دانشگاهیان و دانشمندان برای محکوم ساختن همکاری فکری آنها با دولت و استعمار فرهنگی، یا متخصصان صنعتی به عنوان نمایندگان امپریالیسم اقتصادی آماج حمله قرار می‌گیرند.

دولت‌هایی که با این معضل مواجه‌اند دو راه‌پیش‌رو دارند: سرکوب کیفری تروریست‌ها، یا برخورد سیاسی که در گرو دیپلماسی و همکاری است. هر یک از این شیوه‌ها بر مبنای فلسفی مختلفی اتکا دارد. مبارزه کیفری با تروریست‌ها بیشتر ماهیت فنی دارد و به قوانین جزایی و آیین‌های دادرسی قانونی که در هر نظام حقوقی ملی شناخته شده است متکی است. این روش بدون این‌که توجه نابجایی به چارچوب وقوع عمل مجرمانه داشته باشد بر احراز وقوع عمل مجرمانه و سپس تعقیب و مجازات آن تأکید دارد. رویکرد دوم بحث را به صورتی ساده‌تر می‌گشاید و نه تنها نفس آن عمل، بلکه فضای تحقق و پیام آن را نیز مطمح نظر قرار می‌دهد. این رویکرد به‌گفت و‌گویی می‌انجامد که خیلی زود از سطح مرتکب یا مرتکبان آن عمل، فراتر می‌رود و پای دولت را به میان می‌کشد. این فرایند بواسطه دو معضل، اغلب درهاله‌ای از ابهام قرار می‌گیرد؛ این گفت و‌گویی تواند نوعی معاونت آشکار در آن عمل

ارتكابی تلقی شود و مقابله مؤثر دولت با این

عمل مجرمانه را دچار مشکل سازد. وانگهی،

مداخله هر دولت تحت تأثیر منافع ملی همان

دولت صورت می‌گیرد و به همین واسطه

می‌تواند هرگونه تلاش برای همکاری واقعی

بین‌المللی را به مخاطره افکند.

در سه یا چهار دهه گذشته این دو نگرش

به معضل تروریسم راه به جایی نبرده است. از

یک سو، فقدان تعریفی دقیق و پذیرفته شده از

تروریسم اجرای رویکرد حقوقی را با دشواری

روبرو ساخته و از سوی دیگر، ضرورت حصول

وفاق عام میان کشورهای ذیربط هرگونه توسل

به ابزارهای سیاسی را عقیم گذاشته است.

با وجود این، برطرف شدن این موانع دیر پا از

اواخر سال ۱۹۹۱ می‌تواند به پیشرفت‌های نوید

بخشی درخصوص نقش آینده رویکرد حقوقی

بینجامد.

شرایط لازم

این رویکرد مستلزم تعریفی پذیرفته شده از

عمل تروریستی است. بین‌المللی شدن تروریسم

باید به مقابله جهانی با آن از رهگذر معاضدت

حقوقی بیشتر میان کشورها منتهی شود. همانطور

که قاضی «گیوم» خاطرنشان ساخته است اعمال

تروریستی در همه کشورهای باید جرم شناخته

شود. بر این اساس، باید آیین‌های دادرسی

کیفری را بازبینی و اصلاح کرد. باید صلاحیت

سرزمینی دادگاه‌ها حتی زمانی که حملات

تروریستی به دست غیر اتباع و خارج از موطن

آنها انجام شده باشد با سهولت بیشتری به

رسمیت شناخته شود. نهایتاً باید تروریست‌ها

بازداشت، محاکمه و مجازات، و در غیر این

صورت مسترد گردند.^(۲)

اینک در شرایطی که بیشتر کشورها هنوز

تروریسم را مسئله‌ای انحصاراً ملی قلمداد

می‌نمایند چگونه می‌توان حقوق بین‌الملل کیفری

را که با وجود تلاش‌های موفقیت‌آمیز صورت

گرفته پس از دو جنگ جهانی هنوز در مراحل

اولیه رشد و پیشرفت مانده است اعتلا بخشید؟

به نظر می‌رسد این مهم برعهده سازمان ملل

متحد باشد زیرا این سازمان تقریباً تمام کشورها

را در عضویت خود دارد، و بدین لحاظ

مناسب‌ترین مکان برای درانداختن قاعده‌ای

جهانی است. وانگهی، سازمان ملل متحد دارای

ارگان‌هایی ذیصلاح برای چنین اقدامی است،

رویکرد حقوقی در برخورد با تروریسم

این نخستین شیوه برخورد با تروریسم، از اسباب

و زمینه‌های آن چشم می‌پوشد و بر نفس عمل

مجرمانه و مرتکبان آن متمرکز می‌شود. هرگونه

بحث و مذاکره با تروریست‌ها یا حامیان آنها

منتفی شمرده می‌شود. نگرش حقوقی خود را به

برخورد صرفاً شکلی و رسمی با اعمال مجرمانه

مقید و محدود می‌سازد. هرچند ممکن است این

روش به تنهایی تحلیل حقوقی قانع کننده‌ای به

شمار آید، اما نتایجی که به بار می‌آورد آنهایی

نیست که انتظار می‌رود، چرا که شرایط لازم

(مانند کمیسیون ششم مجمع عمومی، کمیسیون حقوق بین الملل، کمیته های تخصصی و غیره). با وجود این، به نظر می رسد سازمان ملل متحد به دلیل تعارض آشکار منافع اعضایش، تاکنون قادر به ایفای چنین رسالتی نبوده است. برای نمونه، کمیسیون ششم مجمع عمومی در دستیابی به تعریف پذیرفته شده ای از تروریسم ناکام مانده است. در پی درخواستی که در ۲۳ سپتامبر ۱۹۷۲ دبیرکل سازمان ملل متحد مطرح نمود مجمع عمومی سرفصل جدیدی را به برنامه کار خود اضافه کرد. عنوان این سرفصل خود گویای مشکلاتی است که این ابتکار را با مشکل مواجه می سازد:

تمهیداتی برای جلوگیری از تروریسم بین المللی که حیات افراد بی گناه را به مخاطره افکنده، سلب نموده یا آزادی های اساسی را در معرض خطر قرار داده است، و مطالعه علل اساسی آن دسته از اقدامات تروریستی و اعمال خشونت باری که در بدبختی، محرومیت، درد و رنج، و نومیدی ریشه دارد و سبب می شود برخی افراد زندگی انسان ها را برای ایجاد تغییرات بنیادین قربانی کنند.

این ابتکار مجمع عمومی فعالیتی جدی را دامن زد، و از جمله گزارش مورخ دوم نوامبر ۱۹۷۱ دبیرکل در مورد قطعنامه ۳۰۳۴ را به ارمغان آورد. پیرو این گزارش، کمیته ویژه ای در مورد تروریسم بین المللی با حضور ۳۵ کشور عضو تشکیل شد که در سال های ۱۹۷۳ و ۱۹۷۹ دو گزارش پیرامون این معضل ارائه نمود. از این

گذشته، در مجمع عمومی پی در پی قطعنامه هایی به رأی گیری گذاشته شده است، چه قطعنامه هایی که به صورت ادواری مسئله تروریسم را مورد بحث قرار داده اند، و چه قطعنامه هایی که واقعه خونبار خاصی سبب طرح آنها شده است (برای مثال قطعنامه ۳۸۱۳۰ در سال ۱۹۸۳، قطعنامه های ۴۰/۶۱ و ۴۰/۸۵ در ۱۹۸۵ و قطعنامه ۴۲/۱۵۹ در سال ۱۹۸۷). همچنین قطعنامه هایی نیز به تصویب شورای امنیت رسیده است (مانند قطعنامه ۵۷۹ مورخ ۱۸ دسامبر ۱۹۸۵). حتی دیوان بین المللی دادگستری نیز در قضیه گروگان گیری سفارت آمریکا از فرصت فراهم شد برای ارائه تعریفی از تروریسم اغتنام نجست.

این ناتوانی از فراهم سازی مبنایی مشترک، به روشنی از عنوان انتخابی برای طرح مجمع عمومی که بالاتر ذکری از آن رفت پیدا است. مجمع عمومی که کشورهای جهان سوم در آن اکثریت و نفوذ دارند و شورای امنیت که به دو اردوگاه تقسیم شده است نمی تواند در مورد بهترین شیوه مقابله با تروریسم به اتفاق نظر برسند. وانگهی، جهان سوم و کشورهای شرق آشکارا با اتخاذ هرگونه تعریف رسمی از تروریسم مخالفند.^(۳)

با وجود این، وقتی خود را از چارچوب جهانی به جامعه ای همگون تر محدود سازیم امکان و سهولت دستیابی به موفقیت افزایش می یابد. اروپا در این وادی پیشتاز است. کنوانسیون استراسبورگ مورخ ۲۷ ژانویه ۱۹۷۷

دولت‌ها می‌خواهند برای تضعیف پناهندگی، نوعی نظام مؤثر استرداد را عملی سازند.^(۶) با اجرای اصل «استرداد یا محاکمه» باید استرداد یا محاکمه متهمان خود به خود صورت پذیرد. اما در عالم واقع، دولت‌ها تا حد زیادی حق تشخیص را برای خود محفوظ می‌دارند؛ حتی که اغلب به عدم اجرای همان قاعده‌ای منتهی می‌شود که تظاهر به حمایت از آن می‌کنند. به عبارت دیگر، همان کنوانسیون‌هایی هم که تروریسم را به حدّ یک جرم تنزّل می‌دهند خود حاوی بندهای حمایتی و چنان عبارت‌پردازی مبهمی هستند که به دولت‌های عضو کنوانسیون اجازه می‌دهد در صورتی که مناسب ببینند، به تشخیص خود، به این بندهای حمایتی توسّل جویند. همین مسئله «گای دل‌شاریر» را وادار ساخته است که بگوید «اگر بخواهیم درباره دولت‌ها براساس رفتاری که در مرحله ایجاد قواعد حقوقی از خود نشان می‌دهند قضاوت کنیم باید بگوییم دولت‌ها خود پایه گذار یا زمینه ساز ابهام در حقوق بین‌الملل هستند.»^(۷)

پیامدهای این نارسایی

ناکامی جامعه بین‌المللی در تعریف تروریسم، علتی سیاسی و نه فنی دارد. دولت‌های سرخورده، ناتوان یا آنها که قربانی جرایم اقتصادی و اجتماعی هستند یا از خود چنین چهره‌ای ترسیم می‌کنند از گردن نهادن بر تعریفی صرفاً شکلی یا مبتنی بر واقعیات از تروریسم سر باز می‌زنند. این دولت‌ها بی‌آن‌که

در تعریف تروریسم به موفقیت دست یافته است. هرچند این کنوانسیون حاوی تعریف مشخصی از تروریسم نیست ولی در بخش اول آن فهرستی از اعمال تروریستی ارائه شده است. به ویژه این کنوانسیون تروریسم سیاسی را از حیث استرداد، نوعی عمل مجرمانه معمولی قلمداد کرده است و این شیوه‌ای است که به طور کلی بهتر از تعقیب و مجازات محلی تروریست‌ها شناخته شده است.^(۴)

همین نگرش در دیگر موافقتنامه‌هایی هم که به موضوع تروریسم در حوزه‌ای خاص می‌پردازد مبنا قرار گرفته است. بدین ترتیب عمل تروریستی را خیلی آسان‌تر می‌توان تعریف کرد. بارزترین نمونه در این زمینه کنوانسیون‌های مربوط به مقابله با هواپیماربایی (کنوانسیون‌های ۱۹۶۳ توکیو، ۱۹۷۰ لاهه و ۱۹۷۱ مونترآل) است.^(۵)

براین اساس، هیچ تعریف عام و پذیرفته شده‌ای از اقدام تروریستی در حقوق بین‌الملل وجود ندارد. تعاریف موجود یا از لحاظ دامنه به‌گونه‌هایی خاص از تروریسم محدود می‌گردند، یا تنها معدودی از دولت‌ها آنها را پذیرفته‌اند. برای مرتکبان اعمال تروریستی امکان پناهنده شدن به کشورهایی که بر تعریف پذیرفته شده گردن نهاده‌اند وجود دارد. این تعاریف بدون توجه به جنبه‌های سیاسی تروریسم، صرفاً بر ماهیت کیفری بسیار نفرت‌انگیز آن تأکید دارند. این بی‌توجهی به صبغه سیاسی تروریسم ظاهراً می‌تواند حاکی از آن باشد که

آشکارا تروریسم را بستایند، تلویحاً آن را توجیه می‌کنند و غالباً آن را آخرین حربه ضعیفا به شمار می‌آورند. تصویب که جای خود دارد آنها حتی از امضا گذاشتن زیر آن تعریفی از تروریسم که آزادی عمل شان را محدود سازد و احتمالاً به محکومیت مبارزانی منتهی شود که

اغلب مورد تحسین عمومی هستند ابا دارند. یک نمونه از این موارد، جنگجویان جبهه مقاومت در جنگ جهانی دوم بودند که از سوی آلمانی‌ها تروریست خوانده می‌شدند در حالی که متفقین آنها را قهرمان می‌دانستند.

کوتاهی در ایجاد مکانیسمی فراملی برای مقابله با تروریسم بین‌المللی ممکن است واکنش‌های یک جانبه دولت‌های قربانی را برانگیزد. در نبود تمهیدات مؤثری که حقوق بین‌الملل آنها را تضمین کرده باشد، دولت قربانی اغلب زیر پوشش دفاع مشروع و باتوسل به شیوه‌هایی که گاه مشابه همان روش‌هایی است که خود آنها را تقبیح نموده است حقوق بین‌الملل را زیر پا می‌گذارد.^(۸)

چگونه می‌توانیم از این دور باطل خارج شویم؟ آیا بنا نیست از رویکرد اول فراتر رویم و به نحوی متفاوت به تروریسم بنگریم؟

توجه به پیام سیاسی تروریسم

جدای از عدم استقبال دولت‌های قربانی، این رویکرد دوم مشکل دیگری را هم پیش می‌آورد که همان گشودن باب گفتگو، و گاه مذاکره‌ای واقعی با اشخاص یا سازمان‌هایی است که از به

رسمیت شناختن شان امتناع داریم. حتی یک تماس سطحی و دور می‌تواند در ظاهر، نوعی مشروعیت بخشیدن به آرمان آنها قلمداد شود و این چیزی است که دولت‌های قربانی اصلاً خوش ندارند.

ولی با تحلیل بیشتر، این توهّم به سرعت رنگ می‌بازد. این واقعیت که یک عمل تروریستی غیر قابل توجیه است نباید مانع از ارزیابی سیاسی موقعیت شود. کشف عمق سیاسی یک اقدام تروریستی مشخص، دست کم به منزله تأیید آن عمل که به هر حال عملی مجرمانه است نیست. با وجود این، شناسایی بُعد سیاسی تروریسم بر برخورد با این معضل تأثیر می‌گذارد. باید به هر شکل به پیام تروریست‌ها پاسخ گفته شود و از این رو بُعد سیاسی عمل ارتكابی باید مورد تأیید قرار گیرد. با این رویکرد می‌توان عمل ارتكابی را بهتر فهمید و چنین برخوردی لزوماً به نفع تروریست‌ها تمام نمی‌شود، زیرا ممکن است در نتیجه تعداد بیشتری از دولت‌ها یا جامعه بین‌المللی در قالب سازمان ملل متحد آنها را محکوم بشناسند.

اما این رویکرد، وجود یک پیام سیاسی مشخص را مفروض می‌انگارد؛ پیامی که یک دولت آن را درست می‌شمارد یا به نحوی با سیاست کشور دیگر در پیوند است. امروزه بخش عمده تروریسم (تروریسم عرب، ایرلند، چریک‌های آمریکای مرکزی) در دل این فرضیه جای می‌گیرد. برعکس، این نگرش در مورد نوعی از فعالیت تروریستی که هدفش

مقابله با نظم اقتصادی موجود است و به دست افرادی جدا از هم یا گروه‌هایی کوچک مانند «بریگادهای سرخ» یا «بادر ماینهف» عملی می‌شود و دولت‌ها هم عملاً جز سرکوب هیچ ابزاری برای کنترل آنها در اختیار ندارند به سهولت قابل اعمال نیست. وانگهی، این رویکرد مستلزم تغییر رفتار دولت‌های قربانی است. آنها باید به انگیزه سیاسی موجود در ورای عملی که محکوم می‌کنند توجه نمایند.

درواقع، در پشت پرده دیپلماسی یا سرویس‌های جاسوسی، اغلب کشورها پیشاپیش این جنبه سیاسی تروریسم را مورد توجه قرار می‌دهند. از این رو، ظاهراً می‌توان با هر دو جنبه تروریسم همزمان و نیز جدای از هم برخورد نمود. باید عمل مجرمانه را تحت تعقیب و مجازات قرار داد و جنبه سیاسی را نیز کاملاً ارزیابی کرد.

بررسی وجه سیاسی، خود پیشاپیش نوعی پاسخ است. نشانه‌ای است که به خوبی حکایت از آن دارد که پیام مورد نظر دریافت و به جد گرفته شده است. دولت‌های قربانی آشکارا از برقراری ارتباط با افرادی که مجرم می‌شناسند امتناع می‌ورزند؛ و به همین دلیل است که دیگر روش‌ها مثل تحقیقات، میانجیگری، یا سازش می‌تواند مفید باشد. شیوه خاص مورد استفاده، در نهایت به نوع تعارض سیاسی مطرح بستگی دارد. در نمونه کلاسیک، ادعاهای ارضی و حق مردم برای خودگردانی، یا حق اقلیتی قومی (مثل فلسطینی‌ها، ارمنی‌ها یا ایرلندی‌ها) برای تعیین سرنوشت خود مطرح

پاسخ است. نشانه‌ای است که به خوبی حکایت از آن دارد که پیام مورد نظر دریافت و به جد گرفته شده است. دولت‌های قربانی آشکارا از برقراری ارتباط با افرادی که مجرم می‌شناسند امتناع می‌ورزند؛ و به همین دلیل است که دیگر روش‌ها مثل تحقیقات، میانجیگری، یا سازش می‌تواند مفید باشد. شیوه خاص مورد استفاده، در نهایت به نوع تعارض سیاسی مطرح بستگی دارد. در نمونه کلاسیک، ادعاهای ارضی و حق مردم برای خودگردانی، یا حق اقلیتی قومی (مثل فلسطینی‌ها، ارمنی‌ها یا ایرلندی‌ها) برای تعیین سرنوشت خود مطرح

است. نوع دیگری از تعارض که به تروریسم بین‌المللی منجر شده است به روابط شمال و جنوب باز می‌گردد؛ یعنی جدال میان ثروت و فقر؛ نمونه بین‌المللی و امروزی همان شورش گرسنگان. این مناقشه با نظر به برخی رهبران جهان سوم که با خطابه‌های آتشین خود سر تحریک و بسیج افکار عمومی را دارند و می‌خواهند همه تقصیرها را به گردن غرب بیندازند دستمایه تروریسم فردا خواهد بود.

رویکرد سیاسی پیشرفت قابل ملاحظه‌ای نداشته است، زیرا هنوز دولت‌ها بر اتخاذ اقدامی هماهنگ برای بررسی این معضل سیاسی پیچیده همداستان نشده‌اند. دولت‌های قربانی که گاه خود عهده دار این مهم شده‌اند ناکام مانده‌اند یا صرفاً راه حل‌های موقتی یافته‌اند که به هیچ وجه قادر به حل این معضل نیست.

تقویت همبستگی بین‌المللی

رویدادهای اخیر خاورمیانه امکان تکمیل این تجزیه و تحلیل را فراهم می‌آورد. در واقع ما شاهد پایان دوره بسیار خشن و بیرحمانه‌ای از تروریسم هستیم که طی آن افزون بر زرادخانه شناخته شده تروریست‌ها، گروگان‌گیری نیز چنان رواج یافت که به واقعیتی عادی مبدل گشت. امیدواریم آزادی «تری اندرسون» پس از ۲۴۵۴ روز اسارت نوید بخش پایان یکی از زشت‌ترین دوره‌های تروریسم بین‌المللی باشد.

نگاهی دقیق به روندی که به این نتیجه انجامید مؤید لزوم توسل به هر دو رویکرد حقوقی و سیاسی است. تلاش‌های متعددی که (با همه کاستی‌های فنی) صورت گرفته است تنها یک نقطه آغاز است. این مساعی آشکارا بر انزجار جامعه بین‌المللی از هر گونه اقدام تروریستی تأکید دارد و آن را در قالب شماری از کنوانسیون‌ها که از سال ۱۹۳۰ به بعد تنظیم شده عملی مجرمانه قلمداد کرده است. گرچه این کنوانسیون‌ها مبراً از ایرادهای حقوقی نیستند و حتی برخی از آنهاچندان مورد تصویب قرار نگرفته‌اند، ولی به همراه چندین قطعنامه صادر شده از سوی سازمان ملل متحد و شماری از نهادهای منطقه‌ای، مبنایی قانونی برای مبارزه با تروریسم فراهم آورده‌اند، ضمن آن‌که راه را برای اقدام هماهنگ‌تر جامعه بین‌المللی باز گذاشته‌اند. نمی‌توان از این نکته چشم پوشید که گروهان‌گیری که از نظر افکار عمومی عملی وقیحانه و مزورانه است جز در مورد شکایت ایالات متحده در دیوان بین‌المللی دادگستری - که حکم صادره در آن پرونده نیز به اجرا گذاشته نشد - به رسیدگی حقوقی نکشیده است.^(۹) رنج‌ها و مصائب طولانی گروهان‌ها، به تعقیب مباشران یا معاونان این جرایم نینجامیده است و احتمالاً در آینده‌ای نزدیک نیز نخواهد انجامید. حقوق جزا این بحران را حل نکرده، و نتایج مثبت صرفاً حاصل مداخلاتی بوده که با آگاهی کامل از بستر سیاسی عمل و به یمن وجود جوّ مساعد

صورت گرفته است.

فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و روی کار آمدن حکومت‌های طرفدار دموکراسی، ستیز سنتی قدرت را دگرگون ساخته است. با این رویداد، دولت‌هایی که بی‌محابا از تروریسم حمایت می‌کردند، اگر نه یک متحد، دست کم وزنه تعادلی را که توانایی غرب را برای نشان دادن واکنش مؤثر تضعیف می‌کرد از دست داده‌اند. شکست عراق هم نشان داد که سازمان ملل متحد (با توجه به هماهنگی بی‌سابقه روسیه و ایالات متحده آمریکا) می‌تواند طبق فصل هفتم منشور دست به اقدامات قهری زند. سوریه که با آمریکایی‌ها در اعزام نیرو به خلیج فارس همگام گردید، دیگر نمی‌تواند در لبنان - که تحت کنترل نزدیک آن است - تروریسم را تشویق کند یا نسبت به آن مسامحه روا دارد. لیبی اینک ناچار از پذیرش تحقیقات قضایی در مورد فعالیت‌های تروریستی شده است که خود متهم به تحریک آنهاست. اکنون گروه‌های تروریست از پناهگاه‌های سرزمینی و حمایت‌های سیاسی که قبلاً از آن بهره‌مند بودند محروم هستند.

سرانجام باید خاطر نشان ساخت که ایالات متحده با همه اصراری که بر جدایی عملیات خلیج فارس از مسئله فلسطین داشت^(۱۰) نشان داده است که ترجیح می‌دهد از طریق یک کنفرانس صلح راه حل جامعی برای مسئله خاورمیانه به دست‌آید. بر این اساس، آمریکاییان عزم خود را برای مقابله با مسائل بنیادینی که

در بطن مناقشه فلسطین نهفته است اعلام داشته‌اند.

در چنین جو امید بخشی بود که دبیر کل سازمان ملل متحد فعالیت دیپلماتیک جدی و

پشت‌پرده خود را آغاز کرد. در مورد گروگان‌های نگه داری شده در لبنان به نظر می‌رسد که آنها

با زندانیان عربی که اسرائیل در اختیار دارد مبادله کردند. انجام مذاکرات سیاسی، ماهیت

مجرمانه آن عمل را پنهان می‌سازد. این روش با مبادله رسمی زندانیان جنگی بعد از برقراری

آتش بس شباهت بیشتری دارد تا با یک اقدام ضد تروریستی. در بستر مقابله با کارایی آن،

نتیجه حاصل از این روند کمتر از آنچه باید، رضایت بخش است. اگر مبادله اسرای جنگی

بعد از پایان مخاصمات رویه‌ای مقبول است بازداشت خارجیان بی‌گناه به عنوان یک

وجه معامله چنین نیست. همان‌گونه که گفته شد چنین رویه‌ای ما را به قرون وسطی

بازمی‌گرداند. این الگو قانون و عدالت را نادیده می‌گیرد و به کاهش پایدار تروریسم منجر

نخواهد شد.

بازگشت به حقوق

آیا از این مثال می‌توان دریافت که حقوق چگونه باید ایفای نقش کند؟ در مورد لبنان

چنین امری بعید به نظر می‌رسد. طرف‌های مختلف ورق‌های خود را رو کرده‌اند و تلف

نکردن ورق‌های باقیمانده اهمیت دارد. با وجود این، اعمال قواعد حقوقی موجود با همه

کاستی‌هایی که دارند می‌تواند اوضاع را دگرگون سازد.^(۱۱) باید از جو امید بخش موجود که ممکن است چندان نپاید بهره برد و در تکمیل آن قواعد کوشید.

در مورد گروگان‌گیری، باید دولتی که در قلمرو آن این عمل صورت می‌پذیرد مسئول

شناخته شود و برای اثبات بی‌گناهی خود بکوشد. تبریئه دولت‌های حامی تروریسم

ممکن است به ادعاهای خطرناکی دایر بر بی‌تقصیر بودن دامن زند. در نوامبر ۱۹۹۱ یک

گروه کاری متشکل از نمایندگان چهل دولت در ژنو تشکیل جلسه داد و پیش‌نویس اعلامیه‌ای

راجع به حمایت از افراد در مقابل سر به نیست شدن را تصویب نمود. این اعلامیه که به

مجمع عمومی سازمان ملل متحد تسلیم شد رویه سیستماتیک آدم‌ربایی را به عنوان جرمی

نسبت به بشریت محکوم نمود. طبق ماده ۵ این پیش‌نویس «افزون بر مجازات‌های کیفری

مناسب، آدم‌ربایی متضمن مسئولیت مدنی مباشرین، و دولت یا مقامات حکومتی است که

این رویه را سازماندهی یا با آن موافقت می‌کنند، یا در مورد آن مسامحه روا می‌دارند.

این مسئولیت نافی مسئولیت بین‌المللی که دولت ذی‌ربط طبق اصول حقوق بین‌الملل به

عهده دارد، نخواهد بود.

وانگهی به صراحت ابراز شده که اعمال تروریستی تحت هیچ شرایطی موجه نیست.^(۱۲)

دولت‌های قربانی می‌توانند تحقیقات قضایی خود را آغاز کنند. بر همین اساس بود که

دادستان کل ایالات متحده، «ویلیام بار» اعلام کرد دو مأمور امنیتی لیبی متهم به مشارکت در حمله و انفجار پرواز پان آمریکن هستند؛ فاجعه‌ای که به کشته شدن ۲۷۰ نفر در دسامبر ۱۹۸۸ در لاکربی منجر شد. حکومت لیبی در مواجهه با جوی خصمانه، نهایتاً رسیدگی قضایی را آغاز کرد و حضور ناظران بریتانیایی و آمریکایی برای نظارت بر صحت و دقت رسیدگی‌ها را پذیرفت. علاوه بر این، سازمان‌های بین‌المللی، جوامع حقوق بشر و اقوام قربانیان مجاز به فرستادن ناظر و وکیل شدند. مقامات لیبی پذیرفتند که با بازرسان اسکاتلندی و آمریکایی همکاری کامل کنند. مدتی بعد اطلاعاتی دولت لیبی خاطر نشان ساخت که مقامات آن کشور ضمن امتناع از تسلیم متهمان، موافقت کرده‌اند که یک کمیسیون تحقیق بی طرف، امر بازجویی را انجام دهد.^(۱۳) در همان زمان پس از ایراد اتهام به مقامات دولت لیبی از جانب یک قاضی فرانسوی، رئیس جمهور فرانسه اعلام کرد که کشورش در رابطه با انفجار «یوتی ای دی سی ۱۰» بر فراز نیجر در ۲۱ دسامبر ۱۹۸۸ و کشته شدن ۱۷۰ نفر، همان رفتار را در پیش خواهد گرفت. بر این اساس، لیبی اصل «محاكمه و رسیدگی قضایی» را پذیرفت. ایالات متحده بر این باور بود که نمی‌توان به رسیدگی قضایی یک دولت تروریست اعتماد کرد و از این رو خواستار استرداد متهمان شد. خواسته آن دولت در قطعنامه ۷۳۱ شورای امنیت مورخ ۲۱ ژانویه

۱۹۹۲ مورد حمایت قرار گرفت. دولت لیبی اتخاذ اقدامات تأمینی را از دیوان بین‌المللی دادگستری خواستار و مدعی شد که قانوناً از استرداد اتباع خویش معذور است و محاکمه آنها به عهده دولت لیبی است. بر همین اساس، لیبی از دیوان تقاضای صدور قرار موقت نمود. در ۱۴ اکتبر ۱۹۹۴ دیوان تقاضای لیبی را براساس ماده ۲۵ منشور که به قطعنامه‌های شورای امنیت اولویت داده است رد نمود. بر این اساس، قطعنامه ۷۳۱ به اجرا درآمد؛ وانگهی قطعنامه ۷۴۸ عدم رعایت قطعنامه ۷۳۱ را موجب تحریم دولت لیبی دانست.

پیشرفت مبارزه با تروریسم در گرو آن است که هرگونه تعارض میان اقدام حقوقی و مسئله سیاسی برطرف شود. گرچه حصول این امر دشوار می‌نماید، اما به هیچ وجه ناممکن نیست. قبل از هر چیز باید به تعریف پذیرفته شده‌ای از تروریسم برسیم که هم ساده و هم عملی باشد و تمام اشکال و گونه‌های تروریسم را پوشش دهد. دوم، نارسایی‌های قاعده «استرداد یا محاکمه» باید مورد بررسی قرار گیرد تا اجرای آن تقویت شود.^(۱۵) سرانجام، دولت‌ها باید اشتیاق سیاسی خود به واکنش در این گونه موارد را عیان سازند و بر تمایل به محافظه‌کاری افراطی برخاسته از محاسبات دیپلماتیک و بیم از آینده فائق آیند. این تمایل را «ژان پل کُفمان» که خود شاهد تراژدی «یوتی ای» بوده این‌گونه توصیف کرده است: حکومت‌های آمریکا و بریتانیا که بیشتر دغدغه اجرای قانون را داشتند

تا اجرای عدالت راه، و همه فکر و ذکرشان مسئله کویت بود به گروگان‌های نگهداری شده در لبنان که نخستین زندانیان جنگی واقعی آنها بودند کمتر توجه داشتند.^(۱۶)

هم‌زمان باید بحث سیاسی که نقطه ثقل مسئله تروریست‌ها را تشکیل می‌دهد اساساً به ابتکار جامعه بین‌المللی به راه بیفتد، زیرا این جامعه بین‌المللی است که ابزارهای مختلفی برای اقدام از طریق سازمان ملل متحد یا سازمان‌های منطقه‌ای در اختیار دارد.^(۱۷) این کمابیش همان چیزی است که در مورد گروگان‌های نگه داری شده در لبنان رخ داده است. پایان نظام دوقطبی، سرکوب شرارت‌های عراق، دخالت دادن دوباره سوریه و به تبع آن لبنان، و افتتاح کنفرانس صلح، جو سیاسی مساعدی ایجاد کرد که در آن گفت و گو برای رها ساختن گروگان‌ها امکان‌پذیر شد. از این پس باید گام دیگری به جلو برداریم و اعتقادات تروریست‌ها را - اگر بتوانیم آنها را تشخیص دهیم - تأمین کنیم. این وظیفه‌ای سنگین و دشوار است، همان‌گونه که گروگان‌پیشین «ژان پل کُفمان» نه ماه پیش از آزادی آخرین گروگان‌ها در لبنان آن را چنین تشریح کرده است:

ما به این خاطر ربوده شدیم که حکومت‌های ما از صدام حسین حمایت کرده بودند.... من طی سه سالی که باربایندگان خودم سرکردم و با آنها گفتگو داشتم می‌دانم که آنها و رؤسای شان، اخیراً به پیروان صدام که زمانی از وی

منزجر بودند تبدیل شده‌اند... زمان آن رسیده که از خود بپرسیم به راستی چه کسانی شکنجه‌گر افرادی هستند که در زندان‌های بیروت بی سر و صدا نگه داری می‌شوند؟ آنها زندانی چه کسانی هستند؟ سوری‌ها؟ آنها هم پیمان ما هستند! صدام حسین؟ ربایندگان ما از مدت‌ها پیش از وی سلب اعتماد کرده بودند... پس باید نتیجه گرفت که این مردم صرفاً در راستای منافع خود اقدام می‌کنند...^(۱۸)

اگر این نتیجه‌گیری بدبینانه احتمالاً امروز حقیقت داشته باشد این واقعیت باقی است که در آغاز پیوندهایی با دولت‌ها و حکومت‌های خاص وجود داشت و در سراسر این تراژدی یک مقام سرزمینی قابل تشخیص بود. برای حل این موضوع باید اراده جمعی کافی میان دولت‌های قربانی ایجاد شود.^(۱۹) این همان چیزی است که اینک در مورد لیبی محقق گشته است. برای نیل به موفقیت ضروری است بُعد سیاسی این شرارت‌ها و جنایات از نظر پنهان نماند. اگر تلاش‌هایی که برای دستیابی به صلح صورت می‌گیرد عقیم بماند، می‌توان پیش‌بینی کرد که تروریسم عرب جان تازه‌ای خواهد گرفت.^(۲۰)

پانوشته‌ها

۱. برای مطالعات عمومی راجع به این موضوع ر.ک. به: G. Guillaume, "Terrorisme et droit international", *RCADI* (1989), III, t. 215, p. 287 with complete bibliography; H. Labayle, "Droit international et Lutte



consulaire des EU a Téhéran', **RGDIP** (1980), p. 973.

۱۰. بر خلاف فرانسه که همیشه نوعی ارتباط میان این دو مسئله قائل شده است.

۱۱. ر.ک. به:

Labayle, **op. cit.** note 1, p. 108; Patnrogic and Meriboute, **op. cit.** note 1, p. 136.

۱۲. تلاش‌های این گروه کاری در ۱۷ دسامبر به تصویب قطعنامه ۴۶/۱۲۵ مجمع عمومی انجامید که ضمن ابراز خرسندی، تسلیم این طرح اعلامیه را برای تأیید در اجلاس چهل و هشتم کمیسیون بشر خواستار شده بود.

13. **Le Monde** 5 Dec., 16 Dec. and 18 Dec. 1991.

14. **Le Figaro** 16-17 Nov. 1991.

۱۵. ر.ک. به:

Labayle, **op. cit.**, note 1, p. 123.

16. J.P., Kauffmann, "Qui sont les bourreaux de Terry Anderson", **Le Monde**, 16 Dec. 1991.

۱۷. با توجه به اینکه «شبهه‌های مورد استفاده تروریست‌ها مانع از هر گونه ارفاق نسبت به آنها می‌شود و از این رو مجازات شدید آنها را توجیه می‌نماید بهتر است تروریسم را شکل معاصر جرم سیاسی بدانیم. گرچه ما نیز این نظر را پذیرفته‌ایم، اما این امر ضرورتاً به معنای مسامحه نسبت به آن نیست.»

Labayle, **op. cit.**, note 1, p. 122.

18. Kauffmann, **op. cit.** note 16.

۱۹. برای نقد رفتار دولت‌ها نامه خانم «اماری سیورات» بیوه «میشل سیورات» قابل تأمل می‌نماید. همسر خانم سیورات پژوهشگری بود که در ۱۱ مه ۱۹۸۵ در بیروت ربوده شد و در ۵ مارس ۱۹۸۶ کشته شد. این نامه خطاب به وزارت امور خارجه فرانسه بر بی توجهی کامل حکومت فرانسه به درخواست وی مبنی بر انتقال جنازه همسرش به کشور تأکید دارد. وی بر بی‌اعتنایی، تجاهل یا بی‌تفاوتی مقامات عمومی اصرار می‌ورزد.

۲۰. کُفمان بر این باور است که «غالباً فراموش می‌کنیم که این مخاصمه با تهاجم سال ۱۹۸۲ اسرائیل به لبنان آغاز شد. اشغال نظامی بزودی اولین آدم ربایی یعنی ربوده شدن مدیر دانشگاه آمریکایی بیروت را در ۱۹ ژوئیه ۱۹۸۲ در پی آورد. ر.ک. به:

Kauffmann, **op. cit.**, note 16.

contre le terrorisme", **AFDI** (1986), p. 105; J. Patnrogic and Z. Meriboute,

"Terrorisme et droit international", **Études polemologiques**, 38 (2) 1985, p. 133.

2. Guillaume, **op. cit.**, note 1, p. 325.

۳. قطعنامه الف ۴۷/۵۱ مورخ ۹ دسامبر ۱۹۹۱ راجع به اقدامات برای از میان برداشتن تروریسم بین‌المللی خاطر نشان می‌سازد که: «ارائه تعریفی از تروریسم بین‌المللی که مورد توافق عمومی باشد مبارزه با تروریسم را کارآمدتر خواهد ساخت». از سوی دیگر، این قطعنامه با محکوم کردن تمام اشکال تروریسم ضمن تأکید بر مشروع بودن مبارزه مردم تحت رژیم‌های استعماری و سایر اشکال سلطه، تناقضات موجود در سازمان ملل متحد را به تصویر کشیده است.

4. C. Vallec, "La Convention europeenne des droits de l'homme", **AFDI** (1679)

p. 756.

5. G. Guillaum, "La Convention de la Haye de 1970 pour la répression de la capture illicite d' aéronefs", **AFDI** (1970), p. 35; "Le terrorisme aérien et les sommets des sept pays industriels, ies déclarations de Bonn (1978) et de Venise (1987)", **RF de droit aerien et spatial**, Oct.- Dec. (1989), p. 494.

6. Labayle, **op. cit.**, note 1, p. 120.

7. G. de Lacharriere, **La politique Juridique extérieure**, **Economica**, (1983), p. 103.

۸. ر.ک. به:

Yves Daudet, "International Action against Sfafe Terrorism," in Rosalyn Higgins & Maurice Flory (eds.), **Terrorism and Internaional Law**, (London: Rotledge, 1997), pp.

همچنین، ر.ک. به:

-Labayle, **op.cit.**, note 1, p. 134.

9. ICJ 24 May 1980: Ph Breton, "L' affaire des otages américain devant la CIJ", **JDI** 4 (1980), p. 787; E. Zoller, "L' affaire du personnel diplomatique et