

مشروعیت صلاحیت قانونگذاری شورای امنیت در مبارزه با تروریسم: خودبازسازی حقوق بین‌الملل

مستوره قربانی پورا، لیلا رئیسی^{*۲}

چکیده

شورای امنیت در زمینه مبارزه با تروریسم، به‌خصوص با صدور قطعنامه ۱۳۷۳، فصل نوینی را در شکل و قالب قطعنامه‌ها گشود. این قطعنامه‌ها که شکلی قانونگذارانه دارد، برای تمام دولت‌های جهان تعهداتی ایجابی و سلبی ایجاد می‌کند. این سبک از تصویب قطعنامه‌ها برای شورا که نهادی سیاسی بود، چالش مشروعیت و قانونمندی تصمیمات را پیش می‌کشد. از سوی دیگر، برخی این اقدام را در صورت فقدان بازوی اجرایی کارا و مؤثر در نظام حقوق بین‌الملل دفع افسد به فاسد دانسته و در این زمینه برای تصمیمات شورا قانونمندی و مشروعیت نیز متصور شده‌اند. همچنین این مسئله باید از این دیدگاه نیز بررسی شود که حقوق بین‌الملل خودبه‌خود می‌تواند به بازسازی قواعد موجود و پر کردن خلأها بپردازد و رویه شورای امنیت در واقع همان خودبازسازی سیستم حقوق بین‌الملل در این زمینه است. این مقاله، اقدام قانونگذاری شورای امنیت را جلوه‌ای از توانایی حقوق بین‌الملل برای خودبازسازی می‌داند، هرچند برای این تصمیمات فاقد قاطعیت و مشروعیت در همه جوانب است، اما دست‌کم در برخی موارد آن را تأیید می‌کند.

کلیدواژگان

سازوکار خودبازسازی حقوق بین‌الملل، صلاحیت قانونگذاری، قطعنامه‌های شورای امنیت، مبارزه با تروریسم، مشروعیت قانونگذاری.

۱. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان).

Email: Ghorbanipourmastoureh@gmail.com

۲. دکتری حقوق بین‌الملل عمومی، دانشیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان

Email: raisi.leila@gmail.com

(خوراسگان) (نویسنده مسئول).

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۶/۰۲، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۲/۲۰

مقدمه

از زمانی که سازمان ملل در دهه هفتاد ابتکار عمل را در مبارزه با تروریسم به دست گرفت، آشکار بود که مشکلات زیادی در قالب یک رویکرد سیاسی برای طراحی سازوکارهای مورد توافق برای مبارزه با تروریسم وجود دارد. از این رو، به دلیل اختلاف نظر موجود میان دولت‌ها از یک سو و از دیگر سو حرکتی رو به رشد اقدامات تروریستی، جامعه بین‌المللی با نگرشی عمل‌گرایانه برخی اقدامات خاص را در قالب اقدامات تروریستی شناسایی کرد که نتیجه آن انعقاد کنوانسیون‌های متعدد در این زمینه بود (ولی‌پور، ۱۳۸۸: ۱۷۲).

فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و پایان یافتن جنگ سرد نیز تأثیری شگرف در عملکرد شورای امنیت و نوع نگاه آن به امور صلاحیتی گذاشت. بیشترین تغییرات برای شورای امنیت از زمان پایان جنگ سرد رقم خورد. تصمیمات آن به نحو گسترده‌ای بدعت‌گونه و برخلاف آنچه به نظر می‌رسید باید باشد، اتخاذ شد (Malone, 2004: 1). قطعنامه‌ها هم از نظر کمی^۱ و هم از نظر کیفی^۲ دچار تحول شد. بنابراین به خصوص پس از پایان جنگ سرد شورای امنیت به وضوح در پی گسترش صلاحیت‌ها و قدرت‌های خود است (Vegh, 2008: 287) به علاوه، شورای امنیت، که رکن سیاسی صرفاً اجرایی و مسئول حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است، در مواردی به رکن مرتبط با مسائل حقوقی محض تبدیل شده است و نقش قانونگذاری^۳، تعیین حقوق^۴، و اعمال حقوق^۵ را ایفا کرده است، وظایفی که در منشور ملل متحد نمی‌توان صراحتاً جایگاهی برای آنها یافت. این گروه از اقدامات شورا با واکنش‌های مختلف محافل علمی و دانشگاهی مواجه شده است (سادات میدانی، ۱۳۸۱: ۱).

شورای امنیت سازمان ملل متحد طی دهه‌های گذشته قطعنامه‌های متعددی را در خصوص تروریسم و ضرورت مبارزه جدی با آن به تصویب رساند. از زمان تشکیل نشست سران شورای امنیت در ژانویه ۱۹۹۲، تروریسم به عنوان یکی از عوامل تهدیدکننده صلح و امنیت بین‌المللی به طور مستقیم در دستور کار شورای امنیت قرار گرفت و تاکنون نیز این روند ادامه داشته است. قضیه لاکربی، ترور رئیس‌جمهور مصر، اقدامات تروریستی رژیم صدام، انفجار سفارتخانه‌های آمریکا در کنیا و تانزانیا و اتخاذ تصمیماتی علیه افغانستان و گروه‌های تروریستی مستقر در آن، از جمله مهم‌ترین اقدامات شورای امنیت در مقابله با فعالیت‌های تروریستی تا پیش از ۱۱ سپتامبر

۱. برای مثال در بین سال‌های ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۳ شورای امنیت ۱۸۵ قطعنامه صادر کرد، در حالی که در ۴۶ سال قبل تنها ۶۸۵ قطعنامه صادر کرده بود (Hageboutros, 2016: 10).

۲. تحولات شگرف کیفی این قطعنامه‌ها بیشتر در خصوص نگاه شورا به حاکمیت دولت‌ها، توجه به موضوعات حقوق بشری و تغییر نگرش در خصوص عملیات حفظ صلح ملل متحد بود (Hageboutros, 2016: 17).

3. Law-Making

4. Determining - law

5. Law - Enforcement

بود. بعد از یازده سپتامبر فصل نوینی در حرکت جامعه بین‌المللی به سوی مبارزه‌ای مؤثر و قاطع با تروریسم گشوده شد و تا زمان حال در خصوص گروه تروریستی داعش ادامه دارد. مداخله شورای امنیت و امکان وجود اختیارات آن در این زمینه براساس ماده ۲۴ منشور ملل متحد از یک سو و تفسیر موسع از آن ماده و مواد ۱ و ۲ منشور بیان می‌شود (van Loo, 1996: 4-9).

در این فصل به اصطلاح جدید، شکل قطعنامه‌های شورای امنیت تغییر یافت و قطعنامه‌ای نظیر قطعنامه ۱۳۷۳ صادر شد که متن و مفاد متفاوتی نسبت به سایر قطعنامه‌ها داشت؛ مفادی که حالتی قانون‌ساز داشت و تعهداتی را بر دوش تمامی دولت‌ها بار می‌کرد. این رویکرد قانونگذارانه در قطعنامه‌های دیگری نیز پی گرفته شد. حال سؤال این است که آیا شورای امنیت از توان قانونی برای این کار بهره‌مند است و اگر چنین صلاحیتی دارد، آیا این عمل در جامعه بین‌المللی مشروعیت دارد یا خیر. این سؤال را باید با توجه به ضرورت مبارزه با تروریسم و خطر شایان توجهی که تروریسم در پی خواهد داشت، پاسخ گفت. از سوی دیگر، به این مقوله باید از بعد وجود خلأها و توان حقوق بین‌الملل برای پر کردن آنها و بازسازی خود نیز نگریست. در توضیح این مسئله باید گفت که براساس نظریه‌ای که این مقاله آن را دنبال می‌کند، توسعه و تحول حقوق بین‌الملل تنها مرهون اقدامات نهادهای واضع قواعد بین‌المللی مانند مجمع عمومی و کمیسیون حقوق بین‌الملل و ارکان مشابه نیست. این جامعه بین‌المللی است که تعیین می‌کند در هر زمان چه تغییری برای تداوم حیات آن لازم است. این جامعه بین‌المللی است که تعیین و قطعیت را از یک قاعده می‌گیرد و به قاعده‌ای دیگر می‌دهد. حقوق بین‌الملل به‌عنوان نهادی پویا، متضمن حقوقی ثابت و لایتغیر نیست. حقوق بین‌الملل پیوسته در حال بازسازی و ترمیم بدنه مفاهیمی موجود یا ایجاد هنجارهایی در خلأهای حقوقی است. برای مثال، واژه مداخله نظامی جای خود را به مداخله بشردوستانه می‌دهد و این مفهوم نیز از طریق مسئولیت حمایت جایگزین می‌شود (Basaran, 2014: 196).

نکته شایان توجه آن است که این دولت‌ها یا سیاست بین‌الملل نیستند که این تغییرات را ایجاد کرده‌اند، بلکه خود حقوق بین‌الملل برای تکامل مفهوم موجود یا توسعه سازوکارهای ناقص و ناکارا، دست به تغییر و تحول قاعده می‌زند. این پدیده را می‌توان خودبازسازی حقوق بین‌الملل^۱ محسوب کرد (Franck, 2006: 101).

پرسش مهم دیگری که این مقاله درصدد پاسخ دادن به آن است، این مسئله است که اگر تصمیمات مبتکرانه و قانون‌ساز شورای امنیت برای مبارزه با تروریسم راهی برای پر کردن خلأهای سازمانی و اجرایی در حقوق بین‌الملل است و در واقع به سمت ترمیم نواقص موجود می‌رود، آیا این مسئله می‌تواند بر چالش‌های مشروعیت این تصمیمات فائق آید و به بیان دیگر ضرورت این خودبازسازی چهره تصمیمات قانونگذارانه شورای امنیت را مشروع جلوه دهد.

1. Self-rectifying process of international law

اقدامات قانونگذارانه شورای امنیت در مواجهه با تروریسم

شورای امنیت در مقوله مبارزه با تروریسم دست به اقداماتی زده که هم حالت هنجارآفرینی داشته است و هم حالتی اجرایی. هرچند عمل کردن شورای امنیت به‌عنوان بازوی اجرایی جامعه بین‌المللی در خط اول مبارزه با تروریسم محل تردید و بحث‌های حقوقی بسیار است، موضوع این مقاله نیست و از این‌رو به آن پرداخته نمی‌شود. با این حال، آن دسته از اقدامات شورای مزبور که شکل قاعده‌گذاری، هنجارآفرینی یا قانونگذاری داشته است، قدری توضیح داده می‌شود. شورای امنیت در ارائه تعریفی قابل قبول از تروریسم و نزدیک کردن دیدگاه دولت‌ها به یکدیگر تلاش مضاعفی کرده و تأکید و شناسایی تروریسم به‌عنوان «جنایتی که از طریق ایجاد رعب و وحشت در میان عموم یا عده‌ای از مردم با هدف سیاسی» انجام می‌گیرد، در قطعنامه‌های شورای امنیت درج شده است.^۱ یا برای مثال، این نهاد قطعنامه‌هایی را صادر کرده که به موجب آنها قائل به این است که حملات تروریستی در واقع «حمله مسلحانه» است و در نتیجه واکنش دولت قربانی را به آن در قالب دفاع مشروع قابل توجیه می‌داند.^۲ از طرف دیگر، این امر چون مخالف با قاعده ممنوعیت توسل به زور بود، بدعت یا نوآوری دانسته شد.

از دیگر دستاوردهای شورای امنیت در زمینه مبارزه با تروریسم و در قالب قطعنامه‌های ذیل فصل هفتم، ایجاد سازوکاری دائمی برای نظارت بر روند مبارزه با تروریسم و اجرای قطعنامه‌های صادره بود که در واقع یک قطعنامه خاص را واجد جنبه عام ساخته است. برای مثال هرچند یک قطعنامه برای افغانستان یا حملات تروریستی به آمریکا صادر می‌شد، شورا در مقدمه قطعنامه با تأکید بر اینکه «این‌گونه اقدامات همچون هر اقدام تروریستی بین‌المللی تهدیدی برای صلح و امنیت بین‌المللی محسوب می‌شود» (S/RES/1373 (2001), at preamble and S/RES/1368 (2001), at preamble)، عملاً مقررات و سازوکارهای مندرج در آن قطعنامه از جمله حق دفاع مشروع را قابل تعمیم و تسری به سایر موارد و دولت‌ها ساخته است. قطعنامه‌های شورای امنیت در مبارزه با تروریسم، و به‌طور خاص قطعنامه‌های ۱۳۷۳،

1. See: S/RES/2396 (21 December 2017), S/RES/2322 (12 December 2016), S/RES/2249 (20 November 2015), S/RES/1624 (14 September 2005).

More resolutions are available at:

https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/search.php?ctype=Terrorism&rtype=Security%20Council%20Resolutions&cbtype=terrorism&search=%22Security%20Council%20Resolutions%22%20AND%20%22Terrorism%22&__mode=tag&IncludeBlogs=10&limit=15&page=1 (آخرین بازدید: ۲۰/۰۹/۲۰۱۸)

۲. برای مثال شورا در قطعنامه ۱۳۶۸ مورخ ۱۲ سپتامبر ۲۰۰۱ ضمن محکومیت شدید تروریسم به‌عنوان عامل برهم‌زننده صلح و امنیت بین‌المللی، بر حق ذاتی دفاع مشروع فردی و جمعی برای دولت قربانی تأکید کرد. این موضع‌گیری در قطعنامه‌های ۱۳۷۳ (۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱)، ۱۳۷۷ (۱۲ نوامبر ۲۰۰۱) و ۱۳۹۰ (۱۶ ژانویه ۲۰۰۲) نیز تکرار شد. (See: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>) (آخرین بازدید: ۲۰/۰۵/۲۰۱۸)

۱۵۴۰ و ۲۲۴۹ و ۲۳۶۷ تدابیر گسترده و سازوکارهایی را که واجد آثار حقوقی، حاکمیتی و اقتصادی است، برای تمام دولت‌های جهان به‌منظور مبارزه با تروریسم اندیشیده‌اند. شورای امنیت در این قطعنامه‌ها به شکلی بی‌سابقه هنجارهایی را که تا آن زمان به‌ندرت گاه در قالب‌هایی قراردادی وجود داشت یا اصلاً وجود حقوقی نداشت، به شکل الزامی جهانی درآورد. «الزام کشورها به همکاری و معاضدت با یکدیگر»، «مقابله با تأمین مالی تروریسم»، «عدم پشتیبانی مستقیم و غیرمستقیم از تروریسم» و «جرم‌انگاری و تعقیب کیفری تروریسم»، جملگی تکالیف مشترک کنوانسیون‌های بین‌المللی ضدتروریسم بودند که شورای امنیت آنها را از تعهدی قراردادی صرف خارج و در قالب تصمیمات خود ابراز کرد که این چالش را پیش کشید که آیا این‌گونه تصمیمات خارج از اختیارات سازمانی او نیست و در نتیجه تعهدی سازمانی محسوب شده و برای تمام دولت‌های عضو سازمان لازم‌الاجرا می‌شود. چنین فرایندی در سطح جامعه بین‌المللی نوعی قانونگذاری بین‌المللی است، با این توضیح که شورای امنیت به ابتکار خود هنجارهای حقوقی بین‌المللی جدیدی را ایجاد می‌کند که بدون در نظر گرفتن رضایت دولت‌ها برای آنها الزام‌آور جلوه می‌کند (Vegh, 2008: 276). بررسی مشروعیت این‌گونه تصمیمات موضوع این مقاله است.^۱

صلاحیت قانونگذاری شورای امنیت در پرتو سازوکار خودبازسازی حقوق بین‌الملل

۱. صلاحیت قانونگذاری شورای امنیت؟

در نظام حقوقی بین‌المللی تدسته‌بندی دقیقی همانند حقوق داخلی میان قانونگذار، مجری قانون و دستگاه قضا وجود ندارد، با این حال برخی حقوقدانان این تقسیم‌بندی را نیز بیان کرده‌اند، ولی مورد انتقاد سایرین واقع شده‌اند (De Frouville, 2014: 80). برخی نیز چون ژرژ سل، قائل به کارکردهای سه‌گانه‌اند، بدون اینکه برای هر یک سازمان یا نهادی مجزا لازم بدانند (Scelle, 1934). بنابراین درحالی که در نظام حقوق بین‌الملل قانونگذار به معنی درست کلمه وجود ندارد (Tsagourias, 2011: 540)، صلاحیت قانونگذاری را می‌توان موجود فرض کرد و صلاحیت قانونگذاری شورای امنیت به این معنی است که

۱. شایان ذکر است که اقدامات قانونگذارانه شورای امنیت منحصر و محدود به مقوله مبارزه با تروریسم نیست و برای مثال قطعنامه ۱۵۴۰ (۲۰۰۴) در مورد سلاح‌های کشتار جمعی نیز خصوصیتی این‌چنین دارد. در این قطعنامه نیز شورای امنیت دولت‌ها را ملزم ساخته است که مانع توسعه، تجهیز، ساخت، تحصیل و نقل و انتقال سلاح‌های کشتار جمعی توسط بازیگران غیردولتی شوند (Tsagourias, 2011: 540).

بدون وجود رکنی مختص قانونگذاری، کارکردهای قانونگذارانه حقوق بین‌الملل از خلال شورای امنیت تحقق یابد.

بند ۱ ماده ۲۴ منشور ملل متحد حاکی از این است که اعضای سازمان، برخی مسئولیت‌هایی را که اصالتاً عهده‌دارند، به شورا واگذار کرده‌اند.^۱ بنابراین، اراده شورا نمی‌تواند جایگزین اراده اعضای ملل متحد شود و اختیارات نیابتی وی نیز محصور در اهداف و اصول سازمان است و محدودیت‌های متعددی او را احاطه کرده که مانع می‌شود تا به‌طور دلخواه عمل کند. نظر به این مراتب، برخی شورا را دارای کارویژه قانونگذاری می‌دانند و برخی عکس آن نظر می‌دهند. نگارندگان در این مقاله بر آن‌اند که شورای امنیت را نمی‌توان تحت هیچ عنوان دارای رسالت یا کارویژه قانونگذارانه دانست. در بند بعد مشاهده خواهد شد که شورای امنیت صرفاً با تبعیت از حقوق بین‌الملل مجری قانون در این زمینه است و نمی‌تواند خود قانونگذار باشد یا فراتر از حقوق عمل کند. با این حال نظر بر آن است که این نهاد می‌تواند در برخی مواد و طی شرایطی خاص که در ادامه بیان خواهد شد، تنها کارکرد قانونگذاری^۲ یا صلاحیت قانونگذاری^۳ داشته باشد.

۲. مناسبات متقابل شورای امنیت و حقوق بین‌الملل

شورای امنیت به‌طور اساسی تابع حقوق بین‌الملل است و این رابطه هیچ‌گاه برعکس نمی‌شود. اختیارات شورای امنیت به‌هیچ‌وجه نامحدود نیست و بی‌شک در زمینه قطعنامه‌هایی با ماهیت قانونگذارانه نیز مکلف به تبعیت از حقوق بین‌الملل عام است (Sarooshi, 2000: 33).

اعضای ملل متحد، طبق ماده ۲۵ منشور «موافقت می‌نمایند که تصمیمات شورای امنیت را ... قبول و اجرا نمایند». از دیگر مبانی الزام‌آور بودن تصمیمات شورای امنیت برای اعضا، مواد ۲۴، ۴۸ و ۴۹ منشور ملل متحد است. با این حال، شورای امنیت صلاحیت نامحدود ندارد و در اتخاذ تصمیم تابع شرایط و ضوابطی است. اولین و مهم‌ترین محدودیت شورای امنیت در ماده ۲۵ منشور بیان شده است. این ماده شورا را ملزم به تبعیت از مقررات منشور دانسته است، تا آنجا که شورای امنیت در محدوده صلاحیت‌های قانونی^۴ عمل می‌کند، اعضا براساس ماده ۲۵ منشور و بنابر توافق مقدم خود، ملزم به تبعیت از تصمیمات شورا هستند، اما در صورت عدول شورا از اختیاراتش، کشورهای عضو ملل متحد ملزم به اجرای تصمیمات او نخواهند بود.^۵

۱. با این توضیح که صلاحیت و تصمیمات شورای امنیت بالإصلاحه نبوده و به نیابت از جانب اعضای ملل متحد که این اختیار را به وی واگذار کرده‌اند، انجام و اتخاذ می‌شود.

2. legislative function

3. Legislative jurisdiction

4. intra vires

۵. در واقع، این اصلی است که در حقوق سازمان‌های بین‌المللی با عنوان «عمل طبق حدود اختیارات» پذیرفته شده و حاکی از آن است که هر سازمان بین‌المللی و ارکان آن سازمان نمی‌توانند خارج از حدود اختیارات

علاوه بر محدودیت‌هایی که شورای امنیت بنابر منشور ملل متحد دارد، حقوق بین‌الملل عام نیز محدودیت‌هایی را پیش روی شورا قرار داده است. این محدودیت‌ها اغلب حقوق بشری، یا حقوق بشردوستانه یا ناشی از قواعد آمره یا تعهدات عام‌الشمول هستند. قطعنامه‌های شورای امنیت باید براساس قواعد بسیار مهم حقوق بین‌الملل عام و در راستای قواعد آمره بین‌المللی صادر شود^۱ که در غیر این صورت تصمیمات او فاقد مشروعیت است و اعتباری ندارد (حسینی‌آزاد و ابراهیمی، ۱۳۹۳: ۱۲۵ - ۱۱۵).

علاوه بر موارد مذکور، براساس بند ۲ ماده ۲۴ منشور ملل متحد، شورای امنیت در اجرای وظایف خود طبق اهداف و اصول ملل متحد عمل خواهد کرد. دادگاه بدوی دادگستری اروپا در قضیه کادی و البرکات به این مهم توجه داشته و مقررات شورای اروپا را از حیث سنجش مطابقت با اصول برتر حقوق بین‌الملل عام که غیرقابل نقض‌اند، مانند قواعد آمره را قابل بازبینی می‌داند.^۲ دیوان دادگستری اروپا^۳ در پرونده کادی اعلام کرد که صلاحیت دارد اقدامات اتحادیه اروپا جهت اجرای قطعنامه‌های صادره توسط شورای امنیت علیه شبکه تروریستی القاعده و طالبان را مورد بررسی قضایی قرار دهد. دیوان در این پرونده در نهایت بیان کرد که آیین‌نامه مصوب شورای اتحادیه که مورد ایراد تجدیدنظرخواهان قرار گرفته، حقوق بنیادین آنان را از جمله حق بر دادخواهی^۴، حق جبران قضایی^۵ و حق مالکیت^۶ را نقض کرده است. دیوان بیان می‌دارد که اصل قانونی بودن کلیه اقدامات اتحادیه اروپا بخشی از حقوق بنیادین و جزء لاینفک اصول عمومی اتحادیه اروپاست که بر تمام اقدامات اتحادیه و از جمله آن دسته اقداماتی که در راستای اجرای مصوبات شورای امنیت اتخاذ می‌شود، نیز حاکم است. بنابر مراتب فوق اولاً شورای امنیت ضامن استقرار صلح نبوده و صرفاً موظف به پیروی از مقررات حقوق بین‌الملل در جهت حفظ صلح است؛ ثانیاً، شورای امنیت نمی‌تواند فراتر از حقوق بین‌الملل عمل کند و همواره باید تابع آن باشد؛ ثالثاً، شورای امنیت توان و اختیار قانونگذاری را در قالب یک مسئولیت یا کارویژه ندارد، بلکه در برخی موارد با تکیه بر ضرورت‌های مهم، صرف اقدام قانونگذارانه آن می‌تواند مشروع جلوه‌گر شود.

خود بنابر سند تأسیس یا اساسنامه خود عمل کنند (ultra vires).

1. See: Cases T-315/01 *Kadi* [2005] ECR II-0000, paras. 226-31 and T-253/02 *Ayadi* [2006] ECR II-0000, para. 116
2. C-402/05 P and C-415/05 P *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, judgment of 3 September 2008. Available at: http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/05c402_en.pdf
3. Court of Justice of the European Union (CJEU)
4. right to be heard
5. right to effective judicial review
6. Right to respect for property

۳. خودبازسازی حقوق بین‌الملل از طریق شورای امنیت

در حقوق بین‌الملل مفهوم قانون و قانونگذاری با آنچه در حقوق داخلی موجود است، متفاوت است. با این حال، قواعد حقوقی در حقوق بین‌الملل راهی مشابه با آنچه در حقوق داخلی دارند، را دنبال می‌کنند، و آن تنظیم مناسبات میان اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی است (Singh, 1990: 172). اما سؤال این است که قانون به معنی یک قاعده الزام‌آور حقوقی چگونه در حقوق بین‌الملل شکل می‌گیرد. در حقوق بین‌الملل چه از تعهدات قراردادی صحبت شود و چه از هنجارهای غیرقراردادی، موضوع اصلی حول محور رضایت^۱ می‌گردد. فقط در قالب موازین حقوق طبیعی است که این بحث کمرنگ‌تر می‌شود. بنابراین قانون در حقوق بین‌الملل به‌عنوان یک قاعده هنجارآفرین الزامی، مبنایی رضایی دارد و تصمیمات ارگان‌های سازمانی، معاهدات، عرف بین‌المللی و دیگر نمودهای قاعده در این حوزه از حقوق ناشی از رضایت عمومی است (Singh, 1990: 174). با این حال باید دید آیا فرایند قانونگذاری در حقوق بین‌الملل وجود دارد یا خیر. شرایط حاکم بر حقوق بین‌الملل، صعوبت و طولانی بودن شکل‌گیری قواعد عرفی و در عین حال روند پرسرعت گسترش و ترقی حوزه‌های مختلف حقوق بین‌الملل حقوقدانان را به این سمت سوق می‌دهد که پیدایش فرایند قانونگذاری را در حقوق بین‌الملل ناگزیر بدانند. این امر با وجود سازمان‌های بین‌المللی و نهادهای تصمیم‌گیرنده به‌خصوص در قرن بیستم موجب احاطه یک فضای قانونگذارانه بر حقوق بین‌الملل شد (Singh, 1990: 175).

نظر به مراتب مذکور، گسترش دامنه صلاحیتی برای شورای امنیت و امکان اصدار تصمیماتی قانونگذارانه راهی است برای پر کردن خلأهای موجود در حقوق بین‌الملل و تسهیل صعوبت‌هایی که اغلب پیش پای شکل‌گیری قواعد عرفی دیده می‌شود تا از این راه حقوق بین‌الملل هم بتواند به ترمیم بدنه خود بپردازد و هم از اقدامات عینی مؤثر باز نماند. حال باید دید چنین تصمیماتی به نام خوداصلاحی یا خودبازسازی حقوق بین‌الملل می‌تواند قانونمند و مشروع نیز باشد.

تحول قانونگذارانه در قطعنامه‌های صادره در مورد تروریسم

۱. شورای امنیت پس از ۱۱ سپتامبر

قطعنامه‌های فصل هفتم شورای امنیت در خصوص مبارزه با تروریسم از قطعنامه‌های صادره علیه القاعده آغاز می‌شود که شامل قطعنامه‌ها متعددی از سال ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۲ است^۲ و تاکنون به

1. Consent

2. Resolution 1267 of 15 October 1999, SC Res 1333 of 19 December 2000; SC Res of 15 January 2002; SC Res 1390 of 16 January 2002; SC Res 1452 of 20 December 2002; SC Res 1455 of 17 January

قطعنامه‌های صادره در خصوص اقدامات تروریستی و به‌خصوص در مورد گروه داعش ختم می‌شود.^۱ اما مهم‌ترین قطعنامه صادره علیه تروریسم که بیش از سایرین شکل قانونگذاری دارد، قطعنامه ۱۳۷۳ مورخ ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱ است که در غالب قطعنامه‌های بعدی حتی تا سال ۲۰۱۷ نیز شورا همواره به آن ارجاع می‌دهد. قطعنامه‌های صادره توسط شورای امنیت در زمینه مبارزه با تروریسم که بر رأس آنها قطعنامه ۱۳۷۳ خودنمایی می‌کند، انقلابی در شکل و ماهیت تصمیمات آن نهاد به پا کرد و به موجب آن هر گونه اقدام تروریستی بین‌المللی تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی خوانده شده و تمام دولت‌ها ملزم شدند که تأمین مالی تروریسم را متوقف کنند یا مانع شوند. همچنین آنها را متعهد ساخته است که از ایجاد پناهگاه یا مأمن برای تروریست‌ها خودداری کرده و در خصوص تعقیب و کیفر آنها همکاری کنند (Happold, 2005: 618).

در رویه شورای امنیت ردپایی از این‌گونه قطعنامه‌های قانون‌ساز را شاید بتوان در خصوص تأسیس دیوان‌های کیفری بین‌المللی یافت که در واقع شکل قانونگذاری دارد؛ راه‌حلی که بدون استفاده از قوای مسلح اما طبق فصل هفتم صورت می‌گیرد (Wilson, 2014: 85). پس می‌توان گفت تا حدی سوابق قانونگذاری در میان قطعنامه‌های شورای امنیت وجود داشته است. به این نکته نیز باید توجه داشت که بسیاری از تعهدات مندرج در قطعنامه ۱۳۷۳ پیش از آن در قطعنامه‌های صادره از جانب مجمع عمومی^۲ به‌عنوان نمودی از حقوق بین‌الملل عرفی وجود داشته است. همچنین سایر تعهدات مندرج در آن در کنوانسیون بین‌المللی تأمین مالی تروریسم موجود بوده است (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 1999: Art. 4). با این حال، قطعنامه ۱۳۷۳ هم به لحاظ شکلی با اساسنامه دیوان‌های کیفری و هم از حیث ماهوی با سایر رویه‌های معاهده‌ای و سازمانی در مورد تروریسم متفاوت است. برای مثال، روشن است که اساسنامه‌های دیوان‌های مزبور به‌عنوان یک آیین دادرسی توسط شورا به تصویب رسید، ولی همان‌طور که دبیرکل ملل متحد در گزارش در خصوص تأسیس دیوان کیفری بین‌المللی برای یوگسلاوی سابق بیان می‌دارد، حقوق ماهوی که دیوان به موجب آن رسیدگی خواهد کرد، یعنی حقوق بشردوستانه را شورا ایجاد نکرده است (Doc S/25704 (20 May 1993) para 29).

ملاحظات فوق‌الذکر برای درک بهتر از تحولی که به ارائه پیش‌نویس قطعنامه ۱۳۷۳ منجر شد، مفید است، اما موجب نمی‌شود که ماهیت متحولانه و دگرگونه قطعنامه نادیده گرفته شود. در این قطعنامه شورای امنیت برای اولین بار تعهداتی کلی و دائمی برای دولت‌ها وضع کرد که

2003; SC Res 1456 of 20 January 2003; SC Res 1526 of 30 January 2004; SC Res 1617 of 29 July 2005; SC Res 1699 of 8 August 2006.

1. Resolutions 2133 (2014), 2161 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014), 2195 (2014), 2199 (2015), 2214 (2015), 2249 (2015), 2253 (2015), 2309 (2016), 2322 (2016), 2331 (2016), 2341 (2017), 2347 (2017), 2354 (2017).

2. GA Resolutions 49/60 and 51/210

مورد هیچ‌گونه مخالفت و اعتراضی نیز واقع نشد. این تعهدات دست کم در برخی موارد تعهداتی جدید و تازه بودند.^۱ این استدلال نیز که مندرجات قطعنامه مزبور در واقع تدوین حقوق موجود بوده است، درست نیست (Martinez, 2008: 342). این قطعنامه به‌طور جداگانه بر هر یک از دولت‌ها این تعهد و تکلیف را ایجاد کرده است که در زمینه تروریسم از هر گونه اقدام کیفری، اجرایی یا قانونگذاری در سطح ملی که در جهت مبارزه با تروریسم لازم باشد، فروگذار نشوند. بنابراین ماهیت قانونگذارانه قطعنامه ۱۳۷۳، فارغ از اینکه شورا صلاحیت چنین اقدامی را داشته یا خیر، بسیار روشن است و این نظر مورد تأیید بیشتر حقوقدانان نیز است.^۲ مخالفان که اغلب بر محدودیت‌های صلاحیتی شورا تکیه می‌کنند، صرفاً در زمینه امکان وجود چنین اختیاراتی برای شورا ابراز عقیده می‌کنند و نه ماهیت قطعنامه ۱۳۷۳.^۳

۲. شورای امنیت در مواجهه با داعش

همان‌طور که قطعنامه ۱۳۷۳ و سایر اقدامات شورای امنیت پس از یازده سپتامبر تحولی شگرف در مباحث تئوریک و عملی حقوق بین‌الملل را موجب شد، واقعه پیدایش داعش نیز به همان صورت بود. حقوق بین‌الملل به‌خصوص به‌واسطه شورای امنیت و خود سازمان ملل در برخورد با داعش بود که دچار دگرگونی شد.

اقدامات سازمان ملل متحد و شورای امنیت علیه داعش در پی اقدامات اولیه ایالات متحده شکل گرفت. ایالات متحده حملات نظامی خود را از اوت ۲۰۱۴ در خاک عراق و روسیه براساس اصولی چون دفاع مشروع و مداخله بشردوستانه توجیه می‌کرد. با اینکه به موجب حقوق بین‌الملل ورود به خاک عراق به دلیل رضایتش بلاشکال بود، سوریه نه رضایت داده بود و نه شورای امنیت به دلیل وتوی روسیه^۴ می‌توانست مجوز مداخله نظامی را صادر کند. ایالات

1. example: in para 1 (c) of Resolution 1373 and para (l)(d) of Resolution 1373

2. See: Delbruck, J., "Transnational Federalism: Problems and Prospects of Allocating Public Authority Beyond the State", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 11, 2004, p. 37; Alvarez, EJ, *International Organizations as Law-Makers*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 196-98; Talmon, S., "The Security Council as a World Legislature", *AJIL*, Vol. 99, 2005, pp. 176-77; and Joyner, Daniel H., "The Security Council as a Legal Hegemon", *Geo. J. Int'l L.*, Vol. 43, 2012, p. 226

۳. نظری که در بالا بیان شد، نظر اکثریت حقوقدانان بود که مدنظر نگارندگان نیز است. اما باید توجه داشت که نظر مخالف نیز وجود دارد که به‌رغم تمام موارد بالا قطعنامه ۱۳۷۳ را قطعنامه بسیار عادی فرض می‌کند. از نظر این حقوقدانان، لحن تند قطعنامه به‌دلیل شرایط اضطراری و فاجعه‌باری است که جامعه بین‌المللی را تهدید می‌کرده است و صرفاً از حالت اعلان و هشدار فراتر نمی‌رود. بنابراین هرچه هم تأویل و تفسیر شود، باز هم آن را به‌عنوان قطعنامه‌ای قانون‌ساز و با محتوای قانونگذاری شناسایی نمی‌کنند (Abi-Saab, 2002: 310).

4. Syria resolution authorizing military force fails in U.N. Security Council, CBS NEWS (Aug. 28 2013, 4:48 PM), <http://www.cbsnews.com/news/syria-resolution-authorizing-militaryforce-fails-in-un-security-council/> [http://perma.cc/3ZGZ-96HM]

متحده استدلال می‌کرد که دفاع مشروع پس از حادثه ۱۱ سپتامبر دیگر منحصر به دولت‌ها نبوده و علیه گروه‌های غیردولتی نیز می‌تواند اعمال شود. این تئوری بدواً به‌هیچ‌وجه مورد تأیید بریتانیا و چین و روسیه به‌عنوان سایر اعضای دائم شورای امنیت نبود. اما زمانی که هواپیمای روسی مورد اصابت موشک‌های داعش قرار گرفت و نیز چند حمله تروریستی و انفجار در پاریس رخ داد، وضعیت در سال ۲۰۱۵ تغییر کرد و همه اعضای دائم شورای امنیت تغییر جهت دادند و از تئوری جدید حمایت کردند و در نتیجه قطعنامه ۲۲۴۹ در ۲ دسامبر ۲۰۱۵ توسط شورای امنیت به‌اتفاق آرا صادر شد که به موجب آن از همه دولت‌ها می‌خواست که از هر گونه اقدام لازم برای مقابله با داعش استفاده کنند (Scharf, 2016: 1*).

برخی اندیشمندان به‌صراحت به بیان این رویکرد پرداخته‌اند که اقدامات نظامی انجام‌گرفته در سال ۲۰۱۵ علیه داعش نقطه عطفی بوده که موجب تغییر سریع در نظام عرفی موجود در خصوص توسل به زور شده است و حقوق بین‌الملل نظیر این اتفاقات را کم ندارد (Scharf, 2016: 5). قطعنامه ۲۲۴۹ دقیقاً می‌تواند ظهور حقوق عرفی سریع و جدیدی باشد تا استفاده از نیروهای مسلح در قالب دفاع مشروع علیه بازیگران غیردولتی را قانونی جلوه دهد؛ امری که در حقوق بین‌الملل به‌هیچ‌وجه به رسمیت شناخته نشده بود (Lang, 2015: 3).

نگارندگان از این ایده دفاع می‌کنند که دقیقاً در سال ۲۰۱۵ جامعه جهانی دریافت که حقوق بین‌الملل در زمینه مبارزه با گروه‌های غیردولتی مسلح که در خاک یک دولت مستقرند و دولت محلی کنترلی بر آنها ندارد، با خلأ و نقص مواجه است. در این زمان است که شورای امنیت به‌عنوان نهادی سر برمی‌آورد که خیلی سریع و بدون از دست دادن زمان توان قانون‌سازی و پر کردن خلأ را دارد تا هنجاری نو به‌عنوان قاعده حقوق بین‌الملل عرفی بسازد (Scharf, 2016: 53) و این همان قابلیت حقوق بین‌الملل برای خودبازسازی است.

قانونمندی تصمیمات شورای امنیت در مواجهه با تروریسم با تکیه بر

سازوکار خودبازسازی حقوق بین‌الملل

۱. بازشناسی قانونمندی از مشروعیت

موضوع مشروعیت و قانونمندی تصمیمات شورای امنیت موضوع تازه‌ای نیست و این بحث در

۱. هر گونه تردید از اینکه قطعنامه مزبور نقشی قانون‌ساز و برطرف‌کننده نواقص حقوق بین‌الملل در قالب ایجاد هنجارهای جدید دارد، زمانی برطرف می‌شود که پارلمان بریتانیا تنها چند روز پس از صدور این قطعنامه اقدام به تجویز حملات هوایی علیه داعش در خاک سوریه می‌کند، درحالی‌که تا قبل از آن دولت بریتانیا از مخالفان جدی تئوری ایالات متحده بود و بی‌درنگ به‌عنوان متحد ایالات متحده به بمباران مواضع داعش در سوریه می‌پردازد (Erlanger & Castle, 2015: A16).

آثار قدیمی تر حقوق دانان نیز قابل مشاهده است (Koskenniemi, 1995: 325). اغلب هر گاه کارکردهایی حقوقی^۱ توسط ارگان‌هایی صورت می‌گیرد که در اصل به منظور انجام آن کارکردها تأسیس نشده‌اند، چالش‌هایی در مورد قانونمندی و مشروعیت تصمیمات آن ارگان به‌طور طبیعی پیش کشیده می‌شود. بدین منظور، فارغ از طراحی مقدماتی تأسیس آن نهاد، باید گفت که فعالیت حقوقی یک نهاد که به ایفای کارکردی جدید منجر شود، باید این توانایی را داشته باشد که در قالب الزامات صلاحیتی آن نهاد توجیه شود، وگرنه اقدام یادشده عملی خارج از حدود صلاحیت^۲ و در نتیجه بی‌اعتبار خواهد بود که این موضوع چالش قانونمندی^۳ را مطرح می‌کند. حال، اگر این شرط رعایت شود، باز هم اقتضا^۴ و شایستگی^۵ آن نهاد برای انجام چنین امری محل بحث است. در این حالت، اگر چنین اقدامی برخلاف انتظارات مشروع جامعه‌ای باشد که آن نهاد را برای انجام کارویژه‌های مشخص ایجاد کرده است، چالش مشروعیت^۶ مطرح می‌شود (Roelle, 2014: 49).

هرچند در بند مذکور، سعی شد تفاوت میان قانونمندی و مشروعیت بیان شود، باید به این نکته نیز توجه داشت که گاه این دو مفهوم در مواردی همپوشانی دارند و گاه مشروعیت از مسیر قانونمندی می‌گذرد. یا برای مثال، در نگاه صرفاً پوزیتیویستی هیچ مشروعیتی جدای از قانونمندی وجود ندارد (Gordon, 2014: 40).

۲. سنجش قانونمندی تصمیمات شورا براساس منشور

بی‌تردید منشور ملل متحد نظام حقوقی دقیقی را در خصوص حفظ صلح و امنیت بین‌المللی تدارک دیده - و اجرای این امر مسئولیت اولیه شورای امنیت دانسته شده است - که این نظام از هر دو بعد هنجاری و سازمانی قابل بررسی است. مقررات ماده ۲۴ بدین صورت، هم به شورای امنیت اختیار می‌دهد و هم او را در چارچوب آن (اقدام بر طبق مقاصد و اصول ملل متحد) محدود می‌کند که این زمینه می‌تواند اقدامات علیه تروریسم را نیز در برگیرد (Saura, 2003: 7). با این حال شورای امنیت کارویژه‌های خود را در شکلی پویا انجام می‌دهد (Sarooshi, 2000: 174).

منشور ملل متحد در خصوص اجرای مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی اختیارات گسترده‌ای را به شورای امنیت اعطا کرده است. شورای امنیت به موجب منشور قادر به اتخاذ تصمیمات الزام‌آوری است که هر وضعیتی را که به تشخیص خود او، تهدیدی علیه صلح، نقض

1. Legal functions
2. Ultra vires
3. Legality
4. Appropriateness
5. Propriety
6. Legitimacy

صلح یا عمل تجاوز باشد، می‌تواند در برگیرد و تصمیم صادره نیز تصمیمی الزام‌آور است که بر تمامی دولت‌ها اعم از دولت‌های عضو و غیر عضو ملل متحد و حتی بر موجودیت‌های غیردولتی الزام‌آور است (Jodoïn, 2005: 5) (مواد ۳۹، ۴۱ و ۴۲ منشور). شورای امنیت در اجرای این وظیفه گسترده از آزادی عمل و آزادی تصمیم بسیار زیادی برخوردار است. اما این امر همان‌طور که دیوان بین‌المللی برای یوگسلاوی سابق بیان داشت، به معنی نامحدود بودن اختیارات شورا نیست. به تعبیر دیوان، منشور از «اختیارات مشخص»^۱ و نه از «اراده مطلق»^۲ صحبت می‌کند (ICTY, IT-94-AR72, 1995: para. 28).

درست است که شورای امنیت در زمینه مسئله حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از اختیارات گسترده‌ای برخوردار است، آیا این اختیارات تا حدی است که بتواند در خصوص برخی مسائل قانونگذاری کند؟ اگر صرفاً در چارچوب منشور بحث شود، پاسخ به این پرسش بی‌شک منفی خواهد بود، چراکه نه متن و نه سیاق منشور چنین مجوزی را نداده است (Abi-Saab, 2008: 120).

در خصوص پاسخ به پرسش مذکور و اینکه آیا طبق منشور شورای امنیت دارای اختیارات قانونگذاری می‌تواند باشد یا خیر، دو نظر عمده و مخالف وجود دارد.

طبق نظر نخست، براساس عبارت‌بندی‌های فصل هفتم منشور که به شورا جهت اتخاذ تصمیم و اقدام علیه وضعیت تهدیدکننده یا ناقض صلح اختیارات گسترده داده است، این امر از جای جای آن مواد برمی‌آید که ماهیتی خاص دارند و صرفاً اختیار اقدام در یک موقعیت یا وضعیت خاص را به شورا می‌دهند و نه تصمیم‌گیری به‌طور کلی و فراگیر. همچنین، چنین اقدام قانونگذاری نمی‌تواند در سیاق و گنجایش منشور و نیز موقعیت فصل هفتم در منشور توجیه شود (Happold, 2005: 605). فصل هفتم همان‌طور که گفته شد، به بیان واکنش ملل متحد در خصوص شرایط و وقایع خاصی می‌پردازد که نظم عمومی بین‌المللی را تهدید می‌کند. از طرف دیگر، ماده ۳۹ منشور در خصوص اختیاراتی که شورای امنیت هنگام احراز وضعیتی ناقض یا تهدیدکننده صلح اعمال می‌کند، حاوی مقرراتی دقیق و انحصاری است و تاب تفسیر موسع را به‌هیچ‌وجه ندارد. بنابراین، اقداماتی که به موجب مواد ۴۱ و ۴۲ در اختیارات شورا است و ماده ۳۹ به آن اشاره کرده است، نمی‌تواند شامل قانونگذاری هم شود (Jodoïn, 2005: 1).

براساس نظریات مخالفان، می‌توان دلایلی در جهت دفاع از اختیار قانونگذاری شورای امنیت نیز یافت. اصلی‌ترین دلایلی که در این خصوص مطرح می‌شود، توجه به مسئولیت اولیه و اصلی شورای امنیت در خصوص حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. این نظر بر این اساس استوار است که شورا در جهت مسئولیتی که بر عهده دارد، می‌تواند هر اقدامی را از جمله قانونگذاری، برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مبذول دارد. در واقع، شورا می‌تواند وضعیت تروریستی را

1. Specific powers
2. Absolute fiat

امری تلقی کند که صلح و امنیت بین‌المللی را تهدید می‌کند و در راستای انجام وظیفه خود در این زمینه به قانونگذاری بپردازد. این امر براساس نظر این دسته از حقوقدانان، اتفاقاً در راستای منشور و منطبق بر اختیارات شورای امنیت است (Vegh, 2008: 294). به عقیده برخی نیز این اقدام در راستای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و در چارچوب صلاحیت شورا است و اصلاً نمی‌توان نام قانونگذاری بر آن نهاد (Rosand, 2005: 589).

دلیل حقوقی دیگری که در این زمینه از آن بهره برده می‌شود، تئوری اختیارات ضمنی^۱ است. به موجب این نظریه سازمان بین‌المللی علاوه بر اختیارات صریحاً معین شده در سند مؤسس، اختیاراتی دارد که برای اجرای وظایف یا تحقق اهداف او ضروری است (زمانی، ۱۳۸۸: ۵۵). به عبارت دیگر، در صورت سکوت سند مؤسس، اهلیت سازمان‌ها در مجرای ایفای وظایف و تحقق اهداف سازمان جریان می‌یابد و دو عنصر اساسی بودن و ضرورت، موازینی هستند که قلمرو اختیارات ضمنی را معین می‌کنند (زمانی، ۱۳۸۸: ۵۷). دیوان بین‌المللی دادگستری نیز در قضیه جبران خسارت کارکنان ملل متحد بیان داشت که سازمان باید از اختیاراتی برخوردار باشد که به‌رغم عدم درج صریح آن در منشور، از آن جهت که برای اجرای وظایف آن ضروری است، به دلالت التزامی به سازمان اعطا شده است (ICJ Reports, 1949: 182).

دیگر استدلالی که به‌منظور توجیه قانونگذاری شورای امنیت استفاده می‌شود، نظریه رویه مؤخر^۲ و همچنین تنفیذ^۳ عمل است. به موجب این نظریه استدلال می‌شود که شورای امنیت از طریق انجام اقدامات قانونگذاری اختیار قانونگذاری را برای خود به‌وجود آورده است و دولت‌ها با متابعت از این تصمیمات به این اختیار جدید رضایت داده‌اند (Vegh, 2008: 286) (به‌خصوص با گزارش‌دهی به کمیته ضد تروریسم^۴).

۳. توجیه قانونگذاری شورای امنیت براساس نظریه خودبازسازی حقوق بین‌الملل

نگارندگان ضمن دفاع از قانونمندی تصمیمات شورای امنیت بر این اعتقادند که علاوه بر دلایلی که در جهت توجیه صلاحیت قانونگذاری آورده شد، به استدلالی قوی‌تر برای تأیید این نوع صلاحیت نیاز است، چراکه دلایل مذکور نمی‌تواند مبنای کافی برای اقدامات قانونگذارانه شورای امنیت باشد. برای مثال، نظریه اختیارات ضمنی را می‌توان ناکافی دانست؛ اولاً به آن دلیل که اصل اختیارات ضمنی ریشه در حقوق اساسی دارد و مفهومی فنی حقوقی است که شرایط و ضوابط مختص به خود دارد. اختیار ضمنی نوعی اختیارات فرعی و لازمه وجود اختیارات مصرح

1. Implied powers
2. Subsequent practice
3. Acquiescence
4. Counter-Terrorism Committee

است، مانند صلاحیت‌های فرعی و اتفاقی یک دادگاه که او را قادر می‌سازد تا صلاحیت اصلی خود را اعمال کند. بنابراین نمی‌توان هر گونه اختیار و از جمله قانونگذاری را نوعی اختیار ضمنی دانست که مرتبط با اقدامات مصرح و مشخص مقرر در مواد ۴۱ و ۴۲ منشور باشد. در خصوص نظریهٔ رویهٔ مؤخر نیز باید گفت که اولاً، آنچه ذکر شده، «اقدام»^۱ است و باید میان «اقدام» و «رویه»^۲ قائل به تفکیک شد. آنچه در حقوق بین‌الملل با رضایت بعدی دولت‌ها و رویهٔ مؤخر (شورای امنیت) تغییر می‌کند، اقدام فراقانونی نیست، بلکه رویه‌هایی مستمر و یک‌شکل است که اقدامات مذکور توسط شورای امنیت صرفاً یک عمل بوده و ویژگی رویه را نداشته است، و عمل نمی‌تواند فراتر از حقوق قرار بگیرد؛ ثانیاً، رضایت بعدی یا تنفیذ عمل توسط دولت‌ها باید به‌وضوح و به‌روشنی قابل تشخیص باشد، حال آنکه در خصوص شورای امنیت دیده می‌شود که هیچ رضایت صریح یا ضمنی به‌روشنی قائل به چنین اختیاراتی نیست.^۳

بنابراین، آنچه دفاعی مناسب از اقدام شورای امنیت به‌نظر می‌رسد، این است که این نوع اختیار شورای امنیت را باید در سازوکار خودبازسازی حقوق بین‌الملل، راهی برای نیل به هدف غایی منشور یعنی حفظ مستمر صلح و امنیت بین‌الملل دانست، و راهی که حقوق بین‌الملل برای گریز از نواقص خشک هنجاری انتخاب کرده است. از جمله مهم‌ترین دلایل عملی که می‌توان در دفاع از این ایده برشمرد، عبارت‌اند از: اول، شورای امنیت یک نهاد سیاسی است و نمی‌توان انتظار داشت که مانند دادگاه یا دیوان عمل کند و باید ضمن پایبندی به کارکردهای خود با ظرافت و تکنیک حقوقی عمل کند.^۴ دومین استدلال این است که در حالت فقدان هر گونه ابزار قضایی^۵، سازمانی^۶ یا رویه‌ای^۷ برای ارزیابی و کنترل قانونمندی تصمیمات شورای امنیت، چاره‌ای جز این نیست که شورا قاضی انحصاری تصمیمات و اعمال خود شود. این واقعیتی صحیح است، اما توجیهی حقوقی نیست (Olivier, 2004: 411). علاوه بر این، با تکیه بر سازوکار خودبازسازی حقوق بین‌الملل می‌توان اقدام شورا را در حیطة انجام وظایفش برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی قلمداد کرد و قائل به این بود که شورا بدون آنکه از حدود اختیارات خود تجاوز کند، با استفاده از آستانهٔ منعطفی که خود حقوق بین‌الملل در اختیار او گذاشته است، به رفع نواقص حقوقی در این زمینه بپردازد. بنابراین می‌توان به قانونمندی

1. Action

2. Practice

3. See also Amerasinghe, C. F.: Principles of the institutional law of international organizations. 2nd ed., Cambridge, 2005. 49

۴. البته این استدلال نیز توسط دیوان بین‌المللی دادگستری پاسخ داده شده است: «خصلت سیاسی یک نهاد آن را از رعایت مقررات معاهداتی ایجادشده توسط سند مؤسس مبری نمی‌سازد، مخصوصاً در مواردی که مقررات مزبور به بیان محدودیت‌ها یا ضوابطی برای تصمیمات آن نهاد پرداخته باشند» (ICJ Rep, 1948: 64).

5. Judicial

6. Institutional

7. Procedural

تصمیمات شورا آن هم صرفاً به منظور نیل به هدفی بالاتر یعنی اهداف متعالی منشور و نظام حقوق بین‌الملل که همانا حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است، رأی داد.^۱

مشروعیت تصمیمات شورای امنیت در خصوص مبارزه با تروریسم با تکیه بر سازوکار خودبازسازی حقوق بین‌الملل

۱. سنجش مشروعیت قانونگذاری توسط شورای امنیت

باید به‌خاطر داشت حقوق به‌منظور استقرار، لازم است پایه‌های اجتماعی داشته باشد و صرف قانون بدون برآوردن انتظارات مشروع جامعه دیری نخواهد پایید. بی‌شک حقوق می‌تواند و می‌باید در واکنش به نیازها و انتظارات اجتماعی که دست‌کم تا حدی، تعیین‌کننده مشروعیت آن است، تغییر کند. اما این تغییر نمی‌تواند صرفاً بر مبنای ازدیاد کمی قوانین و قواعد صورت گیرد، بلکه باید به‌درستی، به‌صورت عینی و عمومی دچار تحول و تغییر شود (Reisman, 2005: 15). اگر تحت شرایطی پذیرفته شود که بیشتر تصمیمات شورای امنیت در زمینه مبارزه با تروریسم منطبق بر منشور بوده و قانونمندان، اما مشروعیت آنها با چالش جدی می‌تواند روبه‌رو باشد.^۲ به اعتقاد بیشتر حقوقدانان منبع غایی مشروعیت در حقوق بین‌الملل رضایت دولت‌هاست؛ همان‌گونه که مبنای تعهدات آنها نیز همان است (Abi-Saab, 2008: 111). البته این فرض را می‌توان به چالش کشید. اگر ریشه تعهدات بین‌المللی همان رضایت^۳ دولت‌ها دانسته شود، دیده خواهد شد که این امر در خصوص معاهدات و عرف بین‌المللی حالتی مستقیم دارد، اما برعکس، در خصوص اقداماتی که توسط سازمان‌های بین‌المللی گرفته می‌شود، غیرمستقیم و پنهان است. حال این سؤال مطرح می‌شود که در نبود اختیارات مصرح در سند مؤسس سازمان، آیا می‌توان با فرض رضایت، تصمیم و اقدام سازمان مزبور را در جهت پر کردن یک خلأ حقوقی، اقدامی برای خودبازسازی و جبران بی‌قانونی دانست؟ برخی حقوقدانان بر این باورند که اقدام تعهدزای اتخاذشده توسط اکثریت در یک سازمان بین‌المللی، مبنای اعتبار خود را از رضایت دولت‌ها می‌گیرد. در واقع، دولت‌های مؤسس سازمان

۱. دیوان کیفری بین‌المللی برای یوگسلاوی سابق در قضیه تادیچ نیز در مورد قطعنامه شورا در خصوص ایجاد دیوان‌های کیفری برای یوگسلاوی سابق و رواندا که بلاتردید عملی قانونگذارانه بوده، این امر را تأیید می‌کند که شورا صالح به اتخاذ چنین تصمیمات قانون‌سازی است (ICTY-94-1, 1995: paras. 33-36).

2. See: Wheatley, Steven, "The Security Council, Democratic Legitimacy and Regime Change in Iraq", *European Journal of International Law*, Vol. 17, 2006, pp. 531-551; and Bouliden, Jane, "Double Standards, Distance and Disengagement: Collective Legitimization in the Post-Cold War Security Council", *Security Dialogue*, Vol. 37, 2006, pp. 409-424

3. Consent

بین‌المللی اختیاراتی را به‌طور ضمنی به سازمان داده‌اند که در زمان تأسیس نمی‌توانسته‌اند پیش‌بینی کنند. اما با استدلالی دیگر می‌توان گفت که آنچه اجتناب‌ناپذیر است، این است که هر گاه ارگانی تصمیمی الزام‌آور می‌گیرد، باید صلاحیت این امر را داشته باشد، چراکه مبانی حقوقی در سند مؤسس آن وجود دارد که این اختیار را به او می‌دهد. بنابراین، زمانی که دولتی عضو یک سازمان می‌شود که دارای ارگانی تصمیم‌گیرنده است، دولت به ملتزم شدن به آن تصمیمات رضایت می‌دهد، البته مشروط و مقید به آنکه در چارچوب صلاحیت عمل کند (Martinez, 2008: 335).

در این چارچوب است که می‌توان به ارزیابی قطعنامه‌های شورای امنیت در مبارزه با تروریسم در زمینه ایجاد تعهد همگانی برای دولت‌ها پرداخت یا اینکه معتقد بود این قطعنامه‌ها جایگزین فرایند معاهده‌ای یا عرفی برای خلق هنجارها در صحن حقوق بین‌الملل شده‌اند. از این رو برخی حقوقدانان معتقدند که ابتکارات قانونگذارانه شورای امنیت باید به‌نحوی ادامه پیدا کند که در قالب اعمال سازمان بین‌المللی جای بگیرد تا هم بهتر درک و فهمیده شود و هم محدودیت‌های آن مشخص شود. در این قالب فکری است که ابتکارات قانونگذارانه شورای امنیت بدعتی نامشروع قلمداد نخواهد شد (Martinez, 2008: 356).

برخی حقوقدانان با جدیت تمام به عدم مشروعیت آن دسته از قطعنامه‌های شورای امنیت که قالب قانونگذاری دارند، رأی داده و بر این باورند که قطعنامه‌های صادره در مبارزه با تروریسم به‌هیچ‌وجه نمی‌توانند حالتی قانونگذارانه داشته باشند و این امر مشروعیت عمل را به چالش می‌کشد و این عدم مشروعیت در مواردی که قطعنامه مزبور در تضاد با حقوق بشر قرار گیرد، به‌طور جدی‌تر وجود دارد (Olivier, 2004: 412). در مقابل، برخی حقوقدانان از مشروعیت تصمیمات شورای امنیت که قالب قانونگذاری دارد دفاع می‌کنند، معتقدند که در نبود سیستم‌ها و مکانیزم‌های کارا در حقوق بین‌الملل، شورای امنیت می‌تواند به‌خوبی نقش بازوی اجرایی حقوق بین‌الملل را در مبارزه با تهدیدات ناشی‌شده علیه صلح و امنیت بین‌المللی ایفا کند و از این طریق با پر کردن خلأها، به توسعه حقوق بین‌الملل بینجامد (Szasz, 2002: 905). از این طریق، موضوع عدم مشروعیت نیز در نظر این دسته از حقوقدانان برطرف می‌شود، چراکه ملاحظه می‌شود که در پاسخ به اقدامات قانونگذارانه شورای امنیت، خواست جامعه جهانی یا رضایت قریب به اتفاق دولت‌ها همسو با نظر شورای امنیت بوده است و نه برخلاف آن و این امر کارایی ملل متحد نیز را نیز افزایش می‌دهد (Vegh, 2008: 294) در چارچوب بحث کنونی، مشروعیت، در واقع آستانه‌ای است که در محدوده آن تصمیم یک نهاد یا سازمان بین‌المللی، به‌عنوان تصمیمی پذیرفته می‌شود که کسانی که از آن متأثر می‌شوند، به آن باور دارند. به عقیده بسیاری از حقوقدانان این نمایندگی حاصل فرایندی دموکراتیک و عددی برای اتخاذ آن تصمیم می‌تواند باشد (Stein, 2001: 491; Kumm, 2004: 915). اما علاوه‌بر

دموکراتیک بودن، عواملی چون مقبولیت^۱، شفافیت^۲، کارایی^۳ و مشارکت^۴ در اتخاذ تصمیم برای مشروع ساختن آن تصمیم مورد نیاز است (Jodoin, 2005: 25; Roele, 2014: 50). همچنین برخی حقوقدانان استدلال کرده‌اند که این‌گونه تصمیمات در صورتی که موضوع بازبینی قضایی توسط دیوان بین‌المللی دادگستری قرار گیرند، مشروعیت بالاتری پیدا می‌کنند (Franck, 1995: 242-244).

۱.۱. مقبولیت

در خصوص قطعنامه ۱۳۷۳ (۲۰۰۱) و ۲۲۴۹ (۲۰۱۵) و نظام قانونگذارانه‌ای که شورای امنیت تدارک دیده، چالش مقبولیت به آن دلیل که مدت پایان اعتبار تصمیم مزبور در انحصار شورا است، موجود به نظر می‌رسد. این قطعنامه‌ها نیز مانند سایر قطع‌نامه‌ها نظام غیرموقتی را بر دول عضو تحمیل کرده است، چراکه بدون مدت اتخاذ شده‌اند. با این حال، نظام این قطعنامه‌ها (به خصوص قطعنامه ۲۲۴۹) به گونه‌ای است که آستانه صلاح‌دید نسبتاً زیادی به دولت‌ها در مرحله اجرای آنها داده است و این مقبولیت سند را بالا می‌برد (Marschik, 2006: 72; and Rosand, 2003: 340). به این ترتیب شاید بتوان با اکثریت عددی که نمونه‌های مشابه این قطعنامه‌ها در مجمع عمومی داشته است، از مقبولیت قطعنامه‌های مصوب شورا نیز دفاع کرد.

۱.۲. مشارکت و شفافیت

مشارکت و شفافیت که در واقع هر دو ضمن اینکه مفهومی جداگانه‌اند، می‌توانند دو روی یک سکه باشند. طبیعی است که فعالیت شورای امنیت محرمانه است. مذاکرات و تصمیمات شورای امنیت در اغلب موارد تشریفاتی است، چراکه آنها صرفاً به تأیید تصمیمی می‌پردازند که پیشتر به صورت محرمانه اتخاذ شده و هیچ جا نیز ثبت نشده است (Fassbender, 2002: 389). هر چند مذاکرات جلسات عمومی و خصوصی به موجب ماده ۴۸ آیین رسیدگی شورای امنیت (Provisional Rules of Procedure of the Security Council, S/96/Rev.7, 1983)^۵ لازم است ثبت و ضبط شود، مباحث مطروحه در خلال بسیاری از نشست‌های غیررسمی همچنان ثبت نشده باقی می‌مانند (Kirgis, 1995: 518). نتیجه منطقی این است که شورای امنیت تنها زمانی نشست عمومی برگزار می‌کند که بخواهد قطعنامه‌ای را تصویب کند که پیشتر در

1. Contestability
2. Transparency
3. Efficiency
4. Participation

5. Available at: www.uno.org (آخرین بازدید: ۲۰۱۸/۰۵/۱۰)

جلسات غیررسمی در مورد آن توافق شده است. چنین محرمانگی همچنین موجب بی‌میلی اعضا برای شرکت دادن دول غیر عضو یا سازمان‌ها در فرایند تصمیم‌گیری می‌شود. برای مثال، در مورد قطعنامه ۱۳۷۳، فقدان شفافیت بسیار برجسته و مشهود است. این قطعنامه در زمانی کمتر از ۴۸ ساعت از شروع رایزنی‌های ایالات متحده با چهار عضو دائم دیگر در ۲۶ سپتامبر به تصویب رسید. پیش‌نویس قطعنامه، که خود به صورت غیررسمی میان اعضا تدوین شده بود، در روز بعد در نشست عمومی کاملاً تشریفاتی در زمان ۵ دقیقه به تصویب رسید (Talmon, 2005: 187). در خلال این جلسه هیچ‌یک از اعضای شورای امنیت در خصوص پیش‌نویس قطعنامه صحبت نکردند و در مورد رأی خود نظری ندادند. همچنین هیچ غیرعضوی در جلسه حضور نداشت و مورد مشورت نیز قرار نگرفت.^۱ به‌رغم اینکه این ایراد وارد به نظر می‌رسد، اما دیده شد که دولت‌ها تسلیم نظام وضع شده توسط آن قطعنامه شده‌اند و به ارائه گزارش‌های خود می‌پردازند (Rosand, 2003: 339).

۳.۱. کارایی

هر گونه اقدام صورت گرفته از جانب شورای امنیت که فاقد شرایط مذکور باشد، اگر از کارایی لازم برخوردار باشد، می‌تواند توجیه خوبی برای مشروعیت باشد (De wet, 2008: 149). به بیان دیگر، چنانچه اقدام مزبور تأثیر مورد انتظار را در مدت زمان معقول داشته باشد، می‌تواند جبران کاستی‌هایی باشد که آن اقدام از حیث شفافیت، مشارکت و یا مقبولیت با آن روبه‌روست. به بیان یکی از حقوقدانان، راه ارتقای مشروعیت تصمیمات شورای امنیت توسل به تسلیم شدن دولت‌ها و شناسایی آنها از عمل قانونگذارانه شورای امنیت نیست، بلکه باید به پیامدها و محصول آن فعالیت‌ها نگاه کرد و قطعنامه را مورد بررسی کرد و اینکه چقدر امیدوار باید بود که انباشت قطعنامه‌ها به هنجارهای عام حقوقی بین‌المللی مبدل شود (Abi-Saab, 2008: 128).

۲. مشروعیت قانونگذاری توسط شورای امنیت بر پایه سازوکار خودبازسازی

حقوق بین‌الملل

به نظر می‌رسد که قطعنامه‌های شورای امنیت در مبارزه با تروریسم که حالتی هنجارآفرین داشته است، نمی‌تواند جایگزین امر تدوین و توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل که توسط مجمع عمومی و نهادهای فرعی وابسته به آن صورت می‌گیرد، بشود یا بر آنها سایه افکند. این امر، اولاً به دلیل موضوع منحصر به فرد تحت صلاحیت شورای امنیت یعنی صلح و امنیت بین‌المللی است

1. Visit: <https://www.un.org/press/en/2001/sc7158.doc.htm> (آخرین بازدید: ۱۱/۰۵/۲۰۱۸)

و ثانیاً به این دلیل که حتی در این موضوع هم، وجود مذاکرات جمعی برای دستیابی به اجماع جهانی نیاز است و این مهم تنها از رهگذر چارچوب غیریکنواخت مجمع عمومی برمی آید. برای مثال، صدور قطعنامه ۱۵۴۰ (۲۰۰۴) توسط شورای امنیت نه تنها مانع مذاکرات مجمع عمومی در خصوص اتخاذ یک کنوانسیون بین‌المللی در زمینه توقف اعمال تروریسم هسته‌ای نشد، بلکه اقدامات شورا با موافقت‌نامه‌ای که بعداً اتخاذ شد^۱، تکمیل نیز شد (De wet, 2008: 154).

بی‌تردید تاکنون نقش شورای امنیت در تقویت یا تکوین حقوق بین‌الملل عرفی بسیار ناچیز بوده است، و نظر به موقعیت محدود و ساختار منحصر آن به نظر می‌آید که نتواند نقش نهادی را ایفا کند که بیانگر عقیده جهانی به الزام‌آور بودن یک قاعده باشد و نیز به دلیل کارکرد سنتی آن در مواجهه با موارد خاص، اقدامات او برای اینکه نشان دهد عملکردی ثابت و منسجم داشته است، کافی به نظر نمی‌رسد (ICJ Rep, 2004: paras. 89-101). این وضعیت می‌تواند در خصوص قطعنامه‌های قانون‌ساز تغییر کند، چراکه این قطعنامه‌ها در بیشتر موارد مشتمل بر حقوق بین‌الملل عرفی نیستند، بلکه برعکس، متضمن تعهداتی جدید هستند. حال اگر این قطعنامه‌ها در زمره تصمیمات جهانی الزام‌آور دسته‌بندی شوند، می‌تواند این اثر را داشته باشد که در آینده ایجاد حقوق عرفی کند و در درازمدت از پشتیبانی حقوقی بین‌المللی بهره‌مند شود (Martinez, 2008: 356). بر این اساس می‌توان گفت که توسل شورای امنیت به اقدامی قانونگذارانه حاکی از توانایی حقوق بین‌الملل (به‌طور عام) و شورای امنیت (به‌طور خاص) در انطباق با نیازهای جامعه بین‌المللی است. جامعه‌ای که در سیر رو به توسعه و دگرگونی خود سریع‌تر از قالب‌های سنتی هنجارآفرینی در حرکت است و اگر به قواعد پیشین اکتفا شود، این جامعه دچار ضعف در هنجار یا خلأ حقوقی می‌شود؛ دقیقاً همان چیزی که در خصوص قطعنامه‌های ۱۳۷۳ و ۲۲۴۹ دیده شد.

خودبازسازی حقوق بین‌الملل اصولاً مربوط به توانایی حقوق بین‌الملل در جهت تغییر و تحول در قواعد سازنده خودش است. به این شکل، خودبازسازی مربوط به قواعد حقوق بین‌الملل است. هر قاعده حقوقی به‌طور کلی، قضیه‌ای حقوقی است که به‌طور کلی نحوه رفتار انسان را در قلمرو امور مادی معین می‌کند. البته با اینکه حقوق پدیده‌ای واقعی است و به مسائلی می‌پردازد که جزء لاینفک حیات انسانی است، خود هیچ‌گاه به تصدیق واقع‌ای نمی‌پردازد که اتفاق افتاده یا اتفاق خواهد افتاد؛ به همین سبب قضیه حقوقی به‌هیچ‌روی واقع‌ای نیست که به شکلی سبب یا معلول واقع‌ای دیگر باشد، زیرا اساساً حکایت از چیزی است که باید واقع شود (فلسفی، ۱۳۷۲: ۱۵۷). اینکه چه چیزی باید واقع شود، به واکنش‌ها و نیازهای جامعه بین‌المللی به تحولات وابسته است. بنابراین جامعه بین‌المللی بسته به نیاز خود اقدام به قضیه‌سازی می‌کند.

1. International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, approved by GA Res 59/290 (15 April 2005).

در این مرحله است که می‌توان نمودهای خودبازسازی حقوق بین‌الملل را در رویه و عملکرد مترقیانه‌ای دید که اسناد مؤسس گویای آن نیستند. شورای امنیت به‌عنوان یک نهاد برآمده از حقوق بین‌الملل تحت لوای خصوصیتی که حقوق بین‌الملل در ترمیم قواعد موجود و ایجاد قواعد جدید دارد، این موقعیت و صلاحیت را می‌یابد که گامی در جهت حفظ و بقای حقوق بردارد. بنابراین، تنها از این رهگذر است که می‌توان اقدام شورای امنیت را اقدامی برای ترمیم و رفع خلأها دانست و در نتیجه به پشتوانه این رویکرد است که حتی چالش مشروعیت را نیز می‌توان به کنار راند و شورا را قادر ساخت تا در چارچوب قواعد حقوق بین‌الملل عام، بدون آنکه اقدامی خارج از صلاحیت انجام دهد، به پیشبرد و توسعه حقوق بین‌الملل کمک کند و همچنین از این طریق برای تصمیمات خود، مشروعیت نیز به ارمغان بیاورد (Rosand, 2005: 542)، چراکه در تئوری دنبال‌شده، نگارندگان بر این نظرند که خودبازسازی یعنی اینکه اقدام شورای امنیت در زیر چتر حقوق بین‌الملل مشروعیت یابد. همان‌طور که مشخص است، توانایی خودبازسازی حقوق بین‌الملل به این معناست که واقعه یا هنجاری جدید که برای نیازهای جامعه جهانی ضروری است، رفته‌رفته مشروعیت را کسب می‌کند و این فرایند را می‌توان برای تصمیمات شورای امنیت نیز در صحن حقوق بین‌الملل متصور بود. با این حال باید به‌خاطر داشت که شورای امنیت به‌هیچ‌وجه نمی‌تواند خارج از حیطه حقوق عمل کند، همچنین سازوکار خودبازسازی نمی‌تواند فراقانونی و فراحقوقی باشد. این سازوکار صرفاً راهکاری برای برون‌رفت از خلأهاست و اگر بدون قید و محدوده به آن نگریسته شود، حقوق بین‌الملل را به ورطه بی‌قانونی خواهد انداخت. حقوق بین‌الملل هرچند نظامی پویاست، توانایی کنار نهادن هنجارهای موجود را به‌سادگی ندارد و اگر با تئوری خودبازسازی چنین تصور شود که حقوق بین‌الملل به‌راحتی توانایی تغییر هنجارها و پیشبرد فراحقوقی آنها را دارد، آینده حقوق بین‌الملل شاید به عدم مشروعیت کلی آن انجامد.

نتیجه‌گیری

باید اذعان داشت که صلاحیت قانونگذاری شورای امنیت محل تردید است و این امر واضح و روشن است که نهاد سیاسی شورای امنیت قادر و صالح به قانونگذاری نیست (Vegh, 2008: 294). با این حال، در ظرف منشور و در قالب اهداف آن می‌توان در برخی موارد خاص مانند مبارزه با تروریسم و آن هم از حیث خطر و اهمیتی که این دسته جرائم می‌توانند برای جامعه جهانی داشته باشند، تصمیمات شورا را قانونمند تلقی کرد. اما چالش مشروعیت به قوت خود باقی می‌ماند. به‌طور کلی حتی در زمینه مبارزه با تروریسم نیز هرچند قطعنامه‌ای مثل ۱۳۷۳ و ۲۲۴۹ از پشتوانه همه دولت‌ها بهره‌مند می‌شود، دیده شد که ممکن است فاقد سایر معیارهای لازم برای مشروعیت باشند.

اما باید به این نکته توجه داشت که قطعنامه‌های قانونگذارانه شورای امنیت در مبارزه با تروریسم عملی تصادفی و آن‌سان دور از انتظار نبوده‌اند که در پی وجاهت و مشروعیت در ظرف تاریخ باشند؛ یعنی اینکه صرفاً با تکیه بر گذر زمان و مشاهده اقبال و تبعیت دولت‌ها واجد مشروعیت شوند. بلکه برعکس، در فرایند خودبازسازی و خودتقویتی حقوق بین‌الملل، این قطعنامه‌ها نقطه آغازی بر جوانب جدید کارکردهای شورای امنیت در جهت پر کردن خلأهای تصمیم‌گیری و اجرایی حقوق بین‌الملل بوده است. در نبود هر گونه سازوکار بین‌المللی کارا و مؤثر، شورای امنیت از طریق بازتعریف کارکردهای خود، در پی مقابله با چالش‌هایی برآمده است که می‌تواند صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره افکند (Martinez, 2008: 344)؛ سازوکاری که گویا در حقوق بین‌الملل عام و از جانب دولت‌ها به شورا اعطا شده است و می‌رود تا از طریق فرایند خودبازسازی به تکمیل این حقوق انجامد.

این واقعیت نیز بیشتر به تأیید مدعای مذکور کمک می‌کند که شورا هنگام صدور این دست از قطعنامه‌های نوین از همان مبانی حقوقی پیشین خود استفاده می‌کند، یعنی بدون آنکه مبنایی به غیر از مقررات فصل هفتم برای خود متصور باشد، دست به صدور این قطعنامه‌ها می‌زند و این امر ضمن اینکه مبانی قانونی عمل را مستحکم نگه می‌دارد، بی‌شک گواهی بر توانایی حقوق بین‌الملل بر پروردن و ارتقای نظام هنجاری خود در جهت مشروع‌سازی است و این همان سازوکار خودبازسازی است. شورا نیز با چنین قابلیت‌هایی که در حقوق موجود می‌بیند، با پایبندی به قواعد سنتی، می‌تواند به حل چالش‌های نوین بپردازد.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها و پایان‌نامه‌ها

۱. زمانی، سید قاسم (۱۳۸۸)، *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*، چ پنجم، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۲. سادات میدانی، سید حسین (۱۳۸۱)، *بررسی صلاحیت قانونگذاری شورای امنیت با تأکید بر تصمیمات شورا پس از جنگ سرد*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.
۳. ولی‌پور، ابراهیم (۱۳۸۸)، *نقش شورای امنیت در توسعه ساز کارهای مبارزه با تروریسم بین‌المللی (با تأکید بر روند آن پس از یازده سپتامبر)*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران.

ب) مقالات

۴. حسینی آزاد، سید علی؛ ابراهیمی، زهرا (۱۳۹۳)، «تردید پیش روی دولت‌ها: انقیاد به تعهدات حقوق بشری یا اجرای الزامات مقرر از جانب شورای امنیت»، *مجله تعالی حقوق*، سال ششم، ش. ۶، صص. ۱۱۳-۱۵۰.
۵. فلسفی، هدایت‌الله (۱۳۷۲)، «روش‌های شناخت منطقی حقوق بین‌الملل: تفسیر و اجراء مقررات حقوق بین‌الملل (۲)»، *مجله تحقیقات حقوقی*، ش. ۱۱ و ۱۲، صص. ۱۳۹-۱۹۹.

۲. انگلیسی

A) Books

6. Alvarez, EJ, (2005), *International Organizations as Law-Makers*, Oxford: Oxford University Press.
7. Amerasinghe, C. F., (2005), *Principles of the institutional law of international organizations*. 2nd ed., Cambridge: Cambridge University Press.
8. Franck, Thomas M., (1995), *Fairness in International Law and Institutions*, New York: Oxford University Press.
9. Malone, David M., (2004), *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, USA: Lynne Rienner Publishers.
10. Sarooshi, Dan (2000), *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford: Oxford University Press.
11. Scelle, Georges (1934), *Précis de droit des gens. Principes et systématique*, vol. II, Droit constitutionnel international, Paris, Recueil Sirey.
12. Van Loo, E.F.M., (1996), *the united nations security council in the post-cold war era; In need of reform?*, an M. A. thesis, 1996, available at <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=95415>
13. Wilson, Gary, (2014), *the United Nations and Collective Security*, New York, Routledge.

B) Articles

14. Abi-Saab, Georges (2002), "The Proper Role of International Law in Combating Terrorism", *Chinese Journal of International Law*, vol. 1, Issue 1, pp. 305-313.
15. ----- (2008), "The Security Council as Legislator and as Executive in its Fight Against Terrorism and Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction: The Question of Legitimacy", in Rüdiger Wolfrum, Volker Rothen (eds.), *Legitimacy in International Law*, Springer, pp. 109-130.
16. Basaran, Halil Rahman (2014), "Identifying the Responsibility to Protect", *Fletcher F. World Aff.*, Vol. 38, No. 1, pp. 195-212.
17. Boulden, Jane (2006), "Double Standards, Distance and Disengagement: Collective Legitimization in the Post-Cold War Security Council", *Security*

- Dialogue*, Vol. 37, No. 3, pp. 409-423.
18. De frouville, Olivier (2014), "On the Theory of the International Constitution", in *Unité et diversité du droit international*, Ecrits en l'honneur du professeur Pierre-Marie Dupuy, Brill/Nijhoff publisher, pp. 1-20.
 19. De wet, Erika (2008), "The Legitimacy of United Nations Security Council Decisions in the Fight against Terrorism and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction: Some Critical Remarks", in Rüdiger Wolfrum and Volker Roeben (eds.), *Legitimacy in International Law*, Springer, pp. 131-154.
 20. Delbruck, J., (2004), "Transnational Federalism: Problems and Prospects of Allocating Public Authority Beyond the State", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 11, pp. 31-55.
 21. Donnelly, Eric (2005), "Raising Global Counter-Terrorism Capacity: The Work of the Security Council's Counter-Terrorism Committee", in: Paul Eden & Therese O'Donnell (eds), *September 11, 2001: A Turning Point in International and Domestic Law?*, New York: Transnational Publishers.
 22. Erlanger, Steven & Castle, Stephen (Dec. 3, 2015), "British Jets Hit ISIS in Syria After Parliament Authorizes Airstrikes", *N. Y. TIMES*, A16.
 23. Fassbender, Bardo (2002), "Uncertain Steps into a Post-Cold War World: The Role and Functioning of the UN Security Council after a Decade of Measures against Iraq", *European Journal of International Law*, Vol. 13, No. 1, pp. 273-303.
 24. Franck, Thomas M., (2006), "The Power of Legitimacy and the Legitimacy of Power: International Law in an Age of Power Disequilibrium", *Am. J. Int'l L.*, Vol. 100, pp. 88-106.
 25. Gordon, Joy (2014), "The United Nations Security Council and the Emerging Crisis of Legitimacy", *Yale J. Int'l Aff.*, Vol. 9, pp. 40-47.
 26. Hageboutros, Joelle (2016), "The Evolving Role of the Security Council in the Post-Cold War Period", 2016, an Online article available at: <https://works.swarthmore.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=swarthmoreirjournal>
 27. Happold, Matthew (2005), "Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United Nations", *Leiden Journal of International Law*, Vol. 16, Issue 03, pp. 593-610.
 28. Jodoin, Sebastien (2005), "Enhancing the Procedural Legitimacy of the U.N. Security Council: A Normative and Empirical Assessment", *Sri Lanka J. Int'l L.*, Vol. 17, pp. 1-53.
 29. Joyner, Daniel H., (2012), "The Security Council as a Legal Hegemon", *Geo. J. Int'l L.*, Vol. 43, pp. 225-257.
 30. Kirgis, Frederic L, (1995), "The Security Council's First Fifty Years", *American Journal of International Law*, Vol. 89, pp. 506-539.
 31. Koskeniemi, M., (1995), "The police in the Temple Order, Justice and the UN: a Dialectical View", *EJIL*, Vol. 6, pp. 325-348.
 32. Kumm, Mattias, (2004), "The Legitimacy of International Law: A Constitutionalist Framework Analysis", *European Journal of International Law*,

- Vol. 15, No. 5, pp. 907-931.
33. Lang, Arabella (2015), "Legal basis for UK military action in Syria", *House of Commons Library Briefing Paper*, No. 7404.
 34. Marschik, Alexander (2006), "The Security Council's Role: Problems and Prospects in the Fight against Terrorism", in: Guiseppe Nesi (ed), *International Cooperation in Counter-Terrorism: The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism*, New York, Routledge, pp. 69-80.
 35. Martinez, Luis Miguel Hinojosa (2008), "The Legislative Role of the Security Council in its Fight against Terrorism: Legal, Political and Practical Limits", *Int'l & Comp. L.Q.*, Vol. 57, 333-359.
 36. Olivier, Clementine (2004), "Human Rights Law and International Fight against Terrorism: How Do Security Council Resolutions Impact on States' Obligations under International Human Rights Law (Revisiting Security Council Resolution 1373)", *Nordic J. Int'l L.*, Vol. 73, pp. 399-419.
 37. Reisman, W.M., (2005), "The Democratization of Contemporary Law-Making Processes and the Differentiation of their Application", in: Rüdiger Wolfrum/Volker Röben (eds.), *Developments of International Law in Treaty Making*, Springer, pp. 15-.30.
 38. Roele, Isobel (2014), "Disciplinary Power and the UN Security Council Counter Terrorism Committee", *J. Conflict & Sec. L.*, Vol. 19, No. 1, pp. 49-84.
 39. Rosand, Eric (2003), "Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee and the Fight against Terrorism", *American Journal of International Law*, Vol. 97, pp. 333-341.
 40. ----- (2005), "The Security Council as Global Legislator: Ultra Vires or Ultra Innovative", *Fordham Int'l L.J.*, Vol. 28, pp. 542.590.
 41. Saura, Jaume (2003), "Some Remarks on the Use of Force against Terrorism in Contemporary International Law and the Role of the Security Council", *Loy. L.A. Int'l & Comp. L. Rev.*, Vol. 26, pp. 7-30.
 42. Scharf, Michael P., (2016), "How the War Against ISIS Changed International Law", *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 48, pp. 1-54.
 43. Singh, Narendra N., (1990), "The Legislative Process in International Law: A General Comment", *Bond Law Review*, Vol. 2, Issue 2, pp. 172-181.
 44. Stein, Eric (2001), "International Integration and Democracy: No Love at First Sight", *American Journal of International Law*, Vol. 95, pp. 489-534.
 45. Szasz, P. C., (2002), "Security Council Starts Legislating", *AJIL*, Vol. 96, pp. 901-904.
 46. Talmon, S., (2005), "The Security Council as a World Legislature", *American Journal of International Law*, Vol. 99, No. 1, pp. 175.193.
 47. Tsagourias, Nicholas, (2011), "Security Council Legislation, Article 2(7) of the UN Charter and the Principle of Subsidiarity", *Leiden Journal of International Law*, Vol. 24, Issue 03, pp. 539-559.
 48. Vegh, Karoly (2008), "A Legislative Power of the UN Security Council?", *Acta Juridica Hungarica*, Vol. 49, No 3, pp. 275-295.

49. Wheatley, Steven (2006), “The Security Council, Democratic Legitimacy and Regime Change in Iraq”, *European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 3, pp. 531-551.

C) Cases

50. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* [2004]
51. ICJ, A.O. on *Admission to Membership of UN*, 1948.
52. *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, ICJ *Advisory Opinion of 11 April 1949*.
53. Case T-315/01 *Kadi* [2005] ECR II-0000
54. Case T-253/02 *Ayadi* [2006] ECR II-0000
55. *Tadi6 (Jurisdiction)* ICTY-94-1 (2 Oct 1995)
56. *ICTY*, IT-94-AR72 (Appeals Chamber, Interlocutory Judgement on Jurisdiction of 2 October 1995)