

سلسله‌مراتب تعهدات دولت‌ها به موجب منشور سازمان ملل متحد با تأکید بر قطع‌نامه‌های فصل هفتمی

Sarafamoori@alumni.ut.ac.ir

soohan@ut.ac.ir

کج سارا فاموری / دانشجوی دکترای حقوق بین‌الملل دانشگاه تهران

حمید الهویی نظری / استادیار گروه حقوق عمومی دانشگاه تهران

دریافت: ۱۳۹۹/۰۳/۱۰ - پذیرش: ۱۳۹۹/۰۸/۰۷

چکیده

ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد، یکی از مهم‌ترین مقررات این سازمان در راستای ایجاد انسجام و وحدت نظام حقوقی ملل متحد است. این ماده ضامن حفظ برتری تعهدات منشوری بر دیگر تعهدات دولت‌ها ناشی از معاهدات، سایر موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، و حتی به عقیده برخی عرف نیز می‌باشد؛ امری که بین صاحب‌نظران محل اختلاف است. تعهدات منشوری، علاوه بر تعهدات بنیادین منشور، مانند اصل عدم توسل به زور، حل‌وفصل مسالمت‌آمیز اختلافات، حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و عدم مداخله در امور داخلی کشورها، شامل تعهدات ناشی از تصمیمات الزام‌آور ارگان‌های سازمان ملل هم می‌شود. از مهم‌ترین این تعهدات می‌توان به تصمیمات شورای امنیت به موجب فصل هفتم و ماده ۲۵ منشور اشاره کرد؛ امری که از کارهای مقدماتی تهیه و تدوین منشور، رویه قضایی دیوان بین‌المللی دادگستری و رویه خود شورا نیز برمی‌آید. در این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی و پس از بررسی‌های نظرات مختلف و اهمیت نظم ملل متحد، این نتیجه حاصل شد که این برتری تعهدات منشوری، صرفاً محدود به تعهدات معاهده‌ای نیست و تعهدات عرفی را نیز دربرمی‌گیرد و با توجه به ویژگی اساسی بودن منشور، می‌توان آن را بر دول غیرعضو نیز اعمال کرد.

کلیدواژه‌ها: تعهدات منشوری، حقوق بین‌الملل عرفی، شورای امنیت، فصل هفتم، ماده ۲۵ منشور، ماده ۱۰۳ منشور، موافقت‌نامه بین‌المللی.

مقدمه

ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد از مهم‌ترین مقررات منشور، و حافظ انسجام و وحدت، و عملی شدن هرچه بهتر اهداف منشور است؛ اما در تعیین حدود و ثغور اعمال این ماده و عبارت‌پردازی آن، اختلاف‌هایی دیده می‌شود. تعیین این حدود و ثغور موجب می‌شود که آثار حقوقی مترتب بر این ماده و دامنه صلاحیت ارکان سازمان ملل متحد مشخص گردد. هرچه آثار حقوقی بیشتری بر این ماده بار کنیم، میزان صلاحیت‌ها و اختیارات ارکان ملل متحد بیشتر می‌شود (سادات میدانی، ۱۳۸۴، ص ۲۰۴). به موجب ماده ۱۰۳، در صورت بروز تعارض بین تعهدات اعضای ملل متحد، به موجب این منشور و تعهدات آنها بر طبق موافقت‌نامه‌های بین‌المللی دیگر، تعهدات منشوری برتری خواهند یافت. یکی از مواردی که در این مقاله مورد مذاقه قرار خواهد گرفت، تعیین دامنه «تعهدات منشوری» و ارتباط آن با اعمال شورای امنیت به موجب فصل هفتم است و اینکه آیا این برتری، بر دول غیرعضو سازمان ملل هم اعمال می‌گردد یا خیر. همچنین بررسی این مسئله که آیا با توجه به قرائن و نظریات حقوق‌دانان، منظور از تعهدات ناشی از موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، صرفاً تعهدات ناشی از معاهدات است یا موافقت‌نامه‌های دیگر، مانند موافقت‌نامه‌های نزاکتی و حتی فراتر از آن، تعهدات ناشی از عرف را هم در بر می‌گیرد، مفید به نظر می‌آید. در این میان، به دلیل وجود رابطه تنگاتنگ بین ماده ۱۰۳ و ۲۵ منشور ملل متحد و درک بهتر موضوع و حدود اعمال ماده ۱۰۳، بررسی مختصر ماده ۲۵ مفید خواهد بود؛ زیرا در ماده ۲۵ از لفظ «تصمیم» استفاده شده است؛ لفظی که تمام اختلاف نظرها و تفاوت دیدگاه‌ها در آن خلاصه می‌شود؛ واژه‌ای که می‌توان آن را در زمره تعهدات منشوری دولت‌ها آورد و بر سایر تعهدات آنها برتری داد؛ زیرا قطع‌نامه‌های الزام‌آور شورا موجب هنجارهای حقوقی اند (سادات میدانی، ۱۳۸۴، ص ۲۰۵).

۱. سلسله مراتب قواعد بین‌المللی

ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد عامل وحدت نظام حقوقی منشور و یکی از اصلی‌ترین مقررات منشور است که حاکی از برتری مقررات آن بر معاهدات؛ و به عقیده بعضی از حقوق‌دانان بر دیگر منابع حقوق بین‌الملل است. هرچند بررسی این رابطه در موارد تعارض تصمیمات شورای امنیت و قواعد آمره، به دلیل فقدان رویه، بیشتر جنبه نظری دارد، اما در سال‌های بعد از جنگ سرد به دلیل استفاده مضاعف شورای امنیت از اختیارات فصل هفتم منشور و تعارض آن تصمیمات با تعهدات دولت‌ها، بیشتر نمود عملی پیدا کرد (سیما و دیگران، ۲۰۱۲، ص ۲۱۱۳). نمونه بارز چنین تصمیماتی را در قضیه لاکربی می‌توان مشاهده کرد که در آن، شورای امنیت از طریق قطع‌نامه ۷۴۸ در پی تعلیق اجرای کنوانسیون مونترال برآمد. در این قضیه، دولت لیبی از استرداد متهمان انفجار هواپیمای «پان امریکن» با استناد به ماده ۷ این کنوانسیون خودداری ورزید؛ اما دیوان بین‌المللی دادگستری بیان داشت که قطع‌نامه شورای امنیت به موجب ماده ۱۰۳ و ۲۵ منشور، بر کنوانسیون مونترال برتری دارد و دولت‌های عضو باید تصمیمات آن را اجرا کنند

(رأی دیوان بین‌المللی دادگستری، ۱۹۹۲، ص ۳۹ و ۴۲). از موارد دیگری که شورای امنیت به‌طور صریح و واضح هرگونه تعهد کشورها را نادیده گرفت، در جریان حمله عراق به کویت بود که با صدور قطع‌نامه ۶۷۰ محقق شد (قطع‌نامه شورای امنیت، ۱۹۹۰، ص ۶۷۹). به عبارت دیگر، رویه قضایی بین‌المللی تاکنون چندین بار چنین مقررهای را اعمال کرده است. دیوان در قضیه فعالیت‌های نظامی و شبه‌نظامی در نیکاراگوئه این‌گونه نتیجه می‌گیرد که حتی نظام حل‌وفصل اختلافات مندرج در منشور بر نظام‌های منطقه‌ای حل و فصل اختلاف برتری دارد و تابع مفاد ماده ۱۰۳ منشور است (رأی دیوان بین‌المللی دادگستری، ۱۹۸۴، ص ۴۴۰). لازم به ذکر است که عدم تعیین حدود این ماده و استفاده بی‌رویه از آن می‌تواند موجب تضییع حقوق برخی کشورها شود.

ماده ۱۰۳ بیان می‌دارد: «در صورت تعارض بین تعهدات اعضای ملل متحد به موجب این منشور و تعهدات آن‌ها بر طبق هر موافقت‌نامه بین‌المللی دیگر، تعهدات آنها به موجب این منشور مقدم خواهد بود».

در هنگام اعمال این مقرر باید بین دو حالت تفکیک قائل شد: حالت اول تعارض بین تعهدات دولت‌ها بر اساس موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و تعهداتی است که مستقیماً از منشور نشئت می‌گیرند، مانند مواد ۱ و ۲ منشور (حقوق بنیادین منشور). در این صورت، باید موافقت‌نامه را به‌گونه‌ای تفسیر کرد که در هماهنگی و تطابق با حقوق منشور باشد. حالت دوم تعارض بین تعهدات دولت‌ها بر اساس موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و تعهداتی است که موجب منشور که محتوای دقیق آنها از سوی یکی از ارکان سازمان ملل معین می‌گردد؛ که بارزترین مثال آن ماده ۲۵ منشور است (لیووجا، ۲۰۰۸، ص ۵۵۵؛ دوپویی، ۱۹۹۷، ص ۱۲). در ادامه لازم به ذکر است که بارزترین مثال برای ماده ۲۵، قطعنامه‌ها و تصمیمات شورای امنیت بر اساس فصل هفتم است؛ هرچند برخی از حقوق‌دانان، مانند هانس کلسن تصمیمات شورا در قالب توصیه‌نامه را نیز الزام‌آور می‌دانند (سادات میدانی، ۱۳۸۴، ص ۲۰۸). قطع‌نامه‌های شورای امنیت، نه‌تنها باید در جهت اصول و اهداف منشور باشند، بلکه در صورت تعارض بین آنها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، این موافقت‌نامه‌ها باید در تطابق و هماهنگی با قطع‌نامه‌های شورا تفسیر شوند؛ بلکه حتی خود قطع‌نامه‌های شورا هم در موارد ابهام و اجمال باید در راستای موافقت‌نامه‌های بین‌المللی که تأمین‌کننده منافع جامعه بین‌المللی است، مانند موافقت‌نامه‌های حقوق بشری و حفاظت از محیط زیست، تفسیر شوند؛ زیرا هر گونه لغو یا ابطال معاهدات از سوی شورای امنیت، نیازمند بیان صریح یا ضمنی شورا است (سیما، ۲۰۱۲، ص ۲۰۲). تصمیمات شورای امنیت، به ظاهر معتبر و الزام‌آور فرض می‌شوند؛ مگر اینکه خارج از حدود وظایف شورا بوده و ملاحظات حقوقی در آن رعایت نشده باشد (سادات میدانی، ۱۳۸۴: ۲۱۱). در این راستا می‌توان به رأی دیوان اروپایی حقوق بشر در قضیه «الجده» اشاره کرد (رأی دیوان اروپایی حقوق بشر، ۲۰۱۱، ص ۱۰۲).

در موارد بروز ابهام در عبارات قطع‌نامه‌های شورای امنیت، دیوان (اروپایی حقوق بشر) باید تفسیری را برگزیند که بیشترین هماهنگی و همخوانی با کنوانسیون (اروپایی حقوق بشر) را داشته و از تعارض تعهدات جلوگیری به

عمل آورد. با توجه به نقش مهم سازمان ملل در ارتقای حقوق بشر، این انتظار می‌رود که شورای امنیت در اتخاذ اقدامات خود، از عبارات و زبان واضح و روشن، در مواردی که ممکن است آن اقدامات در تعارض با تعهدات دولت‌ها به موجب حقوق بین‌المللی بشر قرار گیرند، استفاده کند.

از طرفی دیگر، ماده ۱۰۳ این امکان را فراهم نمی‌آورد که قطعنامه‌های شورای امنیت که در تعارض با حقوق منشور هستند، بر دیگر تعهدات دولت‌ها برتری یابد؛ بلکه منظور فقط قطعنامه‌های قانونی و در حدود اختیار شورای امنیت است (اوراکل اشویلی، ۲۰۰۷، ص ۱۴۹). به عبارت دیگر، تمامی تصمیمات شورای امنیت دارای آثار حقوقی نیستند و صرفاً تصمیماتی برای دولت‌ها تعهد ایجاد می‌کنند که معتبر بوده، و با رعایت ملاحظات حقوقی اتخاذ شده باشند (سادات میدانی، ۱۳۸۴، ص ۲۰۵).

اولویت و برتری تعهدات منشور امری است که در کنفرانس سانفرانسیسکو مورد توجه قرار گرفت و هدف این بود که دول عضو، تعهدات متعارض با منشور، به‌ویژه ماده ۲ را متقبل نشوند؛ امری که ضامن انسجام عمل به منشور است (کنفرانس سازمان ملل، ۱۹۴۵، ص ۶۸۶). به تعبیری دیگر، می‌توان گفت که پیش‌بینی ماده ۱۰۳ در منشور، فقط برای حفظ جامعیت و کلیت منشور، به‌ویژه در قلمرو صلح و امنیت بین‌المللی است، نه حفظ منافع فردی دولت‌ها؛ و نمی‌تواند در مورد اقدام‌هایی استفاده شود که با منافع جمعی ارتباط ندارد. در غیر این صورت، با عدم امنیت حقوقی و دخالت بیش از حد نهادهای سیاسی روبه‌رومی‌شویم (بیگز زاده، ۱۳۹۱، ص ۳۲۰، ۳۲۱؛ ثقفی عامری، ۱۳۷۶، ص ۵).

مانند چنین مقرره‌ای در میثاق جامعه ملل هم دیده می‌شد: به موجب ماده ۲۰ میثاق جامعه ملل، در صورت تعارض مقررات میثاق با دیگر مقررات مندرج در معاهدات یا موافقت‌نامه‌های دیگر، نه تنها مقررات میثاق برتری می‌یابند، بلکه مقرره مباین نیز نسخ می‌شود. ذکر این نکته خالی از فایده نیست که دامنه این ماده، محدود به دول عضو جامعه بود و دول غیر عضو را دربر نمی‌گرفت. به عبارتی دیگر، اگر یکی از اعضا در برابر دولتی غیر عضو تعهدی خلاف میثاق بر عهده داشت، باید خود را از این تعهدات آزاد می‌کرد؛ نه اینکه تعهدات یاد شده به‌طور خودکار منسوخ و ملغی شوند. اما این تفکیک در متن ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد دیده نمی‌شود و شامل تعهداتی که یکی از اطراف آن عضو سازمان است، در برابر دولت‌های غیر عضو هم می‌شود (کنفرانس سازمان ملل، ۱۹۴۵، ص ۶۵۴ و ۶۴۶). از سویی دیگر، به عقیده برخی می‌توان گفت که «اولویت مندرج در این ماده، خود در زمره حقوق عرفی است» و به تعهدات بین دولت‌های غیرعضو هم تسری می‌یابد (بیگز زاده، ۱۳۹۱، ص ۳۲۲)؛ اما نمی‌توان معتقد بود که این تعهد در حد قاعده آمره اعتبار دارد (فلسفی، ۱۳۹۱، ص ۴۰۱).

تفاوت دیگری که بین مقرره ماده ۲۰ میثاق و ۱۰۳ منشور وجود دارد، این است که با توجه به عبارت به‌کاررفته در ماده ۱۰۳ مکانیزم حل تعارض در «برتری یافتن» است (کنفرانس سازمان ملل، ۱۹۴۵، ۶۸۵). این برتری تا آنجایی است که اعمال تعهد با مقررات منشور ناسازگار باشد و اگر در قسمتی این ناسازگاری وجود نداشت، تعهد قابلیت اعمال

خود را از دست نخواهد داد (سیما و دیگران، ۲۰۱۲، ص ۲۱۱۷). به عبارت دیگر، ماده ۱۰۳ صریحاً موافقت‌نامه دیگر را باطل، قابل ابطال، قابل تعویق و غیر قابل اجرا نمی‌داند. در ماده ۲۰ میثاق صراحتاً از هر تعهد صرف‌نظر از منبع تعهد، یاد شده است. این موضوعی است که در مورد ماده ۱۰۳ محل اختلاف است (لیووجا، ۲۰۰۸، ص ۶۰۲).

در این زمینه برخی معتقدند میزان اثر حقوقی ماده ۱۰۳ بستگی به این دارد که تعهد مورد بحث با کدام دسته از تعهدات ناشی از منشور تعارض دارد؛ که در هر مورد، مکانیزمی خاص به کار گرفته می‌شود (سیما و دیگران، ۲۰۱۲، ص ۲۱۳۶). به عقیده هانس کلسن، عبارت «برتری یافتن مقررات منشور» فاقد اهمیت است؛ زیرا بر اساس اصول حقوق بین‌الملل، در صورتی که معاهده‌ای قبل از تصویب منشور لازم‌الاجرا شده و حاوی تهیدی متعارض با تعهدات منشور باشد، با تصویب منشور لغو و بلااثر می‌شود و در صورتی که بعد از تصویب منشور لازم‌الاجرا شود، باطل است؛ زیرا در تعارض با منشور است (کلسن، ۱۹۴۹، ص ۲۸۶)؛ اما به‌طور کلی می‌توان این‌گونه نتیجه گرفت که در صورت بروز تعارض، معاهده یا موافقت‌نامه قابلیت اجرای خود را از دست نمی‌دهد؛ بلکه فقط در قسمت متعارض قابل اجرا نیست؛ یعنی در موارد تعارض، آن تهیدی که باید اجرا شود، تعهد ناشی از منشور است (سیما و دیگران، ۲۰۱۲، ص ۲۱۳۶؛ لیووجا، ۲۰۰۸، ص ۵۹۶).

۲. بروز تعارض؛ پیش‌شرط اعمال ماده ۱۰۳

با بررسی ماده ۱۰۳ منشور به این نتیجه می‌رسیم که قابلیت اعمال این ماده بستگی کامل به بروز تعارض بین تعهدات دولت‌ها به موجب منشور و تعهدات آنها به موجب سایر توافقات بین‌المللی دارد. به عبارت دیگر، پیش شرط اعمال ماده ۱۰۳، بروز تعارض بین تعهدات یاد شده است. از همین رو ارائه تعریفی از تعارض و تعیین دامنه آن، بسیار حائز اهمیت است. تعارض را به نحوی می‌توان به «ناسازگاری و عدم تطابق جدی و آشکار بین دو یا چند دیدگاه، اصل و منافع» تعریف کرد (دیکشنری آکسفورد، ۲۰۰۵، ص ۳۶۳). با در کنار هم قرار دادن این تعریف و ماده ۱۰۳، این نتیجه به دست می‌آید که به بحث تعارض باید از دو جهت نگاه کرد: یکی از جهت معیار شخصی؛ بدین معنا که زمانی این ماده اعمال می‌گردد که دولت‌ها هر دو، هم از اطراف منشور باشند، هم موافقت‌نامه بین‌المللی؛ یا حداقل یکی از دولت‌ها باید هم به موجب تعهدات منشوری و هم به موجب تعهدات ناشی از سایر موافقت‌نامه‌ها ملزم شود. به عبارت دیگر، زمانی که اطراف دو موافقت‌نامه کاملاً با یکدیگر متفاوت باشند و حتی یک دولت، عضو هر دو نباشد، تعارض اساساً ممکن نخواهد بود (کلسن، ۱۹۴۹، ۲۸۴-۲۸۵).

منظر دیگر، معیار عینی و موضوعی است؛ یعنی تعهدات متعارض باید نسبت به موضوع واحدی قابلیت اعمال داشته باشند و تعهدات منشوری با تعهدات ناشی از موافقت‌نامه‌های بین‌المللی نسبت به اموری اعمال شوند که در صورت اجرا، نتایج متناقضی را به دنبال داشته باشد (ویردگ، ۱۹۸۸، ص ۵۷ و ۷۵).

سؤال دیگری که باقی می‌ماند، این است که آیا برتری قطعنامه‌های شورا فقط ناظر به تصمیمات الزام‌آور است یا توصیه‌ها به‌موجب فصل ششم را هم دربرمی‌گیرد؛ از طرفی دیگر، تعارض بین تعهدات دولت‌ها به‌موجب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و جواز صادرشده توسط قطعنامه‌های تجویزی شورا به‌موجب ماده ۴۳ یا حتی تعارض بین خود مجوزها را هم شامل می‌شود یا اینکه فقط محدود به تعارض بین تعهدات است؛ نه جوازهای استفاده از نیروی نظامی؟ آنچه بدیهی است، امکان خروج توصیه‌های شورا به‌موجب فصل ششم از دایره شمول ماده ۱۰۳ است؛ زیرا این توصیه‌ها هیچ‌گونه نیروی الزام‌آوری به‌دنبال ندارند (لیوچا، ۲۰۰۸، ص ۵۸۷)؛ اما درخصوص با تعارض تعهدات دولت‌ها یا جوازهای نظامی شورا اختلاف نظر است. برخی معتقدند که تعارض مندرج در ماده ۱۰۳ منشور، تنها شامل تعارض تعهدات است؛ زیرا در زمان اجرای تعهد، دولت‌ها ملزم به انجام آنها هستند؛ این در حالی است که در مجوز استفاده از نیروی نظامی، هیچ اجبار و الزامی دیده نمی‌شود و تنها فعل یا ترک فعلی مجاز دانسته می‌شود و در نتیجه، مضمون ماده ۱۰۳ نمی‌شوند. به عبارت دیگر، با عدم اجرای چنین جوازهایی، دولت مورد نظر، نه تعهدات منشوری را نقض کرده است، نه تعهدات ناشی از دیگر موافقت‌نامه‌های بین‌المللی را (رای دیوان بین‌المللی دادگستری، ۱۹۸۲، ص ۱۹۲). اما از سویی دیگر، نظری وجود دارد که قائل به تفسیر موسّع از مفهوم تعارض است و دامنه آن را به موارد تجویزی شورای امنیت هم گسترش می‌دهد (آفریشت، ۱۹۵۲، ص ۶۵۵). دولت‌هایی که بر طبق قطعنامه‌های تجویزی شورای امنیت عمل می‌کنند ممکن است در معرض نقض دیگر توافقات بین‌المللی قرار گیرند که عدم اعمال ماده ۱۰۳ نسبت به آنها، موجب کاهش تمایل دولت‌ها در به انجام رساندن این قبیل قطعنامه‌ها می‌شود. این در حالی است که هدف از گنجاندن ماده ۱۰۳ در مقررات منشور، جلوگیری از بروز مانع در فرایند اجرای آن و ارتقای اثربخشی سیستم امنیت دسته‌جمعی و حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است (سیما و دیگران، ۲۰۱۲، ص ۲۱۲۳). بنابراین، نظر به اینکه هدف اصلی فصل هفتم منشور حفظ و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی است، به‌نظر می‌رسد بتوان ماده ۱۰۳ را نسبت به کلیه مقررات این فصل، اعم از تحریم اقتصادی و اقدامات موقت و نظامی قابل اجرا دانست (بیگ‌زاده، ۱۳۹۱، ص ۳۲۱؛ آقایی، ۱۳۸۴، ص ۱۳۲-۱۳۴).

بنابراین با توجه به عبارت‌پردازی ماده ۱۰۳، تمامی تعهدات منشور، اعم از عدم توسل به زور یا استفاده از روش‌های حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات، و به‌طور کلی موارد مندرج در ماده ۱ و ۲ منشور تا تصمیمات الزام‌آور شورای امنیت، تحت شمول این ماده قرار می‌گیرد (لیوچا، ۲۰۰۸، ص ۵۸۳ و ۵۸۵). این امری است که از کارهای مقدماتی تهیه و تدوین منشور (کنفرانس سازمان ملل، ۱۹۴۵، ص ۶۸۵) و رویه قضایی دیوان هم برمی‌آید (رای دیوان بین‌المللی دادگستری، ۱۹۷۱، ص ۱۸ و ۱۹۹۲، ص ۳۹؛ رای دیوان اروپایی حقوق بشر، ۲۰۱۱، ص ۱۰۰-۱۰۹). علاوه بر این، خود شورای امنیت هم در قطعنامه‌های متعددی مانند قطعنامه ۶۷۰ مربوط به عراق، به برتری تصمیمات شورا بر سایر حقوق و تعهدات دولت‌ها اذعان می‌کند. در این زمینه، ماده ۱۰۳ با ماده ۲۵ منشور، ارتباط تنگاتنگی پیدا می‌کند؛ بدین معنا که

رعایت تصمیمات شورای امنیت به موجب ماده ۲۵ برای تمامی اعضا الزام‌آور است اما بر اساس ماده ۱۰۳، تعهدات به موجب ماده ۲۵ بر تمامی تعهدات به موجب حقوق بین‌الملل، برتری می‌یابند (سیما و دیگران، ۲۰۱۲، ص ۲۱۲۴).

۳. ماده ۲۵ منشور ملل متحد

ماده دیگری که در تشخیص دامنه و حدود اعمال برتری مقررات منشور بر دیگر تعهدات، حائز اهمیت است، ماده ۲۵ است؛ ماده‌ای که با بررسی آن می‌توان معیار تمیز تصمیمات از توصیه‌های شورا را دریافت و بالتبع معنای تعهدات منشوری روشن‌تر می‌شود. تعداد تصمیماتی که شورای امنیت در آن صراحتاً یا ضمنی به ماده ۲۵ اشاره دارد، فراوان است (سادات میدانی، ۱۳۸۴، ص ۲۰۶).

در مراحل اولیه تأسیس سازمان ملل، تمامی دولت‌ها بر این باور بودند که برخی تصمیمات درباره حفظ صلح و امنیت بین‌المللی باید برای همه دولت‌ها الزام‌آور باشد. این ناشی از خلأیی بود که در زمان جامعه ملل احساس می‌شد و شورای جامعه فاقد قدرت الزام‌آور بود. این در حالی است که اختیار صدور تصمیمات الزام‌آور برای سازمان به منظور حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، امری حیاتی است. بعد از بررسی‌ها و مباحثات فراوان، متن نهایی ماده ۲۵ بدین‌گونه تدوین شد: «اعضای ملل متحد موافقت می‌نمایند که تصمیمات شورای امنیت را بر طبق منشور، قبول و اجرا نمایند». در متن ماده، از عبارت «تصمیم» استفاده شده است. اغلب اختلاف نظر‌ها و تفاوت دیدگاه‌ها در همین واژه خلاصه می‌شود. حال سؤالی که مطرح می‌شود، این است که منظور از تصمیمات شورا چیست و چگونه تشخیص داده می‌شود تا نیروی الزام‌آور را بر آنها بار کنیم؟

«تصمیم» در یک معنا عبارت است از اعمال الزام‌آور؛ که در این تعریف در برابر «توصیه» قرار می‌گیرد. با دقت در منشور درمی‌یابیم که منشور برای توصیف اعمال شورا، از دو لفظ تصمیم و توصیه استفاده کرده است. به عبارت دیگر، معلوم می‌شود که این دو لفظ دارای معنای واحدی نیستند و در برابر یکدیگر قرار می‌گیرند. از طرفی دیگر، در کنفرانس سانفرانسیسکو برداشت همگانی این بود که توصیه‌های شورا الزام‌آور نخواهد بود؛ بنابراین با بررسی متن و کارهای مقدماتی این نتیجه به دست می‌آید که تصمیمات شورا الزام‌آورند؛ در حالی که توصیه‌های شورا غیرالزام‌آور (سیما و دیگران، ۲۰۱۲، ص ۷۹۲)؛ اما برخی مانند هانس کلسن عملکرد شورا در قالب توصیه‌نامه را نیز دارای نیروی الزام‌آور می‌دانند (کلسن، ۱۹۴۹، ص ۹۵).

دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه نامیبیا در رأی مشورتی خود اعلام می‌دارد (رأی دیوان بین‌المللی دادگستری، ۱۹۷۱، ص ۱۱۴): «برای پی بردن به ماهیت الزام‌آور یک قطع‌نامه باید آنها را موردی بررسی کرد و به عبارت‌پردازی، نحوه بیان و زبان مورد استفاده، مواد استنادی در قطعنامه، کارهای مقدماتی، علت ایجاد و صدور قطعنامه، مذاکرات اولیه و به‌طور کلی تمامی اوضاع و احوال حاکم بر قضیه، توجه خاصی شود».

دیوان در این رأی این گونه نتیجه می‌گیرد که قطعنامه‌های به‌موجب فصل هفتم، اغلب «تصمیم» تلقی می‌شوند و دارای نیروی الزام‌آورند؛ در عین حال تصمیمات الزام‌آوری هم هستند که در قالب فصل ششم اتخاذ می‌شوند. دیوان همچنین بیان می‌دارد (رأی دیوان بین‌المللی دادگستری، ۱۹۷۱، ص ۱۱۳): «ماده ۲۵ محدود به تصمیمات شورا در رابطه با اقدامات اجرایی نمی‌باشد. همچنین این ماده بعد از ماده ۲۴ آمده است که در ارتباط با وظایف و اختیارات شورا است، نه در ذیل فصل هفتم. اگر ماده ۲۵ فقط ناظر به اقدامات اجرایی شورا در قالب مواد ۴۱ و ۴۲ بود، بیان این ماده زائد به‌نظر می‌رسید؛ زیرا در مواد ۴۸ و ۴۹ منشور آمده است.»

به عبارت دیگر، تصمیمات شورای امنیت، چه در چهارچوب ماده ۲۴ و چه در چهارچوب ماده ۲۵، اصل کلی الزام‌آور بودن تصمیمات شورا را بنا می‌گذارد و مواد ۴۸ و ۴۹ معین می‌دارند که اعضای سازمان ملل به چه صورتی باید تصمیمات را اجرا کنند (سادات میدانی، ۱۳۸۴، ص ۲۰۸). چنان‌که می‌دانیم، صلاحیت شورا به‌موجب فصل ششم، صلاحیت توصیه‌ای است و شورا در مواقع حل‌وفصل مسالمت‌آمیز اختلافات، توصیه‌هایی می‌کند، بدون اینکه قدرت الزام‌آوری داشته باشند؛ اما بحث اساسی دربارهٔ ماده ۳۴ است که ناظر به اختیار شورا در تحقیق دربارهٔ اختلاف و وضعیت موجود است. این سؤال مطرح می‌شود: در صورتی که شورا بخواهد تحقیقی انجام دهد و دولت‌های مربوطه اجازهٔ ورود به سرزمین خود را ندهند، می‌توان دولت را ملزم به تبعیت کرد یا خیر؟ در این باره دو نظر دیده می‌شود: برخی معتقدند که این تحقیقات الزام‌آور نیستند؛ چون در صورت الزام‌آور بودن، منشور صریحاً اعلام می‌کرد؛ مانند آنچه در ماده ۴۳ بیان شده است و دولت‌ها ملزم به همکاری شده‌اند و باید سرزمین خود را در اختیار عبور نیروها بگذارند. پس فقط اقدامات شورا به‌موجب فصل هفتم عنوان تصمیم به خود می‌گیرد و تمام مواد فصل ششم جنبهٔ توصیه‌ای دارند (اسشوینگمن، ۲۰۰۱، ص ۳۱). دستهٔ دیگر بر این باورند: برای اینکه شورا بتواند وظایف خود را به درستی ایفا کند، دولت‌ها ملزم به همکاری‌اند و پیش شرط اقدام مؤثر از سوی شورا، انجام تحقیق است (شریف، ۱۳۷۳، ص ۱۲۰).

ذکر این نکته خالی از فایده نیست که الزام‌آور بودن تصمیمات شورا ریشه در رضایتی دارد که دولت‌ها به‌هنگام تصویب منشور اعلام داشته‌اند. عدم پیروی از آن، نقض منشور یا تهدید علیه صلح دانسته شده که در قطعنامه‌های شورا به این امر اشاره شده است.

عبارت دیگری که در ماده ۲۵ آمده و اختلاف نظرهایی را ایجاد کرده، عبارت «بر طبق منشور حاضر» است. در یک برداشت می‌توان گفت که عبارت موجود، ناظر به دولت‌هاست که باید تصمیم شورا را بر اساس مقررات منشور اجرا کنند. به بیانی دیگر، گویای تعهد دولت‌ها در اجرای منشور است. در این نوع برداشت، محدودیتی بر شورا بار نمی‌شود. در برداشتی دیگر اعتقاد بر این است که این عبارت ناظر بر تصمیمات شورا است که باید منطبق بر مقررات منشور باشد؛ یعنی محدودیتی بر سر راه شورا در اتخاذ تصمیم، از این برداشت، این نتیجه حاصل می‌شود که دولت‌ها می‌توانند تصمیمات غیرمنطبق بر منشور را اجرایی نکنند و این تصمیمات فاقد اعتبار است (سیما و دیگران، ۲۰۱۲،

ص ۸۹۷، اوستوزن، ۱۹۹۹، ص ۵۵۵). این تفسیری است که دیوان نیز در قضیه رأی مشورتی نامیبیا اعلام می‌دارد (رأی دیوان بین‌المللی دادگستری، ۱۹۷۱، ص ۱۱۵): «تصمیماتی که شورا بر اساس اصول و اهداف منشور (یا بر اساس منشور) اتخاذ می‌کند، بر تمام دولت‌ها الزام‌آور است». مفهوم مخالف آن می‌شود: در صورتی که تصمیمات شورا منطبق با منشور نباشد، فاقد نیروی الزام‌آور است. قائل شدن به این نظر بدین معناست که اعضا حق بررسی تصمیمات شورا را خواهند داشت؛ حتی که به تصمیمات شورا لطمه وارد می‌کند (سادات میدانی، ۱۳۸۴، ص ۲۰۷). در کنفرانس دامبارتن اوکس، متنی که پیشنهاد شده بود، با متن کنونی ماده ۲۵ منشور متفاوت بود و این عبارت صریحاً به دولت‌ها برمی‌گشت (کنفرانس دامبارتن اوکس، ۱۹۴۴، ص ۴)؛ اما در کنفرانس سانفرانسیسکو، در عبارت ماده تغییر صورت گرفت و علت آن مستند نشد. همان‌طور که گفته شد، گروهی دیگر معتقدند که عبارت «منطبق با منشور ملل متحد» به دولت‌های عضو برمی‌گردد؛ زیرا در مقایسه دو ماده ۲۴ و ۲۵، این امر به ذهن متبادر می‌شود که اگر عبارت را در ارتباط با شورا بدانیم، محدودیتی حقوقی بر آن بار کرده‌ایم که در تعارض با ماده ۲۴ (۲) است؛ زیرا این ماده فقط اصول و اهداف منشور را به‌عنوان محدودیت بر تصمیمات شورا بیان کرده است، نه کل مقررات منشور را (اسیما و دیگران، ۲۰۱۲، ص ۸۰۸). به عبارت دیگر، عبارت «منطبق با منشور حاضر» متوجه تعهد اعضا و نحوه اجرای تصمیمات از سوی آنهاست. این نظری است که در بین حقوق دانان مقبولیت بیشتری دارد (سادات میدانی، ۱۳۸۴، ص ۲۰۷).

در پایان این مبحث لازم به ذکر است که هرچند وجود سازوکاری برای حفظ یا اعاده صلح در جهان کنونی لازم و ضروری به‌نظر می‌رسد، اما نباید از دیگر جنبه‌های این اعطای اختیار و قدرت به نهادی مانند شورای امنیت غافل ماند. امری که در رویه شورای امنیت به کرات دیده می‌شود، سیاست زدگی و برخوردهای گزینشی شورا و استفاده از حق وتوی ناعادلانه در بحران‌های متفاوت بوده است. اعضای دائم شورای امنیت با صلاحیت‌های نامحدودی که برای خویش قائل‌اند، عملکردهای دوگانه‌ای در برابر بحران‌های موجود از خود نشان داده‌اند؛ که در این باره می‌توان به عملکرد متفاوت شورای امنیت در قبال تهاجم عراق به ایران و مقایسه آن با تهاجم به کویت، یا موضع‌گیری‌های منفعلانه و غیرمسئولانه در برابر بحران‌های موجود در جهان اسلام، مانند بحران سوریه، عراق، یمن و فلسطین یا وضعیت مسلمانان میانمار اشاره کرد؛ امری که خود می‌تواند موجب تشدید ناآرامی و برهم خوردن صلح و امنیت بین‌المللی شود. اصلاح ساختاری و نحوه تصمیم‌گیری در سازمان ملل، به‌ویژه حق وتو در شورای امنیت، امری لازم در جهان کنونی به نظر می‌رسد؛ هرچند راه آسان و همواری نخواهد بود؛ اما این اصلاح می‌تواند مانع بسیاری از ظلم‌ها و تعدی‌هایی شود که از سوی صاحبان قدرت و جبهه استکبار بر مظلومان روا داشته شده است.

۴. دامنه اعمال ماده ۱۰۳

همان‌طور که در متن ماده ۱۰۳ دیده می‌شود، از تعارض بین تعهدات اعضای ملل متحد به موجب منشور و تعهدات آنها به موجب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی دیگر، صحبت شده است. حال سؤالاتی که می‌توان مطرح کرد این است

که آیا ماده ۱۰۳ تنها نسبت به تعهدات دولت‌های عضو سازمان ملل و طرف منشور اعمال می‌شود یا اینکه دول غیر عضو را هم دربرمی‌گیرد؟ و اینکه صرفاً منظور، برتری تعهدات منشور بر تعهدات ناشی از معاهدات است یا تعهدات ناشی از عرف یا قواعد آمره یا موافقت‌نامه‌های نزاکتی را هم دربرمی‌گیرد؟

در پاسخ به سؤال نخست، می‌توان چنین گفت که آنچه مسلم است، شمول ماده ۱۰۳ بر تعهداتی است که طرفین یا اطراف آن را اعضای سازمان تشکیل می‌دهند. نتیجه دیگری که می‌توان گرفت، این است که تعهداتی را هم که یک طرف آن، دولت‌های عضو سازمان هستند، دربرمی‌گیرد؛ اما نسبت به تعهداتی که اطراف آن را تماماً دول غیر عضو سازمان تشکیل می‌دهند، اختلاف نظر وجود دارد. دول غیر عضو، قاعداً چون طرف منشور نیستند، ماده ۱۰۳ درباره آنها اعمال نمی‌شود. این امری است که از اصل نسبی بودن قراردادها و عبارت‌پردازی ماده ۱۰۳ برمی‌آید (کلیمیس، ۲۰۱۱، ص ۸۹۷). این دسته از صاحب‌نظران بر این عقیده‌اند که دولت‌های غیر عضو به طور رسمی ملزم به رعایت ماده ۱۰۳ نیستند؛ مگر اینکه طرف موافقت‌نامه‌ای واقع شوند که طرف دیگر آن، دولت عضو سازمان باشد؛ یا اینکه خود به‌طور یک‌جانبه اعمال ماده ۱۰۳ را بپذیرند یا در موافقت‌نامه ذکر کنند. زیرا رویه کافی برای عرفی دانستن این ماده دیده نمی‌شود (سیما و دیگران، ۲۰۱۲، ص ۲۱۳۰). از طرفی دیگر، برخی معتقدند که دولت‌های غیر عضو نیز به رعایت منشور سازمان ملل متحد، و در نتیجه ماده ۱۰۳ ملزم‌اند (کلسن، ۱۹۴۹، ص ۲۸۸). به عبارت دیگر، ماده ۱۰۳ به همراه ماده ۳۰ (۱) کنوانسیون ۱۹۶۹م وین تبدیل به حقوق عرفی شده‌اند (بیگزاده، ۱۳۹۱، ص ۳۲۲). همچنین اگر برای منشور ویژگی قانون اساسی جامعه بین‌المللی قائل شویم، در این صورت، ماده ۱۰۳ ویژگی عام‌الشمول خواهد داشت (شریف، ۱۳۷۳، ص ۱۰۹). ذکر این نکته ضروری است، در حالی که معاهده منعقد، بین دو دولت غیر عضو سازمان باشد و در تعارض با قواعد آمره بوده، ابطال چنین معاهده‌ای به دلیل تعارض با قاعده آمره ممکن است. حال این قاعده آمره می‌تواند در زمره مقررات بنیادین منشور باشد؛ مانند اصل عدم مداخله در امور داخلی کشورها (بیگزاده، ۱۳۹۱، ص ۳۲۳). درباره تعهدات دولت‌های عضو سازمان و طرف منشور، این سؤال مطرح می‌شود که آیا دولت‌هایی هم که عضو منشور نیستند، ولی با توجه به ماده ۹۳ (۱) عضو اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری هستند، مشمول ماده ۱۰۳ می‌شوند یا خیر؟ ماده ۱۰۳ به دولت‌های عضو سازمان، و ماده ۹۳ به عضویت خودکار اعضای سازمان در اساسنامه دیوان اشاره می‌کند؛ اما منظور این نیست که دولت‌های طرف اساسنامه را هم در بر می‌گیرد؛ بلکه منظور دولت‌هایی است که عضو مجمع عمومی سازمان هستند (کلسن، ۱۹۴۹، ص ۲۹۱ - ۲۹۲).

در پاسخ به سؤال دوم باید چنین بیان داشت که آنچه واضح به نظر می‌رسد، برتری تعهدات منشوری بر تعهدات ناشی از معاهدات دو یا چندجانبه و حتی اسناد تأسیس سازمان‌های بین‌المللی است. این نظری است که دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه نیکاراگوئه بدان اذعان داشت. دیوان بیان می‌دارد (رای دیوان بین‌المللی دادگستری، ۱۹۸۴، ص ۱۰۷): «ماده ۱۰۳ قابلیت اعمال نسبت به معاهدات دو یا چندجانبه بین اعضای ملل متحد، از جمله اسناد تأسیس سایر

سازمان‌های بین‌المللی، که خواه قبل از لازم‌الاجرا شدن منشور سازمان ملل منعقد شده باشند، خواه بعد از آن را دارد». برتری تعهدات منشوری بر تعهدات ناشی از معاهدات، در کنوانسیون‌های وین حقوق معاهدات ۱۹۶۹ ماده ۳۰(۱) و ۱۹۸۶ ماده ۳۰(۶) آمده است. از موارد دیگری که به برتری تعهدات منشوری بر تعهدات اشاره کرده، یکی ماده ۱۳۲ منشور سازمان کشورهای آمریکایی ۱۹۴۸ و دیگری ماده ۷ پیمان ناتو ۱۹۴۹ است. حتی در مواردی هم که سازمانی قبل از ایجاد سازمان ملل تأسیس شده باشد، سازمان ملل از طریق انعقاد موافقت‌نامه با آن، رعایت ماده ۱۰۳ را خواستار شده است؛ نمونه بارز آن، اتحادیه جهانی پست است.

عبارت «موافقت‌نامه» در متن ماده، این شبهه را ایجاد می‌کند که آیا منظور، فقط معاهدات بین اعضای ملل متحد است یا سایر موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، مانند توافق‌نامه‌های نزاکتی یا فراتر از آن، هر تعهد بین‌المللی ناشی از عرف را هم دربرمی‌گیرد؛ که در ادامه به این موضوع می‌پردازیم.

نظر غالب این است که عبارت «موافقت‌نامه» مذکور در ماده ۱۰۳ منشور، دارای چنان اطلاقی است که جای هیچ استثنایی باقی نمی‌گذارد و تمامی موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، از جمله معاهدات، اساسنامه‌های سازمان‌های بین‌المللی و تفاهم‌نامه‌ها و... را دربرمی‌گیرد. این استدلالی است که دیوان در قضایای نامیبیا و نیکاراگوئه ارائه داده است (رای دیوان بین‌المللی دادگستری، ۱۹۸۲، ص ۱۰۷ و رای ۱۹۶۲، ص ۴۰۷). اما به عقیده برخی، منظور از موافقت‌نامه‌های مذکور در ماده ۱۰۳، به قرینه ماده ۱۰۲، تنها معاهدات است و سایر موافقت‌نامه‌های بین‌المللی را در بر نمی‌گیرد (کلسن، ۱۹۴۹، ص ۲۸۴ - ۲۸۵). به عبارت دیگر، توجه به منطوق ماده، این امر را به ذهن متبادر می‌کند که آزادی اراده هر یک از دولت‌های عضو ملل متحد در ایجاد تعهدات حقوقی، صرفاً از مجرای معاهده محدودیت پیدا کرده است (فلسفی، ۱۳۹۱، ص ۴۰۱)؛ اما این استدلال غیرمنطقی به نظر می‌رسد؛ زیرا این امر را نمی‌توان پذیرفت که دولت‌ها بتوانند به صرف انعقاد سندی با تشریفات کمتر از معاهدات، تعهدات منشوری خود را ایفا نکنند و از اجرای ماده ۱۰۳ سر باز زنند (لیووجا، ۲۰۰۸، ص ۵۹۱). از رویه خود شورای امنیت هم این امر برمی‌آید: در مواردی که از دولت‌های عضو یا حتی غیر عضو تقاضا می‌کند بر اساس قطعنامه تحریمی شورا عمل کنند، تمام حقوق و تعهدات ناشی از هر موافقت‌نامه و سند، نه تنها معاهدات، را معلق می‌گرداند. مثال بارز آن، قطعنامه ۶۶۱ تحریمی شورا در قضیه عراق و کویت است که در آن، از تمامی دولت‌های عضو و غیر عضو می‌خواهد بر اساس این قطعنامه عمل کنند و هر قرارداد یا جواز را که قبل از این قطعنامه است، کنار بگذارند (قطع‌نامه ۶۶۱ شورای امنیت، ۱۹۹۰، ص ۵). هرچند نمی‌توان این عمل شورای امنیت را تفسیر ماده ۱۰۳ دانست اما از حیث عبارت‌پردازی و هدف، بسیار با ماده ۱۰۳ شباهت دارد و یکی است. برخی دیگر که قائل به تفسیر موسع از این ماده هستند، حتی دامنه شمول آن را به هر منبع موجد تعهد، حتی منابع یک‌جانبه، مانند اعلامیه‌های یک‌جانبه هم تسری داده‌اند؛ زیرا معتقدند که در غیر این صورت، کشورها می‌توانند با قرار دادن تعهدات خود در

قالب‌های متفاوت با معاهدات، مانند اعلامیه‌های یک‌جانبه، خود را از اعمال ماده ۱۰۳ رها سازند (لیووجا، ۲۰۰۸، ص ۶۰۱). تنها استثنای وارد بر این ماده، معاهدات منعکس‌کننده قواعد آمره هستند. در این صورت، مقررات منشور نمی‌توانند بر آنها برتری یابند؛ هرچند بروز چنین امری ممکن نیست؛ زیرا قواعد اولیه منشور هیچگاه در تعارض با قواعد آمره نیستند؛ بلکه خود منعکس‌کننده و حامی آنها هستند. از طرفی دیگر، تصمیمات شورای امنیت هم نمی‌تواند قواعد آمره را نادیده بگیرد و در هنگام تفسیر باید منطبق با آنها تفسیر شود (سیما و دیگران، ۲۰۱۲، ص ۲۱۲۹، اوراکل اشویلی، ۲۰۰۷، ص ۱۵۰؛ شاو و دیگران، ۲۰۰۳، ص ۱۳).

اما درباره قواعد عرفی، در ابتدا می‌توان گفت که از عبارت‌پردازی ماده ۱۰۳ و کاربرد لفظ موافقت‌نامه، شمول تعهدات ناشی از عرف برداشت نمی‌شود (کلسن، ۱۹۴۹، ۲۸۴، اوراکل اشویلی، ۲۰۰۷، ص ۱۵۰). کارهای مقدماتی نیز این دیدگاه را تقویت می‌کند. تهیه‌کنندگان پیش‌نویس منشور، از به‌کارگیری عبارتی که صریحاً حقوق عرفی و سایر منابع حقوقی را هم در برگیرد، خودداری کرده‌اند (کنفرانس ملل متحد، ۱۹۴۵، ص ۳۷۶). تصویب متن نهایی ماده به‌شکل کنونی، حاکی از عدم پذیرش هیئت‌های نمایندگی از گنجاندن عبارتی است که تمام منابع موجد تعهد را دربرگیرد، است (لیووجا، ۲۰۰۸، ص ۶۰۵). حتی گروهی از هیئت‌های نمایندگی از گنجاندن هر عبارتی که حاکی از برتری تعهدات منشوری بر هر تعهدی، اعم از قراردادی باشد، سر باز می‌زدند و معتقد بودند که این مقرر به اصول عرفی واگذار شود (کنفرانس ملل متحد، ۱۹۴۵، ص ۶۵۴). بررسی رویه ارگان‌های سازمان ملل حاکی از این است که این برتری شامل حقوق عرفی نمی‌شود. در این راستا می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: در اعلامیه اصول حقوق بین‌الملل ناظر بر روابط دوستانه و همکاری بین دولت‌ها منطبق با منشور ملل متحد، مجمع عمومی در اصل هفتم ضمیمه قطعنامه، به طور صریح متن ماده ۱۰۳ را تکرار کرده و بیان داشته است که تعهدات ناشی از موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در صورت تعارض با تعهدات منشوری اجرا نمی‌شوند (قطع‌نامه ۲۶۲۵ مجمع عمومی، ۱۹۷۰، ص ۷). بنابراین، مجمع عمومی در پی گنجاندن تمامی منابع حقوق بین‌الملل در دامنه مقرر ماده ۱۰۳ نبوده است. این خطا مشی مجمع عمومی، در اعلامیه تقویت امنیت بین‌المللی ۱۹۸۴ و اعلامیه اصول خودداری از تهدید یا توسل به زور ۱۹۸۷ نمود یافت. در قطع‌نامه‌های شورای امنیت هم آنچه مربوط به اعمال ماده ۱۰۳ و برتری تصمیمات شورا بر تعهدات اعضای سازمان است، راجع به تعهدات قراردادی است، نه تعهدات ناشی از عرف (لیووجا، ۲۰۰۸، ص ۶۰۷). بسیاری از مفسران نیز دامنه شمول برتری تعهدات منشوری را به سایر منابع حقوق بین‌الملل تسری نداده‌اند (کلسن، ۱۹۴۹، ص ۲۸۴؛ اوراکل اشویلی، ۲۰۰۵، ص ۶۹؛ روس، ۱۹۵۰، ص ۳۳ - ۳۴).

اما دیدگاه برخی حاکی از این است که این برتری مقررات منشور، بر حقوق عرفی و اصول کلی حقوقی هم قابل اعمال است و معتقدند، این امری است که از رویه شورای امنیت در موارد برخورد با تعهدات عرفی متعارض به‌دست می‌آید (گزارش کمیسیون حقوق بین‌الملل، ۲۰۰۶، ص ۳۴۵؛ دوپویی، ۱۹۹۷، ص ۱۳؛ رأی دیوان بین‌المللی دادگستری،

۱۹۹۳، ص ۱۰۰). زیرا در غیر این صورت، حقوق عرفی می‌تواند بر مقررات منشور برتری یابد و محدودیتی بر آن و به‌ویژه بر تصمیمات شورای امنیت بار کند؛ که این امر با حدود صلاحیت شورا به‌موجب مواد ۲۴، ۳۹، ۴۱ و ۴۲ مغایر است (اوستونز، ۱۹۹۹، ص ۵۵۷ - ۵۵۸). از سویی دیگر، با توجه به ویژگی اساسی بودن مقررات منشور و رویهٔ به‌رسمیت شناخته‌شدهٔ دولت‌ها و ارگان‌های سازمان ملل، تعهدات منشوری هم‌چنین ممکن است بر سایر تعهدات عرفی متعارض و ناهماهنگ برتری یابد (گزارش کمیسیون حقوق بین‌الملل، ۲۰۰۶، ص ۳۴). به‌طور کلی و با توجه به استدلالات ارائه‌شده توسط هر گروه از صاحب‌نظران، گرایش ایجادشده در دیوان‌ها و دادگاه‌های بین‌المللی حاکی از برتری تعهدات منشور بر سایر منابع، از جمله تعهدات ناشی از عرف، می‌باشد (لیووجا، ۲۰۰۸، ص ۶۱۱ - ۶۱۲). این موضوع با روح حقوق بین‌الملل مدرن که در آن هیچ قاعده‌ای نباید بر منشور برتری یابد، در هماهنگی بیشتری است (دوپوی، ۱۹۹۷، ص ۱۴). در غیر این صورت، محدودیت‌های وارده بر عملکرد شورای امنیت، بیش‌ازحد خواهد شد. در واقع، نظام ناشی از فصل هفتم منشور، مبتنی بر اولویت این نظام بر عرف است (بیگزاده، ۱۳۹۱، ص ۳۲۲).

نتیجه‌گیری

با بررسی مواد ۱۰۳ و ۲۵ این نتیجه به‌دست می‌آید که در مواقع بروز تعارض بین تعهدات ناشی از منشور و سایر تعهدات ناشی از معاهدات، موافقت‌نامه‌های نزاکتی، و اسناد تأسیس سازمان‌های بین‌المللی، نه تنها تعهدات منشور برتری می‌یابند، بلکه این برتری به حوزهٔ تعهدات ناشی از حقوق بین‌الملل عرفی نیز سرایت می‌کند. البته نظر دیگری هم وجود دارد که قائل به تفسیر مضیق بوده و صرفاً دامنهٔ اعمال مادهٔ ۱۰۳ را به تعهدات ناشی از موافقت‌نامه‌های بین‌المللی می‌داند. این امری است که در رویهٔ دیوان بین‌المللی دادگستری و شورای امنیت بارها مورد توجه قرار گرفته است. برای مثال، در قضایای نامیبیا و اقدامات نظامی و شبه‌نظامی در نیکاراگوئه، عبارت‌پردازی آرا دارای چنان اطلاقی است که نمی‌توان صرفاً دامنهٔ شمول آن را به معاهدات محدود کرد؛ زیرا توالی فاسدی به دنبال دارد که با اهداف منشور و نظم عمومی بین‌المللی مغایرت خواهد داشت. لازم به ذکر است که منظور از تعهدات منشوری، صرفاً حقوق بنیادین مندرج در منشور، مانند اصل عدم توسل به زور یا اصل عدم مداخله در امور داخلی کشورها نیست؛ بلکه تصمیمات الزام‌آور شورای امنیت را هم در برمی‌گیرد؛ اما آن دسته از تصمیماتی که در حدود اختیار شورای امنیت و مطابق با منشور باشد و هیچ قاعدهٔ آمره‌ای را نقض نکند، که در غیر این صورت، اساس قانونی بودن تصمیم، زیر سؤال خواهد رفت. از سویی دیگر، منطقی به‌نظر می‌رسد که برای حفظ وحدت حقوقی منشور، امنیت حقوقی در روابط بین‌المللی و حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، گسترهٔ اعمال مادهٔ ۱۰۳ را نیز تنها محدود به دول عضو سازمان ملل ندانیم؛ بلکه به دول غیر عضو نیز تسری دهیم؛ زیرا اولویت مندرج در مادهٔ ۱۰۳ منشور، خود در زمرهٔ حقوق عرفی درآمده است؛ تفسیری که مورد مخالفت برخی از حقوق‌دانان واقع شده و منجر به ارائهٔ این نظر گردیده است که دامنهٔ اعمال مادهٔ ۱۰۳ فقط ناظر به دولت‌های عضو سازمان خواهد بود.

منابع

- آقایی، سید داوود، ۱۳۸۴، نقش و جایگاه شورای امنیت در نظم نوین جهانی، چ دوم، تهران، نسل نیکان.
- بیگزاده، ابراهیم، ۱۳۹۱، حقوق سازمان‌های بین‌المللی، چ دوم، تهران، مجد.
- تقفی عامری، ناصر، ۱۳۷۶، سازمان ملل متحد: مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، چ دوم، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه.
- سادات میدانی، سید حسین، ۱۳۸۴، صلاحیت قانون‌گذاری شورای امنیت، چ اول، تهران، وزارت امور خارجه.
- شریف، محمد، ۱۳۷۳، بررسی دکتربین‌نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت، چ دوم، تهران، اطلاعات.
- فلسفی، هدایت الله، ۱۳۹۱، حقوق بین‌الملل معاهدات، چ سوم، تهران، نشر نو.
- A/RES/25/2625, Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with Charter of the United Nations, Annex, part 7, 1970*
- A/RES/25/2734, Declaration on Strengthening International Security, 1984.*
- Agreement between the United Nations and the Universal Postal Union, 1947.*
- Ahmad Ali Yusuf and Al Barakat International Foundation, EU Court of First Instance, Case T_306/01, 21 September 2005.*
- Al-Jedda v UK Appl No 27021/08, ECtHR, 7 July 2011.*
- Application for revision and interpretation of the judgment of 24 February 1982 in the case concerning the continental shelf (Tunisia v Libya), I.C.J. Reports 1985, separate opinion of judge Ruda.*
- Application of convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia v Serbia and Montenegro), Separate Opinion of Judge Lauterpacht, I.C.J Reports 1993.*
- Aufrecht, Hans ,1952, "Suppression of Treaties in International Law", *Cornell Law Review*, vol. 37, Issue.2, pp. 655-700
- Charter of Organization of American States .1948.*
- Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation 26 January 1973.*
- Declaration on Principles of Refraining from the Threat or Use of Force in International Relations annexed to A/RES/42/22, 1987.*
- Dumbarton Oaks Proposal for a General International Organization, chapter VI: the Security Council, 1944.*
- Dupuy, Pierr-Marie, 1997, "the Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited", *Max Plank Year Book of United Nations Law*, vol. 1, pp. 1-33
- Fragmentation of international law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, ILC Rep. finalized by Marti Koskeniemi, 2006.*
- Indonesia Certain measures Affecting the Automobile Industry, WTO Panel report, WT/DS54/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, July 1998.*
- Kelsen, Hans, 1949, "Conflicts between Obligations under the Charter of the United Nations and Obligations under other International Agreements: An Analysis of Article 103 of the Charter", *University of Pittsburg Law Review*, vol. 10, pp. 284-311

- Klimis, Emmanuel, 2011, *Article 34 Convention of 1986, vol. 1., in Olivier. Corten and Pierre. Klein Ed, the Vienna Convention of the Law of treaties: a Commentary, London*, Oxford University Press,
- Kolb, Robert, 1949, “Does the Article 103 of the Charter of the United Nations Apply only to Decisions or also to Authorizations Adopted by the Security Council?”, *Max Plank Institut fur auslandisches offentliches Recht und Volkerrecht*, vol. 64, pp.21-35
- Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia, Advisory Opinion*, ICJ Reports 1971.
- Liivoja, Rain, 2008, “*the Scope of Supremacy Clause of the United Nations Charter*”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 57, pp. 583-612
- M. shaw, K. Wellens, *Third International Law Association Report on Accountability of International Organizations*, 2003, Final Report on Accountability of International Organizations, 2004.
- Military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction and admissibility*, I.C.J. Reports 1984; Preliminary Objection, Separate Opinion of Judge Jessup, I.C.J. Reports.
- North Atlantic Treaty 1949*.
- Oosthuizen, Gabriel, 1999, “*Playing the Devil’s Advocate: the United Nations Security Council is unbound by law*”, *Leiden Journal of International Law*, vol.12, issue 3, pp. 549-563.
- Orakhelashvili, Alexander, 2005, “*the Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of United Nations Security Council Resolutions*”, *EJIL*, vol.16, pp. 59-88.
- Orakhelashvili, Alexander, 2007, “the Acts of Security Council: Meaning and Standards of Review”, *Max Plank Yearbook of United Nations Law*, Vol. 11, pp. 143-195.
- Oxford Dictionary of English*, 2nd Ed, 2005, London, Oxford University Press,
- Questions of interpretation and application of the 1971 Montreal convention arising from aerial incidents at Lockerbie (Libya v. United States of America), provisional measures*, I.C.J. Reports 1992.
- Ross, Alf, *Constitution of the United Nations: Analysis of Structure and Function*, 1950, New York, first ed, Rinehart and Company.
- S/RES/1054 (1996)
- S/RES/1276 (1999)
- S/RES/1519 (2003)
- S/RES/661 (1990)
- S/RES/670 (1990)
- S/RES/733 (1992)
- S/RES/748 (1990)
- S/RES/748 (1992)
- S/RES/757 (1992)
- S/RES/787 (1992)
- S/RES/820 (1993)
- S/RES/841(1993)
- S/RES/864(1993)
- S/RES/883(1993)

Schweigman, David, 2001, *the Authority of Security Council under Chapter 7 of the United Nation Charter: Legal Limits and the Role of the ICJ, first edition*, The Hague/ London/Boston, Kluwer Law International.

Simma, Bruno & others, 2012, *the Charter of the United Nations: a commentary, 3rd Ed*, London, Oxford University Press.

South west Africa (Liberia and Ethiopia v. South Africa), I.C.J. Reports 1962

United Nations Conference on International Organization, vol. 13, 1945.

United Nations Conference on International Organization, vol. 19, 1945.

Vienna Convention on the Law of Treaties 1969.

Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations 1986

Vierdag, Edward, 1988, "The Time of Conclusion of a Multilateral Treaty: Article 30 of the VCLT and related Provisions", *British Yearbook of International Law*, vol. 59, issu 1, pp. 75-111.