

جایگاه ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد در حقوق بین الملل عام

ستار عزیزی^۱

چکیده

معنا و گستره اثرگذاری ماده ۱۰۳ منشور که حاوی اعلام اولویت تعهدات ناشی از منشور بر تعهدات دول عضو به موجب هر موافقتنامه بین المللی دیگر است، دارای ابهامات زیادی است که حتی در کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹ نیز این ابهامات رفع نشده است. در این مقاله تلاش شده است تا جایگاه این ماده در حقوق بین الملل عام تبیین گردد و برخی از این ابهامات رفع شود. به نظر می رسد که تصمیمات الزام آور ارکان مختلف سازمان ملل متحد به ویژه شورای امنیت، بر دیگر تعهدات بین المللی اعضا برتری دارد و این اولویت به حوزه قواعد عرفی نیز گسترش یافته است. اهمیت منشور ملل متحد به عنوان قانون اساسی جامعه بین المللی باعث شده است که عملاً دول غیر عضو و حتی سازمان های منطقه ای و بین المللی نیز موظف به پذیرش اولویت تعهدات ناشی از منشور باشند. اثر حقوقی اولویت تعهدات ناشی از منشور آن است که معاهدات و تعهدات معارض تا زمان رفع تعارض، به حالت تعلیق درمی آیند.

واژگان کلیدی: ماده ۱۰۳ منشور، حقوق بین الملل عرفی، تعلیق معاهدات، شورای امنیت.

مقدمه

در چهار حوزه منابع، تعهدات، قواعد و تعارض قواعد و آیین‌های رسیدگی به اختلافات در نظام حقوق بین‌الملل می‌توان وجود نظامی سلسله‌مراتبی را دید (Galicki, 2008: 43). به نظر می‌رسد که ماده ۱۰۳ منشور به حوزه برتری تعهدات و قواعد مربوط می‌شود. این ماده چنین مقرر می‌دارد: «در صورت تعارض میان تعهدات اعضای ملل متحد بر اساس این منشور، و تعهدات آنها به موجب هر موافقتنامه بین‌المللی دیگر، تعهدات آنها بر اساس منشور اولویت خواهد داشت». ذکر این نکته لازم است که گروه مطالعاتی کمیسیون حقوق بین‌الملل از تنوع قواعد و مقررات ناشی از نظام سلسله‌مراتبی، به‌عنوان یکی از موجبات چندپارگی نظام حقوق بین‌الملل یاد کرده است. به اعتقاد گروه مذکور، سه مجموعه متوازی قواعد و تعهدات را می‌توان به‌عنوان قواعد و تعهداتی که در حقوق بین‌الملل معاصر برتری دارند، مطالعه کرد:

(الف) قواعد امره حقوق بین‌الملل عام (Jus Cogens)

(ب) تعهدات عام‌الشمول (Erga Omnes)

(ج) تعهدات ناشی از منشور ملل متحد (ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد).

قواعد امره حقوق بین‌الملل (Jus Cogens) در ماده ۵۳ کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹ وین، به‌عنوان یکی از موجبات بطلان معاهدات معارض شناسایی شده است.^۱ تعهدات عام‌الشمول نیز در رای بارسلونا تراکشن از سوی دیوان بین‌المللی دادگستری به‌عنوان تعهد یک دولت در برابر کل جامعه بین‌المللی معرفی گردید. در واقع این تعهدات، به تمامی کشورها مربوط می‌شوند و تمامی دولت‌ها در رعایت این تعهدات، منفعت حقوقی دارند. در نتیجه تعهدات ناشی از قواعد امره، تعهدات عام‌الشمول و مفاد ماده ۱۰۳ منشور می‌تواند

۱- در این ماده تعریفی ماهوی از قاعده امره ارائه نشده است. تنها گفته شده است «قاعده امره حقوق بین‌الملل عام از نظر این معاهده، قاعده‌ای است که جامعه بین‌المللی دولت‌ها در کل خود، آن را در حد قاعده‌ای که هیچ‌گونه تخطی از حدود آن مجاز نیست، و نمی‌تواند جز با قاعده جدید حقوق بین‌الملل عام، با همان خصوصیات، تغییر یابد، پذیرفته و مورد شناسایی قرار داده است.

تأثیراتی مهم بر دیگر تعهدات بین‌المللی داشته باشد. در این مقاله تنها از تأثیر تعهدات ناشی از ماده ۱۰۳ منشور و به صورت کلی‌تر، جایگاه و اثر این ماده در نظام حقوق بین‌الملل عام صحبت خواهیم کرد. اما تا آنجا که لازم است رابطه و تعامل مفاد این ماده با قواعد آمره و تعهدات عام‌الشمول نیز بررسی خواهد شد.

ماده ۱۰۳ منشور، یک ماده حل تعارض (Conflict Rule) است. یعنی برخلاف قواعد ماهوی (Substantive Rule) حکم قضیه‌ای را مستقیماً اعلام نمی‌کند بلکه تنها اعلام می‌دارد که در فرض تعارض، کدام قواعد و مقررات حاکم خواهد شد. در این ماده فرضیه مغایرت منشور ملل متحد با دیگر معاهدات، پذیرفته شده است (Separate opinion of judge Rezek, para. 2) در حقیقت منشور ملل متحد با درج ماده ۱۰۳، اقدام به وضع نظام سلسله‌مراتبی قواعد در حوزه حقوق بین‌الملل کرده است (McLaughlin, 2008: p.398 ; Fassbender, 1998: pp. 529-577; Yihdego, 2007: pp. 115-132; Frank, 1992: pp. 519-523; Ehlers, and others, 2002: p.217).

تردیدی نیست که منشور ملل متحد با توجه به ویژگی خاص این سند، پذیرش عمومی آن و محتوای قواعدش به‌ویژه اصول و اهداف منشور از اهمیت اساسی برخوردار است اما در خصوص ماده ۱۰۳ و جایگاه آن در نظام حقوق بین‌الملل، این سوالات قابل طرح است:

- ۱- دامنه دقیق اعمال این ماده چیست؟
- ۲- آیا مفاد این ماده تنها در رابطه میان تعهدات متعارض با قواعد و اصول مندرج در خود منشور اعمال می‌گردد یا در مورد قطعنامه‌های شورای امنیت هم قابل اعمال است؟
- ۳- برتری تعهدات ناشی از منشور بر تعهدات قراردادی است یا شامل دیگر تعهدات مندرج در حقوق بین‌الملل عام از جمله قواعد عرفی نیز می‌باشد؟
- ۴- آیا ماده ۱۰۳ منشور تنها به رابطه میان دول عضو مربوط می‌شود و یا در رابطه میان دول عضو با غیر عضو نیز واجد اثر است؟
- ۵- آیا ماده ۱۰۳ منشور تنها برای دولت‌ها واجد اثر است یا تعهداتی برای دیگر تابعان حقوق بین‌الملل همچون سازمان‌های بین‌المللی ایجاد می‌کند؟
- ۶- در چارچوب ماده ۱۰۳، اثر حقوقی مغایرت تعهدات بین‌المللی با مقررات منشور

چیست؟

توضیح این نکته لازم است که کمیسیون حقوق بین‌الملل از همان مراحل ابتدایی کار تهیه طرح مربوط به حقوق معاهدات، به تحقیقات دامنه‌داری دربارهٔ حوزه عمل و آثار مادهٔ ۱۰۳ منشور دست زد. کمیسیون سرانجام بی آنکه مسائل مختلف مربوط به تفسیر این ماده را حل کند، تصمیم گرفت با تصریح به اعتبار مادهٔ ۱۰۳ در بند ۱ مادهٔ ۳۰ کنوانسیون حقوق معاهدات به برتری منشور بر سایر تعهدات بین‌المللی حکم کند (فلسفی، ۱۳۷۹: ۵۱۲) اما عامدانه از تفسیر مادهٔ ۱۰۳ سرباز زد و خود را با مشکلات تبیین حدود و ثغور این ماده درگیر نکرد.

۱- پیشینهٔ تاریخی

در میثاق جامعهٔ ملل مادهٔ مشابهی وضع شده بود. مادهٔ ۲۰ میثاق مقرر داشته بود: «اعضای جامعه توافق می‌کنند که مقررات این میثاق، ناسخ تمامی تعهدات یا توافقاتی خواهد بود که مغایر مفاد میثاق تلقی می‌گردد و رسماً متعهد می‌شوند که تعهداتی را متقبل نخواهند شد که با مقررات میثاق مغایر باشد. در صورتی که هریک از اعضای میثاق قبل از عضویت در جامعه تعهداتی مغایر با مقررات میثاق را پذیرفته باشد می‌بایست جهت رهایی از انجام آن تعهدات، اقدام کند». در میثاق جامعهٔ ملل از واژه نسخ می‌شود استفاده گردید درحالی که در منشور ملل متحد از عبارت اولویت دارد استفاده شده است. اشاره به «هر معاهده بین‌المللی دیگر» در مادهٔ ۱۰۳ منشور، هر معاهده قبلی و یا بعدی را به خودی خود دربرمی‌گیرد، درحالی که میثاق، دول عضو را متعهد ساخته بود که تعهداتی مغایر با میثاق را در آینده نپذیرند و نسبت به رهایی از تعهدات مغایر سابق نیز اقدام کنند لذا مادهٔ ۳۰ کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹ وین با اشاره به اولویت مادهٔ ۱۰۳ منشور، بر قاعده اولویت «معاهده لاحق» استثنایی وارد کرده است (Pauwelyn, 2003, p.337).

ذکر این نکته لازم است که پیشنهاد درج ماده‌ای در مورد برتری مقررات منشور بر دیگر تعهدات ناشی از موافقتنامه‌های بین‌المللی، در کنار دیگر پیشنهادها همچون ثبت معاهدات در دبیرخانه یا درج مقرراتی در مورد مستعمرات و سرزمین‌های غیرخودمختار، از جمله

پیشنهادهای دولت‌های کوچک و یا دارای قدرت کم بود (Conforti, 2005: p.5). در خلال دوران تدوین منشور، توافقی کلی بر این اصل وجود داشت که تعهدات ناشی از منشور باید در هر حال بر دیگر تعهدات اولویت داشته باشد اما بر سر چگونگی تحصیل این هدف، راه حلی قطعی به دست نیامد. حتی گروهی معتقد بودند که نیازی به تدوین ماده‌ای خاص جهت اعلام این اولویت نیست زیرا در بند ۲ ماده ۲ منشور تعهد عام دول عضو به رعایت مقررات منشور درج شده است (Simma, 2002: p.1293) اما در پایان این توافق به دست آمد که لازم است مقرره‌ای با عبارت‌پردازی وسیع در منشور درج گردد و متن حاضر ماده ۱۰۳ منشور به اتفاق آراء تأیید شد (همان).

۲- دامنه دقیق اعمال این ماده چیست؟

همان گونه که توموشات گفته است «در این واقعیت شکی نیست که ماده ۱۰۳ بیان اولویت منشور است و این نکته مورد بحث نیست» (McLaughlin, 2008: p.398) اما دامنه اعمال این ماده هنوز هم چندان روشن نیست (همان). تردیدی نیست که ماده ۱۰۳ منشور اولویت و برتری مفاد خود منشور را بر معاهدات و تعهدات قراردادی اعلام می‌کند. در نتیجه اگر محتوا، هدف و موضوع معاهده‌ای با اصول و اهداف منشور مغایرت داشته باشد، در عدم اجرای آن معاهده تردید نباید داشت مثلاً اگر اعضای یک ترتیبات منطقه‌ای و یا حتی دو دولت، توافق کنند در صورتی که شورش داخلی و یا دیگر حوادث مشابه در یکی از آن دولت‌ها روی دهد، دولت دیگر می‌تواند بدون اجازه دولت دوفاکتو یا دوزوره مداخله نظامی کند، مطابقت این موافقتنامه با مقررات منشور تردید برانگیز است و علی‌الاصول باید انکار شود. در اینجا تمامیت ارضی تمامی کشورها و اصل ممنوعیت توسل به زور در خطر است. موافقتنامه‌ای را که مداخله قهرآمیز را مجاز شمارد به‌سختی می‌توان منطبق با مقررات منشور دانست و لذا این مسئله در چارچوب ماده ۱۰۳ منشور مطرح می‌شود. در رویه سازمان ملل متحد، به دو نمونه از این توافقات می‌توان اشاره کرد که متأسفانه در هیچ‌کدام از این موارد، پاسخی قطعی به موضوع مغایرت یا مطابقت این معاهدات معارض ادعایی، با اصول و اهداف منشور داده نشده است. در معاهده تضمین ۱۹۶۰، دولت‌های ضامن (یونان، ترکیه و

بریتانیا) متعهد شده بودند که در مورد هرگونه اقدام لازم جهت تضمین رعایت معاهده در صورت نقض مقررات آن با همدیگر مشورت نمایند. در ماده ۵ مقرر شده بود که اگر انجام اقدام جمعی به هر دلیل ممکن نشد، هریک از دول ضامن از این حق برخوردارند که به تنهایی به منظور اعاده وضعیت به حالتی که در معاهده مقرر شده بود، اقدام نمایند. دولت ترکیه از معاهده تضمین، این تفسیر را ارائه داد که از مجوز توسل به زور یکجانبه برخوردار است و بر همین اساس در سال ۱۹۷۴ در قبرس، مداخله نظامی کرد. دولت‌های قبرس (تحت حاکمیت یونانی تبارها) و یونان مدعی بودند که مداخله نظامی ترکیه در قبرس (۱۹۷۴) ناقض بندهای ۱ و ۴ ماده ۲ منشور می‌باشد و این ادعای ترکیه را که موافقتنامه ۱۹۶۰ به ترکیه اجازه مداخله قهری در قبرس را می‌دهد، مغایر ماده ۱۰۳ منشور دانستند (Sinclair, 1984: 86) اما تاکنون نه مجمع عمومی و نه شورای امنیت هیچ‌کدام، معاهده تضمین را باطل ندانسته‌اند (White, 2002: p.243)

مداخله نیروهای پیمان ورشو در سال ۱۹۶۸ در چکسلواکی نیز مبتنی بر مقررات معاهده‌ای بود که با عنوان دکترین برژنف معروف است. طبق این دکترین که با عنوان تئوری «حاکمیت محدود» نیز از آن نام برده می‌شود، ادعا گردید که اعضای پیمان ورشو توافق کرده‌اند که کشورهای سوسیالیستی فقط در محدوده سوسیالیسم می‌توانند حاکمیت خود را اعمال کنند و حق خروج از بلوک کمونیستی را ندارند. به نظر می‌رسد که این دکترین مغایر اصل حاکمیت دولت‌ها (که سنگ بنای منشور ملل متحد می‌باشد) بوده و در اینجا نیز ماده ۱۰۳ منشور قابل اعمال است (Simma, 2002: p.1297).

به‌هرحال در عرصه نظر، برتری مقررات منشور بر دیگر قواعد و مقررات حقوق بین‌الملل از چنان جایگاهی در نظام حقوق بین‌الملل عام برخوردار است که کمیسیون حقوق بین‌الملل در غالب طرح‌هایی که تهیه کرده است به این نکته اشاره دارد. مثلاً هریک از مجموعه قواعد مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها (ماده ۵۹) و قواعد مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی (ماده ۶۷) حاوی این حکم مشابه هستند: «این مواد آسیبی به مقررات منشور نمی‌زنند».

۱-۲- اولویت قطعنامه‌های شورای امنیت

حال این سوال مطرح می‌شود که آیا اولویت و برتری مقررات منشور بر دیگر موافقتنامه‌های بین‌المللی، به قطعنامه‌های شورای امنیت که به موجب فصل هفتم منشور صادر شده‌اند نیز تسری پیدا می‌کند و یا آیا این نتیجه‌گیری از ماده ۱۰۳ منشور قابل استخراج است یا خیر؟ مثلاً تصور کنید که دولت «الف» با دولت «ب» معاهده‌ای در مورد انجام مبادلات تجاری منعقد کرده و طی این معاهده متعهد شده است که سالانه ۱۰۰ تن کالای X به مقصد دولت «ب» صادر نماید. پس از انعقاد این معاهده، دولت «ب» بر اساس فصل هفتم از سوی شورای امنیت تحریم می‌شود و از دول عضو سازمان ملل متحد خواسته می‌شود از صدور کالاهای خاصی از جمله کالای X به مقصد دولت «ب» خودداری نمایند. در این جا گفته می‌شود که دولت «الف» مختار و بلکه مکلف است به موجب ماده ۱۰۳ منشور، از صدور کالا به مقصد دولت «ب» خودداری نماید و نمی‌تواند به بهانه وجود تعهدات پیشین خود در برابر دولت «ب» از اجرای قطعنامه شورای امنیت خودداری کند (Farrall, 2007: p.66) در واقع، دولت روسیه با همین استدلال و توجیه بود که از تحویل سامانه موشکی اس-۳۰۰ به ایران خودداری کرد. به نظر می‌رسد که قرارداد فروش این سامانه در سال ۲۰۰۷ میان دو کشور ایران و روسیه منعقد شد اما نیکولای ماکارف، رئیس ستاد مشترک نیروهای مسلح روسیه در ۲۲ سپتامبر برابر با ۳۱ شهریور ۱۳۸۹ اعلام کرد که روسیه به دلیل تحریم‌های بین‌المللی ناشی از قطعنامه‌های شورای امنیت، تصمیم گرفته است که موشک‌های اس-۳۰۰ را به ایران تحویل ندهد و موشک‌های اس-۳۰۰ بی‌تردید مشمول تحریم هستند.

گروهی از حقوق‌دانان با پذیرش اولویت مفاد قطعنامه‌های شورای امنیت بر دیگر تعهدات بین‌المللی دولت‌ها مخالف‌اند. قاضی «رزک» در نظریه انفرادی خود در قضیه لاکربی نوشته بود که ماده ۱۰۳ تنها به اولویت اصول، سیستم و نظام تفکیک قوای منشور بر دیگر معاهدات نظر داشته است و این اولویت شامل تصمیمات ارکان ملل متحد (از جمله قطعنامه‌های شورای امنیت، مجمع عمومی و آرای دیوان بین‌المللی دادگستری) نمی‌شود (Separate opinion of judge Rezek, para. 2).

برخی حقوق دانان همچون باوت نیز معتقدند که مفاد ماده ۱۰۳ تا آنجا گسترش نخواهد یافت که به شورای امنیت اجازه دهد تا تصمیماتی مغایر تعهدات قراردادی دولت‌ها اتخاذ کند. باوت بر این اعتقاد است که برابر دانستن تصمیمات شورای امنیت با تعهدات قراردادی مندرج در منشور درست نیست زیرا تصمیم شورای امنیت با تعهدات قراردادی نیست. دولت‌ها متعهد به تبعیت از مفاد منشور هستند اما تعهدی عام نسبت به تصمیمات شورای امنیت ندارند (Bowett, 1994: p. 92). وی سوال می‌کند آیا باید قبول کرد که اعضاء از قبل، هر نوع تصمیمی را که شورای امنیت اتخاذ کند، پذیرفته‌اند به نحوی که تصمیمات شورا از همان الزام خود منشور برخوردار باشد. به اعتقاد او اینکه دولت‌ها با پذیرش منشور، به شورا چک سفید امضاء داده‌اند که حقوق قانونی آنها را تغییر دهد، به جد محل تردید است.

اما گروهی دیگر از حقوق دانان معتقدند که تعهدات ناشی از منشور را می‌توان به دو گروه مستقیم و غیرمستقیم تقسیم کرد. آنها قطعنامه‌های شورای امنیت را به عنوان تعهدات غیر مستقیم منشور، در چارچوب ماده ۱۰۳ منشور بر دیگر تعهدات بین‌المللی دول عضو، برتر می‌دانند (Bernhardt, 1994: pp. 1120-1125; ILC, *Conclusions of the Study Group on the Fragmentation of International Law*, 2006: conclusion 35; Marschik, 2005: p. 22). این گروه از حقوق دانان به این واقعیت اشاره دارند که در ماده ۱۰۳ منشور، نه از تعهدات منشور که از «تعهدات بر اساس این منشور» نام برده شده است. بنابراین برتری تعهدات ناشی از منشور علاوه بر تعهدات بلافصل منشور (مانند تعهدات ناظر بر حل و فصل مسالمت آمیز اختلافات و اصل منع توسل به زور) شامل تصمیمات الزام‌آور ارکان منشور از جمله تصمیمات و اقدامات قهری شورای امنیت بر اساس فصل هفتم منشور نیز خواهد شد (Simma, 2002: p. 1295).

کمیسیون حقوق بین‌الملل نیز در آخرین گزارش فعالیت کمیسیون در سال ۲۰۱۱ که به مجمع عمومی تقدیم کرده است، با تکیه بر رویه و نوشته‌های علمای حقوق، دامنه تعهدات مندرج در ماده ۱۰۳ نه تنها به خود تعهدات مندرج در منشور بلکه به تصمیمات الزام‌آور ارکان ملل متحد همچون شورای امنیت نیز قابل تسری می‌داند (International Law Commission, sixty-third session, 2011: p. 195).

عدم شمول مفاد ماده ۱۰۳ منشور بر تصمیمات غیر الزام‌آور ارکان مختلف سازمان ملل

متحد (از جمله قطعنامه‌های شورای امنیت که بر اساس فصل ششم صادر شده‌اند) از منطوق همان ماده استنباط می‌شود زیرا در ماده ۱۰۳ از تعهدات نام برده شده است. دلایل دیگری نیز مویید این ادعا وجود دارد. نظر به اینکه ماده ۱۰۳ منشور منحصص اصل کلی «لزوم وفای به عهد» دولت‌ها در رعایت معاهدات است لذا اولویت تعهدات ناشی از منشور تنها در فرض وجود تعهدات متعارض خواهد بود که در این فرض، تعهد قوی‌تر (منشور) غالب خواهد شد لذا اگر تعارض میان تعهد قراردادی ناشی از یک معاهده با توصیه‌ای صادرشده از سوی یکی از ارکان مندرج در منشور باشد، می‌بایست تعهدات را رعایت نمود و توصیه را اجرا نکرد (Simma, 2002: p.1296) «پااولن» معتقد است که آرای دیوان بین‌المللی دادگستری (به‌عنوان رکن اصلی قضایی دیوان) نیز تعهدات منشور تلقی می‌گردد و به‌موجب ماده ۱۰۳ منشور بر دیگر معاهدات بین‌المللی برتری دارد (از جمله دیگر آرای محاکم بین‌المللی که منبث از موافقتنامه‌های بین‌المللی هستند) (Pauwelyn, 2003: p.339)

ذکر این نکته لازم است که در غالب قطعنامه‌های شورای امنیت به‌صراحت به ماده ۱۰۳ منشور اشاره نشده است هرچند که محتوای قطعنامه بر برتری مفاد آن بر دیگر مقررات حکایت داشته است. قطعنامه شماره ۶۷۰ (۱۹۹۰) یکی از معدود قطعنامه‌های شورای امنیت است که با اشاره به ماده ۱۰۳ منشور از لزوم رعایت تحریم‌ها علیه دولت عراق توسط تمامی کشورها صحبت کرده است. در این قطعنامه آمده بود: «همه دولت‌ها علی‌رغم وجود هر حق یا تعهدی که در یک موافقتنامه بین‌المللی به آنها اعطاء یا تحمیل شده است باید قطعنامه شورا را رعایت کنند». در بحران یوگسلاوی سابق نیز شورا در قطعنامه‌های متعددی که در سال‌های ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۳ صادر نمود به‌تصریح و یا به‌تلویح بر اولویت مفاد قطعنامه‌های خود بر دیگر تعهدات تاکید نمود^۱. شورا در بند ۷ قطعنامه شماره ۷۴۸ (۱۹۹۲) از تمامی دولت‌ها از جمله دول غیر عضو سازمان و تمامی سازمان‌های بین‌المللی دعوت نمود تا به مفاد قطعنامه و ترتیبات آن علیه لیبی علی‌رغم وجود هر نوع حق یا تعهد معارض که در موافقتنامه‌ای بین‌المللی درج شده باشد، عمل نمایند. فرمول و ترتیباتی که شورا در بسیاری

۱- قطعنامه‌های شماره ۷۱۳ (۱۹۹۱)، ۷۲۴ (۱۹۹۱)، ۷۲۷ (۱۹۹۲)، ۷۴۳ (۱۹۹۲)، ۷۵۷ (۱۹۹۲)، ۷۸۷ (۱۹۹۲)، ۸۲۰ (۱۹۹۳).

از قطعنامه‌ها از آن استفاده کرده است به کارگیری ماهیت ماده ۱۰۳ منشور است هرچند از آن «نام نبرده است حتی این فرمول از دامنه و ابعاد بیشتری نیز برخوردار است مثلاً در آن قطعنامه‌ها تنها از تعهد دولت‌ها به رعایت مفاد قطعنامه یاد نشده بلکه از سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی نیز نام برده شده است (Simma, 2002: p.1300).

البته باید توجه داشت که ارکان مختلف ملل متحد نمی‌توانند به بهانه و استناد ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد تصمیمات خارج از حدود اختیار قانونی (*ultra vires*) را توجیه نمایند و آنها را الزام‌آور جلوه دهند. عموماً پذیرفته شده است که «هرچند شورای امنیت در چارچوب فصل هفتم از صلاح‌دید وسیعی برخوردار است اما اختیارات نامحدود ندارد. منشور یک سند الزام‌آور حقوقی است و به هیچ رکنی آزادی و اختیارات کامل داده نشده است که هر اقدامی که می‌خواهد انجام دهد یا ندهد» (Simma, 2002: p.1299). بنابراین در صورتی که تصمیمات شورای امنیت آشکارا خارج از حدود اختیارات این رکن باشد، آن قطعنامه الزام‌آور نخواهد بود و طبیعتاً در صورت تعارض با دیگر تعهدات و موافقتنامه‌ها، از اولویت و برتری برخوردار نخواهد بود اما در هر حال، تعیین تصمیمات خارج از حدود اختیارات ارکان ملل متحد به‌ویژه شورای امنیت به راحتی قابل تشخیص نیست و موضوعی بحث‌برانگیز است (Cryer, 2006: p.213).

مسئله اعتراض به مشروعیت قطعنامه‌های شورای امنیت به ادعای مغایرت با اصول و اهداف منشور و یا دیگر مقررات حقوق بین‌الملل عام در قضیه لاکربی در پیشگاه دیوان بین‌المللی دادگستری مطرح شد اما دیوان بدون آنکه وارد بررسی ماهوی مطابقت محتوای قطعنامه شورا با قواعد و مقررات حقوق بین‌الملل شود، با استناد به ماده ۱۰۳ منشور، بر برتری قطعنامه شورا بر تعهدات و حقوق ناشی از کنوانسیون مونترال ۱۹۷۱ تأکید کرد. در آن قضیه، لیبی معتقد بود که شورای امنیت نمی‌تواند دول عضو را ملزم به نادیده گرفتن حقوقی بداند که از معاهدات ناشی می‌شود. به اعتقاد لیبی قطعنامه‌های شورای امنیت طبق بند ۲ ماده ۲۴ باید منطبق با اصول و اهداف منشور ملل متحد باشد، در بند ۱ ماده ۱ منشور و در بیان اهداف منشور از جمله از «حل و فصل اختلافات بر اساس اصول عدالت و حقوق بین‌الملل» نام برده شده است لذا به اعتقاد لیبی تصمیمات شورای امنیت نمی‌تواند مغایر

قواعد حقوق بین‌الملل از جمله معاهده مونترال باشد. اما دیوان با عدم پذیرش صدور قرار مورد نظر لیبی مبنی بر عدم اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت که مغایر مقررات کنوانسیون مونترال بوده و طرفین اختلاف عضو آن کنوانسیون هستند در قرار موقت ۱۴ آوریل ۱۹۹۲ نوشت: « نظر به اینکه هم لیبی و هم ایالات متحده هر دو به‌عنوان عضو ملل متحد، متعهد هستند تصمیمات شورای امنیت را بر اساس ماده ۲۵ منشور قبول و اجرا نمایند، نظر به اینکه دیوان در مرحله رسیدگی به قرار موقت می‌پذیرد که این تعهد علی‌الظاهر به تصمیمات مندرج در قطعنامه شماره ۷۴۸ گسترش می‌یابد و نظر به اینکه به‌موجب ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد، تعهدات اعضاء در آن ارتباط بر دیگر تعهدات آنها به‌موجب هر موافقتنامه بین‌المللی دیگر از جمله کنوانسیون مونترال اولویت دارد: هرچند در این مرحله به قطع از دیوان درخواست نشده است تا آثار متقن حقوقی قطعنامه شماره ۷۴۸ را مشخص نماید، دیوان معتقد است که صرفنظر از وضعیت قبل از تصویب قطعنامه، حقوق مورد ادعای لیبی بر اساس کنوانسیون مونترال را هم اکنون نمی‌توان در حمایت از صدور قرار موقت، مناسب ارزیابی کرد^۱».

۲-۲- اولویت ماده ۱۰۳ منشور بر تعهدات غیر قراردادی

در ماده ۱۰۳ منشور از تعهدات بین‌المللی به‌صورت مطلق نام نبرده نشده بلکه به برتری تعهدات ناشی از منشور بر دیگر موافقتنامه‌های بین‌المللی اشاره شده است. از این‌رو تفسیر لفظی این ماده، تنها حکایت از برتری تعهدات ناشی از منشور بر تعهدات قراردادی دارد. اما در مورد برتری تعهدات ناشی از منشور بر حقوق بین‌الملل عرفی اختلاف‌نظر وجود دارد (Fragmentation of International Law, 2006: para. 344) حال این سؤال مطرح می‌شود آیا تعهدات ناشی از منشور بر تعهدات ناشی از دیگر منابع حقوق بین‌الملل عام از جمله تعهدات ناشی از حقوق بین‌الملل عرفی، اعمال یکجانبه، قراردادهای ناشی از حقوق خصوصی و داخلی و هر نوع تعهد بین‌المللی دیگر نیز برتری دارد یا خیر؟ ذکر این نکته لازم است که پیش‌نویس ماده ۱۰۳ مورخ ۲۳ ژوئن ۱۹۴۵ چنین نگارش شده بود: «در صورت

1 - Case Concerning Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. The United Kingdom), Provisional Measures, I.C.J.Reports 1992, p.15, paras. 39-40.

تعارض میان تعهدات اعضای ملل متحد بر اساس این منشور، و هر تعهد بین‌المللی دیگری که بر عهده آنهاست، تعهدات آنها بر اساس منشور اولویت خواهد داشت». اما دو روز بعد، متن مذکور به واسطه مذاکرات و پیشنهادات «کمیسیون سازمان حقوقی» (Judicial Organisation Commission) اصلاح شد و به شکل فعلی درآمد.

قاضی «رزک» در نظریه انفرادی خود اعلام کرده بود که ماده ۱۰۳، برتری تعهدات ناشی از منشور بر معاهدات پذیرفته شده است و این اولویت بر قواعد عرفی و اصول کلی حقوق ملتها اعمال نمی‌شود (Separate opinion of judge Rezek, para. 8). «مک لوگین» نیز معتقد است که ماده ۱۰۳ تعهدات ناشی از منشور را تنها بر «دیگر موافقتنامه‌های بین‌المللی» حاکم نموده است نه بر هر تعهد بین‌المللی دیگر. در نتیجه، ماده ۱۰۳ در مورد قواعد آمره و تعهدات عرفی اعمال نمی‌شود. وی مدعی است که بررسی مذاکرات مقدماتی تدوین منشور به روشنی حاکی از این واقعیت است زیرا این پیشنهاد که تمامی دیگر تعهدات بین‌المللی از جمله قواعد عرفی تحت الشعاع مقررات منشور قرار گیرد مورد تأیید دولت‌های حاضر قرار نگرفت (McLaughlin, 2008: p.400) همچنین «گاردام» بر این اعتقاد است وجود ماده ۱۰۳ در منشور هیچ اثری بر ضرورت رعایت حقوق بین‌الملل عام از سوی شورای امنیت ندارد. لزوماً تناقضی ندارد اگر بگوییم شورای امنیت می‌تواند تعهدات قراردادی دولت‌ها را نادیده انگارد اما ملزم به رعایت قواعد عرفی باشد زیرا دولت‌ها، تعهدات قراردادی متفاوتی دارند اما تعهدات عرفی به صورت یکسان بر همه دولت‌ها اعمال می‌گردد» (Gardam, 1996: p.304). در واقع دولت‌ها تنها از رعایت قواعد قراردادی معارض با قطعنامه شورای امنیت معاف خواهند بود اما این معافیت در مورد قواعد حقوق بین‌الملل عام، جاری نخواهد بود (Orakhelashvili, 2005: p.69) همچنین استدلال شده است که اینکه دولت‌ها نخواسته‌اند در ماده ۱۰۳ منشور به قواعد عرفی اشاره کنند به صورت ضمنی بدان معناست که عرف را نباید و نمی‌توان به واسطه یک قاعده قبلی قراردادی ملغی نمود (Glennon, 2001: p39).

اما گروهی دیگر بر این اعتقادند که «نظر به اهمیت، ساختار، محتوا و ویژگی قانون اساسی منشور و رویه مستقر دول عضو و رویه ارکان ملل متحد، تعهدات ناشی از منشور

می‌تواند بر تعهدات معارض ناشی از حقوق بین‌الملل عرفی نیز فائق آید» (Kaczorowska, 2002: p.21; Wheatley, 2010: p.181; Fragmentation of International Law, 2006: para.35; همچنین ادعا شده است که «ماده ۱۰۳ منشور را باید در پیوند با ماده ۲۵ و ویژگی بنیادین منشور به عنوان سندی بنیادین و یا قانون اساسی جامعه بین‌المللی تفسیر کرد. بنابراین ایده و فلسفه زیر بنایی تدوین ماده ۱۰۳ منشور در صورت تعارض میان تعهدات ناشی از منشور و دیگر تعهدات غیر قراردادی نیز وجود دارد» (Simma, 2002: p.1299) به عبارت دیگر، این گروه معتقدند نظر به جایگاه یکسان و برابر قواعد عرفی و قراردادی در نظام حقوق بین‌الملل، باید بر آن بود که قواعد عرفی نیز بسان قواعد قراردادی می‌تواند از سوی شورای امنیت (جز قواعد آمره) نادیده گرفته شود و دولت‌ها بنا بر ماده ۱۰۳ منشور موظف به پذیرش این محدودیت هستند (Schott, 2007: p.156; zwanenburg, 2005: p.196; schweigman, 2001: p.61). چه «در غیر این صورت، محدودیت‌های وارده بر عملکرد شورای امنیت بیش از حد خواهند شد. در واقع نظام ناشی از فصل هفتم منشور مبتنی بر اولویت این نظام بر عرف می‌باشد. برای مثال یک اقدام نظامی (در چارچوب فصل هفتم منشور) مستلزم نادیده انگاشتن اصول احترام به تمامیت ارضی و عدم توسل به زور است، اصولی که در حقوق بین‌الملل عام (عرفی) شناخته شده‌اند... بنابراین به نظر می‌رسد بتوان گفت که اولویت مندرج در ماده ۱۰۳ منشور نیز خود در زمره حقوق عرفی است» (بیگ‌زاده، ۱۳۸۹: ۳۲۲).

نویسنده‌ای مدعی است که در خلال مباحث و مذاکرات دولت‌ها در زمان تدوین این ماده، تغییراتی در عبارت پردازی ماده انجام شد اما به نظر می‌رسد که آن اصلاحات تنها به دلایل لغوی انجام شده است لذا این فرمول را که بر اساس آن بایستی تمامی دیگر تعهدات از جمله تعهدات ناشی از حقوق عرفی تحت حاکمیت منشور باشد نهایتاً باید در منشور وارد دانست (Combacau, 2002: p.282). حتی ادعا شده است که رویه حاکی از آن است که با گذشت زمان ممکن است در پرتو رویه دولت‌ها و ارکان سازمان ملل متحد، تفاسیر جدیدی از مقررات و تعهدات اعضاء بر اساس منشور انجام شود که متفاوت از تعهدات اولیه باشد. در نتیجه ممکن است تعهدات جدیدی ناشی از منشور مطرح شود که ماده ۱۰۳

منشور نسبت به آنها نیز قابل اعمال گردد (Simma, 2002: p.1297).

توضیح این نکته لازم است که در گزارش سال ۲۰۱۱ کمیسیون حقوق بین‌الملل به مجمع عمومی سازمان ملل متحد و در مبحث مربوط به «حق شرط بر معاهدات» کمیسیون به صراحت اعلام داشته بود که نفس این واقعیت که مقررهای در یک معاهده، از ویژگی عرفی برخوردار است، مانع از اعمال حق شرط بر آن مقرر نخواهد بود (Report of the International Law Commission, sixty-third session, 2011: p.35) این بدان معناست که هر دولتی در صورت توافق دیگر دولت‌ها می‌تواند در حدود آن معاهده از اجرای یک قاعده عرفی سرباز زند. زیرا تردیدی نیست که دولت‌ها آزادند مابین خودشان با انعقاد یک معاهده، حقوق بین‌الملل عرفی را تغییر دهند (Spinedi, 2002: p.1101). بنابراین به نظر می‌رسد که شورای امنیت نیز می‌تواند طی یک قطعنامه اجرای یک قاعده عرفی را در آن وضعیت خاص، معلق سازد.

۳- مخاطبان ماده ۱۰۳

۳-۱- تعهدات دول غیر عضو ملل متحد

منشور ملل متحد یک معاهده چندجانبه است و مطابق اصل نسبی بودن آثار معاهده، باید برای دول ثالث فاقد آثار مثبت یا منفی باشد^۱. در کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹ وین نیز این اصل در قالب ماده ۳۴ جای گرفت: «هیچ معاهده‌ای بدون رضایت دولت ثالث موجد حقوق و تکالیفی برای آن دولت نیست». بنابراین ماده ۱۰۳ منشور را علی‌اصول باید قاعده‌ای دانست که دول عضو سازمان ملل متحد در روابط فی‌مابین وضع کرده‌اند و لذا آثار این ماده را تنها متوجه دول ثالث دانست. با وجود این، جایگاه خاص منشور و توصیف این سند به‌عنوان قانون اساسی جامعه بین‌المللی و وجود برخی مواد خاص در منشور که به دول ثالث اشاره دارند (مثل بند ۶ ماده ۲ منشور^۲) ما را ملزم می‌دارد تا اندکی در این باره تامل

1 - Pacta tertiis nec nocent nec prosunt

۲- «سازمان مراقبت خواهد کرد کشورهایی که عضو ملل متحد نیستند تا آنجا که برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی ضروری است بر طبق این اصول عمل نمایند».

نماییم. البته حقوق‌دانانی مانند «برونو سیمما» معتقدند که نظر به عضویت تمامی دولت‌ها در سازمان ملل متحد، تفاوت میان آثار ماده ۱۰۳ منشور نسبت به دول عضو و غیر عضو ملل متحد، دیگر از اهمیت عملی برخوردار نیست (Simma, 2002: p.1298). اما در نقد این نظر باید گفت که این گفته چه از لحاظ تئوری و چه عملی نمی‌تواند درست باشد زیرا اگر تمام دولت‌ها نیز به عضویت ملل متحد درآیند باز هم رعایت اولویت مفاد ماده ۱۰۳ منشور، تعهدی قراردادی است مضاف بر آنکه از جهت عملی نیز برخی دولت‌ها هستند که به دلایل مختلف به عضویت ملل متحد در نیامده‌اند که از جمله می‌توان به کوزوو، آبخازیا، اوستیای جنوبی و ... اشاره نمود^۱.

در ابتدا باید به این نکته مهم توجه داشت که اگر مقرره‌ای از منشور که دارای ماهیت آمره است با معاهده‌ای دیگر معارض باشد، در این صورت آن معاهده معارض نه به استناد ماده ۱۰۳ منشور بلکه بر اساس قواعد عام حقوق بین‌الملل، که از جمله در مواد ۵۳ و ۶۴ کنوانسیون وین ۱۹۶۹ حقوق معاهدات پیش‌بینی شده است، باطل خواهد بود. مثلاً معاهده‌ای که توسل به زور غیر قانونی را مجاز شمارد نه به دلیل مغایرت با بند ۴ ماده منشور که به دلیل مغایرت با قاعده آمره ممنوعیت توسل به زور باطل خواهد بود. در اینجا تفاوتی میان معاهدات دول عضو و غیر عضو وجود ندارد (Simma, 2002: p.1298).

اما تعهدات ناشی از ماده ۱۰۳ منشور، ماهیتی متفاوت از تعهدات آمره و عام‌الشمول دارد. زیرا تعهدات اخیر، ویژگی عام دارند و در نظام حقوق بین‌الملل عام برای همه دولت‌ها الزام‌آورند و دارای اثر هستند اما تعهدات ناشی از ماده ۱۰۳ منشور، ناشی از یک معاهده چندجانبه بین‌المللی است و علی‌الاصول تنها برای دول عضو الزام‌می‌آفریند (Galicki, 2008: p.49). مضاف بر آنکه خلاف قواعد آمره نمی‌توان توافق کرد و قواعد آمره قابل تغییر و تخلف نیستند مگر آنکه به وسیله قاعده آمره دیگری با همان درجه اصلاح شوند اما

۱- البته ممکن است در مشروعیت و قانونی بودن تشکیل برخی از این دولتها همچون آبخازیا، اوستیای جنوبی و ترانسستردیا تردیدهایی وجود داشته باشد اما نمی‌توان منکر این واقعیت شد که به لحاظ عملی، این دولت‌ها وجود دارند و بر سرزمین مربوطه اعمال حاکمیت موثر دارند و بدیهی است که به صرف غیر قانونی دانستن موجودیتشان، آنها را نمی‌توان از رعایت مقررات حقوق بین‌الملل و تعهدات ناشی از آن معاف دانست.

ماده ۱۰۳ منشور را همچون هر معاهده دیگر می‌توان تغییر داد و اصلاح کرد.

بدیهی است اگر معاهده‌ای میان دو دولت غیر عضو سازمان ملل متحد منعقد شود، مصداق ماده ۱۰۳ منشور نخواهد بود. محل بحث آنجاست که معاهده‌ای میان یکی از دول عضو منشور با دولت غیر عضو منعقد شود، در اینجا این سوال مطرح می‌شود که آیا رعایت مقررات منشور بر آن معاهده اولویت دارد یا خیر؟

ذکر این نکته لازم است که به هنگام تصویب ماده ۳۰ کنوانسیون حقوق معاهدات در وین، نماینده دولت سوئیس (که در آن زمان کشورش عضو ملل متحد نبود) به فرمول مندرج در بند ۱ ماده ۳ کنوانسیون وین ۱۹۶۹ که به برتری ماده ۱۰۳ منشور بر دیگر معاهدات اشاره کرده بود، اعتراض کرد و اعلام نمود که این کشور به‌عنوان دولت غیر عضو ملل متحد و در نتیجه همچون دولتی ثالث، الزامی به رعایت مفاد ماده ۱۰۳ منشور ندارد (Villiger, 2009: p.401). گروهی از حقوق‌دانان همچون «لرد مک نیر» و «پاولون» نیز بر این اعتقادند که حتی منشور ملل متحد نیز از این اختیار برخوردار نیست که رعایت قواعد خود را برای دول غیر عضو الزامی نماید (Pauwelyn, 2003: p.338) اما «برونو سیما» معتقد است که متن ماده ۱۰۳ منشور فرقی و تمایزی میان تعهدات میان اعضای ملل متحد و تعهدات در برابر دول غیر عضو سازمان قائل نمی‌شود (Simma, 2002: p.1295). «برنارد» نیز هرچند به این نکته اذعان دارد که دول غیر عضو به استثنای بند ۶ ماده ۲ منشور، تعهدی نسبت به رعایت مقررات منشور از جمله پیروی از تصمیمات ارکان آن همچون شورای امنیت ندارند. با وجود این، اضافه می‌کند که دلایل مناسبی وجود دارند که ما را به این نتیجه‌گیری رهنمون می‌شود که معاهدات با دول ثالث که تعارضی صریح با مقررات منشور داشته باشند، نه تنها لازم‌الاجرا نخواهند بود بلکه باطل هستند زیرا منشور به قانون اساسی جامعه بین‌المللی تبدیل شده است و دول ثالث در روابط قراردادی و غیر قراردادی با دول عضو ملل متحد می‌بایست به رعایت تعهدات ناشی از منشور احترام گذارند چه آنکه منطوق و همچنین موضوع و هدف ماده ۱۰۳ منشور نیز حاکی از آن است که دول عضو مجاز نیستند که چنین معاهداتی را اجرا کنند (Bernhardt, 2002: p.1298). حال اگر پس از انعقاد معاهده‌ای با دولت غیر عضو سازمان، تعهد جدیدی بر اساس مقررات

منشور پدید آید، در این صورت، حداقل این تردید پیش خواهد آمد که آیا آن دولت از این به بعد می‌تواند به حقوق قراردادی خود در برابر دولت عضو سازمان استناد کند؟ برنارد معتقد است در این وضعیت، دولت ثالث حداقل می‌تواند در صورت عدم اجرای تعهد از سوی دولت عضو، تقاضای خسارت کند زیرا تعهدات منشور و ماده ۱۰۳ برای دولت عضو الزام‌آور است (همان). بنابراین باید میان دو نوع معاهدات تفاوت قائل شد:

۱- معاهداتی که در زمان انعقاد، با مفاد منشور و یا قطعنامه‌های الزام‌آور سازمان ملل متحد مغایرت دارند. در این جا به نظر می‌رسد که آن معاهده فاقد اثر اجرایی است. زیرا دولت غیر عضو نیز بابت انعقاد معاهده‌ای که مغایر مقررات منشور می‌باشد، مرتکب تقصیر شده است.

۲- جایی که معاهده در زمان انعقاد، مغایرتی با مقررات منشور و یا قطعنامه‌های الزام‌آور سازمان ندارد اما پس از انعقاد معاهده، و در اثر تجدید نظر و یا اصلاح منشور، مغایرتی میان معاهده مذکور با مقررات منشور پدید می‌آید و یا رعایت آن معاهده با اجرای یکی از قطعنامه‌ها اخیرالصدور شورای امنیت مغایرت پیدا می‌کند، در اینگونه موارد هم به نظر «برنارد» می‌بایست به دولت ثالث حق داد تا بابت عدم رعایت آن معاهده از دولت عضو منشور تقاضای جبران خسارت کند. بدیهی است دولت عضو سازمان نیز بر اساس ماده ۵۰ منشور ملل متحد حق دارد از سازمان در این خصوص تقاضای کمک نماید^۱.

«کنفورتی» نیز می‌نویسد که ماده ۱۰۳ به روشنی ناظر به دول عضو ملل متحد می‌باشد اما در مواردی نیز ممکن است برای دول ثالث آثاری به بار آورد. به این معنا که دول ثالث مطمئناً نمی‌توانند نزد ارکان مختلف به ملل متحد به موافقتنامه‌ای با دول عضو ملل متحد استناد نمایند که مغایر مقررات منشور ملل متحد باشد (Conforti, 2005: p.130).

سوال دیگری می‌تواند در این زمینه مطرح شود. اگر سازمان ملل متحد از دول غیر عضو تقاضا کند که به اجرای اقدامات قهری سازمان در برابر اقدامات تجاوزکارانه یک دولت عضو

۱ - ماده ۵۰- هرگاه شورای امنیت اقدامات احتیاطی یا قهری علیه کشوری معمول دارد هر کشور دیگر که خود را مواجه با مشکلات اقتصادی خاصی ناشی از اجرای آن اقدامات بیابد اعم از اینکه عضو ملل متحد باشد یا نه حق خواهد داشت در مورد حل آن مشکلات با شورای امنیت مشورت نماید.

کمک رسانی کند، در این صورت اگر انجام آن اقدامات، مغایر تعهدات قراردادی دولت غیر عضو در برابر دولت مورد تحریم باشد، آیا می‌تواند از انجام آن تعهدات سرباز زند؟ «برنارد» می‌گوید پاسخ به این سوال را در ماده ۱۰۳ نمی‌توان یافت بلکه تنها در ملاحظات کلی یافت می‌شود. دولت غیر عضو محق است در راستای دفاع از ارزش‌های صلح و امنیت بین‌المللی از انجام تعهدات قراردادی خودداری کند. در این چارچوب تنها از ماده ۱۰۳ نمی‌توان کمک گرفت بلکه لازم است به مفاهیم قواعد آمره، تعهدات آمره و حتی نظریه تغییر بنیادین اوضاع و احوال استناد کرد (Bernhardt, 2002: p.1298).

گزارشگر ویژه کمیسیون حقوق بین‌الملل در موضوع حقوق معاهدات (سر همفیری والداک) «با تکیه بر یکی از آرای دیوان بین‌المللی دادگستری (قضیه حادثه هوایی ۲۷ ژوئیه ۱۹۵۵) و استمداد از آموزه‌های بین‌المللی معاصر معتقد بود که ماده ۱۰۳ تأثیری بر حقوق دولت غیر عضو ملل متحد، که از معاهده معارض با منشور به دست آورده است، نمی‌گذارد. به همین سبب اگر اجرای چنان معاهده‌ای متوقف شود، دولت غیر عضو حق دارد خواستار جبران خسارت ناشی از این اقدام شود. البته مباحثات کمیسیون حقوق بین‌الملل در این باره به جایی نرسید و در نتیجه نظر گزارشگر ویژه تأثیری از خود به جای نگذاشت» (فلسفی، ۱۳۷۹: ۵۱۲). حال این سوال مطرح است آیا تعهد به رعایت قطعنامه‌ها و تحریم‌های مصوب شورای امنیت برای دول غیر عضو نیز الزام‌آور است یا نه؟ «در واقع اگر فرض شود که ماده ۱۰۳ منشور ویژگی عرفی دارد در این صورت پاسخ مثبت است و بالطبع تعهدات مندرج در منشور بر تعهدات دولت‌های غیرعضو برتری دارند» (بیگزاده، ۱۳۸۹: ۳۲۳). قاعده سنتی آن است که دولت‌ها ملزم به رعایت تعهدی نیستند که نسبت به آن ثالث محسوب می‌شوند. اما گروهی دیگر معتقدند که بر اساس بند ۶ ماده ۲ منشور می‌توان چنین تعهدی را استخراج نمود. رویه شورای امنیت نشان از آن دارد که در غالب موارد، شورای امنیت بر آن بوده است که تمامی کشورها را متعهد به رعایت تحریم‌ها نماید. تاکنون شورای امنیت تنها در دو مورد، قطعنامه را خطاب به دول عضو صادر کرده است که عبارت بوده‌اند از قطعنامه شماره ۲۳۲ (رودزیای جنوبی) و قطعنامه ۱۷۱۸ (کره شمالی). در ۲۳ مورد تحریم دیگر، شورای امنیت از عبارت «تمامی دولت‌ها باید» استفاده کرده است. همچنین

تعدادی از دول غیر عضو از جمله جمهوری کره و سوئیس (قبل از عضویت) و واتیکان، اقداماتی جهت رعایت تحریم‌ها انجام داده‌اند (Galicki, 2008: p.67).

۲-۳- تعهدات دیگر تابعان حقوق بین‌الملل

برتری مندرج در ماده ۱۰۳ منشور، نه فقط در مورد تعهدات دولت‌ها قابل اعمال است، بلکه در مورد تعهدات سایر تابعان حقوق بین‌الملل نیز قابلیت اجرا دارد. برای مثال ماده ۳۰ بند ۶ کنوانسیون ۱۹۸۶ وین در مورد «معاهدات منعقدہ فی‌مابین دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی یا فی‌مابین سازمان‌های بین‌المللی» اعلام می‌دارد که تعهدات مندرج در منشور نسبت به تعهدات ناشی از معاهدات سازمان‌های بین‌المللی برتری دارند (بیگزاده، ۱۳۸۹: ۳۲۲-۳۲۳). ذکر این نکته لازم است که اسناد مؤسس تشکیل سازمان‌های بین‌المللی دولتی، نظر به آنکه از سوی دولت‌ها تدوین می‌گردند مشمول مقررات کنوانسیون معاهدات وین ۱۹۶۹ هستند^۱ (Simma, 2002: p.1294).

نکته جالب اینکه بند ۶ ماده ۳۰ کنوانسیون ۱۹۸۶ بیان می‌دارد که در تعارض میان تعهدات ناشی از منشور ملل متحد و تعهدات ناشی از یک معاهده، تعهدات ناشی از منشور حکومت خواهد نمود و بند ۱ ماده ۲ همین کنوانسیون می‌گوید منظور از معاهده، معاهدات میان کشورها و سازمان‌های بین‌المللی و معاهدات میان سازمان‌های بین‌المللی است. این در حالی است که ماده ۱۰۳ منشور صحبت از تعارض تعهدات ناشی از منشور برای کشورهای عضو و تعهدات ناشی از دیگر معاهدات بین‌المللی برای کشورهای عضو می‌کند و نه تعهداتی برای سازمان‌های بین‌المللی. به عبارت دیگر ماده ۱۰۳ در صورت تعارض تعهد ناشی از منشور برای یک سازمان بین‌المللی و تعهد ناشی از یک معاهده برای همان سازمان بین‌المللی، ساکت است درحالی‌که بند ۶ ماده ۳۰ این تعارض را به نفع منشور حل می‌کند.

در تفسیر ماده ۶۷ طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل راجع به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، در تأیید این مطلب که این مواد هیچ‌گونه لطمه‌ای به مقررات منشور وارد

۱- لازم به ذکر است برتری تعهدات مندرج در منشور بر تعهدات مندرج در اسناد تأسیس سازمان‌های بین‌المللی به صراحت در برخی اسناد ذکر شده است که از جمله می‌توان به ماده ۱۳۷ منشور سازمان کشورهای آمریکایی (OAS) اشاره نمود.

نمی‌سازد، نوشته شده است که ماده ۱۰۳ منشور همچون دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی را نیز متعهد به رعایت مقررات مستقیم و یا غیر مستقیم منشور می‌سازد، مثلاً اگر به موجب قطعنامه شورای امنیت، کشوری مورد تحریم تسلیحاتی قرار گیرد، مطمئناً شورای امنیت علاوه بر دولت‌ها از سازمان‌های بین‌المللی نیز می‌خواهد در چارچوب رعایت آن قطعنامه از تامین اسلحه برای دولت هدف تحریم خودداری ورزند، حتی اگر در برابر آن دولت، تعهد قراردادی داشته باشند (Report of the International Law Commission, sixty-third session, 2011: p.169; Fassbender, 1998: p.529). هدف کمیسیون حقوق بین‌الملل از درج این ماده آن بود که حقوق مسئولیت بین‌المللی مطابق منشور ملل متحد تفسیر گردد (Boon, 2011: p.107).

مشاهده شده است که شورای امنیت در رویه اخیر خود با تغییراتی اندک از فرمول واحدی در قطعنامه‌های خود استفاده می‌کند: «(شورای امنیت) از تمامی دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای دعوت می‌کند که به دقت مفاد این قطعنامه را علی‌رغم وجود هر نوع حق یا تعهدی که به موجب یک موافقتنامه یا قرارداد بین‌المللی اعطاء یا تحمیل شده است و یا هر نوع جواز و مجوزی که قبل از لازم‌الاجرا شدن اقدامات مقرر در این قطعنامه وجود داشته، رعایت نمایند». در این قطعنامه‌ها اشاره صریحی به ماده ۱۰۳ منشور نشده است. در عوض از تعهد کلیه دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و نه تنها دول عضو سخن به میان آمده است. همچنین تنها اشاره به تعهدات مندرج در معاهدات بین‌المللی نیست بلکه تعهدات ناشی از قراردادهای خصوصی و مجوزهای دولتی را در بر می‌گیرد.

۴- آثار حقوقی اولویت تعهدات ناشی از منشور

در بخش پایانی باید دید که نتایج اولویت تعهدات ناشی از منشور بر موافقتنامه‌های مغایر با منشور چیست؟ در ماده ۱۰۳ تنها مقرر گردیده است که منشور از اولویت بالاتری برخوردار است و تعهدات ناشی از منشور، بر دیگر تعهدات برتری دارد (Simma, 2002:)

1295 p.) و اعلام نگردید که آیا این معاهدات مغایر، باطل (void)، قابل ابطال (voidable)، معلق (suspended) و یا غیرقابل اجرا (unenforceable) هستند. گروهی از نویسندگان با تلقی منشور به عنوان «قانون اساسی» از بطلان معاهدات یا تعهدات معارض با آن دفاع می‌کنند (Bernhardt, 2002: p.1293; Fassbender, 1998: p.590).

اما گروهی دیگر از حقوق دانان معتقدند که از عبارت «اولویت داشتن» (prevail) مفاهیمی همچون بطلان و ملغی الاثر بودن و یا حتی تعلیق تعهدات استنباط نمی‌شود. تنها می‌توان گفت که دولت مجاز نیست تعهدی را اجرا کند که مغایر منشور است. بنابراین نباید معاهدات معارض را باطل دانست (Fragmentation of international law, 2006: para.334; Galicki, 2008: p.55). در واقع، نظر غالب این است که تعهدات معارض با منشور به طور موقت به حالت تعلیق درمی‌آیند. زیرا هدف ماده ۱۰۳ تضمین اجرای درست ضمانت اجراهای (مجازات‌های) متخذ توسط سازمان ملل متحد می‌باشد بنابراین نیازی به ابطال تعهدات معارض با منشور نیست، چون که کارایی ضمانت اجراها (مجازات‌ها) مستلزم این ابطال نیست (بیگزاده، ۱۳۸۹: ۳۳۴). البته اگر معاهده با تعهدات بنیادین منشور معارض باشد در آن صورت بطلان معاهده اجتناب ناپذیر خواهد بود زیرا «آن تعهد در واقع در تعارض دایم با منشور است و اجرای آن منجر به نقض دایمی منشور خواهد شد» (همان). «سر همفری والداک» گزارشگر ویژه کمیسیون حقوق بین‌الملل نیز اعتقاد داشت که ماده ۱۰۳ بر اعتبار معاهدات معارض تأثیر نمی‌گذارد و چند تن از اعضای کمیسیون نیز از این نظر دفاع کردند (فلسفی، ۱۳۷۹: ص ۵۱۱). النهایه کمیسیون حقوق بین‌الملل در تفسیر طرح «چندپارگی حقوق بین‌الملل» و در بررسی اعمال و اثر قواعد آمره و ماده ۱۰۳ منشور اعلام داشت «الف: قاعده‌ای که با یک قاعده آمره معارض باشد، به‌خودی‌خود باطل خواهد بود. ب: اگر قاعده‌ای با ماده ۱۰۳ منشور معارض باشد، در نتیجه آن تعارض و تا میزان آن تعارض، قابلیت اعمال خود را از دست می‌دهد» (Fragmentation of international law, 2006: para.41). گزارش «کمیته مجمع عمومی در مورد اقدامات دسته جمعی» نیز موید این ادعاست که معاهدات مغایر با منشور باطل نیستند. در این گزارش آمده است: «مهم است یادآور شویم که در نتیجه اجرای اقدامات جمعی ملل متحد، مسئولیتی حقوقی

به خاطر عدم اجرای معاهدات یا دیگر موافقتنامه‌های بین‌المللی نخواهیم داشت» (Simma, 2002: p.1296).

نتیجه‌گیری

ماده ۱۰۳ منشور، تعهدات ناشی از منشور ملل متحد را بر دیگر تعهدات دول عضو به‌موجب هر موافقتنامه بین‌المللی دیگر، برتر دانسته است. کمیسیون حقوق بین‌الملل در بند ۱ ماده ۳۰ کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹، بی‌آنکه دامنه و حدود و ثغور این ماده را مشخص کند، تنها اولویت مقررات منشور را بر دیگر تعهدات بین‌المللی با اشاره به ماده ۱۰۳ منشور تکرار کرد. علی‌رغم مخالفت اقلیتی از حقوق‌دانان، امروزه در رویه قضایی بین‌المللی از جمله دیوان بین‌المللی دادگستری و گزارش‌های کمیسیون حقوق بین‌الملل در چند سال اخیر، پذیرفته شده است که علاوه بر مقررات و اصول صریح منشور، تصمیمات الزام‌آور ارکان مختلف سازمان ملل متحد به‌ویژه قطعنامه‌های شورای امنیت که بر اساس فصل هفتم صادر شده‌اند نیز بر دیگر تعهدات معارض دول عضو اولویت دارند. همچنین هرچند که منطوق ماده ۱۰۳ منشور، تنها از اولویت منشور بر تعهدات دول عضو به‌موجب هر موافقتنامه بین‌المللی دیگر، سخن می‌گوید اما نظر به اهمیت، ساختار و ویژگی قانون اساسی منشور، غالب حقوق‌دانان و نیز کمیسیون حقوق بین‌الملل بر این اعتقاد هستند که تعهدات ناشی از منشور بر تعهدات معارض ناشی از حقوق بین‌الملل عرفی نیز برتری دارند و این اولویت حتی به تعهدات ناشی از قراردادهای خصوصی و مجوزهای دولتی نیز تسری پیدا می‌کند. حکم مندرج در ماده ۱۰۳ منشور هرچند بنا بر اصل نسبی بودن آثار معاهده متوجه دول عضو سازمان می‌باشد اما به نظر می‌رسد برای دول غیر عضو نیز واجد آثار است؛ چرا که اولاً دول ثالث مطمئناً نمی‌توانند نزد ارکان مختلف ملل متحد، به موافقتنامه‌ای با دول عضو ملل متحد استناد نمایند که مغایر مقررات منشور ملل متحد باشد. ثانیاً بنا بر مفاد بند ۶ ماده ۲ منشور، دول غیر عضو تعهداتی نسبت به همکاری با سازمان در جهت کمک به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی دارند. شورای امنیت نیز جز در دو مورد، در تمامی دیگر مواردی که دولتی را تحت تحریم قرار داده است، از تمامی دولت‌ها (عضو و غیر عضو) خواسته است نسبت به رعایت مفاد قطعنامه‌های شورا تلاش کنند.

جالب توجه است که کنوانسیون ۱۹۸۶ راجع به معاهدات میان کشورها و سازمان‌های بین‌المللی و معاهدات میان سازمان‌های بین‌المللی نیز مقرر می‌دارد که تعهدات مندرج در منشور نسبت به تعهدات ناشی از معاهدات سازمان‌های بین‌المللی برتری دارند. درحالی‌که در ماده ۱۰۳ منشور تنها به اولویت مقررات منشور بر تعهدات قراردادی دولت‌ها اشاره شده است. بر همین اساس، سازمان‌های بین‌المللی نیز خود را متعهد به رعایت قطعنامه‌های شورای امنیت علیه دولت‌ها دانسته‌اند. اثر حقوقی اولویت تعهدات ناشی از منشور آن است که این معاهدات معارض تا زمان رفع تعارض به حالت تعلیق در خواهند آمد مگر آنکه مفاد آن معاهده با تعهدات بنیادین منشور معارض باشد که در این صورت، بطلان معاهده اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. بنابراین اعتقاد به بطلان کلی معاهدات معارض صحیح نیست زیرا ماده ۱۰۳ منشور تنها از اولویت مقررات منشور سخن می‌گوید لذا اگر تعهدی قراردادی با رعایت قطعنامه‌های الزام‌آور شورای امنیت که بر اساس فصل هفتم صادر شده است، معارض باشد، آن معاهده تا زمان رفع تحریم‌های شورای امنیت تعلیق خواهد شد.

منابع

الف) فارسی

- ۱- بیگزاده، ابراهیم (۱۳۸۹)، *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*، چاپ اول، تهران، مجد.
- ۲- فلسفی، هدایت‌الله (۱۳۷۹)، *حقوق بین‌الملل معاهدات*، چاپ اول، تهران، فرهنگ نشر نو.

ب) لاتین

- 1- Boon E. Kristen (2011), “*Regime Conflicts and the UN Security Council: Applying the Law of Responsibility*”, The Geo.Wash. International Law Rew, volume: 42, 2011.
- 2- Bowett Derek (1994), ‘The Impact of Security Council Decisions on Dispute Settlement Proce- dures’, *The European Journal of International Law*, volume:5, pp.89-101.
- 3- Conforti Benedetto (2005), *The Law and Practice of the United Nations*, Third Revised Edition, Martinus Nijhoff Publishers.
- 4- Cryer Robert (2006), “Sudan, Resolution 1593, and International Criminal Justice”, *Leiden Journal of International Law*, volume: 19, pp. 195–222.
- 5- Ehlers Peter, Elisabeth Mann-Borgese, Rudiger Wolfrum (2002), *Marine Issues*, Kluwer Law International.
- 6- Fassbender Bardo (1998), ‘The United Nations Charter as Constitution of the International Community’, *Columbia Journal of Transnational Law*, volume: 36, pp. 529- 577.
- 7- Frank Thomas (1992), ‘The Powers of Appreciation: Who Is the Ultimate Guardian of UN Legality’, *AJIL*, volume:86, pp. 519-523
- 8- Galicki Zdzislaw (2008), “Heirarchy in International Law within the Context of it’s Fragmentation”, in *International Law between Universalism and Fragmentation*, Jsabelle Buffard, James Crawford, Alain Pellet, Stefan Wittich, Martinus Nijhoff Publisher.
- 9- Gardam G Judith. (1996), ‘Legal Restraints on Security Council Military Enforcement Action’, *Michigan Journal of International Law*, volume: 17.
- 10- Glennon J.Michael (2001), *Limits of Law, Prerogatives of powers*,

- Palgrave Publisher LTD.
- 11- Jeremy Matam Farrall (2007), *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge University Press.
 - 12- Kaczorowska Alina (2002), *Public International Law*, London: Old Bailey Press.
 - 13- Marschik Axel (2005), *The Security Council as World Legislator?: Theory, Practice & Consequences of an Expansion of Powers*, New York University School of Law New York, see www.ilj.orj.
 - 14- McLaughlin Rob (2008), "The Legal Regime Applicable to Use of Lethal Force When Operating under a United Nations Security Council Chapter VII Mandate Authorizing All Necessary Means", *Journal of Conflict & Security Law*, volume: 12, No. 3, 389-417.
 - 15- Meyers S. Daniel (2008), "The Transatlantic Divide Over the Implementation and Enforcement of Security Council Resolutions", *California Western International Law Journal*, Volume: 38, No:2, pp.255-285.
 - 16- Orakhelashvili Alexander (2005), "*The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of United Nations Security Council Resolutions*", *The European Journal of International Law*, Volume:16, no.1, 59-88.
 - 17- Osterdahl Inger, (2005), "THE EXCEPTION AS THE RULE: LAWMAKING ON FORCE AND HUMAN RIGHTS BY THE UN SECURITY COUNCIL", *Journal of Conflict & Security Law*, Volume: 10 .No. 1, 1-20.
 - 18- Pauwelyn Joost (2003), *Conflict of Norms in Public International Law*, Cambridge University Press.
 - 19- Pronto Arnold & Michael Wood (2010), *The International Law Commission*, volume: iv. 1999-2009, Oxford University Press.
 - 20- Schott Jared (2007), "Chapter VII as Exception: Security Council Action and the Regulative Ideal of Emergency", *Northwestern Journal of International Human Rights*, Volume: 6, Issue 1.
 - 21- Simma, Bruno, Mosler Hermann, Randelzhofer Albrecht, Tomuschat Christian and Wolfrum Rudiger (2002), *The Charter of the United Nation*, Oxford university Press, Second Edition.

- 22- Spinedi Marina (2002), "From One Codification to Another: Bilateralism and Multilateralism in the Genesis of the Codification of the Law of Treaties and the Law of State Responsibility", *The European Journal of International Law*, Volume: 13, No. 5, pp. 1099-1125.
- 23- Villiger V. Mark (2009), *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Martinus Nijhoff Publisher.
- 24- Wheatley Steven (2010), *The Democratic Legitimacy of International Law*, Oxford and Portland Oregon.
- 25- Yihdego W. Zeray (2007), THE ROLE OF SECURITY COUNCIL ARMS EMBARGOES IN STEMMING DESTABILIZING TRANSFERS OF SMALL ARMS AND LIGHT WEAPONS (SALW): RECENT DEVELOPMENTS AND CHALLENGES, *Netherlands International Law Review*, pp. 115-132.