

مبانی حقوقی مشارکت سازمان‌های بین‌المللی در اجرای تصمیمات شورای امنیت

مهدی حدادی^{۱*}، علی احدی کرتق^۲

چکیده

سازمان‌های بین‌المللی از ابزارهای نیرومندی برای اجرای تصمیمات شورای امنیت برخوردارند. این سازمان‌ها به منظور مشارکت در روند اجرای تصمیمات شورای امنیت، به مبانی حقوقی خاص آن نیاز دارند. از جمله مبانی حقوق مشارکت سازمان‌های بین‌المللی می‌توان به دو دسته کلی اشاره کرد: ۱. قواعد سازمان بین‌المللی و ۲. مقررات منشور ملل متحد. دسته نخست شامل اساس‌نامه سازمان‌های بین‌المللی، رویه، اختیارات ضمنی و دسته دوم شامل مقررات فصل هفتم (بند ۲ ماده ۴۸) و هشتم منشور از جمله مبانی ورود سازمان‌های بین‌المللی برای اجرای تصمیمات شورای امنیت است.

کلیدواژگان

اساس‌نامه، اختیارات ضمنی، تصمیمات شورای امنیت، سازمان‌های بین‌المللی، رویه، فصل هفتم منشور، فصل هشتم منشور.

۱. استادیار، دانشکده حقوق، پردیس فارابی دانشگاه تهران، تهران (نویسنده مسئول). Email: mhaddady@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دوره دکترای حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

Email: Ahadia48@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۱۱/۱۱، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۵/۰۴

مقدمه

سازمان‌های بین‌المللی اعمال حقوقی خود را از طریق تصمیماتی که در ارگان‌های متشکل از اعضا یا ارگان‌های متشکل از کارگزاران بین‌المللی اتخاذ می‌شوند، انجام می‌دهند (زمانی، ۱۳۹۲: ۱۶۶). این تصمیمات ممکن است برای اعضای سازمان موجد تعهداتی شود و آن‌ها را به اجرای آن تصمیمات متعهد کند. سازمان ملل از جمله سازمان‌هایی است که تصمیمات الزام‌آور یا غیرالزام‌آور خود را از طریق ارگان‌های مختلف (از جمله شورای امنیت) اتخاذ و کشورها را به اجرای آن تصمیمات دعوت می‌کند. شورای امنیت به منزله یکی از ارگان‌های سازمان ملل تنها به درخواست از دولت‌ها بسنده نکرده و از سازمان‌های بین‌المللی نیز برای اجرای تصمیمات خود دعوت به مشارکت و همکاری کرده است.

عزم سازمان‌های بین‌المللی برای اجرای تصمیمات شورای امنیت به منظور همکاری آن‌ها و سازمان ملل نیازمند مبانی حقوقی خاص خود است. برای بررسی این مبانی باید به قواعد دو سازمان رجوع کرد. اکنون در ادامه دو مبنای اصلی مشارکت سازمان‌های بین‌المللی در اجرای تصمیمات شورای امنیت یعنی قواعد سازمان‌های بین‌المللی و قواعد منشور ملل متحد را بررسی خواهیم کرد.

قواعد سازمان‌های بین‌المللی

طبق ماده ۲ (بند ۱۰) کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۸۶ وین، قواعد ایجادکننده و اداره‌کننده سازمان‌های بین‌المللی عبارت‌اند از: سند تأسیس سازمان، تصمیمات، قطعنامه‌های تنظیم‌شده طبق آن‌ها و رویه تثبیت‌شده سازمان.^۱ در بند دوم ماده ۲ طرح مسئولیت بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی نیز همین عبارات تکرار شده است (ILC Reports, 2011, Art. 2(b)).

۱. اساس نامه سازمان‌های بین‌المللی

مفهوم اساس نامه دو معنا دارد؛ در معنای نخست منظور معاهده‌ای است که میان تابعان حقوق بین‌الملل برای تأسیس یک سازمان بین‌المللی منعقد می‌شود. دوم آنکه معنایی عام دارد و شامل همه قواعد حقوقی است که ایجادکننده و اداره‌کننده سازمان‌اند (Schermers & Blokker, 2011: 727). در این بین اساس نامه سازمان به مثابه سند موجودیت بخش سازمان، از اهمیت بیشتری در میان قواعد سازمان برخوردار است. سند مؤسس یک سازمان بین‌المللی از لحاظ شکلی، میثاقی بین‌المللی و از نظر محتوا

1. Vienna Convention on the Law of Treaties, 1986, Article 2 (j).

قانونی اساسی است. این سند به سازمان بین‌المللی استقلال و نظم حقوقی می‌دهد که فقط در محدوده آن سند رشد و توسعه می‌یابد و از پیش اشتغالات آن سازمان را تنظیم می‌کند (فلسفی، ۱۳۷۲: ۴۵).

سند تأسیس کامل دربردارنده صلاحیت‌ها، ساختار و کارکردهای یک سازمان است. از دیدگاه صرف حقوقی هدف کارکردی^۱ (منظور وظایفی است که سازمان برای نیل به اهداف خود باید انجام دهد) سه جنبه دارد که اولی جنبه تجویزی است.^۲ تعریف وظایف و کارکردها به سازمان بین‌المللی اجازه می‌دهد که دارای ساختار، صلاحیت و اسناد حقوقی لازم باشد تا بهبود و بی‌هدف عمل نکند، بلکه اهداف سازمان را محقق کند. دومین جنبه، جنبه تعدیل‌کننده^۳ است که مکمل مورد اول است و محدوده صلاحیت‌ها را تعیین می‌کند. به عبارت دیگر، اهداف سازمان تعیین‌کننده محدوده اعمال حقوقی آن سازمان است. یکی از مثال‌های محدودیت بر صلاحیت سازمان‌های بین‌المللی بند ۷ ماده ۲ منشور است که می‌تواند در تفسیر کارکردهای سازمان مؤثر باشد.

سوم جنبه تعهدی است؛ سازمان‌ها متعهدند کارکردهایی را که اعضا در سند مؤسس به آن‌ها سپرده‌اند، انجام دهند. درواقع این بخش بیانگر آن است که سازمان چه کاری باید انجام دهد (Schermers & Blokker, 2011: 19).

دیوان بین‌المللی دادگستری تصریح کرده است که معاهده مؤسس می‌تواند به منزله مکانیزمی برای اعطای اختیارات از سوی دولت‌ها به سازمان‌های بین‌المللی باشد. دیوان در نظر مشورتی خود درخصوص سازمان جهانی بهداشت اعلام کرد: «اختیارات اعطایی به سازمان‌های بین‌المللی، عموماً در معاهدات مؤسس باید تصریح شوند» (ICJ reports, 1996: 79).

ویژگی دیگر متمایزکننده اسناد مؤسس سازمان‌های بین‌المللی قواعدی است که بر تفسیر آن‌ها حاکم است، زیرا این اسناد در آن واحد هم ویژگی قراردادی (Conventional) و هم اساسی (Institutional) دارند. ماهیت سازمان ایجادشده، اهدافی که از سوی مؤسسان به آن سپرده شده است، انگیزه‌های لازم برای عملکرد و رویه مؤثر، که هنگام تفسیر سند مؤسس باید بررسی شوند، (ICJ Report, 1976: 74) در تفسیر یک معاهده عادی مدنظر نیست.

به هر حال این حقیقت را نمی‌توان نادیده گرفت که سازمان‌های بین‌المللی اشخاص حقوقی‌اند که فعالیت‌هایشان طبق قانون انجام می‌شود که این قانون شامل قواعد عام بین‌المللی، سند مؤسس و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی است. به عبارت دیگر، سازمان‌های بین‌المللی دو نوع منبع حقوقی دارند؛ داخلی و خارجی (Sands & Klein, 2001: 441).

مقرراتی که در سند مؤسس سازمان متجلی می‌شود، درواقع شناسنامه سازمان بین‌المللی

1. Functional finality
2. Authorization
3. Moderation or limitation

است. شناسنامه‌ای که دیگر بازیگران با توجه به مشخصات و با اعتماد به آن، با سازمان ارتباط برقرار می‌کنند. طبق اصل عمل بر مبنای قانون و در محدوده قانون (Principle of Constitutionality) یک تعهد حقوقی برای همه سازمان‌های بین‌المللی برای انجام کارکردها و اعمال اختیارات مطابق با قواعد سازمان بین‌المللی وجود دارد. اصلی که به طور ضمنی در قضیه برخی هزینه‌ها به آن اشاره شده است (ICJ Reports, 1962: 167).

حال سؤال این است که آیا دولت‌های عضو یک سازمان در سند مؤسس هر اختیاری را می‌توانند درج کنند؟ و به طور خاص می‌توانند بدون وجود موافقت‌نامه با سازمان ملل متحد، به منظور اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت صلاحیت‌هایی در سند تأسیس سازمان بگنجانند؟ برای درج اختیارات و صلاحیت‌ها برای یک سازمان دو نوع محدودیت وجود دارد:

اول آنکه، سازمان‌های بین‌المللی پس از ایجاد مانند سایر تابعان حقوق بین‌الملل به قواعد عام حقوق بین‌الملل ملتزمند و باید قواعد عرفی^۱، معاهده‌ای^۲ و قواعد امره حقوق بین‌الملل را رعایت کنند. چنانچه شورای امنیت در قطعنامه‌های خود چنین مقرراتی تصویب کرده باشد، سازمان‌های بین‌المللی نمی‌توانند نسبت بدان‌ها بی‌اعتنا باشند. در نتیجه سازمان‌های بین‌المللی در تعیین اختیارات خود دارای قدرت بی حد و حصر نیستند. البته نقش کمرنگ سازمان‌های بین‌المللی در ایجاد بسیاری از عرف‌های بین‌المللی مانع التزام آن‌ها به رعایت قواعد عرفی نیست؛ زیرا لازمه التزام تابعان بین‌المللی به یک قاعده عرفی مشارکت آن‌ها در روند شکل‌گیری و تثبیت آن قاعده نیست (ICJ Reports, 1951: 131).

دوم آنکه، دولت‌های عضو یک سازمان بین‌المللی که قصد دارند آن سازمان برای اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت وارد عمل شود و در سند تأسیس مقرراتی درج کند، باید محدودیت‌هایی را که شورای امنیت خود بدان‌ها پایبند است یا باید باشد را رعایت کنند. همان‌گونه که صلاحیت‌های شورای امنیت از متن منشور ملل متحد سرچشمه می‌گیرد، (Joyner, 2012: 234) به همان طریق شورا تابع محدودیت‌های مقرر در همان متن است.^۳

۱. دیوان دادگستری جوامع اروپایی در رویه قضایی خویش نشان داده است که جامعه به‌منزله یک شخص حقوق بین‌الملل به حقوق بین‌الملل عرفی ملتزم است (زمانی، ۱۳۹۲: ۱۳۳).

۲. طبق نظر مشورتی دیوان دادگستری بین‌المللی در قضیه موافقت‌نامه دولت مصر با سازمان جهانی بهداشت، سازمان‌های بین‌المللی علاوه بر سند مؤسس، به موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، حقوق بین‌الملل عام و اصل وفای به عهد ملتزمند (ICJ Report, 1980: 89-90).

۳. همان‌طور که شعبه تجدیدنظر دیوان بین‌المللی کیفری یوگسلاوی سابق مقرر داشت: «شورای امنیت یکی از ارگان‌های یک سازمان بین‌المللی است که توسط معاهده‌ای که سند مؤسس آن سازمان است، ایجاد شده است. از این رو، شورای امنیت تابع برخی محدودیت‌های همان سند اساسی است، هرچند که ممکن است طبق آن سند اختیارات وسیعی داشته باشد. در هیچ موردی آن اختیارات نمی‌توانند فراتر از حوزه صلاحیت‌های سازمان روند و آن اختیارات محدودیت خاص دیگری را که ممکن است ناشی از تقسیمات

بنا بر دکترین نمایندگی، دولت‌ها از سازمان‌های بین‌المللی به منزله یک نماینده در اجرای این قطعنامه استفاده می‌کنند (Seyersted, 2008: 383). اصل (در اینجا یعنی دولت‌ها) تنها اختیاراتی را می‌تواند به نماینده خویش واگذار کند که خود از آن‌ها برخوردار باشد. به عبارت دیگر، نماینده نیز تابع همان محدودیت‌هایی است که اصل دارد. البته ورود سازمان‌ها به عرصه اجرای تصمیمات شورای امنیت به موارد تصریح‌شده در اسناد مؤسس محدود نیست، بلکه برخی سازمان‌ها با استناد به اختیارات ضمنی و رویه خود به اجرای تصمیمات شورای امنیت مبادرت کرده‌اند.

۲. نقش رویه سازمان‌ها در اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت

در بند دهم ماده ۲ کنوانسیون وین حقوق معاهدات ۱۹۸۶ در روابط دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی پذیرش مفهومی به نام رویه سازمان‌های بین‌المللی صورت گرفت. رویه سازمان‌های بین‌المللی در واقع تفسیر عملی آن‌ها از مقررات اساس نامه است. رویه مکمل اسناد سازمان در اعمال مقررات آن سازمان نیز است. اهمیت رویه به اندازه‌ای است که در صورت روشن نشدن سند مؤسس به برخورداری سازمان از شخصیت حقوقی می‌تواند مثبت شخصیت حقوقی باشد (Seyersted, 2008: 383).

اهمیت رویه در تفسیر قطعنامه‌های شورای امنیت در مقایسه با تفسیر دیگر انواع معاهدات انکارناپذیر است (ICJ reports, 2010: 94). در نظر گرفتن رویه سازمان هنگام تفسیر سند مؤسس راهی برای وفق دادن اسناد با مقتضیات است (Peters, 2012: 620). مفسران منشور ملل متحد از رویه سازمانی، به منظور تفسیر مقررات منشور تا جایی که به منظور اهداف سازمان باشد، استفاده می‌کنند. سازمان تجارت جهانی و ارگان‌های حقوق بشری به طور مستمر بر رویه سازمانی به منزله یک سابقه حقوقی تأکید کرده‌اند (Alvarez, 2006: 89).^۱ در این بین باید میان دو نوع رویه تفکیک قائل شویم؛ ابتدا رویه بعدی^۲ و دیگری رویه

داخلی سازمان باشد تحمیل نمی‌کنند. در هیچ موردی نه متن و نه روح منشور، شورای امنیت را به عنوان یک نهاد فراقانونی که ملتزم به قانون نباشد، شناسایی نکرده‌اند» (Prosecutor v. Tadic, 1995).
 ۱. تأثیر رویه به حدی است که می‌تواند مقررات اساس نامه سازمان را تغییر دهد و همیشه این گونه نیست که به منظور اجرای مقررات اساس نامه پدید آمده باشد. مثال بارز آن بند ۳ ماده ۲۷ منشور ملل متحد است. این ماده رأی مثبت اعضای دائم برای تصمیماتی که در زمینه غیر از آیین کار شورای امنیت اتخاذ می‌شود را لازم و ضروری می‌داند، اما با رویه‌ای که شورای امنیت در پیش گرفت آرای ممتنع نیز همان آثار آرای مثبت را دارا شدند. دیوان بین‌المللی دادگستری نیز این رویه را در رأی مشورتی ۱۹۷۱ خود در قضیه نامیبیا پذیرفت (ICJ Reports, 1971: 22).

2. Subsequent Practice

تثبیت شده.^۱ رویه بعدی ماهیت قراردادی دارد و مبتنی بر رضایت اعضای سازمان بین‌المللی مربوطه است. برای مثال، دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه نامیبیا به رویه مستمر شورای امنیت اشاره کرد و رأی ممتنع اعضای دائم را به معنای رأی موافق آن‌ها طبق بند ۳ ماده ۲۷ دانست. دیوان با توجه به پذیرش کلی اعضا به این نتیجه رسید، اما نتوانست دلیلی برای آن ارائه کند (ICJ Reports, 1971: 22).^۲

رویه تثبیت شده بر مبنای حقوق عرفی و ثانویه سازمان شکل می‌گیرد. برای مثال، دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه برخی هزینه‌ها از قطعنامه‌های مجمع عمومی برای تفسیر بند ۲ ماده ۱۷ منشور ملل متحد استفاده کرد (ICJ Reports, 1962: 174). رویه تثبیت شده با حقوق بین‌الملل عرفی شباهت‌هایی دارد، اما با آن متفاوت است. با اینکه رویه تثبیت شده با اندک درجه‌ای از مشابهت، استمرار و هماهنگی همراه است و تنها از یک عملکرد صرف ناشی نمی‌شود، هنگام تغییر تدریجی با عرف متفاوت است. عبارت تثبیت شده برای احتراز از رویه‌های نامطمئن و اختلافی است (Buhler, 2001: 292-293).

نتیجه آنکه رویه بعدی یا برای به روز کردن قواعد سازمان یا در جهت اصلاح ضمنی مقررات سازمان به منظور نیل به اهدافش با توجه به اختیارات ضمنی سازمان از طریق اعضای سازمان پدید می‌آید. در صورتی که این رویه در گذر زمان با عناصری همچون اتحاد در شکل و استمرار و هماهنگی میان تمامی اعضا همراه شود، به رویه تثبیت شده تبدیل می‌شود.^۳

1. Established Practice

۲. از جمله جدیدترین اقدامات صورت گرفته به منظور روشن کردن مفهوم رویه بعدی، گزارش کمیسیون حقوق بین‌الملل است. این کمیسیون در سومین گزارش خود که با موضوع موافقت‌نامه‌های بعدی و رویه بعدی در ۷ آوریل ۲۰۱۵ منتشر شده است به نقش رویه بعدی در تفسیر معاهدات مؤسس سازمان‌های بین‌المللی اشاره می‌کند و با اشاره به مواد ۳۱ تا ۳۳ کنوانسیون وین در حقوق معاهدات سه دسته از اعمال سازمان‌های بین‌المللی از قبیل ۱. رویه بعدی اطراف سند مؤسس طبق مواد ۳۱(۳)(ب) و ۳۲ کنوانسیون وین حقوق معاهدات؛ ۲. رویه ارگان‌های سازمان‌های بین‌المللی؛ ۳. ترکیب رویه ارگان‌ها و رویه بعدی اعضا را برمی‌شمرد و بر این نظر است که دیوان دادگستری بین‌المللی (البته بدون استناد به رأیی خاص) و نهادهای قضایی و شبه قضایی دولت‌ها هر سه دسته این اعمال را برای تفسیر سند مؤسس سازمان‌های بین‌المللی به رسمیت شناخته‌اند (ILC Reports, 2015: 30-31).

۳. برخی سازمان‌ها همچون ناتو با عملکرد و رویه‌های بعدی مقررات سند مؤسس خود را نادیده گرفته‌اند. این سازمان‌ها برخلاف روند اصلاح و بازنگری اسناد مؤسس سازمان‌های بین‌المللی نقش‌ها و مأموریت‌های جدیدی را بدون در نظر گرفتن مقررات اصلاح و تغییر مندرج در سند تأسیس این سازمان، برای خود تعریف کرده‌اند (Simma, 1999: 18). البته دیوان بین‌المللی دادگستری و دادگاه اداری سازمان بین‌المللی کار رویکردی اتخاذ کرده‌اند که به موجب آن در خصوص تجدیدنظر در قراردادهای ثابت، رویه می‌تواند بر حقوق نوشته چیره شود، اما با رأی دادگاه اداری سازمان بین‌المللی کار در قضیه Leger این رویکرد زیر سؤال رفت و آن مرجع رویه‌ای که مخالف اسناد مکتوب سازمان باشد را برتر از آن اسناد ندانست (Amerasinghe, 2005: 299).

بنابراین، رویه در مراحل اولیه نمی‌تواند قانون و دارای خصوصیت الزام‌آور باشد مگر اینکه در اسناد سازمان تجلی یابد. دادگاه اداری سازمان بین‌المللی در قضیه روسکو کار رویه‌ای را که برای خواهان حقی قائل نیست و هیچ تعهدی برای سازمان دربر ندارد، الزام‌آور ندانست (Amerasinghe, 2005: 292). این بدان معناست که رویه باید چنان در سازمان به رسمیت شناخته شده باشد که ایجاد حق و تعهد کند.

در حقوق بین‌الملل صلاحیت اعضای سازمان‌های بین‌المللی برای اصلاح و بازنگری سند تأسیس، با توافق دوجانبه یا رویه بعدی چند عضو بعید است (Simma, 1999: 19). این رویه مبتنی بر اصل بسیار قدیمی رضایت یا توافق همه اعضا برای اصلاح معاهده است، بنابراین بیشتر از جنبه حاکمیت ملی قابل احترام است تا آیین‌های اصلاح معاهدات چندجانبه‌ای که شکلی از تصمیم‌گیری با رأی اکثریت در آن‌ها مجاز شمرده شده است (زمانی، ۱۳۹۲: ۱۵۵).

در صورتی که سازمان شیوه تصمیم‌گیری کنسانسوس یا اجماع را انتخاب کرده باشد، می‌تواند از این طریق بدون تغییر سند تأسیس تصمیم‌گیری کند. البته هیچ اجماعی از سوی اعضای سازمان نمی‌تواند محدودیت‌هایی را که خود اعضا طبق نرم‌های اجباری حقوق بین‌الملل (مانند قواعد آمره) خارج از سازمان یا حقوق برتری چون حقوق منشور ملل متحد از جمله منع توسل به زور اتخاذ کرده‌اند نادیده بگیرد (Simma, 1999: 19). رویه نه تنها نمی‌تواند نرم‌های اجباری حقوق بین‌الملل را نادیده بگیرد، بلکه برای برتری آن بر اصول کلی حقوق دلیلی وجود ندارد. برای مثال، در موارد تعارض رویه با اصلی چون عدم تبعیض، برتری با اصل عدم تبعیض است و رویه کنار گذاشته خواهد شد (Amerasinghe, 2005: 299).

نتیجه این بحث آن است که رویه سازمانی تثبیت شده که قصد اجرای تصمیمات شورای امنیت را دارد علاوه بر اینکه باید به منظور مقررات سند مؤسس آن سازمان باشد، تنها در صورتی مشروعیت دارد که مطابق منشور و در جهت نیل به اهداف آن انجام شده باشد (Alvarez, 2006: 81). هر سازمانی اهداف مخصوص به خود دارد و به منظور تحقق آن اهداف تشکیل می‌شود، اما آن‌گاه که برای اجرای تصمیمات شورای امنیت وارد عمل می‌شود، باید از اقداماتی که مغایر با اهداف ملل متحدند خودداری کند، زیرا در غیر این صورت، همکاری با ملل متحد مفهوم خود را از دست خواهد داد.

برای اینکه رویه تثبیت شده به جزئی از قواعد سازمان‌های بین‌المللی تبدیل شود، باید در خصوص اهداف سند مؤسس باشد. نه تنها رویه بلکه اختیارات ضمنی که به منزله مبنای حقوقی دیگر اعمال سازمان‌های بین‌المللی مطرح می‌شوند، به چنین شرطی نیاز دارند.

۳. اختیارات ضمنی سازمان‌های بین‌المللی

اسناد مؤسس سازمان‌های بین‌المللی معمولاً نیازها، انتظارات و آرمان‌های اعضای سازمان را در

خود متجلی کرده و عموماً دارای عبارات کلی اند. در مقام عمل خلأهای بسیاری ممکن است در راه نیل به همان ارزش ها و انتظارات سازمان به وجود آید. توسل به اختیارات ضمنی به منظور پرکردن چنین خلأهایی پیش‌بینی شده است.

اختیارات ضمنی از دیگر مبانی حقوقی صلاحیت های یک سازمان است که در بطن متن سند تأسیس یک سازمان نهفته است و همچون رویه مبتنی بر مقررات سند تأسیس است. دکترین اختیارات ضمنی از سوی قاضی گرین هک‌ورث (Green Hackworth) در نظر مخالف خود در قضیه جبران خسارت بسط و شرح داده شد. او که از طرفداران وابستگی اختیارات ضمنی به اختیارات صریح بود، بر این نظر بود که به اختیاراتی که تصریح نشده‌اند نمی‌توان به طور آزادانه اشاره کرد. اختیارات ضمنی ناشی از اختیارات صریح و محدود به آن دسته از اختیاراتی گفته می‌شوند که برای اعمال اختیارات صریح «لازم و ضروری» به شمار می‌روند (Klabbers, 2002: 68).

دکترین اختیارات ضمنی این حسن را دارد که هنگام تفسیر سند مؤسس در مواقعی که معنای عادی مقررات سند مؤسس آشکارا به نتیجه‌ای نامعقول منجر شود، دست مفسران را برای تفسیر بازمی‌گذارد تا اختیاراتی که سند مؤسس بدان‌ها صراحت ندارد را برای سازمان رمزگشایی کند (Amerasinghe, 2005: 46).

استناد به اختیارات ضمنی تنها در چارچوب مقرراتی که از سوی سند مؤسس سازمان به طور صریح بدان اعطا شده است، قدرت مانور دارد. لذا هر تلاشی برای تفویض اختیاراتی که هماهنگ با سند مؤسس نیست، محکوم به شکست است (Shaw, 2005: 1196). معنای ضمنی بودن اختیارات سند مؤسس این است که عبارات سند مؤسس نباید برای اصلاح یا افزودن تعهدی جدید برای اعضا تفسیر شود، بلکه باید به منظور اثربخشی به حقوق و تکالیفی که دولت‌ها در سند مؤسس توافق کرده‌اند، به کار گرفته شود (Schermers & Blokker, 2011: 181-182).

یک نهاد بین‌المللی با اختیارات معین تنها کارکردهایی را می‌تواند داشته باشد که در سند مؤسس برای نیل به اهداف آن در نظر گرفته شده، اما تا جایی که اساس نامه برای او محدودیتی قائل نشده است، می‌تواند این کارکردها را به طور گسترده اعمال کند (PCIJ Reports, 1926: 64).

برای مثال، واگذار کردن اجرای اقدامات قهری از سوی شورای امنیت به سازمان‌های منطقه‌ای غیر از آن‌هایی که موضوع فصل هشتم بوده‌اند، اساساً به این منظور بوده است که شورا به نیروهای نظامی که خود فاقد آن است، دسترسی یابد. با توجه به اینکه این اقدام به منظور اهداف منشور است، با توسل به نظریه اختیارات ضمنی سازمان‌های بین‌المللی قابل توجه است (حدادی، ۱۳۸۴: ۱۱۹).

مثال دیگر، عملیات حفظ صلح است. عبارت «حفظ صلح»^۱ در منشور ملل متحد به کار نرفته و اهمیت خود را در سایهٔ رویه و دکترین به دست آورده است. مادهٔ ۱ منشور ملل متحد یکی از اهداف سازمان ملل را حفظ صلح و امنیت بین‌المللی می‌داند. با توجه به این هدف و با استناد به اختیارات ضمنی بود که سازمان ملل -با وجود پیش‌بینی نکردن در منشور- گروه ناظران صلح و واحدهای حفظ صلح را برای نیل به هدف اصلی خود تأسیس کرد. هرچند عملیات حفظ صلح در منشور ملل متحد به طور خاص ذکر نشده است، بنا بر نظر دیوان بین‌المللی دادگستری منشور به اندازهٔ کافی انعطاف‌پذیر است تا به شورای امنیت این اختیار را بدهد که حتی بدون توسل به عملیات قهری فصل هفتم بر یک مخاصمه نظارت کند (Bialke, 2008: www.westlaw.com).

گسترهٔ اختیارات ضمنی سازمان‌های بین‌المللی نیز تابع محدودیت‌هایی است. چهار محدودیت وارد بر گسترهٔ اختیارات ضمنی عبارت‌اند از:

۱. «اساسی و ضروری بودن: طبق نظر مشورتی دیوان در قضیهٔ برخی هزینه‌ها سازمان بین‌المللی تنها می‌تواند دارای آن دسته از اختیارات ضمنی شود که برای انجام وظایفش لازم و ضروری‌اند».

۲. وجود اختیارات تصریح‌شده در همان حوزه: براساس این دیدگاه که در قضیهٔ برخی هزینه‌ها به آن‌ها اشاره شد «چنانچه اختیاراتی صریح، برای نیل به اهدافی خاص، در منشور ذکر شده باشند، دیگر محملی برای استناد به اختیارات ضمنی که از منشور نشأت می‌گیرند و سازمان از طریق آن‌ها می‌تواند به کلیهٔ اهداف مورد نیاز خود نایل شود، وجود ندارد».

۳. اصول و قواعد حقوق بین‌الملل: سومین محدودیتی است که در قضیهٔ نامیبیا برای توسل به اختیارات ضمنی ارائه شد. در این قضیه دیوان ابراز داشت که صلاحیت شورای امنیت برای اتخاذ تصمیم از سوی «کنوانسیون‌های عام مانند کنوانسیون‌های حوزهٔ حقوق بشر و حقوق بشردوستانه» محدود شده است.

۴. خدشه واردنشدن به توزیع صلاحیت‌های درون‌سازمانی: در قضیهٔ برخی هزینه‌ها به این محدودیت اشاره شد. در این قضیه مسئلهٔ اصلی این بود که با توجه به مسئولیت اولیهٔ شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، «قلمرو اختیارات مجمع عمومی در حوزهٔ صلح و امنیت بین‌المللی تا کجاست» (Schermers & Blokker. 2011: 184-186).

صرف نظر از این‌گونه محدودیت‌ها، اختیارات ضمنی در پیوند با صلاحیتی که شورای امنیت طبق مادهٔ ۳۹ منشور دارد، پتانسیل جدیدی برای سازمان‌های بین‌المللی به منظور همکاری با شورای امنیت به وجود می‌آورد. شورای امنیت با توجه به صلاحیت بالایی که در تعیین عامل

1. Peace-keeping

تهدیدکننده یا ناقض صلح و امنیت بین‌المللی دارد،^۱ می‌تواند سازمان‌های دیگری را که مستقیماً با صلاحیت‌های این شورا ارتباطی ندارند در فرایند اجرای قطعنامه‌های خود درگیر کند.

لذا اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت به آن دسته از سازمان‌های بین‌المللی که تنها در حوزه صلح و امنیت بین‌المللی فعالیت دارند محدود نیست. برای مثال، می‌توان به سازمان‌های امنیتی و نظامی یا سازمان‌هایی که با هدف همکاری پدید آمده‌اند، اما رکن امنیتی نیز دارند مانند شورای صلح و امنیت در ساختار اتحادیه آفریقا اشاره کرد.

برای مثال، شورای امنیت بیماری ابولا را ناقض صلح و امنیت بین‌المللی برشمرد و همین کافی است که سازمان‌های درگیر در امر بهداشت با استناد به صلاحیت‌های ضمنی خود در مسائل بهداشت جهانی، وارد عمل در عرصه اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت شوند.^۲

همچنین، شورای امنیت در خصوص بیماری ایدز به صدور قطعنامه ۱۳۰۸ (۲۰۰۰) (با موضوع اچ آی وی) مبادرت کرد^۳ و وضعیت پیش‌آمده در آفریقا را در پی شیوع بیماری ایدز، خطری برای صلح بین‌المللی برشمرد. با اینکه شورا در این قطعنامه اشاره‌ای به سازمان بهداشت جهانی برای ورود به مسئله نکرده است، اما سازمان مزبور در برنامه‌هایی که برای مبارزه با بیماری ایدز تدوین کرد به قطعنامه‌های شورای امنیت استناد می‌کرد.

شورای امنیت بیماری ابولا را نه تنها تهدیدکننده یا ناقض صلح و امنیت بین‌المللی برشمرد، بلکه در متن قطعنامه نیز به لزوم نقش آفرینی این سازمان در فرایند مبارزه با این بیماری اشاره کرد. در اساس‌نامه سازمان بهداشت جهانی نیز تنها تکلیف سازمان در قبال شورای امنیت این است که شورای این سازمان باید توصیه‌های^۴ شورای امنیت را ملاحظه^۵ و در خصوص اقدامات سازمان در مسائل مورد اشاره توصیه‌ها، به آن نهاد، گزارش ارائه کند.^۶ در موافقت‌نامه همکاری میان دو سازمان در ماده ۷ آمده است سازمان بهداشت جهانی موافقت می‌کند در ارائه اطلاعات و کمک برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی به محض درخواست شورای امنیت با آن نهاد همکاری کند.^۷ ما با فرض نبود موافقت‌نامه همکاری این مسئله را طرح کردیم که یک سازمان با توجه به اختیارات ضمنی خود و پیوند آن با صلاحیت شورا طبق ماده ۳۹ منشور در مسئله‌ای که شورا به منزله ناقض صلح و امنیت بین‌المللی تشخیص داده و در حوزه کارکردهای

1. The Charter of United Nations, Article 39.

2. Security Council Resolution, 2177 (2014), Preamble : "Determining that the unprecedented extent of the Ebola outbreak in Africa constitutes a threat to international peace and security".

3. S/RES/1308, (2008), preamble: "Stressing that the HIV/AIDS pandemic, if unchecked, may pose a risk to stability and security".

4. Recommendation

5. Consider

6. Constitution of the World Health Organization, article 18(i).

7. World Health Organization, Basic document, Forty-eighth edition, Including amendments adopted up to 31 December 2014, p. 44.

تخصصی آن سازمان است، بتواند برای اجرای قطعنامه‌های شورا وارد عمل شود. در حوزه حقوق بین‌الملل هسته‌ای، شورای امنیت می‌تواند با توصیف فعالیت‌های هسته‌ای یک کشور به منزله فعالیت‌های تهدیدکننده یا ناقض صلح و امنیت بین‌المللی زمینه ورود سازمان‌هایی را که در امر مسائل هسته‌ای فعالیت دارند، هموار کند، حتی سازمان‌هایی که هیچ قراردادی با ملل متحد ندارند. کمیته زانگر^۱ مثالی از این دست است. این کمیته سازمانی بین‌المللی نیست، اما به مثابه نهادی که از سوی دولت‌ها تشکیل شده و در عین حال برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به وجود نیامده است، می‌تواند در صورت درخواست شورای امنیت وارد عمل شود، برای مثال به منظور تقریب به ذهن مناسب به نظر می‌رسد.

مثال دیگر پیشنهاد ایجاد سازمانی به نام «مقام بین‌المللی توسعه اتمی»^۲ است که از سوی برنارد باروخ در سال ۱۹۴۶ ارائه شد. وظیفه این سازمان مالکیت، به کارگیری، مدیریت، صدور مجوز، برای تمامی تحقیقات انرژی اتمی و راه‌اندازی تأسیسات مرتبط به نمایندگی از دولت‌ها بود. البته این پیشنهاد از مرحله طرح فراتر نرفت، اما پایه‌های بانک سوخت هسته‌ای را پی‌ریزی کرد (جوینر، ۱۳۹۳: ۲۸ و ۱۰۷). این نهاد مانند کمیته زانگر می‌توانست با تفسیری که از اختیارات خود ارائه می‌کند برای اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت وارد عمل شود.

نکته‌ای که تذکر آن ضروری به نظر می‌رسد این است که غیررسمی بودن یا همکاری داوطلبانه نهادهای مزبور با شورای امنیت مؤثر در مقام نیست، زیرا بحث درخصوص گسترش مبنای همکاری سازمان‌های بین‌المللی با استفاده از صلاحیتی است که شورای امنیت طبق ماده ۳۹ دارد و از سوی دیگر اصولاً به دلیل عضویت نداشتن سازمان‌های بین‌المللی در سازمان ملل تصمیمات شورای امنیت برای این نهادها الزام‌آور نیست. در گفتار بعد مسئله الزام‌آور بودن یا نبودن تصمیمات شورای امنیت برای سازمان‌های بین‌المللی بررسی شده است.

۱. کمیته زانگر (Zangger Committee) کمیته‌ای است که در سال ۱۹۷۰ برای تدوین اصول راهنمای اجرای مقررات مربوط به کنترل صادرات مواد هسته‌ای در معاهده ان.پی.تی (بند ۲ ماده ۳) تشکیل شد. طبق بند ۲ ماده ۳ معاهده ان.پی.تی: «هر یک از اعضای این معاهده متعهد می‌شوند که: الف: مواد چشمه یا مواد شکافت‌پذیر ویژه یا ب: تجهیزات یا موادی را که مخصوصاً در جهت فرآوری، استفاده یا تولید مواد شکافت‌پذیر ویژه طراحی یا تهیه شده است به هیچ کشور فاقد سلاح هسته‌ای تحویل ندهند، مگر آنکه این مواد چشمه یا شکافت‌پذیر تحت پادمان مقرر در این ماده قرار گیرند». لیست مواد کنترل‌شده که از سوی کمیته زانگر تهیه شده است معروف به لیست ماشه (Trigger List) است؛ زیرا صادرات این مواد نقطه شروع اجرای پادمان‌های آژانس بین‌المللی انرژی اتمی است. این مواد با تفاهم‌نامه‌های منعقدشده با کمیته زانگر کنترل می‌شوند، زیرا در صورت استفاده نادرست از آنها ممکن است در سلاح‌های هسته‌ای به کار گرفته شوند (NPT/CONF.1995/21, 1995).

2. International Atomic Development Authority (IADA).

منشور ملل متحد

فصول هفتم و هشتم منشور به مسئله اجرای تصمیمات شورای امنیت از سوی سازمان‌های بین‌المللی اختصاص داده شده است. در فصل هفتم در بند ۲ ماده ۴۸ منشور از «اعضای ملل متحد مستقیماً و به وسیله اقدامات خود در سازمان‌های بین‌المللی مربوط که عضو آن هستند»^۱ درخواست شده است که تصمیمات شورای امنیت به موجب آن فصل را اجرا کنند. همچنین، مواد فصل هشتم منشور ملل متحد به طور کلی «هیچ‌یک از مقررات منشور را مانع وجود قراردادهای یا مؤسسات منطقه‌ای برای انجام امور مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی که متناسب برای اقدامات منطقه‌ای باشد»^۲ نمی‌داند و یکی از این نوع اقدامات منطقه‌ای، اقداماتی است که سازمان‌های بین‌المللی در منطقه خاص خود اجرا می‌کنند. ابتدا بند ۲ ماده ۴۸ منشور، سپس مقررات فصل هشتم را بررسی خواهیم کرد.

۱. فصل هفتم منشور ملل متحد (بند ۲ ماده ۴۸ منشور)

طبق بند ۲ ماده ۴۸ منشور ملل متحد:

«اعضای ملل متحد مستقیماً و به وسیله اقدامات خود در سازمان‌های بین‌المللی مربوط که عضو آن هستند تصمیمات مذکور (تصمیمات شورای امنیت راجع به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی) را اجرا خواهند کرد».

این قسمت از ماده ۴۸ که تأکیدی مجدد بر تعهدات اعضای ملل متحد طبق ماده ۲۵ منشور ملل متحد است، با فرض جهان‌شمول بودن سازمان ملل و عضویت اکثریت قریب به اتفاق کشورها در آن، تعهدی بر دولت‌های عضو مقرر داشته و آن‌ها را ملزم کرده است تا از طریق عضویت در سازمان‌های بین‌المللی اقدامات لازم را برای اجرای تصمیمات شورای امنیت به عمل آورند و از این طریق زمینه را برای همکاری دیگر سازمان‌های بین‌المللی در زمینه نظام حفظ صلح فراهم کنند (Reinisch/Novak, 2012: 1377). با توجه به اینکه تنها دولت‌ها عضو منشور ملل متحد هستند، سؤال این است که آیا این ماده در صدد مشارکت حداکثری سازمان‌های بین‌المللی برآمده است و خواسته این تابعان جدیدالورود حقوق بین‌الملل را نیز به تصمیمات شورای امنیت متعهد می‌کند؟

قطعنامه‌ها و تصمیماتی که شورای امنیت طبق فصل هفتم اتخاذ می‌کند، اجرای عملی آن فصل از منشورند و به نوعی بیانگر تفاسیر عملی شورا از منشور به شمار می‌روند. بسیاری

1. The Charter of United Nations, Article 48 (2).

2. The Charter of United Nations, Article 52 (1).

مبانی حقوقی مشارکت سازمان‌های بین‌المللی... ۱۶۳

از این تصمیمات در شرایطی اتخاذ می‌شوند که مؤسسان سند آن را پیش‌بینی نمی‌کردند (Rosenne, 2004: 404). رویهٔ ارکان یک سازمان در تعیین اینکه سند تأسیس آن سازمان در موقعیت‌های خاص چه معنایی دارد نقش مهمی ایفا می‌کند (دورموای، ۱۳۷۹: ۳۸).

رویهٔ شورای امنیت نشان می‌دهد که این شورا هنگام اتخاذ تصمیم بر مبنای مواد ۴۱ و ۴۲ منشور بندهایی از قطعنامه‌هایش را به مشارکت سازمان‌های بین‌المللی اختصاص داده است و در اجرای مواد ۴۱ و ۴۲ به مادهٔ ۴۸ نیز اشاره کرده است. دعوت شورا از سازمان‌های بین‌المللی همیشه به صورت «درخواست» مطرح شده است. عباراتی که شورای امنیت در قطعنامه‌های خود برای درخواست از سازمان‌های بین‌المللی به کار برده است اغلب اصطلاحاتی چون Urge، Call upon^۳ و Request^۱ بوده است.

۱. تصمیمات شورای امنیت بر مبنای مادهٔ ۴۱ در رابطه با مادهٔ ۴۸:

در قطعنامه‌هایی که شورای امنیت در سال ۲۰۰۰ در خصوص وضعیت سیرالئون (Resolution 1306 (2000), paras. 16 & 18)، اریتره و اتیوپی (Resolution 1298 (2000), para. 12) صادر کرد، از همهٔ دولت‌ها، ارگان‌های وابسته به ملل متحد و دیگر سازمان‌های بین‌المللی و طرفین ذی‌ربط درخواست کرده است تا موارد نقض تصمیمات شورای امنیت را به اطلاع شورای امنیت برسانند. شورای امنیت از همهٔ مخاطبان دعوت به همکاری کامل با کمیتهٔ تحریم‌ها و پنل کارشناسان می‌کند (Resolutions 1408 (2002), para. 21, & 1478 (2003), para. 7; 1390 (2002), para. 7; & para. 33. Resolution 1478 (2003), para. 30. Resolutions 1363 (2001), para. 7; 1390 (2002), para. 7; & (Resolution 1455 (2003), para. 7).

یکی از نمونه‌های بارز درخواست شورا از سازمان‌های بین‌المللی در قضیهٔ فعالیت‌های هسته‌ای ایران اتفاق افتاد. به‌منظور اجرای مادهٔ ۴۱ منشور شورای امنیت از همهٔ کشورها و مؤسسات مالی بین‌المللی درخواست کرد که از اعطای اعتبارات و کمک‌های مالی جدید به ایران جز برای اهداف بشردوستانه خودداری کنند (Resolution 1747 (2007), para. 7). همچنین، شورا در قطعنامهٔ ۱۹۲۹ از اتحادیهٔ اروپا خواسته است تا میان ایران و گروه ۵+۱ میانجی‌گری کند تا از طریق مذاکره، طرفین به راه‌حل سیاسی دست یابند (Resolution (1929 (2010), para. 33).

۲. رویهٔ شورای امنیت در خصوص اجرای مادهٔ ۴۲ در رابطه با مادهٔ ۴۸:

در قطعنامهٔ ۱۹۴۸ (۲۰۱۰) (راجع به بررسی وضعیت بوسنی و هرزگوین) شورا از دولت‌های عضو اتحادیهٔ اروپا و دولت‌های عضو پیمان آتلانتیک شمالی درخواست می‌کند تا در خصوص فعالیت‌های خود به شورا گزارش دهند (Resolution 1948 (2010), para. 18). در قطعنامهٔ ۲۰۱۹ (۲۰۱۱) (این بار نیز بررسی وضعیت بوسنی و هرزگوین در دستور کار شورا بود) همین عبارات تکرار می‌شود (Resolution 2019 (2011), para. 18).

در قطعنامهٔ ۱۹۷۳ (۲۰۱۱) (راجع به بحران داخلی لیبی) شورا از همهٔ کشورها به‌ویژه کشورهای منطقه که در ترتیبات یا سازمان‌های منطقه‌ای دیگر عضویت دارند درخواست می‌کند که اجرای محدود تحریم تسلیحاتی مقرر در بند ۹ و ۱۰ قطعنامهٔ ۱۹۷۰ (۲۰۱۱) را تضمین و محموله‌های ارسالی به مقصد لیبی را کنترل کنند (Resolution 1973 (2011), para. 13).

1. Resolution 1841 (2008), para. 4.

بنا به نظر هانس کلسن عبارتی چون (Call Upon) برای دولت‌های عضو ایجاد تعهد می‌کند، زیرا جزئی از تصمیمات شورای امنیت محسوب می‌شود و مطابق ماده ۲۵ دولت‌ها موظف‌اند تصمیمات شورای امنیت را بپذیرند و اجرا کنند. این تعهدات ممکن است با تعهدات دیگری که دولت‌ها طبق معاهدات دیگر پذیرفته‌اند در تعارض باشند که در این صورت ماده ۱۰۳ برتری را به تعهدات منشور و شورا می‌دهد. چنانچه دولت‌ها، عضو یکی از سازمان‌های بین‌المللی باشند، هم مستقیماً به اجرای تصمیمات شورا متعهدند و هم موظف‌اند از طریق اقداماتشان در سازمان بین‌المللی آن تصمیمات را اجرا کنند. این امر تکلیف سازمان‌ها نیست، بلکه این دولت‌ها هستند که تعهد دارند مطابق اساس‌نامه آن سازمان، تصمیمات شورای امنیت را اجرا کنند (Kelsen, 1950: 745).

در هیچ‌یک از قطعنامه‌های این شورا عبارت Decide برای الزام یک سازمان به منظور اجرای تصمیمات شورای امنیت به کار نرفته است. تنها بندهای عملیاتی الزام‌آور قطعنامه‌های شورای امنیت بندهایی هستند که با عبارت Decide آغاز می‌شوند، زیرا تنها در همین بندها، تصمیم (Decision) به معنای اقدام الزام‌آور شورای امنیت تحت فصل هفتم به شمار می‌روند. شورای امنیت در برخی از بندهای عملیاتی قطعنامه‌ها عبارت «تصمیم می‌گیرد (Decide)» را برای مشارکت «کشورهای حاضر در منطقه»^۲ نیز به کار برده است، اما هیچ‌گاه از این عبارت الزام‌آور برای یک سازمان منطقه‌ای استفاده نکرده است.

مسئله درخواست از سازمان‌های بین‌المللی با مسئله الزام‌آوردن این درخواست‌ها برای آن نهادها دو مسئله متفاوت است. الزام‌آوردن یک تعهد برای یک تابع بین‌المللی بدان معناست که در صورت نقض تعهد، مسئولیت بین‌المللی آن تابع فراهم می‌شود. شورای امنیت می‌تواند از همه نهاد‌های بین‌المللی دعوت به همکاری کند. آن نهادها براساس نزاکت بین‌المللی می‌توانند به آن درخواست پاسخ مثبت دهند، اما چنانچه به درخواست شورای امنیت اعتنا نکنند، مسئولیت بین‌المللی نخواهند داشت، زیرا آن درخواست‌ها برای سازمان‌های بین‌المللی لازم‌الاتباع نیست.

طبق ماده ۱۶ اساس‌نامه دیوان کیفری بین‌المللی چنانچه شورای امنیت با تصویب قطعنامه‌ای طبق فصل هفتم از دیوان کیفری بین‌المللی تعلیق تعقیب و رسیدگی را درخواست (Request) کند، فرایند تعقیب و رسیدگی تا ۱۲ ماه معلق خواهد شد و برای یک بار دیگر قابل تمدید است.^۳

2. Resolution 1887 (2009), (twentieth-fourth preambular paragraph).

3. Resolutions 1343 (2001), para. 4; Resolutions 1408 (2002), para. 4; Resolution 1521 (2003), para. 3 and Resolutions 1478 (2003), para. 9.

1. Statute of International Criminal Court, Article 16.

در نظر اول ممکن است این‌گونه به نظر برسد که درخواست‌های شورای امنیت چنانچه ذیل فصل هفتم منشور ملل متحد تصویب شده باشد، برای دیوان کیفری بین‌المللی الزام‌آور خواهد بود، اما به دو دلیل دیوان کیفری بین‌المللی صلاحیت دارد که به قطعنامه‌های شورای امنیت ترتیب اثر ندهد.

اول آنکه دیوان مزبور عضو سازمان ملل نیست و طبق ماده ۴ اساس‌نامه خود دارای شخصیت حقوقی مستقل از سازمان ملل است. از این رو، تصمیمات شورا برای این دیوان لازم‌الاجرا نیست و در این خصوص ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد نیز قابلیت استناد ندارد، زیرا ماده مزبور درخصوص برتری تعهدات منشور بر تعهدات دولت‌هاست نه سازمان‌های بین‌المللی. دوم آنکه با توجه به اینکه تصمیم‌گیری نهایی به‌منظور اجرای قطعنامه‌های شورا با دیوان است و تفسیر اساس‌نامه از سوی دیوان صورت می‌گیرد و نه شورای امنیت، دیوان مزبور می‌تواند از این اختیار استفاده کند و تصمیمات شورای امنیت را نادیده انگارد (Stahn, 2003: 102).

البته در موارد معدودی شورای امنیت پس از درخواست از سازمان‌ها برای مداخله، صراحتاً وظیفه دولت‌ها به موجب مواد ۲۵ و ۴۸ را متذکر شده است که در چنین مواردی با توجه به ماده ۴۸ منشور ملل متحد، درخواست از سازمان‌ها را باید درخواست از دولت‌های عضو آن‌ها بدانیم.^۱

از دیدگاه صرف حقوقی و از منظر حقوق سازمان‌های بین‌المللی، پذیرش تکلیف سازمان‌های بین‌المللی به تبعیت از سازمان ملل و به طور اخص تصمیمات شورای امنیت دشوار است، زیرا این تنها دولت‌ها هستند که منشور ملل متحد را پذیرفته و به عضویت سازمان ملل درآمده‌اند و منطقی نیست که تصمیمات یک سازمان برای غیراعضا (سازمان‌ها) الزام‌آور باشد. عقد قرارداد با سازمان‌های دیگر از سوی یکی از کمیته‌های شورای امنیت در جهت اجرای تصمیمات شورا با توجه به این حقیقت اتخاذ شد که طبق ماده ۴۸ منشور این دولت‌های عضو هستند که ملزم به رعایت اقدامات الزام‌آور تصمیمات شورا شده‌اند؛ آن هم از طریق اقداماتشان در آن دسته از سازمان‌های بین‌المللی که در آن‌ها عضویت دارند.^۲

2. S/RES/670 (1990), seventh preambular para: "to ensure respect for its decisions and the provisions of Articles 25 and 48 of the Charter"

۳. در دهمین گزارش گروه پشتیبانی تحلیلی و نظارت بر تحریم‌ها (Analytical Support and Sanctions Monitoring Team) که متعاقب قطعنامه ۱۵۲۶ شورای امنیت (۲۰۰۴) (درخصوص تحریم گروه‌های تروریستی همچون القاعده و طالبان) تأسیس شد و با قطعنامه ۱۸۲۲ (۲۰۰۸) (با موضوع تهدید صلح و امنیت بین‌المللی ناشی از اقدامات تروریستی) توسعه یافت، به این نکته اشاره شد که کمیته‌ای که با قطعنامه ۱۲۶۷ (۱۹۹۹) (راجع به تهدید صلح و امنیت بین‌المللی ناشی از اقدامات تروریستی) تأسیس شد، تصمیم گرفته است تا طرح‌هایی را برای عقد قرارداد با سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری (International Civil Aviation Organization) و سازمان جهانی گمرکات (World Customs Organization) تدوین کند (S/2009/502, Letter dated 28 September 2009 from the Chairman of the

در این خصوص از جمله قضایای مهم مطرح شده در سازمان‌های بین‌المللی قضیه کادی است. این قضیه در دو مرحله در نهادهای قضایی اتحادیه اروپا (ابتدا دادگاه عمومی یا بدوی، سپس در مرحله تجدیدنظر در دیوان دادگستری بین‌المللی) مطرح شد.

دادگاه عمومی (General Court) جامعه اروپایی با استناد به موادی از منشور از جمله مواد ۱۰۳، بند ۱ ماده ۲۴، ماده ۲۵، بند ۲ ماده ۴۸ منشور ملل متحد و با استناد به موادی از معاهدات مؤسس اتحادیه اروپایی از جمله بند ۱ ماده ۱۱ اتحادیه اروپایی،^۱ ماده ۳۰۱ جامعه اروپایی،^۲ بند ۱ ماده ۶۰ جامعه اروپایی،^۳ ماده ۴۳۰۷ و در نهایت ۳۰۸ جامعه اروپایی^۴ رأی خود را با استدلال‌های ذیل صادر کرد:

۱. جامعه اروپایی مانند اعضای ملل متحد متعهد قواعد حقوق بین‌الملل و اجرای تصمیمات شورای امنیت به‌ویژه تصمیمات متخذه طبق فصل هفتم منشور ملل متحد است؛^۲ اختیارات نهادهای جامعه در این خصوص محدودند و به هر شکلی نمی‌توانند اظهارنظر کنند؛^۳ نهادهای اتحادیه نمی‌توانند محتوای قطعنامه‌ها را ارزیابی کنند یا آن‌ها را تغییر دهند؛^۴ موافقت نامه‌های بین‌المللی یا قوانین داخلی که مانع اجرای این قطعنامه‌ها می‌شوند باید کنار گذاشته شوند؛^۵ نتیجه اثر قانونی بودن (Effect of Legality)، برتری تعهدات منشور بر حقوق

Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities addressed to the President of the Security Council, (2 October 2009, p. 28.

۱. بند ۱ ماده ۱۱ معاهده اتحادیه اروپایی: «اتحادیه سیاست مشترک خارجی و امنیتی خود را که در حوزه سیاست امنیتی و خارجی است با اهداف زیر تعریف می‌کند: «۱. ؛ ۲. ؛ ۳. . حفظ صلح و تقویت امنیت بین‌المللی مطابق با اصول منشور ملل متحد...».

۲. ماده ۳۰۱ جامعه اروپایی: «در جایی که در موضع مشترک یا در اقدام مشترک که مطابق با مقررات معاهده اتحادیه اروپایی تنظیم شده‌اند و در آن‌ها مقرر شده است که جامعه جزئاً یا کلاً روابط خود با کشورهای ثالث را قطع کند یا کاهش دهد، شورای اتحادیه اقدامات ضروری را انجام خواهد داد. شورا با پیشنهاد کمیسیون و با رأی‌گیری به روش اکثریت با صلاحیت (qualified majority) اقدام لازم را انجام خواهد داد.»

۳. این ماده راجع به اقدامات لازم برای محدود کردن روابط اقتصادی در خصوص ماده ۳۰۱ جامعه اروپایی با کشورهای ثالث است.

۴. ماده ۳۰۷ جامعه اروپایی: «حقوق و تعهدات ناشی از موافقت‌نامه‌های منعقد شده پیش از تاریخ ۱ ژانویه ۱۹۵۸ برای الحاق کشورها پیش از تاریخ الحاقشان میان یک یا چند دولت عضو و یک یا چند دولت ثالث تحت تأثیر مقررات این معاهده قرار نخواهد گرفت.»

۵. ماده ۳۰۸ جامعه اروپایی: «اگر جامعه اتخاذ اقداماتی را در رابطه با یکی از اهداف جامعه و بازار مشترک ضروری بداند، شورا براساس طرحی از سوی کمیسیون و بعد از مشورت با پارلمان اروپایی و با رأی‌گیری به روش اجماع اقدامات لازم را اتخاذ خواهد کرد.»

1. Case T-315/01, Kadi v Council and Commission, Judgement of the Court of First Instance,, (Second Chamber, Extended Composition), 21 September 2005, para. 153.

معاهداتی و عرفی متعارض با آن است^۱ و ۶. استناد به ماده ۳۰ کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹ وین و برخی قضایای دیوان بین‌المللی دادگستری همچون قضیه فعالیت‌های شبه‌نظامی و نظامی امریکا در نیکاراگوئه^۲ و قضیه لاکربی^۳.

البته کسانی چون مستشار مادورو (Maduro) با این رأی مخالف بودند. وی تبعیت حقوق جامعه از منشور را رد کرد با این استدلال که جامعه اروپایی یک «نظام حقوقی نوین» (New Legal Order) تأسیس کرده است که وامدار نظام حقوقی موجود است، اما از آن متمایز است و به تبعیت از منشور ملزم نیست. بنا بر نظر وی «ارتباط حقوق بین‌الملل و حقوق جامعه توسط نظام حقوقی جامعه تعیین می‌شود و حقوق بین‌الملل تنها در صورتی می‌تواند در حقوق جامعه نفوذ کند که مطابق با اصول حقوق جامعه باشد»^۴. نظر این قاضی مستشار هنگام تجدیدنظر از رأی کادی، در دیوان دادگستری اروپایی تأیید شد.

دیوان دادگستری اروپایی به منزله مرجع تجدیدنظر این رأی، پس از تجدیدنظرخواهی محکومان دادگاه عمومی (بدوی)، ضمن پذیرش لزوم رعایت مقررات حقوق بین‌الملل از سوی اتحادیه^۵ و لزوم پایبندی اعضای ملل متحد به تعهدات مقرر مواد ۲۴ و ۲۵ منشور ملل متحد و اشاره به مواد ۱۷۷ و ۱۸۸ جامعه اروپایی ناظر بر همکاری میان جامعه و ملل متحد،^۶ بر این نظر بود که جامعه باید طبق مواد ۶۰ و ۳۰۱ خود به قطعنامه‌های شورای امنیت ترتیب اثر دهد منتها این اثربخشی باید از درون قواعد خود جامعه از جمله موضع مشترک (Common Position) یا اقدام مشترک (Joint Action) که در قالب سیاست مشترک امنیتی و خارجی اتخاذ می‌شود به مرحله اجرا برسد.^۷ جامعه باید به عبارات قطعنامه توجه کند،^۸ اما نباید از یاد ببرد که منشور برای اجرای قطعنامه‌ها در نظام داخلی هیچ روشی به اعضا تحمیل نمی‌کند و آن را بر عهده خودشان گذاشته است.^۹

۲. فصل هشتم منشور (مواد ۵۲، ۵۳ و ۵۴)

مواد ۵۲، ۵۳ و ۵۴ و در واقع فصل هشتم منشور ملل متحد مبانی حقوقی ورود ترتیبات یا

2. Ibid, para. 156.

3. Ibid, para. 183.

4. Ibid, para. 184.

5. Opinion of Mr Advocate General Poirares Maduro, Case C-402/05 P Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union & Commission of the European Communities, 16 January 2008, para. 21.

6. Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, Judgement of European court of justice (Grand Chamber) 3 September 2008, para. 291

7. Ibid, para. 292

8. Ibid, para. 295

9. Ibid, para. 296

10. Ibid, para. 298

مؤسسات منطقه‌ای را در امر صلح و امنیت بین‌المللی پایه‌ریزی می‌کند و نقش آن‌ها را به رسمیت می‌شناسد. «مقررات فصل هشتم منعکس‌کننده تجربه میثاق جامعه ملل و مجادله میان معتقدان به نظام امنیت جمعی متمرکز و طرفداران نهادینه کردن صریح منطقه‌گرایی در منشور ملل است. سازمان ملل متحد در واقع وارث آخرین مناقشه بین جهان‌گرایی و منطقه‌گرایی از سازمان سلف خود یعنی جامعه ملل است. در حقیقت طراحان اصلی میثاق جامعه ملل هیچ اشاره‌ای به مکانیزم‌های منطقه‌ای نکردند. رئیس جمهور روزولت از سیستم متمرکز با برتری چهار قدرت بزرگ (امریکا، شوروی، بریتانیا و چین) حمایت می‌کرد. در کنفرانس دمبرتن اوکس قرار بر این شد که عنوان «ترتیبات منطقه‌ای» برای فصل هشتم منشور انتخاب شود (Randelzhofer/Nolte, 2012: 1424-1426).

الف) مفهوم نهاد منطقه‌ای

عبارت منطقه (Region) و منطقه‌ای (Regional) را لزوماً نباید در معنای محدود جغرافیایی آن تفسیر کرد. نمایندگی منطقه‌ای بخشی از نمایندگی منافع آن منطقه است. به عبارت دقیق‌تر، منظور از کلمه منطقه اشاره به منافی است که آن منطقه داراست و از این رو به هدف سازمان مربوطه بستگی دارد. چنانچه چنین تفسیری را بپذیریم سازمانی مانند سازمان کشورهای مشترک‌المنافع سازمانی منطقه‌ای تلقی خواهد شد، با اینکه اعضایش بدون اینکه پیوند واقعی میان آنان برقرار باشد (البته به جز تجربیات تاریخی مشترک)، در جهان پراکنده‌اند. لذا طبق این استدلال اعضای سازمان‌های منطقه‌ای باید کمتر از سازمان‌های جهانی باشند (Abass, 2004: 8).

آنچه در نظر تدوین‌کنندگان فصل هشتم منشور اهمیت دارد، نفس همکاری سازمان‌های بین‌المللی است. حال شکل این همکاری ممکن است با تشکیل سازمان‌های منطقه‌ای باشد یا از طریق انعقاد ترتیبات منطقه‌ای صورت گیرد. منشور عمدتاً تعریفی از ترتیبات و مؤسسات منطقه‌ای به عمل نیاورده است تا با ایجاد قابلیت انعطاف، انواع سازمان‌ها و ترتیبات منطقه‌ای بتواند در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مشارکت کند (حدادی، ۱۳۸۴: ۱۱۹).

عبارت «ترتیبات و مؤسسات منطقه‌ای» عبارت موسعی است که دربرگیرنده بحث اصلی ما یعنی سازمان‌های منطقه‌ای نیز است، اما ممکن است با این سؤال مواجه شویم که با تعریف نکردن این مفهوم در منشور چگونه یک سازمان وصف ترتیبات منطقه‌ای پیدا می‌کند؟

ب) صلاحیت توصیف یک سازمان به منزله نهاد منطقه‌ای

برخی از سازمان‌ها مانند سازمان امنیت و همکاری در اروپا (OSCE) در سند مؤسس خود، به

طور صریح خود را سازمانی طبق فصل هشتم منشور می‌نامند.^۱ منشور کشورهای امریکای لاتین در ماده ۱ خود مقرر می‌دارد: «سازمان کشورهای امریکای لاتین در قالب منشور ملل متحد یک آژانس منطقه‌ای است».^۲ چنین صراحتی بیانگر قصد همکاری سازمان مزبور در بخش مربوط به سازمان‌های منطقه‌ای است. سازمان منطقه‌ای نمی‌تواند وضعیت حقوقی خود را به منشور تحمیل کند، بنابراین در ارزیابی یک سازمان معین به‌منزله سازمان منطقه‌ای مورد نظر فصل هشتم، اعلام خود سازمان بیانگر رویه بین‌المللی خواهد بود (Walter, 2012: 1458).

درواقع مقرراتی که در اسناد مؤسس سازمان‌های منطقه‌ای گنجانده شده و ممکن است توسل به سازوکارهای منطقه‌ای خارج از سند مؤسس را منع یا محدود کند، نمی‌تواند اختیارات سازمان ملل متحد (شورای امنیت طبق فصل ششم یا هفتم) را محدود کند. بنابراین، چنانچه مسئله‌ای به طور همزمان در سازمان ملل و یک سازمان منطقه‌ای مطرح شود، مسئله صلاحیتی خاصی را برای ملل متحد پیش نمی‌آورد. در عمل نیز در خصوص اقدامات اجرایی، سازمان ملل به واگذاری کار به ترتیبات منطقه‌ای تمایل دارد، زیرا توانایی حقیقی برای حل اختلاف منطقه‌ای در اختیار سازمان منطقه‌ای است (Shaw, 2005: 929).^۳

سازمان‌های بین‌المللی به‌منزله تابعان حقوق بین‌الملل باید از قواعد این رشته از حقوق تبعیت کنند. بنابراین، اختیار سازمان‌ها آن قدر هم وسیع نیست که بتوانند در سند مؤسس خود هر صلاحیتی برای خود در نظر بگیرند. بر خلاف ناتو که تلاش کرده است خود را سازمانی تحت مقررات فصل هفتم بدانند، دبیر کل سازمان ملل^۴ و شورای امنیت^۵ ناتو را سازمانی تحت فصل هشتم معرفی کرده‌اند. این در حالی است که این سازمان خود را سازمان دفاع مشروع جمعی می‌داند.^۶

1. Charter for European Security, Article II, Istanbul, November 1999.

2. Charter of Organization of American State, article I.

۳. دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه نیکاراگوا در خصوص ادعای انجام‌شدن مذاکرات منطقه‌ای بین طرفین خاطرنشان کرد: «حتی با وجود مذاکرات فعالی که ممکن است میان طرفین صورت گرفته باشد، این امر مانع از اعمال کارکردهای شورای امنیت بر طبق منشور و دیوان بین‌المللی دادگستری براساس اساس‌نامه‌اش نخواهد بود» (ICJ Reports, 1984: 392, 440, 104, 151). بنا به نظر دیوان عملکرد ترتیبات یا سازمان‌های منطقه‌ای تأثیری در انجام وظایف سازمان ملل و ارگان‌هایش ندارد.

4. UNSC letter from secretary general (10 April 1993) UN Doc S/25567.

5. UNSC, Report of secretary general "An Agenda for peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking & peacekeeping" (15 June 1993) UN Doc S/25996,3.

۶. در سال‌های اخیر رؤسای شورای امنیت در سخنرانی‌های خود پس از تأکید بر مسئولیت اولیه شورا در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، مبانی حقوقی همکاری سازمان‌های منطقه‌ای و زیرمنطقه‌ای با ملل متحد را فصل هشتم منشور دانسته‌اند (S/PRST/2010/1, Statement by the President of the Security Council, 13 January 2010, first paragraph; S/PRST/2010/21, Statement by the President of the Security Council, 22 October 2010, second paragraph). آن‌ها همچنین توسعه حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات از طریق

«اعضای آژانس‌ها و ترتیبات منطقه‌ای (منظور دولت‌ها) تابع تعهداتی هستند که با عضویت آن‌ها در ملل متحد حاصل می‌شود و نمی‌توانند از این تعهدات با استناد به سند مؤسس خود شانه خالی کنند. در عمل اسناد تأسیس بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی که قصد دارند تحت فصل هشتم درآیند، شروط تقدم و تأخر و هماهنگی با منشور را در خود گنجانیده‌اند» (Walter, 2012: 1457). شروطی همچون مطابقت با حقوق بین‌الملل در اساس‌نامه سازمان‌هایی چون اتحادیه آفریقایی^۱ یا شروطی مانند قبول تعهدات منشور ملل متحد پیش از پیوستن به اساس‌نامه در سند مؤسس سازمان همکاری اسلامی^۲.

«در این میان جامعه اروپایی هیچ‌گاه به صراحت خود را تحت فصل هشتم معرفی نکرده است. علی‌رغم اینکه شورای امنیت در اسناد اخیر خود جامعه اروپایی را سازمانی تحت فصل هشتم قلمداد کرده است،^۳ امروزه قطعنامه‌هایی که خطاب به نیروهای اتحادیه اروپایی بوده است صرفاً براساس فصل هفتم تدوین شده است» (Walter, 2012: 1458).^۴

البته این بدان معنا نیست که شورای امنیت این سازمان را تحت فصل هفتم می‌داند، بلکه تنها نشان از الزام‌آوردن آن دسته از قطعنامه‌های شورای امنیت دارد که بر مبنای فصل هفتم تدوین می‌شوند. در واقع ارتباط فصل هفتم و هشتم نیز در همین جاست که شورای امنیت بر مبنای فصل هفتم تصمیم به مشارکت سازمان‌های دیگر می‌گیرد، اما اقدامات سازمان‌های دیگر را در خصوص فصل هشتم مشروع می‌داند. چنانکه در خصوص اتحادیه آفریقایی، در قطعنامه‌های متعددی که بر مبنای فصل هشتم صادر کرده است، از اتحادیه آفریقایی خواسته است تا به تلاش‌ها برای حل مسالمت‌آمیز اختلافات در منطقه آفریقا ادامه دهند.^۵

ج) اعضای ترتیبات منطقه‌ای

بند ۲ ماده ۵۲ منشور با ذکر عبارت «اعضای ملل متحد که چنین ترتیباتی را منعقد می‌نمایند

سازمان‌های منطقه‌ای را «طبق فصل هشتم منشور» تشویق کرده‌اند. (S/PRST/2010/14, Statement by the President of the Security Council, 16 July 2010, ninth paragraph; S/PRST/2011/18, Statement by the President of the Security Council, 22 September 2011, eleventh paragraph). همچنین، نقش آفرینی سازمان‌های منطقه‌ای در عملیات حفظ صلح را «مطابق با» فصل هشتم به رسمیت شناخته‌اند (S/PRST/2011/17, Statement by the President of the Security Council, 26 August 2011, third paragraph). گویا رؤسای شورا در صدد ایجاد فضایی در شورای امنیت بوده‌اند تا اعلام کنند شورا موازی‌کاری میان ملل متحد و دیگر سازمان‌ها را به نفع صلح و امنیت بین‌المللی نمی‌داند.

1. Constitutive Act of the African Union, Article 3, para. (e).
2. Charter of the Organisation of Islamic Cooperation, article 2, para 2 & 5.
3. S/RES/713 (1991), S/RES/727 (1992), S/RES/743 (1992), S/RES/752 (1992), S/RES/757 (1992).
4. S/RES/1575 (2004), S/RES/1484 (2003).
5. S/RES/ 1911 (2010), (fifth preambular paragraph), S/RES/1962 (2010), (sixth preambular paragraph), S/RES/1975 (2011), (fourth preambular paragraph), S/RES/1980 (2011), (sixth preambular paragraph), S/RES/2000 (2011) (seventeenth preambular paragraph), S/RES/ 1949 (2010) (eight preambular paragraph).

مبانی حقوقی مشارکت سازمان‌های بین‌المللی ... ۱۷۱

یا چنین مؤسسه‌ای را تأسیس می‌کنند» دو سؤال را در ذهن ایجاد می‌کند؛ ۱. آیا پیش شرط تأسیس آژانس منطقه‌ای عضویت در سازمان ملل است؟ ۲. آیا ترتیبات منطقه‌ای مذکور تنها باید سازمان‌هایی باشند که اعضای آن‌ها را دولت‌ها تشکیل داده باشند یا سازمان‌هایی که اعضایشان را سازمان‌های بین‌المللی تشکیل می‌دهند نیز می‌توانند سازمانی تحت فصل هشتم باشند؟

در خصوص پاسخ به سؤال اول بیان این نکته ضروری است که اعضای غیرعضو نیز به طور داوطلبانه می‌توانند برای تأسیس آژانس‌های منطقه‌ای درخواست دهند و همزمان تعهدات فصل هشتم منشور را بپذیرند. علت پذیرش این مسئله بند ۴ ماده ۵۲ منشور است که اجرای مواد فصل هشتم را محل مواد ۳۴ و ۳۵ منشور نمی‌داند.^۱ در بند ۲ ماده ۳۵ به مسئله پذیرش غیراعضا اشاره شده است.^۲

به لحاظ حقوقی عضویت کامل یک سازمان بین‌المللی در سازمان‌های دیگر و عضویت در معاهدات بین‌المللی، براساس شخصیت حقوقی مستقل و جداگانه سازمان و صلاحیت‌ها و اختیارات مختلف آن صحیح به نظر می‌رسد (زمانی، ۱۳۹۲: ۸۹). رویه اخیر نیز نشان می‌دهد که سازمان‌های بین‌المللی می‌توانند به عضویت سازمان‌های دیگر درآیند. اتحادیه اروپایی در فائو عضویت دارد و از بنیان‌گذاران سازمان جهانی تجارت محسوب می‌شود. ضمن اینکه در اساس‌نامه سازمان تجارت جهانی امکان پذیرش عضویت سازمان‌های دیگر وجود دارد.^۳

سازمان‌هایی که از ادغام دولت‌ها و بازیگران خصوصی تشکیل شده‌اند نیز پا به عرصه گذاشته‌اند. برای مثال، اتحادیه حفاظت از محیط‌زیست^۴ متشکل از ۸۷ عضو دولتی است در حالی که بیش از ۹۰۰ سازمان غیردولتی نیز در آن عضویت دارند و خود این سازمان در مجمع عمومی سازمان ملل عضویت ناظر دارد. عبارات موسعی که در ماده ۵۲ منشور به کار رفته است و بی‌تمایلی نمایندگان دولت‌ها در کنفرانس سانفرانسیسکو برای ارائه تعریفی از سازمان‌های منطقه‌ای راه را برای تفسیر موسع و قرارگرفتن این‌گونه از سازمان‌ها در زمره سازمان‌های فصل هشتم باز می‌گذارد (Walter, 2012: 1453). با این تفسیر موسع و امکان ورود سازمان‌های بی‌شمار، بی‌تردید امکان تعارض تعهدات این سازمان‌ها با منشور ملل متحد وجود دارد که البته بند ۱ مواد ۵۲ و ۱۰۳ منشور تکلیف را مشخص کرده است.

۱. بند ۴ ماده ۵۲: «این ماده به هیچ وجه لطمه‌ای به اجرای مواد ۳۴ و ۳۵ نخواهد زد».

۲. بند ۲ ماده ۳۵: «هر کشوری که عضو ملل متحد نیست می‌تواند توجه شورای امنیت یا مجمع عمومی را به اختلافی که خود در آن درگیر است جلب نماید مشروط بر اینکه در مورد اختلاف مزبور قبلاً تعهدات مربوط به حل و فصل مسالمت‌آمیز مقرر در این منشور را قبول نماید».

3. The 1994 constitution of the world trade Organization, Art. XIV. 1.

4. The International Union for the Conservation of Nature.

د) مسئله ارتباط بند ۱ ماده ۵۲ با ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد

طبق ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد تعهدات منشور بر سایر تعهدات قراردادی اعضا مقدم است. این مسئله بدان معنا نیست که دیگر تعهدات اعضا اعتباری نداشته باشند، بلکه صرفاً با توجه به برتری مقررات منشور تأثیر خود را از دست می‌دهند. در فصل هشتم نیز عبارات مشابهی مبنی بر برتری مقررات منشور بر قراردادهای منطقه‌ای دیده می‌شود.^۱

طبق بند ۱ ماده ۵۲ منشور ترتیبات یا آژانس‌های منطقه‌ای را که با اهداف و اصول ملل متحد در تعارض‌اند، به رسمیت نمی‌شناسد و البته این بند تنها به مسئله اهداف و اصول منشور مذکور در مواد ۱ و ۲ منشور اشاره دارد. در حالی که ماده ۱۰۳ کلیت منشور را در نظر گرفته است. بنابراین، ماده ۱۰۳ منشور و بند ۱ ماده ۵۲ همپوشانی داشته و به‌عنوان موادی مکمل یکدیگر و با هدف تضمین حداکثری هماهنگی تعهدات مربوط به شمار می‌روند» (Walter, 2012: 1456-57).

نتیجه‌گیری

مبنای مشروعیت ورود سازمان‌های بین‌المللی به عرصه اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت قواعد خاصی است که آن‌ها در سند مؤسس خود گنجانده‌اند یا از طریق استناد به اختیارات ضمنی یا رویه خود کسب کرده‌اند. در این میان سند تأسیس سازمان از اهمیت بیشتری در میان سایر منابع برای اعمال سازمان بین‌المللی برخوردار است و لازم است رویه و اختیارات ضمنی مبتنی بر سند تأسیس سازمان باشد. اختیارات ضمنی با پیوند به صلاحیت شورای امنیت طبق ماده ۳۹ امکانی از پیش تعیین نشده را برای سازمان به منظور اجرای تصمیمات شورای امنیت پدید می‌آورد. قواعد سازمان‌های بین‌المللی باید به منظور مقررات منشور باشد. این امر نه به دلیل آنکه منشور معاهده برتر یا سازمان ملل سازمان برتری نسبت به دیگر معاهدات یا سازمان‌هاست، بلکه به دلیل هدفی است که سازمان ملل دارد و سازمان‌های دیگر بدان جهت وارد عرصه می‌شوند: یعنی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی. اسناد، قطعنامه‌ها و رویه شورای امنیت نشان می‌دهد که این سازمان همیشه از دیگر سازمان‌ها انتظار همکاری دارد و در خطاب به سازمان‌ها از عبارات الزام‌آور استفاده نکرده است.

از دیگر مبانی ورود سازمان بین‌المللی فصل هشتم منشور ملل متحد است که با اجازه تأسیس ترتیبات منطقه‌ای که در معنایی موسع همان سازمان‌های بین‌المللی‌اند، زمینه همکاری سازمان‌ها با ملل متحد در اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت را فراهم کرده است. توصیف یک

1. The Charter of United Nations, Article 52 (1).

سازمان به منزله ترتیبات منطقه‌ای برای عمل طبق فصل هشتم منشور ملل متحد باید منطبق با مقررات منشور صورت گیرد و هیچ سازمانی حق تحمیل وضعیت حقوقی خود به منشور را ندارد. مجموع این عوامل به منزله شرایط ورود سازمان‌های بین‌المللی برای همکاری با ملل متحد و به‌ویژه اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت است.

منابع

الف) فارسی

۱. جوینر، دانیل (۱۳۹۳). تفسیر معاهده منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای (ان.پی.تی)، مترجمان: علیرضا ابراهیم‌گل، سیامک کریمی، رضا اسمخانی، تهران، خرسندی.
۲. دورموای، دانیل (۱۳۷۹). حقوق سازمان‌های بین‌المللی، ترجمه کمال‌الدین هریسی‌نژاد، تبریز، نشر جامعه‌پژوه و دانیال.
۳. زمانی، سیدقاسم (۱۳۹۲). حقوق سازمان‌های بین‌المللی، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۴. حدادی، مهدی (۱۳۸۴). «ترتیبات منطقه‌ای و اقدامات قهری در چارچوب منشور ملل متحد»، اندیشه‌های حقوقی، سال سوم، شماره هشتم، ۱۱۳-۱۴۵.
۵. فلسفی، هدایت‌الله (۱۳۷۲). «اجرای مقررات حقوق بین‌الملل»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۱۱-۱۲، ۳۰-۹۸.

ب) انگلیسی

Books:

6. Abass, Ademola, Regional Organisations and the Development of Collective Security Beyond Chapter VIII of the UN Charter, (Hart Publishing Oxford and Portland, Oregon, 2004).
7. Alvarez, José E., International Organizations as Law-makers, (Oxford University Press, 2006).
8. Buhler, Konrad G., State Succession and Membership in International Organizations: Legal theories versus political pragmatism (Kulwer law International, 2001)
9. Amerasinghe, C. F., Principles of the Institutional Law of International Organizations, (Cambridge University Press, 2005).
10. Kelsen, Hans, The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems, (Praeger, 1950).
11. Klabbbers, Jan, An Introduction to International Institutional law, (Cambridge University Press, 2002).
12. Rosenne, Shabtai, The Perplexities of Modern International law, The Hague Academy of International law, (Martinus Nijhoff Publishers, 2004).

13. Reinisch/Novak, In, Simma, Bruno; Khan, Daniel-Erasmus; Nolte, Georg; Paulus, Andreas (eds), Charter of United Nation, A Commentry, Third Edition, Oxford university press, 2012.
14. Sands, philippe; Klein, pierre, Bowetts law of International institutions, (sweet and Maxwell, 2001).
15. Schermers, G. Henry; Blokker, Niels M, International Institutional Law, (Martinus Nijhoff publication, 2011).
16. Seyersted, Finn, Common Law of International Organizations, (Martinus Nijhoff Publishers, 2008).
17. Shaw, Malcolm N., International Law, (Cambridge University Press, 2005).
18. Simma, Bruno; Khan, Daniel-Erasmus; Nolte, Georg; Paulus, Andreas (eds), Charter of United Nation, A Commentry, (Oxford university press, 2012).
19. Randelzhofer/Nolte, In, Simma, Bruno; Khan, Daniel-Erasmus; Nolte, Georg; Paulus, Andreas (eds), Charter of United Nation, A Commentry, Third Edition, Oxford university press, 2012.
20. Walter, In, In, Simma, Bruno; Khan, Daniel-Erasmus; Nolte, Georg; Paulus, Andreas (eds), Charter of United Nation, A Commentry, Third Edition, Oxford university press, 2012.

Articles:

21. Bialke, Joseph P., "United Nations Peace Operations: Applicable Norms and the application of the Law of Armed Conflict", available online www.westlaw.com, last visited on 27 the November (2008).
22. Peters, Christopher, Subsequent Practice and Established Practice of International Organizations: Two Sides of the Same Coin?, *Goettingen Journal of International Law*, 617-642.(2011)
23. Joyner, Daniel H., The Security Council as a Legal Hegemon, *Georgetown Journal of International Law*, .(2012), pp. 225-257
24. Simma, Bruno, NATO, The UN and the Use of Force: Legal Aspects, *European Journal of International Law*, No. 10, 1-22.(1999)
25. Stahn, Carsten, The Ambiguities of Security Council Resolution 1422 (2002), *European Journal of International Law*, Vol.14, NO.1, 85-104, (2003).

Cases & Instrument:

26. *Anglo-Norwegian Fishers case*, ICJ Report (1950).
27. *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, ICJ Report,(1980).
28. *Legality of the threat or use of nuclear weapons* , advisory opinion, ICJ Report,(1996).
29. *Certain Expenses of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports (1962).
30. *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, advisory opinion, ICJ reports(2010).
31. *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua, (Nicaragua v. United States of America)*, ICJ Reports,(1984).
32. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, ICJ Reports, (1971).
33. International Law Commission, Third Report on subsequent agreements and

- subsequent practice in relation to the interpretation of treaties Special Rapporteur: Georg Nolte, Sixty-seventh session, ILC Reports(2015),
34. International Law Commission, Draft articles on the responsibility of international organizations, ILC Reports (2011).
 35. *Jurisdiction of the European Commission of the Danube between Galatz and Braila*, advisory opinion, PCIJ Reports, Series B, no. 14,(1926).
 36. *Prosecutor v. Tadic*, Case No. IT-94-1-I, Decision on Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, (1995).
 37. S/2009/502, Letter dated 28 September 2009 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to Security Council Resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities addressed to the President of the Security Council, 2 October 2009.
 38. S/PRST/2010/1, Statement by the President of the Security Council, 13 January 2010.
 39. S/PRST/2010/14, Statement by the President of the Security Council, 16 July 2010.
 40. S/PRST/2010/21, Statement by the President of the Security Council, 22 October 2010.
 41. S/PRST/2011/17, Statement by the President of the Security Council, 26 August 2011.
 42. S/PRST/2011/18, Statement by the President of the Security Council, 22 September 2011.
 43. Statute of International Criminal Court.
 44. The 1994 constitution of the world trade Organization.
 45. The International Union for the Conservation of Nature
 46. S/25567, UN Security Council letter from secretary general (10 April 1993) UN Doc.
 47. *An Agenda for peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and peacekeeping*, UN Security Council, Report of Secretary General (1993).
 48. International Atomic Development Authority (IADA).
 49. International Civil Aviation Organization.
 50. Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, (1986).
 51. The Charter of United Nations.
 52. World Customs Organization.
 53. Charter for European Security, November 1999.
 54. Charter of Organization of American State.
 55. Constitution of the World Health Organization, Basic document, Forty-eighth edition, Including amendments adopted up to 31 December 2014.
 56. NPT/CONF.1995/21, 1995 Review and Extension Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons 1995, (1995), <http://www.un.org/Depts/ddar/nptconf/21ca.htm>

UN Security Council Resolutions:

57. S/RES/1948 (2010), S/RES/2019 (2011), S/RES/1727 (2006), S/RES/1973 (2011), S/RES/816 (1993), S/RES/1306 (2000), S/RES/1298 (2000),

S/RES/1408 (2002), S/RES/1478 (2003), S/RES/1363 (2001), S/RES/1390 (2002), S/RES/1455 (2003), S/RES/1747 (2007), S/RES/1929 (2010), S/RES/1841 (2008), S/RES/1887 (2009), S/RES/1343 (2001), S/RES/1408 (2002), S/RES/1521 (2003), S/RES/713 (1991), S/RES/727 (1992), S/RES/743 (1992), S/RES/752 (1992), S/RES/757 (1992), S/RES/2177 (2014), S/RES/1478 (2003), S/RES/1575 (2004), S/RES/1484 (2003), S/RES/ 1911 (2010), S/RES/1962 (2010), S/RES/1975 (2011), S/RES/1980 (2011), S/RES/2000 (2011), S/RES/1949 (2010), S/RES/1308 (2008), S/RES/1484 (2003), S/RES/ 1911 (2010), S/RES/1962 (2010), S/RES/1975 (2011), S/RES/1980 (2011), S/RES/2000 (2011), S/RES/ 1949 (2010).

Websites:

58. www.un.org

59. www.westlaw.com