

سوسن رعدی آدرخشی

نقش سازمان ملل متحد در تکوین و اجرای

قراردادهای بین‌المللی

(قسمت دوم)

۳- مقررات منشور که بطور غیر مستقیم انعقاد

قراردادهای بین‌المللی را باعث میگردد.

همانطور که قبلاً ملاحظه شد، بعضی از مقررات منشور بطور صریح و مستقیم انعقاد معاهدات را پیش بینی نموده ولی علاوه بر آن میتوان از بعضی مواد دیگر

1- Higgins, R., *The development of International Law through the political organs of the United Nations*, (London: Oxford University Press, 1963), p.244:

«Certain types of agreements are quite expressly permitted and envisaged under the Charter; once the international personality of the United Nations has been established, there can be little doubt that these agreements may be implemented by way of treaty.»

منشور چنین نتیجه گرفت که در مواقع خاص عضویت سازمان ملل را در موافقتنامه هائی بطور ضمنی در نظر گرفته و یا تعهدات و معاهدات و بطور کلی روابط قراردادی معینی را بطور غیر مستقیم پیش بینی نموده است.^۱

برخلاف حالت اول که میتوان آنرا حق صریح انعقاد قرارداد یا - Express Treaty - making Power نامید در حالت دوم با حق ضمنی یا - Implied Making Power مقابل هستیم.

معهدا نباید تصور کرد ارزش و اهمیت این نوع دوم کمتر از نوع اول انعقاد معاهدات پیش بینی شده در منشور می باشد، حتی بعضی محققین از جمله Higgins و Weissberg بر این عقیده هستند که حق ضمنی انعقاد قرارداد سازمان ملل از حق صریح بیشتر بکار برده شده است.^۲

در زمینه توسعه حقوق بین المللی از بدو تأسیس سازمان ملل کوششهای گوناگون تحت نظارت این سازمان انجام گرفته است. با توجه اینکه جامعه ملل در انجام هدف خود، یعنی تأمین و حفظ صلح بین المللی با شکست مواجه شد و با علم به اینکه وجود اصول و مقررات کلی مربوط به حقوق بین المللی برای تأمین آرامش در صحنه روابط بین المللی کافی نیست، طراحان منشور در هیچیک از مواد آن مطلبی مشابه آنچه در مقدمه میثاق جامعه ملل قرار داشت و صراحتاً اعلام مینمود طرفین قصد دارند صلح و امنیت بین المللی را با تقویت تفاهم حقوقی بین المللی بعنوان اصل کلی رایج بین دولتها تأمین نمایند پیش بینی نکرده اند. با وجود این بعضی از مقررات منشور بطور ضمنی توسعه حقوق بین الملل و در نتیجه انعقاد قراردادهای

1- Ibid, pp. 245-6.

2- Weissberg, p. 37 «Actually the implied treaty - making power of the United Nations has been employed whith more frequence than the express power.»

بین المللی را تشویق می نمایند^۱. در مقدمه منشور به تصمیم ملل متحد مبنی بر: «... ایجاد شرایط لازم برای حفظ عدالت و احترام الزامات ناشی از عهدنامه ها و سایر منابع حقوق بین المللی...» اشاره شده است. همچنین در جای دیگر پیش بینی شده که مجمع عمومی نسبت به «... تشویق توسعه تدریجی حقوق بین المللی و تدوین آن...» مطالعاتی انجام خواهد داد و توصیه هائی را فراهم خواهد ساخت^۲. با توجه به اقداماتی که مجمع عمومی در چهار چوب مقررات در راه توسعه حقوق بین الملل و تدوین آن اتخاذ نمود، ملاحظه میشود که از این راه نیز منشور تأثیر مهمی برای ایجاد و افزایش قراردادهای بین المللی داشته خواه از طریق فعالیت های مستقیم مجمع عمومی و یا بواسطه کمیسیون حقوق بین الملل یا تشکیل کمیته های مخصوص و کنفرانس های گوناگون.

در مورد حقوق بشر از بدو تأسیس سازمان ملل طراحان منشور در پی آن بوده اند که مقرراتی برای ضمانت اجرای آن بوجود آورند^۳. در عمل علاوه بر مقدمه که اشعار میدارد «... با اعلام مجدد ایمان خود بحقوق اساسی بشر و به حیثیت و ارزش شخصیت انسانی و به تساوی حقوق بین مرد و زن...» مواد ۱۳ و ۵۵ و ۶۲ و ۶۸ و ۷۶ منشور مطالبی پیرامون حقوق بشر بیان داشته ولی این مقررات صریحاً تعهداتی را ایجاد نمی نماید^۴ بلکه میتوان آنها را جزئی از *Implied Treaty Making* power منشور دانست^۵.

1- Padelford and Goodrich, pp. 177-8.

2- Art. 13 (1).

3- Goodrich and Hambro, p. 56.

4- Kelsen, p. 28: «As pointed out, the function of the United Nations with respect to human rights is not very consistently determined in the Charter».

5- Weissberg, p. 27.

در تاریخ ۱۰ دسامبر ۱۹۴۸ کمیسیون حقوق بشر اعلامیه جهانی حقوق بشر را صادر کرد. این اعلامیه را نمی‌توان دارای قدرت اجرائی دانست زیرا مسئولیت کشورها را ایجاد نمی‌نماید و آنها را قانوناً متعهد نمی‌سازد. ولی نمیتوان منکر تأثیر آن شد و در بسیاری از موارد این اعلامیه در کشورهای مختلف بصورت مقاله‌نامه‌هایی در آمده که پس از تصویب کاملاً جنبه قراردادی یافته و دولت‌ها را متعهد ساخته^۱ بعلاوه بعضی از حقوق مورد بحث در اعلامیه جهانی حقوق بشر موضوع موافقتنامه‌های خاصی قرار گرفته است. از جمله مقاله‌نامه‌های مختلف مربوط به حقوق زنان (۱۹۵۶-۱۹۵۷-۱۹۶۰ و ۱۹۶۲) و یا مقاله‌نامه مربوط به وضع مهاجرین (۱۹۶۰) و عهدنامه راجع به کشتارهای دسته جمعی ۹ دسامبر ۱۹۴۸ و غیره^۲.

بطور کلی تحرك حقوق بشر موجب شده کلیه کشورها صرفنظر از اختلافهای ظاهری تمایل به ایجاد یک جامعه حقوق بشر داشته باشند. در چند مورد هم‌عمل منشورهای منطقه‌ای حقوق بشر همراه با روشهای نظارت مؤثری تنظیم شده است. از جمله در کشورهای عضو شورای اروپا کشورهای امریکای مرکزی، امریکای جنوبی، افریقا و خاورمیانه^۳.

بالاخره بند ۲ ماده ۹ منشور امکان برقراری روابط قراردادی را بمنظور حل مسالمت آمیز اختلافات به دول میدهد و به کشورهای که عضو سازمان ملل نیستند امکان میدهد «با قبول شرایطی که در هر مورد برحسب توصیه شورای امنیت توسط مجمع عمومی تعیین میگردد اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری را قبول نمایند». قبول چنین شرایط از جانب کشور غیر عضو بمنزله قبول موافقت‌نامه‌ای

1- Chaumont et Fischer, p. 155.

۲- دیوید کوشمن کویل سازمان ملل متحد و طرز کار آن. چاپ و ترجمه مؤسسه اکوانف ایران. صفحه ۸۹ تا ۱۰۵.

3- Chaumont et Fischer, p. 171.

است که عملاً هم در سری معاهدات سازمان ملل به ثبت میرسد^۱.

مورد دیگری که در منشور منجر به انعقاد قرارداد بین‌المللی می‌گردد مربوط به شخصیت بین‌المللی سازمان ملل متحد می‌باشد. مسئله شخصیت بین‌المللی سازمانهای بین‌المللی مسئله‌ای است بسیار پیچیده. بطور کلی هر سازمان بین‌المللی برای اینکه بتواند وظایف خود را بخوبی انجام دهد باید از یک اختیارات قراردادی برخوردار باشد^۲. منجمله امکان تملک داشته باشد و بتواند با رعایت اعتبار حقوقی امور مختلفی را در قلمرو کشورهای عضو انجام برساند. واضح است که سازمانهای بین‌المللی حتی اگر مانند سازمان ملل دارای جنبه جهانی باشد نمیتوانند دارای کلیه اختیارات و صلاحیت‌های مخصوص کشورهای حاکم باشند. معهذا برای اینکه بتوانند بطور مستقل وظایف خود را در سرزمین کشورهای عضو انجام دهند باید دارای مصونیت‌ها و امتیازاتی باشند. هر چند منشور صریحاً شخصیت حقوقی برای سازمان ملل پیش‌بینی ننموده است^۳ مواد ۱.۴ و ۱.۵ منشور در واقع نتایج ناشی از چنین شخصیت را مورد بررسی قرار داده‌اند که چنین نتایجی غالباً مستلزم انعقاد معاهداتی بین کشورهای عضو و سازمان و در خور اهمیت خاصی می‌باشند^۴.

طبق بند ۱ ماده ۱.۵ منشور «سازمان در خاک هر یک از اعضاء خود از امتیازات و مصونیت‌هایی که برای رسیدن به مقاصد آن ضروری است برخوردار خواهد بود». برای انجام چنین منظوری طرح کنوانسیون از طرف کمیته مقدماتی سازمان ملل به مجمع عمومی تسلیم شد و بالاخره در سال ۱۹۴۶ کنوانسیون

1- Higgins, p. 246.

2- Goodrich and Hambro, p. 281. and Art. 104.

3- Crosswell Mc Cormick, C., *Protection of International Personnel* (New York: Oceana Publications, 1952), p. 14.

4- Weissberg, p. 62: «Such agreements are perhaps the most important ones concluded by an organization».

مصونیت‌ها و امتیازات سازمان ملل مورد تصویب قرار گرفت و پس از آن نیز کنوانسیون امتیازات و مصونیت‌های سازمان‌های تخصصی با امضاء رسید^۱

همچنین تعداد قرارداد که بنام Headquarter Agreements شناخته شده درباره روابط سازمان ملل و کشور یا کشورهایی که تأسیسات سازمان در آن قرار گرفته با امضاء رسیده است.^۲

دو نوع دیگر قراردادهائی که هیچیک از مقررات منشور صریحاً انعقاد آنها را در نظر نمیگیرد ولی از Implied Treaty - making power سازمان ملل ناشی میشوند عبارتند از قراردادهای مربوط به کمک‌های فنی یا حق ضمنی انعقاد معاهدات و قراردادهای مربوط به صندوق ملل متحد برای کودکان (یونیسف)^۳

قراردادهای مربوط به کمک‌های فنی را میتوان نتیجه مقررات فصل ۹ منشور تحت عنوان «همکاری اقتصادی و اجتماعی بین‌المللی» دانست. این قراردادها بر چند قسم میباشند؛ نوع اول قراردادهای «اساسی» یا «پایه» خوانده میشود و بین یک کشور و تعدادی سازمان بین‌المللی منعقد میگردد (مانند قرارداد ۱۵ دسامبر ۱۹۵۰ بین UN, FAO, ILO, UNESCO, ICAO از یکسو و کشور بریتانیای کبیر از سوی دیگر. نوع دوم قراردادهائی هستند که فقط تعدادی از اعضا طرف آن قرار میگیرند و نوع سوم بصورت موافقتنامه‌های دو جانبه معمولی است (مانند قرارداد بین سازمان ملل و تایلند)^۴.

تأسیس صندوق ملل متحد برای کودکان نتیجه اقداماتی است که انجام آنها هدف ماده ۵۰ منشور قرار گرفته. این صندوق تعدادی قرارداد با کشورهای عضو منعقد نموده است.

1- Ibid, p. 62 et Crosswell, pp. 40-41.

2- Weissberg, p. 63.

3- Higgins, p. 245.

4- Weissberg, p. 57-58.

در مورد این دو نوع قرارداد یعنی قراردادهای مربوط به کمکهای فنی و قراردادهای UNICEF عده‌ای آنها را اساساً دارای جنبه اداری و فاقد ارزش حقوقی دانسته‌اند ولی عده‌ای نیز خلاف این عقیده را داشته و معتقد هستند هرچند این نوع توافق‌ها دارای بعضی مقررات و جنبه‌های غیر عادی و خلاف اصول میباشد ولی این اسرمانع طبیعت حقوقی آنها نمیگردد.^۱

بالاخره میتوان دو نوع دیگر قرارداد را نام برد که میتوان آنها را من غیر مستقیم ناشی از مقررات منشور دانست.

توافق‌های مالی: «مجمع عمومی هرگونه ترتیبات مالی و بودجه‌ای را که به مؤسسات تخصصی... داده شود مورد بررسی و تصویب قرار خواهد داد...»^۲ توافق‌هایی که بدین طریق در مورد ترتیبات مالی و بودجه‌ای به تصویب میرسند قراردادهای بین‌المللی هستند بین سازمان ملل و آن سازمان بین‌المللی که سازمان تخصصی رکنی از آنها تشکیل میدهد.^۳

عملیات اجرائی توسط سازمان‌های تخصصی چنانکه در ماده ۳ پاراگراف‌ها پیش‌بینی شده احتمالاً انعقاد قراردادهایی را برای نیل بدین منظور در نظر میگیرد.^۴

۴- منشور ملل متحد و شرایط اعتبار قراردادهای بین‌المللی

همانطور که در آغاز این بررسی اشاره شد نه تنها منشور ملل متحد شامل مقرراتی است که باعث انعقاد تعدادی موافقت‌نامه بین‌المللی شده بلکه خود این منشور یک قرارداد بین‌المللی و سند معتبر حقوق بین‌المللی است. با توجه باین مطلب و همچنین آنچه درباره مصونیت‌ها و مزایای سازمان ملل که خود ناشی از وظایف و تعهدات این سازمان میباشد گفته شد، میتوان چنانچه Weissberg پیشنهاد میکند

1- Weissberg, pp. 60-61.

2- Art. 17 (2)

3- Higgins, p. 245 and Kelsen, p. 332.

4- Higgins, p. 245, Kelsen p. 331, and Weissberg, p. 17.

«درج مقررات خاصی در منشور بمنظور اعطاء شخصیت بین المللی به سازمان ملل» را امری کاملاً منطقی و منطبق با اوضاع و احوال و سوابق تاریخی دانست ولی در عمل ترتیب دیگری اتخاذ گردید و با پیشنهاد نماینده بلژیک مبنی بر اینکه اساسنامه بین المللی منشور خود موضوع یک متن خاصی قرار بگیرد موافقت نشد. با وجود این و گرچه همانطوریکه قبلاً دیده شد مواد ۱۰۴ و ۱۰۵ منشور را میتوان ناظر بر شخصیت بین المللی منشور دانست. همانطوری که قبلاً پروفسور Kaeckenbeck استدکر شده این دو موضوع بهیچوجه مانع وجود چنین شخصیت حقوقی سازمان ملل نگشته^۱.

یکی از مظاهر مسلم چنین شخصیت حقوقی عبارتست از حق و صلاحیت انعقاد معاهدات. بعقیده Kelsen گرچه لزومی ندارد که حتماً اساسنامه یک سازمان بین المللی به شخصیت حقوقی آن سازمان صریحاً اشاره کند، مع هذا در صورت فقدان چنین اشاره صریح این سازمان فقط از صلاحیت هائی برخوردار خواهد بود که بر اساس مقررات خاص آن اعطاء شده باشد و در نتیجه Kelsen در مورد انعقاد قرارداد هائی که سازمان ملل یکی از طرفین آنها باشد یک شرط برای اعتبار قائل میشود، یعنی قانوناً سازمان ملل را فقط مختار در انعقاد قرارداد هائی می شناسد که مقررات مخصوص منشور حق انعقاد آنها برای سازمان پیش بینی نموده باشد^۲.

در این باره چنانکه در قسمت سوم گفته شد میتوان نص صریح منشور را مورد تفسیر قرارداد و Weissberg خاطر نشان ساخته در واقع حق ضمنی انعقاد قرارداد سازمان ملل از حق صریح آن بیشتر بکار برده شده است. ولی این موضوع با اصلی که Kelsen

1- Weissberg, pp. 12-13: «Ni le langage de l' article 104, ni le rejet de la proposition belge à San Francisco n' ont exclu cette personnalité, ni amoindri la capacité juridique internationale des Nations Unies

2- Kelsen pp. 329-330.

بدان اشاره مینماید تناقض ندارد و از آن منظور نمی رود که سازمان های بین المللی بطور کلی و سازمان ملل متحد بطور خاص میتوانند با استناد به تفسیرهای وسیع به انعقاد هر نوع قراردادی دست بزنند حتی اگر رابطه روشن مستقیمی با وظایف و حدوده فعالیت آنها نداشته باشد، بلکه همانطور که پروفیسور Brierly متذکر شده صلاحیت سازمان های بین المللی برای انعقاد قرارداد محدود به قراردادهائی است که رابطه ای با روح و مفاد اساسنامه آنها داشته باشد^۱. و این در واقع خود شرط اعتبار قراردادهائی است که سازمان ملل یکی از طرفین آنها باشد.

شخصیت حقوقی سازمان ملل که حق انعقاد قرارداد بین المللی از آن ناشی میشود همچنان موجب پیدایش وظایف و مسئولیت هائی برای اعضاء میگردد که ممکن است در بعضی موارد با تعهدات دیگر آنها در صحنه بین المللی تعارض پیدا کند.

صریح ترین تعهدی که ممکن است برای یک کشور در صحنه بین المللی ایجاد گردد تعهدی است که از قرارداد ناشی میشود. بهمین دلیل منشور موردی راپیش بینی کرده است که بین تعهدات اعضاء ناشی از مقررات منشور و تعهدات آنها ناشی از قراردادهای بین المللی تعارضی وجود داشته باشد و ماده ۳ منشور در خصوص این امر اشعار میدارد: «در صورت تعارض بین تعهدات اعضاء ملل متحد بموجب این منشور و تعهدات آنها برطبق موافقتنامه بین المللی دیگر تعهدات آنها بموجب این منشور مقدم خواهد بود». این ماده ناظر بر چند مورد مختلف است. اولین و ساده ترین مورد در صورت بروز تعارض بین تعهد یک عضو سازمان ملل تحت شرایط منشور و تعهدات این عضو ناشی از موافقتنامه با عضو دیگری است در این مورد باید از قاعده کلی حقوق بین المللی *Lex Posterior derogat priori* تبعیت نمود که طبق آن توافق بعدی توافق قبلی بین همان طرفین را از میان می برد^۲.

1- Weissberg, p. 37.

2- Kelsen, pp.112-3, Goodrich and Hambro, p. 280, Higgins, p. 274.

در مورد معاهداتی که پس از لازم الاجرا شدن منشور بوسیله اعضاء منعقد شده باشد اگر این معاهدات خلاف منشور و با آن در تعارض باشد بر اساس سایر تعهدات منشور بی اثر و باطل شناخته میشود^۱.

اما در مورد تعارض بین تعهدات ناشی از منشور و تعهدات مربوط به قراردادهای بین اعضاء و غیر اعضاء مسئله به شکل دیگری متجلی میشود. در این باره کمیته حقوقی کنفرانس ملل متحد مسئله را دقیقاً مورد بررسی قرار داده و چنین اظهار عقیده نموده که گو اینکه بر اساس مقررات حقوق بین المللی نمیتوان در وضع عادی شعاع تأثیر قراردادی را به کشور یا سازمانی غیر از طرفین توسعه داد، مع هذا منشور دارای نقش و شکل یک قانون اساسی و بمنزله پایه و مبنای جامعه بین المللی میباشد و کشورهای غیر عضو هر چند رسماً منشور را نپذیرفته باشند باز انتظار میرود این قانون را بعنوان یکی از واقعیت های زندگی بین المللی بشناسند و خود را با آن منطبق سازند^۲.

راه حل و استدلال دیگری که برای حل این مسئله منجمله از جانب Brugière و Kelsen انتخاب شده این است که با توجه به مقررات بند ۴ از ماده ۲ منشور که در واقع بر اساس آن منشور حقوق بین المللی عمومی جدیدی را تشکیل میدهد می توان مقررات ماده ۳. ۱ را به کشورهای غیر عضو نیز تسری داد^۳ ولی بطور کلی نباید از نظر دور داشت که ماده ۳. ۱ لغو تعهدات خلاف منشور را پیش بینی نمیکند، بلکه به این اندازه اکتفا میکنند که در صورت بروز اختلاف مانع اجرای تعهد خلاف منشور گردد^۴ و در واقع فقط هنگامی این قاعده عملاً اعمال میگردد که اختلافی بروز نماید^۵.

1 - Kelsen, p. 113 and Brugière, P. F., *Les Pouvoirs de L'Assemblée Générale des Nations Unies en Matière Politique et de Sécurité* (Paris : Editions A. Pédone, 1955).

2- Goodrich and Hambro, p. 281 and Kopelmanas, pp. 189-190 :

3- Kelsen, p. 116. Brugière, p. 40.

4- Brugière, p. 39.

5- Goodrich and Hambro, p. 281. Kopelmanas, pp. 180-181.

علاوه بر این ماده که ناظر بر بروز تعارضات احتمالی است میتوان شرایط دیگری در مورد اعتبار قراردادها را از مقررات مختلف منشور استنتاج نمود.

بعنوان مثال پاراگراف ۴ ماده ۲۱ منشور «... تهدید بزور یا استعمال آن علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی هر کشور...» را ممنوع میشناسد و میتوان چنین نتیجه گرفت که قراردادهایی که تحت چنین شرایط توأم با زور و تهدید توسط اعضاء سازمان ملل منعقد شده باشد باطل شناخته میشود. عملاً هم در چند مورد در برابر سازمان ملل ادعا بعمل آمد که قراردادی با توسل به زور و اجبار بصرفی قبولانده شده. بعنوان مثال کشور اتریش در مورد ناحیه تیرول جنوبی در برابر مجمع عمومی ادعا نمود هنگام انعقاد قرارداد پاریس ۱۹۴۶ با ایتالیا آزاد نبود چه در آن هنگام کشور اتریش توسط چهار قدرت متحد اشغال شده بود.^۲

شرط اعتبار دیگر هم آهنگی و مطابقت قراردادها با جنبه های قانون اساسی منشور میباشد (Constitutionality). در این مورد رویه عملی سازمان ملل نشان میدهد که چند بار عملاً مسئله منطبق بودن قراردادها با شرایط اساسی مندرج در منشور مطرح شده است. بعنوان مثال شوروی و سایر کشورهای کمونیست هشت قرارداد قیمومت اول را باین استدلال که مخالف فصل ۱۲ منشور میباشد امضاء نمودند و همچنین در مورد طرح قرارداد بین سازمان ملل و بانک بین المللی و صندوق بین المللی پول چون طرح این قراردادها شامل بعضی مقرراتی بود که براساس آنها حق سازمان ملل در دادن توصیه به آژانس های تخصصی محدود می گشت چند کشور مدعی شدند چنین مقرراتی خلاف مواد ۱۷ بند ۳ و ۵۷ و ۵۸ منشور میباشد ولی رویهمرفته اثبات عدم اعتبار یک قرارداد به علت عدم انطباق آن با شرایط اساسی منشور امری است بسیار مشکل و نادر.^۳

1- Higgins, p. 276. Goodrich and Hambro, p. 67.

2- Higgins, p. 277

3- Higgins, pp. 277-8: «While the relevance of this provision is

۵- مقررات منشور درباره ثبت و انتشار معاهدات

منشور ملل متحد نه تنها ناظر بر شرایطی است که ماهیت و اعتبار قراردادها را تعیین مینماید، بلکه مطابق مفاد ماده ۱۰۳ در نحوه انعقاد و بموقع اجرا درآمدن قراردادها از لحاظ شکل و صورت نیز مقرراتی وضع نموده است.

در اینجا با توجه به اهمیت مقررات ماده ۱۰۳ در مورد ثبت و انتشار قرارداد های بین المللی لازم میدانیم این ماده را که شامل دو قسمت است یادآور شویم: ماده ۱۰۳ «۱» - هر عهدنامه و هر موافقتنامه بین المللی که پس از لازم الاجرا شدن این منشور توسط هریک از اعضاء ملل متحد منعقد گردد باید هرچه زودتر در دبیرخانه ثبت و توسط آن منتشر گردد.

۲- هیچیک از طرفهای هر عهدنامه یا موافقتنامه بین المللی که بر طبق مقررات بند اول به ثبت نرسیده باشد نمیتواند در مقابل ارکان ملل متحد بان عهدنامه یا موافقتنامه استناد جوید».

با توجه به مفاد بند ۱ این ماده و بخصوص با در نظر گرفتن اصطلاحی چون «هر عهدنامه و موافقتنامه بین المللی» معلوم میشود منظور در اینجا هر نوع موافقتنامه بین المللی میباشد اعم از آنکه اصطلاح خاص فنی که برای آن بکار برده میشود چه باشد».

بقیه پاورتی از صفحه قبل

appreciated, the right of an organ to interpret the Charter provisions which apply to it, the differing interpretations available to these organs, and the needs for the United Nations to be able to fulfill the role it is given in the Charter, all work together to make it extremely difficult to prove an agreement invalid on grounds of unconstitutionality».

با وجود این هیئت نمایندگی امریکا این ماده را چنین تفسیر کرد که سازمان ملل میتواند بعضی محدودیت‌هایی را بر این قاعده کلی قائل شود. در اینخصوص گزارش رئیس هیئت نمایندگی امریکا اشعار میدارد:

«... آیا ثبت کلیه قراردادهای بین‌المللی الزام‌آور است یا فقط ثبت بعضی از آنها؟ تجربه نشان داده است که ثبت کلیه موافقت‌نامه‌های بین‌المللی لازم نیست زیرا بسیاری از آنها در درجه دوم اهمیت قرار گرفته‌اند و دارای آثار موقتی هستند. بعنوان مثال میتوان به قراردادهای متعددی اشاره کرد که بین دولتها بمنظور خرید و فروش کالا و تنظیم مبادلات مالی منعقد شده است.

مسئله مهمتر این است که آیا موافقت‌نامه‌های نظامی که بمنظور انجام وظایف مربوط به فصل ۷ منشور منعقد شده باید به ثبت برسد؟ موضوع مورد توجه این بود که توافقی‌های مشروح درباره چگونگی قراردادن‌نوا در هنگام انجام اقدامات امنیتی نمیتواند فاش گردد. در نتیجه اگر چه بطور کلی الزام به ثبت پیش‌بینی گشته معهذا قرار شد مقررات ناظر به ثبت رسانیدن یا نرساندن انواع خاص موافقت‌نامه‌ها در عمل بوسیله مجمع عمومی تنظیم گردد»^۱

گذشته از این و صرفنظر از موضوع و نوع و نام قرارداد از لحاظ نوع طرفین منعاقدین چه قراردادهائی باید به ثبت برسد؟ جواب این سؤال را باید در بند ۱ ماده ۱۰۲ جستجو نمود. از مفاد مقررات این بند نتیجه گرفته میشود که الزام به ثبت رساندن قرارداد شامل کلیه موافقت‌نامه‌هایی است که یکی از اعضاء سازمان ملل جزء طرفین آن باشد اعم از اینکه طرف دیگر قرارداد عضو سازمان باشد یا نباشد. در مورد کشورهایائی که عضو سازمان ملل نیستند چنین به نظر میرسد که در به ثبت رساندن قراردادهای خود آزاد و مختار باشند.^۲

علاوه بر قراردادهای بین‌کشورهائی این ماده ناظر بر قراردادهائی که سازمان‌های

1- Kelsen, pp. 697-8 and Goodrich and Hambro, p. 278.

2- Goodrich and Hambro p. 278

بین‌المللی بوجود می‌آورند نیز میباشد. قطعنامه (۱) ۹۷ مجمع عمومی در بند ۳ ماده ۱ خود مقرر نمود سازمانی که با یک عضو سازمان ملل قرارداد منعقد نموده باشد میتواند آنرا به ثبت برساند. در مورد قراردادهای بین سازمان ملل و کشورهای عضو این عمل بخودی خود و ex officio توسط سازمان ملل انجام می‌گیرد^۱ و در مورد سازمان‌های تخصصی با رعایت بعضی شرایط خاص عملی می‌گردد^۲.

مقررات ناظر بر ثبت قراردادهای پیش بینی شده در منشور شامل محدودیت دیگری نیز میباشد. زیرا ماده ۲. ۱ فقط ناظر بر قراردادهائی است که پس از قدرت اجرائی یافتن منشور منعقد شده باشد (یعنی در واقع پس از تاریخ ۲۴ اکتبر ۱۹۴۵) ولی البته این مقررات مانع از آن نیست که دولت‌ها در صورت تمایل، قراردادهای قبلی خود را نیز به ثبت برسانند^۳.

بند ۲ ماده ۲. ۱ ضمانت اجرائی مقررات نسبت به قراردادها را روشن مینماید ماده ۱۸ میثاق جامعه ملل بطور خیلی وسیع مقرر میداشت که هیچ قراردادی تعهد ایجاد نخواهد کرد مگر آنکه به ثبت رسیده باشد. ولی اشکالات عدیده اجرای چنین ماده وسیع موجب شد این ماده در عدل هرگز اجرا نشود. به همین دلیل مقررات منشور با انعطاف بیشتری تنظیم گردید و در آن فقط قید شده که قراردادی که به ثبت نرسیده باشد نمیتواند در مقابل هیچ یک از ارکان سازمان ملل مورد استناد قرار گیرد. مفاد بند ۲ ماده ۲. ۱ نشان میدهد در این مورد تفاوتی بین کشورهای عضو و غیر عضو گذاشته نشده است زیرا حتی یک کشور غیر عضو که طرف قراردادی با یک کشور عضو سازمان ملل باشد که آن قرارداد در دبیرخانه به ثبت نرسیده باشد

1- Weissberg, pp. 75-76

2- Everyman's United Nations (New York: United Nations Publications, 1964), p. 436.

3- Kelsen, p. 698 and Goodrich and Hambro, pp. 278-9

نمی‌تواند در مقابل یکی از ارکان سازمان ملل بدان استناد نماید.^۱ مسئله دیگری که مطرح می‌گردد این است که آیا منظور از این ماده این است که استناد به قرارداد ثبت نشده در مقابل سازمان یا تأسیسی غیر از سازمان ملل متحد (مثلاً در مقابل یک مرجع دادرسی) جایز است یا خیر؟ جواب این سؤال با تفسیرهای گوناگونی که از این ماده بعمل آمد ارتباط دارد.^۲

بطور کلی تعداد قراردادهائی که تا آخر سال ۱۹۶۲ در دبیرخانه سازمان ملل ثبت یا کلاسه و ضبط شد ۹۶۳ فقره بود که امروزه یعنی بیش از ده سال پس از آن تاریخ از این رقم خیلی بیشتر شده است.

نتیجه

همانطور که قبلاً نیز اشاره شد سازمان ملل متحد در عین حال که سازمانی است سیاسی و اجتماعی از دول که بمنظور حفظ صلح و امنیت بین‌المللی تشکیل شده است دارای جنبه‌های حقوقی انکارناپذیری است.

امروزه که نزدیک سی سال از تاریخ تأسیس سازمان ملل سپری شده است وقت

1-Kelsen, pp. 721-2, and Goodrich and Hambro p. 279.

2-Kelsen, 722: « . . . the effects of the provision that no party to a non-registered treaty may invoke the treaty before any organ of the United Nations is the invalidation of the treaty within the legal sphere of the United Nations; it is a relative, not an absolute invalidation of the unregistered treaty; the parties to the unregistered treaty are not precluded from invoking the treaty before authorities different from the organs of the United Nations, and these authorities are not precluded from applying such a treaty» .

آن رسیده که دربارهٔ فعالیتها و موفقیتها و یا شکست آن سئوالاتی مطرح شود و ارزشیابی بعمل آید. در زمینه فعالیت‌های سیاسی سازمان این کار بسهولت انجام پذیر نیست و غالباً ایرادات و انتقاداتی که علیه آن ابراز میشود فاقد پایه و اساس درست میباشد. چنانکه بعنوان مثال هنگامی که این مسئله مطرح میگردد که در بسیاری از موارد سازمان ملل که بمنظور حفظ صلح و آرامش در صحنه بین‌المللی بوجود آمده نتوانسته مانع از اختلاف و ستیز گردد و در مواقع بحرانی از اتخاذ تصمیماتی قاطع که از وقوع جنگ جلوگیری نماید عاجز مانده است، این واقعیت در نظر گرفته نمیشود که سازمان ملل چیزی جز مرکز همکاری بین دول مختلف جهان نمیتواند باشد و بهیچ وجه دارای چنین قدرتی نیست که ما فوق این دولت‌ها قرار بگیرد^۱.

بهمین دلیل در سنجش نتایج فعالیتهای سازمان در زمینه‌های مختلف نباید مسائل سیاسی و موانع و اشکالات ناشی از منافع متضاد دولت‌های تشکیل‌دهنده آن را از نظر دور داشت زیرا گاهی این اوضاع موجب تغییراتی در نتایج مورد انتظار می‌گردد. بدین ترتیب ارزیابی نتایج و آثار عملی مقررات منشور که ناظر بر قراردادی بین‌المللی میباشد بستگی کامل به بررسی منافع سیاسی و محیط روابط بین‌المللی دارد که این معاهدات در چنین شرایطی بایستی متعقد شود زیرا توانی بین دول مختلف و یا بین سازمان‌های بین‌المللی و دولتها منعکس کننده تمایلات و منافع گوناگون چنین دول و سازمانها میباشد.

با توجه با آنچه گفته شد ملاحظه میشود بعضی از مقررات منشور که انتشار

1 - Chaumont et Fischer, pp. 9-10: «... Rappelons... nous que l'ONU n'est pas un super - Etat... C' est un centre de coopération des divers Etats du monde... Son action, son efficacité dépendent largement du rapport des forces, des conditions politiques, de l' attitude des gouvernements...»

قراردادهائی را در نظر گرفته که کمتر مسائل سیاسی را مطرح مینماید و بیشتر جنبه فنی دارد و بمنظور تسهیل در انجام فعالیت‌های محول شده به سازمان پیش بینی شده بدون برخورد با مانع و مخالفتی از جانب دول گوناگون و در فاصله نسبتاً کوتاهی پس از لازم‌الاجرا شدن منشور منعقد شده و با موفقیت کاملی با اجرا درآمده است. مانند قرارداد مربوط با اجرای انتقال بعضی از دارائی‌های جامعه ملل به سازمان ملل متحد که در تاریخ اول اوت ۱۹۴۶ با جامعه ملل منعقد شد، و قرارداد interim مزایا و مصونیت‌های سازمان ملل در مورد منطقه Ariana با کنفدراسیون سوئیس، قرارداد Headquarter ۲۶ ژوئن ۱۹۴۷ با ایالات متحده امریکای شمالی و امثال آنها. برخلاف اینها قراردادهائی صریحاً در منشور پیش بینی شده که به دلایل سیاسی هرگز صورت عمل نیافته است. بعنوان مثال قراردادهای نظامی اشاره شده در ماده ۴ منشور که قبلاً هم درباره‌اش توضیحات مختصری داده شد با آنکه حائز کمال اهمیت بود و وسیله لازمی برای جلوگیری از تجاوز بدست سازمان هست هرگز منعقد نشد زیرا اعضای دائم شورای امنیت درباره طریق تنظیم نیروهای مسلح اشاره شده در این ماده به توافق نرسیده‌اند.^۲

همچنین اعلامیه جهانی حقوق بشر که فاقد ضمانت اجرائی غیر از ضمانت اجرائی اخلاقی بود میبایستی در هر کشور به صورت کنوانسیون‌هائی درآید که تعهد کاملی برای آنها ایجاد نماید ولی این کار حدود بیست سال طول کشیده است.^۳

1- Kelsen, p. 335.

2- Chaumont et Fischer, p. 39: «... it is difficult to conclude that the Charter scheme as such is responsible for the impasse... the reason is that the Charter is based on realism and [therefore the scheme is subject to political limitations].»

3- Ibid, p. 157.

ولی ارزیابی مقررات ناظر بر قراردادهای بین المللی در منشور با مقایسه انواع و تعداد قراردادهائی که انعقاد آنها مستقیماً یا بطور غیرمستقیم در منشور پیش بینی شده و آنچه در عمل منعقد شده است پایان نمی پذیرد. بلکه اهمیت اساسی این مقررات در این است که با ایجاد سوابق جدید و با رایج نمودن ابداعاتی در زمینه انعقاد معاهدات باعث توسعه و تکامل حقوق معاهدات بود.^۱ بعنوان مثال مقررات منشور به گسترش این فکر که سازمان های بین المللی نیز همانند دولت ها صلاحیت انعقاد معاهده دارند کمک شایانی کرد. زیرا اگرچه قبل از تأسیس سازمان ملل نیز چنین معاهداتی سابقه داشته ولی هنوز رایج نبوده و جنبه استثنائی داشته است.^۲ از لحاظ صوری نیز مقررات ناظر بر الزام به ثبت و انتشار قراردادهای ضربه مهمی به قراردادهای سری و پنهانی وارد آورده است.^۳ و بطور کلی مسائل بی شماری در منشور مطرح شده که با حقوق معاهدات ارتباط نزدیکی دارد و موجب تکمیل و توسعه آن گشته است.^۴

1- Higgins, p. 240: «The wealth of treaty - making practice that has occurred since the inception of the United Nations can hardly be exaggerated. Not only has the number of international instruments increased over the number of treaties made in a comparable period under the League, but they have also developed significant innovations in treaty - making techniques».

2- Higgins, p. 241

3- Higgins, p. 254.

4- Higgins, Part V, pp. 240-346, «The law of treaties: U. N. practice».

منابع

1. Brownlie, J.: *Principles of Public International Law*, London.: Oxford University Press, 1966
2. Brugiere, P. F.: *Les pouvoirs de l'Assemblée Generale des Nations Unies en matiere politique et de securite* Paris.: Editions A. Pedone, 1955
3. Chaumont, C. et Fischer, G.: *25 ans de Nations Unies* Paris.: Pichon et Durand- Auzias. 1970.
4. Crosswell, Mc Cormick C.: *Protection of International Personnel*, New York, Oceana Publications, 1952.
5. Cushman Coyl, D., *The United Nations and how it works*,
سازمان ملل و طرز کار آن چاپ و ترجمه مؤسسه اکوآف ایران
6. Goodrich, L. M. *The United Nations*, New York.: Crowell, 1959
7. Goodrich, L. M. & Hambro, E.' *Charter of the United Nations, Commentary and Documents* Boston.: World Peace Foundation, 1946.
8. Higgins, R. *The development of International Law through the political Organs of the United Nations* London.: Oxford University Press, 1963
9. Hungdah Chiu. S. J. D. *The capacity of International Organizations to conclude treaties, and the special legal aspects of the treaties so concluded*, The Hague.: Martinus Nijhoff, 1966
10. Kelsen, H. *The Law of the United Nations*, London.: Stevens and Sons, Ltd. 1951.
11. Kopelmanas, L. *L' Organisation des Nations Unies*, Paris : Librairie du Recueil Sirey, 1947.

12. Kunz, J. L. *The changing law of Nations*, Ohio State University Press, 1968
13. Labeyrie - Menahem, C. *Des institutions specialisees*, Paris, Editions A. Pedone, 1953.
14. Padelford, N. J. and Goodrich, L. M. *The United Nations in the Balance*, New York: Praeger, 1965.
15. Poirier, P. *La force internationale d'urgence*, Paris: Pichon et Durand - Auzias, 1962.
16. Ross, A. *The United Nations Peace and Progress*, New - Jersey: The Bedminster Press Inc. 1966.
17. Tae Jin Kahng, *Law, Politics and the Security Council* The Hague.: Martinus Nijhoff, 1969.
18. Virally, M. *L' ONU d' hier a demain*, Paris: Editions du Seuil, 1961.
19. United Nations, *Everyman's United Nations* New York: United Nations Publications. 1964.
20. Weissberg. G. *The international status of the United Nations*, New York: Oceana Publications/London: Stevens & Sons Ltd., 1961.

George Scallie, *Orin International Public*, p. 122 (Paris, 1964)

182 (Paris, 1964)

George Scallie, *Orin International Public*, p. 122 (Paris, 1964)

p. 328

(1961)